ANNO XXXII N. 3 MAGGIO-GIUGNO 1980

RASSEGNA
DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

Pubblicazione bimestrale di servizio

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1980

ABBONAMENTI ANNO 1980

ANNO	L. **20.000**
UN NUMERO SEPARATO	» **3.500**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
Direzione Commerciale – Piazza G. Verdi, 10 – 00100 Roma
c/c postale n. 387001

Stampato in Italia – Printed in Italy

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

(1219295) Roma, 1980 – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

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

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;* Francesco GUICCIARDI, *Genova;* Marcello DELLA VALLE, *Milano;* Carlo BAFILE, *L'Aquila;* Giuseppe Orazio RUSSO, *Lecce;* Raffaele CONANZI, *Napoli;* Nicasio MANCUSO, *Palermo;* Rocco BERARDI, *Potenza;* Francesco ARGAN, *Torino;* Maurizio DE FRANCHIS, *Trento;* Paolo SCOTTI, *Trieste;* Giancarlo MANDÒ, *Venezia.*

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

PARTE SECONDA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

LEGISLAZIONE

PARTE PRIMA

GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

I

CORTE COSTITUZIONALE, 26 luglio 1979, n. 81 - *Pres.* Amadei - *Rel.* La Pergola - Regione Valle d'Aosta (avv. Romanelli), Regione Sardegna e Province di Trento e di Bolzano (avv. Guarino) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

Regione - Direttive comunitarie - Accertata inattività degli organi amministrativi e legislativi regionali (o provinciali) - Potere sostitutivo dello Stato - Sussiste anche nei riguardi delle attribuzioni legislative delle Regioni (e Province autonome) - Diversità tra Regioni a statuto ordinario e Regionali (e Provinice) a statuto speciale.

(Statuto reg. Valle d'Aosta, Sardegna e Trentino Alto Adige; legge 10 maggio 1976, n. 352, art. 2).

Regione - Potere sostitutivo dello Stato - Atti normativi adottati dal Consiglio dei Ministri - Hanno forza e valore di regolamenti.

(Statuti reg. Valle d'Aosta, Sardegna e Trentino Alto Adige; legge 10 maggio 1976, n. 32, art. 1).

Regione - Potere sostitutivo dello Stato - Potere statale di scioglimento del Consiglio regionale - Sono istituti diversi.

(Cost., art. 126).

Dagli obblighi internazionali o comunitari consegue un generale limite alle attribuzioni di tutte le Regioni (e Province autonome), anche a statuto speciale, pur se il singolo Statuto non lo segnali in modo esplicito. Tale limite opera anche nei riguardi delle attribuzioni legislative di dette Regioni (o Province autonome); le attribuzioni legislative per l'attuazione nell'ordinamento interno delle direttive comunitarie non sono però accentrate nello Stato, ma sono « ripartite » tra Stato e Regioni. Inoltre, mentre le Regioni a statuto ordinario sono chiamate ad attuare le direttive in conformità con norme previamente poste dallo Stato, le Regioni (e Province autonome) a statuto speciale possono esercitare liberamente la propria autonomia legislativa, con il solo limite del rispetto della direttiva comunitaria (1).

Gli atti normativi adottati dal Consiglio dei Ministri nell'esercizio del potere sostitutivo del quale si tratta non eccedono dalla competenza regolamentare del Governo (2).

I poteri sostitutivi dello Stato sono istituti diversi (per finalità, per ambiti d'applicazione e per modalità di esercizio) dal potere di scioglimento del Consiglio regionale (3).

II

CORTE COSTITUZIONALE, 26 luglio 1979, n. 86 - *Pres.* Amadei; *Rel.* La Pergola - Regione Friuli - Venezia Giulia (avv. Pacia), Regione Sicilia (avv. Villari), Province di Trento e di Bolzano (avv. Vitucci) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

Regione - Materia dei lavori pubblici - Regioni e province a statuto speciale - Limite derivante dagli obblighi internazionali e comunitari - Sussiste - Valutazione della aderenza di normativa statale a direttiva comunitaria - Spetta allo Stato e alla Comunità.

(Statuti reg. Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Trentino Alto Adige; legge 8 agosto 1977, n. 584, art. 1).

È riservato agli organi centrali dello Stato e agli organi comunitari (Commissione e Corte di Giustizia delle Comunità europee) il valutare l'aderenza di una normativa statale di attuazione di direttiva comunitaria alle prescrizioni contenute nella direttiva stessa. Una competenza legislativa esclusiva di Regioni (o Province autonome) a statuto speciale non incontra il limite dei principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato ma incontra il limite derivante dagli obblighi internazionali o comunitari (4).

I

La Regione Valle d'Aosta, le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Sardegna hanno con i ricorsi in epigrafe sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 10 maggio 1976, n. 352 (« Attuazione della direttiva comunitaria sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate »), così testualmente formulato: « Qualora risulti un'accertata inattività degli organi regionali nel disciplinare con legge e nell'attuare il regime di aiuti prescritto nella direttiva n. 75/268

(1-4) In un prossimo numero di questa *Rassegna* sarà pubblicata nota di commento.

C.E.E., al punto di comportare inadempimento agli obblighi comunitari, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per l'agricoltura e foreste, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, sentita la Regione interessata, ha facoltà di prescrivere un congruo termine alla Regione per provvedere, e di adottare, trascorso inutilmente il termine predetto, i provvedimenti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale, proponendo ove occorra le opportune variazioni di bilancio ».

Tale disposizione viene censurata per asserito contrasto con gli artt. 116, 117, 118 e 126 della Costituzione e con le norme che negli statuti speciali delle ricorrenti prevedono la competenza esclusiva della Regione, o Provincia autonoma, in materia di agricoltura, o governano i controlli dello Stato sull'esercizio dei poteri di autonomia: rispettivamente, gli artt. 2, 4, 48 dello statuto della Regione Valle d'Aosta; gli artt. 3, comma terzo, 8, n. 21, 16, 26, 33, 38, 49, 51 e 84 dello statuto della Regione Trentino - Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano; gli artt. 3, lett. *d*), 6, 27, 31, 32, 34, 37 e 50 dello statuto della Regione Sardegna.

Il potere sostitutivo dello Stato costituirebbe un controllo statale sugli enti autonomi non previsto né consentito dall'ordinamento costituzionale, e abbraccerebbe peraltro l'intero ambito delle loro competenze, essendo previsto che esso operi con riferimento all'inattività non soltanto degli organi amministrativi, ma anche dei legislatori regionali. È inoltre dedotta la violazione del principio della separazione dei poteri: si assume che al Governo, facultato ad intervenire in sostituzione degli organi legislativi delle Regioni, verrebbe nella specie attribuita quella funzione normativa, la quale, posto che essa spetti allo Stato, sarebbe comunque propria del Parlamento. Rimarrebbe, così anche preclusa la tutela giurisdizionale concessa alla Regione *ex* art. 32 della legge n. 87 del 1953, mediante l'impugnazione in via di azione delle leggi o degli atti aventi forza di legge dello Stato. Infine, il potere sostitutivo dello Stato sarebbe previsto in luogo dello scioglimento del Consiglio regionale; e con ciò si verrebbe altresì a precludere il ricorso al corpo elettorale, che segue allo scioglimento del Consiglio e che nella Costituzione e negli statuti speciali delle ricorrenti sarebbe preordinato come criterio risolutivo dei più gravi conflitti fra Stato e Regioni, in conformità del principio della sovranità popolare.

Data l'identità della questione, i giudizi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

La questione non è fondata. La disposizione censurata prevede il potere sostitutivo dello Stato con riferimento all'inattività vuoi degli organi amministrativi vuoi degli organi legislativi delle Regioni e Pro-

vince autonome ricorrenti. Essa viene dunque in rilievo sotto due profili. Giova al corretto esame della specie indagarli distintamente.

In altro giudizio, con sentenza n. 182 del 1976, questa Corte ha riconosciuto il fondamento costituzionale del potere sostitutivo del Governo — qual è configurato nell'art. 27 della legge n. 153 del 9 maggio 1975 (« Attuazione delle direttive comunitarie per la riforma dell'agricoltura »), disposizione della cui legittimità si controverteva — in caso di « persistente inadempimento » degli organi regionali « nello svolgimento delle attività amministrative di attuazione delle direttive comunitarie ». L'intervento sostitutivo del Governo, è stato detto con la pronunzia citata, non lede la sfera delle Regioni, nemmeno di quelle a statuto speciale, in quanto trova giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari nell'intero territorio dello Stato. Diversamente, non vi sarebbe nel nostro ordinamento alcun mezzo per rimediare alla mancata attuazione delle direttive della C.E.E. da parte delle Regioni, né, dunque, per prevenire la conseguente insorgenza di un illecito sul piano dell'ordinamento comunitario, della quale, in quanto soggetto di diritto internazionale, lo Stato è il solo responsabile.

D'altra parte, tale considerazione, si impone nella specie a maggior ragione che nel caso previsto dall'art. 27 della legge n. 153 del 1975. Rispetto a quest'ultima norma, la disposizione qui impugnata aggrava infatti, evidentemente al fine di garantire la consultazione ed in definitiva la stessa autonomia della Regione interessata, le modalità richieste per l'intervento sostitutivo del Governo. Così, è prescritto il previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali, lo stesso organo che secondo Costituzione è sentito prima dello scioglimento del corpo legislativo della Regione, atto di penetrante ingerenza dello Stato nella sfera degli enti autonomi. Inoltre, il Governo è tenuto, sentita la Regione interessata, ad assegnarle un congruo termine per provvedere all'attuazione della direttiva, ed è facultato ad intervenire in sostituzione degli organi inadempienti soltanto dopo che detto termine sia inutilmente trascorso. Ed ancora: a giustificare l'intervento sostitutivo del Governo non basta il persistente inadempimento della Regione; deve trattarsi di inattività accertata, e protratta fino « al punto di comportare inadempimento agli obblighi comunitari ». Occorre al riguardo osservare che le direttive comunitarie fissano di regola il termine entro il quale gli Stati destinatari sono tenuti ad attuarle nei rispettivi ordinamenti interni. Così accade nella specie. L'art. 17 della direttiva 76/268 del Consiglio della C.E.E., della quale la norma impugnata disciplina l'applicazione, dispone che gli Stati membri « pongono in essere » i necessari provvedimenti di attuazione « entro il termine di un anno a decor-

rere dalla sua notificazione ». Ora, costituisce violazione di un obbligo comunitario, l'inosservanza non soltanto del contenuto precettivo della direttiva, ma anche del termine da essa stabilito per la sua applicazione nell'ordinamento dello Stato destinatario. Se si considera il necessario decorso temporale delle attività che nella specie devono precedere l'intervento del Governo, risulta chiaro che il potere sostitutivo è stato introdotto dove, in effetti, esso diviene indispensabile per sollevare lo Stato dalla responsabilità internazionale: siamo di fronte a un'ipotesi, che è stata rigorosamente circoscritta dal legislatore, e nella quale si può ragionevolmente presumere che — se gli organi dello Stato non fossero in grado di porvi rimedio — l'inadempienza della direttiva, risultante dall'inattività della Regione, sarebbe denunziata ed accertata nelle competenti sedi comunitarie, ai sensi degli artt. 169, 170 e 171 del Trattato istitutivo della C.E.E.

Per le ragioni già spiegate nella sentenza n. 182 del 1976, è poi infondata la censura che nella specie sarebbe stato instaurato un controllo statale, non consentito dalla Costituzione e lesivo della sfera dell'autonomia, quindi delle competenze amministrative della Regione. Col prevedere l'intervento sostitutivo dello Stato, il legislatore ordinario non ha illegittimamente alterato il sistema dell'organizzazione costituzionale, e si è d'altronde uniformato ad un orientamento ormai costante della recente prassi normativa statuale con riguardo all'attuazione delle direttive comunitarie. Basta ricordare, in merito, che lo stesso schema della sostituzione del Governo alle amministrazioni regionali inadempienti, così com'è congegnato dalla disposizione censurata, figura, oltre che nel citato art. 127 della legge n. 153 del 1975, in altre disposizioni legislative di carattere generale: l'art. 1, comma terzo n. 5, della legge n. 382 del 22 luglio 1975 (« norme sull'ordinamento regionale e l'organizzazione della pubblica amministrazione »), in virtù della quale il Governo è stato delegato a trasferire alle Regioni, nelle materie a queste spettanti ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, le funzioni amministrative relative all'attuazione dei regolamenti della C.E.E. e di sue direttive; l'art. 6 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emanato in attuazione della delega suddetta. Nel caso in esame, il legislatore statale ha voluto assicurare il pieno e tempestivo adempimento degli obblighi comunitari, ed ha provvisto gli organi centrali dello strumento che serve a questo scopo: esso ha disciplinato l'esercizio di un potere-dovere, che residua necessariamente allo Stato, anche quando la materia oggetto della direttiva comunitaria cada nell'ambito delle competenze trasferite, e non semplicemente delegate alla Regione. Come la Corte ha affermato nella sentenza n. 142 del 1972, il presupposto giustificativo di « ogni distribuzione » — e così anche del trasferimento — « dei poteri di applicazione delle norme comunitarie, che si effettui a favore di

enti minori diversi dallo Stato » sta appunto in ciò, che gli organi centrali devono in ogni caso disporre degli strumenti idonei a rimediare all'eventuale inerzia delle Regioni, e garantire il buon adempimento degli obblighi, di cui lo Stato assume la responsabilità di fronte alla Comunità europea. Il potere sostitutivo del Governo trae così, nell'ambito dell'amministrazione regionale, specifico fondamento dalla competenza riconosciuta agli organi centrali nella sentenza da ultimo citata; e ciò sempre in ragione dei preminenti interessi dell'intera collettività statuale, che presiedono alla conclusione dei trattati internazionali ed alla loro esecuzione nell'ordinamento interno. Va inoltre osservato che il limite derivante dagli obblighi internazionali assunti dallo Stato, inserisce alla competenza di tutte indistintamente le Regioni. Ciò conferma che la norma impugnata non lede lo speciale statuto di autonomia di cui godono le ricorrenti.

Analogo ordine di considerazioni conduce a ritenere l'infondatezza della questione anche con riferimento al potere sostitutivo dello Stato, che è previsto di fronte all'inerzia degli organi legislativi regionali. Le ricorrenti deducono che, così, è lesa la massima delle attribuzioni nella sfera loro riconosciuta e garantita. L'asserita violazione di questa sfera sarebbe, dunque, anche più rilevante che nell'altro caso, in cui il Governo è abilitato ad agire in sostituzione degli organi amministrativi delle Regioni. La difesa dello Stato contesta questa affermazione; essa si richiama all'incontrovertibile principio, enunciato in altra occasione da questa Corte (sentenza n. 46 del 1961), secondo cui l'esecuzione all'interno dello Stato, degli obblighi assunti nei rapporti con altri soggetti di diritto internazionale spetta, anche nelle materie che sarebbero altrimenti attribuite alla competenza regionale, esclusivamente agli organi centrali: e dunque al Parlamento, dove si tratti di modificare la legislazione preesistente, non soltanto dello Stato ma anche delle Regioni.

Senonché la questione sottoposta alla Corte sorge sul particolare terreno dell'applicazione interna di un atto, che promana da un'organizzazione a carattere sovrannazionale. Come è stato in precedenza avvertito (sentenza n. 783 del 1973; sentenza n. 232 del 1975; sentenza n. 182 del 1976), l'adesione dell'Italia alla C.E.E., e le limitazioni che nella sfera statuale ne discendono anche per i poteri degli enti autonomi, sono sicuramente fondate sull'art. 11 della Costituzione. Non si può, tuttavia, ignorare che il fenomeno della normazione, e specificamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo — e più largamente e frequentemente degli obblighi scaturenti dal diritto internazionale pattizio — sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione: specialmente nel settore qui considerato dell'agricoltura. Se i poteri necessari per la relativa attuazione nell'ordinamento interno fossero esclusiva-

mente accentrati in capo al legislatore nazionale, ne seguirebbe — come ammette la stessa difesa dello Stato — l'erosione di quella sfera di autonomia che alle Regioni è invece garantita. È, dunque, una esigenza del nostro sistema costituzionale che l'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescinda dall'osservanza dei fondamentali principi dell'autonomia e del decentramento: ma ad avviso della Corte tale esigenza è pienamente soddisfatta dal criterio secondo cui la norma impugnata ha previsto che le competenze normative occorrenti nella specie siano ripartite tra Stato e Regioni. Criterio razionale, peraltro, e suffragato dall'esperienza di sistemi stranieri, anche del tipo federale, nei quali l'intervento sostitutivo è lo strumento di cui dispongono gli organi centrali, se le unità costitutive della federazione non hanno tempestivamente adempiuto agli obblighi internazionali nella sfera delle proprie attribuzioni legislative. Nel nostro caso, il potere sostitutivo del Governo, pur con le opportune e idonee cautele che ne circondano l'esercizio, è il mezzo indispensabile per assicurare il pieno e tempestivo adeguamento della legislazione interna alle prescrizioni comunitarie. Anche qui, come nell'ambito della funzione amministrativa, si tratta dunque di un potere, che non travalica la sfera comunque riservata agli organi centrali: né vale ad inficiarne il fondamento costituzionale il rilievo delle ricorrenti che esso sia stato previsto nei confronti delle Regioni dotate di speciale autonomia, allo stesso modo che per le altre Regioni. Si può del resto osservare, se si guarda al contesto dell'atto legislativo in cui è posta la disposizione censurata, che le Regioni a statuto speciale, o le Province autonome rimaste inattive, disattendono l'obbligo di disciplinare con legge e di rendere operante il regime di aiuti prescritto dalla direttiva, mentre avrebbero potuto e dovuto adempierlo nell'esercizio dei propri poteri: poteri che la legge statale non ha affatto inteso disconoscere. Altra disposizione della legge n. 352 del 1976 distingue infatti, nel distribuire le competenze in attuazione della direttiva comunitaria, tra Regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario. Re regioni a statuto speciale, e le Province autonome di Trento e Bolzano, dispone l'art. 1 di detta legge, provvedono all'attuazione della direttiva « ai sensi dell'art. 116 della Costituzione », nonché « a norma dei rispettivi statuti speciali; il titolo della loro competenza è identificato dal legislatore in un'autonomia, differenziata da quella cheè propria delle Regioni a statuto ordinario. In conseguenza, nella disposizione citata è anche detto che queste ultime Regioni provvedono in ordine alla direttiva « ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione ». Peraltro, sono soltanto le Regioni a statuto ordinario, nel sistema della legge n. 352, del 1976, a dover attuare la direttiva in conformità delle norme, poste in questa stessa legge in aggiunta alle prescrizioni comunitarie, e chi di queste concretano ulteriormente il

disposto, sempre al fine di regolarne l'applicazione nell'ordinamento interno. Fino a quando non opera il potere sostitutivo dello Stato, le ricorrenti sono, dunque, abilitate ad esercitare pienamente la propria autonomia, con il solo ed inevitabile limite del rispetto della direttiva comunitaria.

La norma in esame è censurata anche sotto il riflesso del presunto contrasto con il principio della separazione dei poteri. Dato e non concesso che la competenza ad attuare la direttiva comunitaria possa nella specie legittimamente devolversi allo Stato — si osserva dalle ricorrenti — essa andrebbe comunque riconosciuta agli organi legislativi, laddove ne è investito il Consiglio dei ministri. Anche questa censura non è fondata. Dal combinato disposto della norma impugnata e del citato art. 1 della stessa legge n. 352 del 1976, risulta che le disposizioni poste da questa legge in attuazione delle prescrizioni, dal canto loro già dettagliate, della direttiva comunitaria, vincolano non soltanto le Regioni a statuto ordinario, ma anche il Consiglio dei ministri: e lo vincolano, precisamente, nel momento in cui esso, ricorrendone i presupposti, emana i provvedimenti normativi che rimediano all'inerzia degli organi legislativi di tutte le Regioni inadempienti, non importa se a statuto speciale o a statuto ordinario. L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato viene, quindi, necessariamente a concretarsi in una normazione, la quale, per i limiti che ne condizionano la potenzialità precettiva, e per i caratteri di secondarietà e di dipendenza che deve assumere nei confronti della legge statale, non eccede la sfera della competenza regolamentare del Governo. (*omissis*).

Infine, è ugualmente infondato che la disposizione censurata, come si assume nel ricorso della Valle d'Aosta, possa in qualche modo confliggere con il principio della sovranità popolare, precludendo il ricorso allo scioglimento del Consiglio regionale, e la conseguente consultazione del corpo elettorale. L'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, qual è configurato dalla norma in esame, non può produrre il lamentato effetto preclusivo né altrimenti influire sullo scioglimento del Consiglio regionale, che è diverso istituto, ha autonoma sfera di applicazione ed altre finalità da quelle perseguite dal legislatore nella specie: né può quindi la norma censurata ostare per alcun verso all'applicazione del principio della sovranità popolare.

II

Le Regioni Friuli - Venezia Giulia e Sicilia, e le Province autonome di Trento e Bolzano, hanno con i ricorsi in epigrafe promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 8 agosto 1977, n. 584, il quale dispone, tra l'altro, testualmente che « le leggi emanate dalle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché dalle Pro-

vince autonome di Trento e Bolzano nelle materie di propria competenza, devono rispettare, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, i principi contenuti nella presente legge in tema di pubblicità degli appalti e del contenuto del bando, dei requisiti per concorrere, del divieto di prescrizioni tecniche di effetto discriminatorio, di ammissibilità di offerte da parte di associazioni temporanee di imprese, nonché di criteri di aggiudicazione di appalti e di comunicazione degli atti agli organi della C.E.E. ». Tale disposizione è censurata in quanto lesiva della competenza legislativa costituzionalmente riconosciuta e garantita alle ricorrenti in materia di lavori pubblici. Viene, pertanto, dedotta la violazione, rispettivamente dell'articolo 4, n. 9, dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia; dell'art. 14, lett. *g*, dello statuto della Regione Sicilia, e, insieme degli artt. 5 e 116 della Costituzionale; degli artt. 8, nn. 1 e 17, e 16, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano. La norma impugnata, col disporre che le leggi delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano devono osservare, al pari delle leggi emanate dalle Regioni a statuto comune, i principi stabiliti da una legge statale, avrebbe subordinato la competenza delle ricorrenti, esclusiva e soggetta soltanto ai limiti statutari, ad un limite ulteriore, privo di fondamento costituzionale. Nessun rilievo — quanto all'asserita violazione della competenza legislativa regionale — avrebbe poi la circostanza, dedotta dall'Avvocatura, che il limite in questione sia posto dal legislatore statale in applicazione di direttive della C.E.E. Anche in questo caso, le ricorrenti sarebbero, in virtù e nell'ambito delle attribuzioni legislative loro proprie, abilitate ad adottare tutte le misure occorrenti all'attuazione interna della direttiva. D'altro lato, il legislatore statuale non potrebbe vincolare la legge regionale all'osservanza di alcuna norma, che non sia meramente riproduttiva delle prescrizioni comunitarie: laddove, si dice, esso ha nella specie dettato una disciplina delle procedure di aggiudicazione degli appalti, che non coincide con le direttive, e ne amplia il contenuto procettivo. Infine, l'autonomia speciale delle ricorrenti sarebbe comunque violata, per la considerazione che il vincolo cui essa è assoggettata dalla legge statale vien fatto discendere dall'espresso e puntuale richiamo dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. In questo articolo della Carta costituzionale è prevista che le Regioni a statuto ordinario, nell'emanare norme legislative per le materie di propria competenza, osservino i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato. Siffatto limite sarebbe, nella specie, indiscriminatamente esteso a tutte le Regioni, a statuto sia ordinario, sia speciale, ignorando la differenza che le fonti costituzionali stabiliscono tra le due categorie di enti autonomi: con il risultato che il corrispondente obbligo posto agli organi legislativi delle ricorrenti ri-

marrebbe sempre riferito ai principi della legge statale, quali che siano i contenuti attuali o futuri delle prescrizioni comunitarie da essa recepite. La Regione Sicilia ravvisa nel richiamo all'art. 17, primo comma, della Costituzione, l'essenziale « congegno » logico dell'intera legge n. 584 del 1977 ed impugna, unitamente all'art. 1, tutte le altre disposizioni in essa contenute.

Data l'identità della questione, i ricorsi possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

Un riflessione s'impone prima di ogni altra possibile indagine del caso in esame. Indubbiamente, la legge n. 584 del 1977 è stata emanata in vista dell'applicazione di una direttiva comunitaria. Essa infatti detta « Norme di adeguamento alle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici alle direttive della Comunità economica europea ». La disposizione censurata contiene, poi, la statuizione secondo la quale, « in caso di accertata inattività degli organi regionali, che comporti inadempimento agli obblighi comunitari, si applica il disposto dell'art. 1, terzo comma, n. 5, della legge 22 luglio 1975, n. 382 ». Quest'ultima norma di legge prevede, a sua volta, la facoltà del Consiglio dei ministri, con le modalità ed alle condizioni ivi prescritte, di adottare i provvedimenti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale inadempiente. La direttiva, alla quale il legislatore ha qui inteso di adeguare il regime degli appalti di opere pubbliche — e che esso ha evidentemente presupposto, anche se non richiamato espressamente — è in effetti quella adottata dal Consiglio della C.E.E. il 26 luglio 1977 (71/305/C.E.E.), allo scopo di coordinare le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici. La relazione al relativo disegno di legge, presentata alla Camera dei deputati il 23 ottobre 1976 (doc. n. 652 della VII legislatura), avverte che la normativa proposta dai ministri competenti era, appunto, diretta ad « introdurre » la citata direttiva « nell'ordinamento giuridico italiano ». (*omissis*).

Premesso ciò, occorre stabilire se la competenza legislativa delle ricorrenti risulti lesa dalla disposizione censurata. Si deve anzitutto rilevare che, sempre ai sensi dell'art. 1 della legge citata, di cui la Corte è chiamata ad occuparsi, « in mancanza di legge regionale », la stessa legge dello Stato viene « osservata in tutte le sue disposizioni ». L'intero ed organico corpo delle norme che si trova nella legge n. 584 del 1977 è, dunque, immediatamente applicabile nell'ordinamento italiano. Alle Regioni è consentito di modificarne o derogarne il contenuto, sempre nell'ambito delle loro attribuzioni legislative; solo che, nell'esercizio di questa competenza, esse sono tenute a conformarsi a quelle disposizioni della legge anzidetta, le quali pongono principi in tema di pubblicità degli appalti e di contenuto del bando, di requisiti per concorrere, del divieto di prescrizioni tecniche di carattere discriminatorio, di ammissibilità di

offerte di associazioni temporanee di imprese, nonché di criteri di aggiudicazione di appalti, e di comunicazioni degli atti ad organi della C.E.E. Con riferimento a tali ultime disposizioni, l'Avvocatura dello Stato ha affermato che esse hanno sostanzialmente recepito la direttiva comunitaria; le ricorrenti hanno invece sostenuto che si tratta di legislazione di principio, la quale diverge, o comunque sconfina dalle prescrizioni comunitarie, e per questa via interferisce indebitamente nella sfera di competenza legislativa loro garantita.

Ora la disciplina delle procedure di aggiudicazione degli appalti di opere pubbliche, dettata dalla legge in esame, se pure non riproduce putualmente le prescrizioni comunitarie, si è però ad esse adeguata. La conformità del relativo disegno di legge alla direttiva 71/305/C.E.E. non è stata contestata dalla Commissione che ha promosso il giudizio deciso con la citata sentenza della Corte di giustizia della C.E.E. (la sentenza 26 settembre 1976, in causa 10/76); ed anche il testo poi approvato dalle nostre Camere aderisce in larga e sostanziale misura alle prescrizioni degli organi comunitari. Fin qui, la norma censurata rimane in un ambito, che deve ritenersi riservato alla competenza degli organi centrali. La legge statale che la contiene risponde all'esigenza di evitare ulteriori inadempienze degli obblighi scaturenti dal Trattato istitutivo della C.E.E.; mentre non preclude ad alcuna Regione di regolare la materia dei lavori pubblici nella sfera della propria competenza legislativa, essa impone a tutte le Regioni il limite, che risulta dal sostanziale contenuto della direttiva comunitaria: e questo limite, secondo la costante giurisprudenza della Corte, può legittimamente operare, mediante legge ordinaria dello Stato, anche nei confronti di Regioni a statuto speciale o Province autonome, quali sono le ricorrenti.

Resta però il fatto che la disposizione in esame vincola all'osservanza dei principi in essa indicati indiscriminatamente tutte le Regioni « ai sensi » — così è testualmente statuito — « dell'art. 117, primo comma, della Costituzione ». Le ricorrenti deducono, qui, che la lesione della loro sfera di competenza sussiste, sotto un autonomo profilo, a prescindere dall'asserita non coincidenza tra la direttiva comunitaria e la legge statale posta per darvi esecuzione nell'ordinamento interno. Il legislatore centrale, si assume, ha preteso di estendere a tutte le Regioni, precisamente attraverso l'espresso richiamo all'art. 117, primo comma, della Costituzione, un limite — quello derivante dai principi di una legge dello Stato — che invece grava soltanto sulla competenza delle Regioni a statuto ordinario, ed in nessun caso è previsto con riguardo alla competenza esclusiva, della quale le ricorrenti sono investite in materia di lavori pubblici. Sotto questo profilo la questione è fondata. Il titolo, in base al quale le ricorrenti sono nella specie tenute al rispetto della legge statale non risiede — va precisato — nell'art. 117, primo comma, della Costituzione:

ma, evidentemente, in tutte quelle norme della Costituzione o degli statuti speciali, dalle quali discende che, non diversamente dalle Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, devono, nell'esercizio della loro competenza legislativa, rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della C.E.E., resi operanti nell'ordinamento italiano. La sfera riservata alle ricorrenti sarebbe, al contrario, sicuramente lesa, se la legge statale disciplinasse la materia dei lavori pubblici, fuori dal nesso che essa ha in questo caso con la direttiva comunitaria, della quale regola l'applicazione: ed anche, occorre aggiungere, quando manchi il necessario supporto di altri idonei titoli limitativi delle competenze regionali. Nella specie, il riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione avrebbe, quindi, potuto essere omesso dal legislatore, senza che per questo venisse compromesso il fondamento costituzionale della norma censurata. L'art. 117, primo comma, della Costituzione è stato invece richiamato in detta norma come titolo giustificativo dell'altro vincolo, di cui si dolgono le ricorrenti, e che è diverso ed ulteriore rispetto al limite derivante dagli obblighi comunitari. Ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, tuttavia, soltanto le Regioni a statuto ordinario sono vincolate a rispettare i principi della legislazione statale, nelle materie in questa disposizione elencate. La competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano non incontra un tal limite, né può, dunque, esservi assoggettata dal legislatore ordinario.

p. q. m.

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma terzo, della legge 8 agosto 1977, n. 584 « Norme di adeguamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti alle direttive della comunità economica europea », limitatamente alla parte in cui la disposizione censurata statuisce « ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione ».

CORTE COSTITUZIONALE, 7 dicembre 1979, n. 148 - *Pres.* Amadei - *Rel.* La Pergola - De Grandi (avv. Sivieri) e altri (u. p.), e Regione Piemonte (avv. Jemolo), Regione Lombardia (avv. Pototschnig), Regione Emilia-Romagna (avv. Galgano), Regione Veneto (avv. Pancino).

Regione - Autonomia finanziaria - Prestazione patrimoniale non qualificabile come tributo - Previsione ad opera del legislatore regionale - limiti.

(Cost., artt. 23, 117 e 119; legge reg. Piemonte 13 agosto 1973, n. 21, art. 2; legge reg. Lombardia 2 dicembre 1973, n. 56, artt. 2 e 4); legge reg. Veneto 8 settembre 1974, n. 48, art. 1; legge reg. Emilia Romagna 13 luglio 1977, n. 34, art. 16).

L'onere di corrispondere una somma di danaro per il rilascio del tesserino per l'esercizio della caccia è qualificabile non come tributo in

senso proprio ma come quota di partecipazione alle spese di gestione del servizio reso dalla Regione; la potestà di imporre tale onere si può esplicare anche fuori dai vincoli posti dall'art. 119 Cost. all'autonomia finanziaria della Regione, seppure nei limiti di una competenza che deve concorrere con la competenza legislativa dello Stato (1).

(*omissis*). Le leggi che contengono le norme censurate istituiscono, nei rispettivi territori regionali, un regime di caccia controllata, volto da un canto a disciplinare l'esercizio venatorio, dall'altro a proteggere patrimonio faunistico ed agricoltura. A questo fine, è previsto che i titolari di licenze di caccia siano ammessi a praticare l'esercizio venatorio soltanto dopo aver ottenuto un apposito tesserino dall'amministrazione regionale, o dai comitati provinciali della caccia. Nel tesserino, il cacciatore deve annotare le indicazioni prescritte dalla legge con riferimento ai giorni prescelti per la caccia, al numero dei capi abbattuti, e all'ora dell'abbattimento. Il rilascio del tesserino è subordinato al versamento di una somma, il cui importo è variamente determinato, secondo che la caccia sia esercitata in una o più Province, ovvero, dove queste siano state previste, anche nelle particolari zone di caccia controllata.

Formano oggetto del presente giudizio le disposizioni legislative regionali istitutive del tesserino: art. 2 della legge regionale del Piemonte 13 agosto 1973, n. 21, artt. 2 e 4 della legge regionale della Lombardia 2 dicembre 1973, n. 56, art. 1 della legge regionale del Veneto 8 settembre 1974, n. 48, art. 16 della legge regionale dell'Emilia - Romagna 13 luglio 1977, n. 34, sostitutivo dell'art. 14 della legge regionale dell'Emilia - Romagna 19 luglio 1976, n. 31. (*omissis*).

Le disposizioni censurate non contraddicono, poi, nemmeno gli articoli 23 e 119 Cost. La violazione di questi precetti costituzionali è denunziata sull'assunto che il versamento richiesto per il rilascio del tesserino rivesta i caratteri del tributo. Si è anche prospettato che esso costituirebbe una tassa sulle concessioni regionali, istituita ed imposta dalla Regione, senza che, però, alcun titolo giustificativo di simile imposizione sia offerto — ai sensi dell'art. 119 Cost. — dalle leggi statali concernenti l'autonomia finanziaria delle Regioni. Senonché, così ragionando, si trascura che il versamento per il rilascio del tesserino — di vario ammontare, secondo le Regioni, come sopra si è detto — non costituisce un

---

(1) La pronuncia riveste notevole importanza, e valica l'ambito particolare (della disciplina della caccia) che l'ha occasionata. Qualche riserva suscita il riconoscimento alle Regioni a statuto ordinario di uno « spazio » impositivo (nella « quota di partecipazione » della quale si tratta potrebbe ravvisarsi una « tassa » in senso stretto) affrancato dai « limiti » prescritti dall'art. 119 Cost.; né pare che tali « limiti » possano essere superati, potrebbe dirsi, per *vis attractiva*.

tributo in senso proprio. Esso è, invece, previsto come quota di partecipazione alle spese di gestione del servizio reso dalla Regione con l'organizzare e gestire la caccia controllata: servizio che procura un vantaggio agli stessi cacciatori, grazie all'ordinato svolgimento dell'attività venatoria, e soddisfa al tempo stesso il generale interesse alla protezione, e al ripopolamento della selvaggina, nonché alla tutela dell'agricoltura. Che tale sia il titolo della prestazione pecuniaria in esame è testualmente detto in alcune delle disposizioni legislative impugnate: nell'art. 4, comma primo, della legge regionale della Lombardia n. 56 del 1973, nell'art. 14, comma quattordicesimo, della legge regionale dell'Emilia - Romagna n. 31 del 1976 e nell'art. 16, comma tredicesimo, della successiva legge della medesima Regione, n. 34 del 1977. Ma anche là dove manca questa precisazione del legislatore, depone nel senso anzidetto la destinazione dei proventi delle quote versate per il rilascio del tesserino. Così, a norma dell'art. 2, comma settimo, della legge regionale del Piemonte n. 21 del 1973, le somme introitate dall'amministrazione regionale sono utilizzate nella misura di almeno il 50 % per le spese di vigilanza; il residuo è utilizzato per il ripopolamento faunistico e per il risarcimento dei danni causati dalla selvaggina nelle colture agricole. A norma dell'art. 1, comma quarto, della legge regionale del Veneto n. 48 del 1974 le somme introitate « saranno utilizzate nella misura del 50 % per la concessione di contributi ai comitati provinciali della caccia in relazione alle spese di attuazione dei programmi di vigilanza, di ripopolamento e di organizzazione dell'esercizio venatorio, al numero dei cacciatori che praticano la caccia in ogni Provincia, e nella misura del 20 % per il rimborso degli indennizzi », dovuti per danni arrecati alle colture dalla selvaggina nelle oasi di protezione e rifugio della fauna e nelle zone di ripopolamento e cattura. Analoghe disposizioni si trovano nelle citate leggi regionali dell'Emilia - Romagna (art. 14, comma ultimo, legge n. 31 del 1976; art. 16, comma quindicesimo, legge n. 34 del 1977). Nell'art. 4, comma secondo, della legge n. 56 del 1973 della Regione Lombardia si dispone anche che gli introiti riscossi dalla Regione siano ridistribuiti tra i comitati provinciali della caccia — ai quali è affidata la gestione della caccia controllata, in collaborazione con le associazioni venatorie — secondo le percentuali indicate alla lettera *c*) dell'art. 1, comma primo, della legge stessa. In ogni caso, vi è diretta e puntuale imputazione delle somme introitate alle spese di gestione del servizio.

D'altra parte, il rilascio del tesserino è pur sempre subordinato al pagamento di una somma di denaro. Rimane allora da indagare se qui, ancorché non si tratti di tributo propriamente inteso, si esiga comunque dal privato una prestazione patrimoniale, con riguardo alla quale debba essere osservato il disposto dell'art. 23 Cost. In alcune delle ordinanze è infatti denunziata la violazione di quest'ultimo precetto costi-

tuzionale. Ma la questione è infondata, sotto il profilo ora considerato, quand'anche si assuma che la cerchia delle prestazioni patrimoniali, alle quali si riferisce l'art. 23 Cost., sia più estesa, rispetto a quella delle prestazioni imposte dall'autorità pubblica nell'esercizio della potestà tributaria. Il citato articolo della Costituzione statuisce: « nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge ». Come questa Corte ha già precisato (sentenza n. 64 del 1975), « la parola legge » nel contesto dell'art. 23, sta ad indicare sia la legge dello Stato sia la legge che viene in rilievo nella specie, quella della Regione. Peraltro, la prestazione patrimoniale è imposta al privato, non soltanto, come prescrive l'art. 23 Cost., « in base », ma immediatamente, ad opera della legge regionale: nella quale è, appunto, individuato l'importo della somma da versare per il rilascio del tesserino, e sono altresì predeterminati i tipi dell'esercizio venatorio nel sistema della caccia controllata, in considerazione dei quali vien fatto variare l'ammontare del versamento.

Il solo caso in cui l'entità del versamento non è fissata direttamente dal legislatore, ma, annualmente, dalla Giunta regionale, è previsto dalle leggi della Regione Emilia-Romagna (art. 14, comma 14°, legge n. 31 del 1976; art. 16, comma 13°, della legge n. 34 del 1977). Anche qui, tuttavia, la riserva di legge non è vulnerata: le disposizioni censurate, insieme alle rimanenti altre degli atti legislativi che le contengono, pongono « i criteri idonei a delimitare » — alla stregua dell'art. 23 Cost., e dell'interpretazione datane da questa Corte — la discrezionalità della Giunta regionale nella determinazione della somma occorrente per il rilascio del tesserino, e ad assicurare per questa via che l'esercizio del potere conferito all'organo amministrativo « non possa trasmodare in arbitrio » (sentenze n. 56 del 1959 e n. 51 del 1960).

Un'altra considerazione giova, infine, a confermare l'infondatezza della questione. Una volta assunto che la riserva di legge *ex* art. 23 Cost. operi oltre la cerchia delle vere e proprie imposizioni tributarie, ne discende una duplice conseguenza. Da un canto, si allarga la sfera della garanzia, posta dal costituente a favore del soggetto vincolato alla prestazione. Dall'altro, però, si viene nel nostro caso a riconoscere al legislatore regionale una capacità impositiva, basata sulla potestà legislativa, della quale egli è investito in virtù dell'art. 117 Cost.: e tale potestà si può esplicare anche fuori dai vincoli afferenti, *ex* art. 119 Cost., all'autonomia finanziaria della Regione, seppure, occorre avvertire, necessariamente nei limiti di una competenza, che deve concorrere con la competenza legislativa dello Stato. Ora, un'imposizione patrimoniale della Regione, diversa dal tributo in senso proprio, non eccede i poteri di autonomia, né offende altrimenti la Costituzione, quando essa trae fondamento dalla stessa normazione dello Stato, e

rimane nell'ambito da questa fissato. Così accade nella specie. La previsione del tesserino, e della quota prescritta per ottenerlo, lungi dal confliggere, per le ragioni sopra esposte, con alcun principio scaturente dalla legislazione statale, trova un idoneo e specifico addentellato nell'art. 5 del decreto ministeriale 18 giugno 1969, con cui è stato emanato, ai sensi dell'art. 12 *bis* del t.u. 1939, il regolamento-tipo della caccia controllata. Precisamente, a norma della citata disposizione, l'esercizio venatorio nelle zone sottoposte al regime di caccia controllata « può essere subordinato al pagamento di una quota, a titolo di partecipazione alle spese di gestione », destinato alle spese di ripopolamento e vigilanza delle zone suindicate.

La prestazione personale del soggetto è stata dunque imposta in piena conformità dell'art. 23 Cost.: il versamento per il rilascio del tesserino è autorizzato dalla normazione statale; la legge regionale ne ha, dal canto suo, determinato l'importo e la destinazione, sempre nei limiti della discrezionalità garantita alla Regione. La riserva di legge risulta, così, soddisfatta mediante il concorso dell'una e dell'altra fonte normativa che governano la materia, trattandosi nella specie di competenze legislative ripartite tra Stato e Regioni.

CORTE COSTITUZIONALE, 30 gennaio 1980, n. 5 - *Pres.* Amadei - *Rel.* Maccarone - Società Mineraria Senna (avv. Barile), Micheletto Sacerdote Amalia (avv. Guerra), Regione Emilia Romagna (avv. Predieri) e Presidenza del Consiglio dei Ministri (avv. dello Stato Giovanni Albisinni).

Concessione amministrativa - Concessione dello « ius aedificandi » - Non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella della licenza edilizia.

(l. 28 gennaio 1977, n. 10, artt. 1 e 4).

Espropriazione per pubblica utilità - Indennità - Mancato riferimento caratteristiche essenziali e potenziale utilizzazione economica del bene - Illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 42 e 3 Costituzione - Sussiste.

(l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16 e 20; l. 28 gennaio 1977, n. 10, artt. 14 e 19).

Relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata, l'edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile.

Il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati compromessi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici.

La concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza (1).

L'indennità di espropriazione può ritenersi conforme al precetto costituzionale, contenuto nell'art. 42, comma terzo, della Costituzione, quando la misura di essa sia riferita al valore del bene, determinato dalle caratteristiche essenziali e dalla destinazione economica di esso.

Sussiste la violazione di tale precetto ove, per la determinazione dell'indennità, non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio, che prescinda dal valore di esso.

È quanto avviene per la determinazione dell'indennità per le espropriazioni previste dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, perché il criterio del valore agricolo medio dei terreni secondo i tipi di coltura praticati nella regione agraria interessata, adottato per la determinazione dell'indennità in tali espropriazioni, non facendo specifico riferimento al bene da espropriare ed al valore di esso secondo la sua destinazione economica, introduce un elemento di valutazione del tutto astratto, che porta inevitabilmente, per i terreni destinati ad insediamenti edilizi che non hanno alcuna relazione con le colture praticate nella zona, alla liquidazione di indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con palese violazione del diritto a quell'adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato (2).

La concessione « ad aedificandum ».

(1) L'art. 1 della legge n. 10 del 1977, innovando sulla disciplina preesistente, dispone che « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco, ai sensi della presente legge ».

Si è dibattuto in dottrina se tale concessione *ad aedificandum* possa ritenersi effettivamente una concessione o se, invece, il *nomen juris* sia improprio e mascheri un provvedimento avente diversa natura. Collegata a tale questione ed alla soluzione di essa è l'altra questione circa l'immanenza dello *jus aedificandi*, come espressione tipica ed ineliminabile del diritto di proprietà, e la possibilità,

1. — Le ordinanze innanzi indicate denunciano l'illegittimità costituzionale delle stesse disposizioni di legge, in base ad argomentazioni sostanzialmente analoghe; i relativi procedimenti vanno pertanto riuniti per essere definiti con unica decisione.

2. — In relazione alla questione proposta dal T.A.R. dell'Emilia-Romagna con ordinanza 20 dicembre 1977 (reg. ord. n. 515 del 1979), la Regione interessata ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione stessa, in quanto esulerebbe dalla competenza del giudice amministrativo la controversia concernente la misura dell'indennità di espropriazione.

L'eccezione è fondata. L'ordinanza ha precisato che nei motivi di impugnazione del provvedimento di espropriazione era stata dedotta « la illegittimità dovuta all'insufficienza del criterio legislativo di determinazione dell'indennizzo ». E, pur dando atto che i ricorrenti avevano impugnato davanti al giudice ordinario la misura dell'indennità di espropriazione, ha tuttavia ritenuto la rilevanza della questione, in quanto « il Tribunale non può decidere su questo motivo di ricorso se prima non sia risolta la questione della legittimità della norma di legge ».

---

invece, di una separazione di tale « *jus* » dal diritto di proprietà.

Al riguardo di SANDULLI (*Nuovo regime dei suoli e costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1978, II, 80 segg.) afferma: « Dire che lo *jus aedificandi* non rappresenta più un attributo inerente naturalmente alla proprietà (e uso il termine proprietà per indicare sinteticamente anche tutti quegli altri diritti reali che legittimano alla possibilità di costruire), e dire che lo *jus* stesso si aggiunge alla posizione proprietaria solo in virtù e in conseguenza di un atto di autorità, non significa però che — come si suole ripetere — nel nostro ordinamento lo *jus aedificandi* sia stato « staccato » dalla proprietà (sempre nel senso pluricomprensivo e sintetico di cui ho detto). Nel sistema vigente lo *jus aedificandi* continua ad inerire infatti a questa, se non come attributo connaturale, certo sotto un più limitato profilo: infatti solo il proprietario (sempre nel significato anzidetto) è legittimato a costruire o a permettere ad altri di costruire ».

E successivamente: « Il provvedimento di concessione previsto dall'art. 1 della legge 1 ottobre 1977 assolve invece una funzione ben più modesta, giacché è di doverosa emanazione tutte le volte che, essendo stata l'edificabilità attribuita a un suolo in virtù di una normativa e di strumenti urbanistici, ed essendo nato lo *jus aedificandi* in virtù dell'entrata in vigore dei programmi o degli esoneri di cui si è detto, il progetto presentato per ottenere il provvedimento risulti conforme alle relative statuizioni. Si tratta dunque di un atto, in ordine all'emanazione del quale l'autorità comunale dispone di una ben limitata discrezionalità, la quale non si differenzia da quella di cui disponeva in sede di rilascio delle licenze edilizie.

Il nome di concessione che il legislatore gli ha attribuito non corrisponde a una maggiore intensità del potere di cui l'Amministrazione dispone in ordine al rilascio ».

Il MAZZAROLLI (*Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 11) osserva: « Si deve sottolineare che la separazione

L'inconsistenza di tale assunto appare manifesta, ove si consideri che il giudice amministrativo difetta di giurisdizione in ordine alle controversie riguardanti la misura dell'indennità di espropriazione, essendo tale materia devoluta alla competenza del giudice ordinario (art. 19 legge 865 del 1971 non modificato per questa parte dalla legge n. 10 del 1977). Di conseguenza l'applicazione delle norme di cui è contestata la legittimità non poteva venire in considerazione in quella sede e pertanto era del tutto irrilevante verificarne la conformità ai precetti costituzionali.

3. — Le ordinanze prospettano il dubbio di costituzionalità dell'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (che dettano i criteri per la determinazione dell'indennità di espropriazione e occupazione), sotto un duplice profilo:

a) rilevano che l'adozione del valore agricolo medio dei beni da espropriare, come criterio per la determinazione dell'indennità, confliggerebbe con l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto il riferimento ad una caratteristica estranea a beni che abbiano una chiara destinazione edificatoria, per i quali sarebbe da escludere ogni relazione con i tipi di coltura praticati nella regione agraria e con la fertilità del suolo, potrebbe portare alla liquidazione di indennizzi irrisori e, comunque, gravemente sperequati rispetto al valore di mercato dei suoli. Inoltre, la man-

---

dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà non risulta espressamente stabilita da alcuna norma della legge n. 10 del 1977. Ma da tale omissione non può inferirsi che la separazione non sia stata voluta e attuata: a parte quanto risulta dai lavori preparatori, è il fatto stesso dell'emanazione della legge, come reazione all'inequivoca affermazione della Corte Costituzionale dell'inerenza — ancorché variamente limitata e condizionata — della facoltà di costruire al diritto di proprietà, che costituisce argomento decisivo a sostegno della tesi che con la nuova disciplina si è voluto esprimere un nuovo regime di appartenenza dei beni immobili, caratterizzato essenzialmente dallo scorporo dello *jus aedificandi* dalla proprietà fondiaria.

In un siffatto contesto risulta pregnante l'introduzione — in luogo di « licenza di costruzione » — dell'espressione « concessione di edificare », per definire il provvedimento col quale il proprietario di un immobile acquisisce lo *jus aedificandi;* si può convenire che, in sé, parlare di licenza o di concessione ha un'importanza relativa, ma importante appare la sostituzione operata e il ricorso intenzionale alla nozione di concessione, che come è noto normalmente vale a designare gli atti amministrativi creativi di diritti. Né vale obiettare che il cambiamento è solo nominale e che tutto è rimasto come prima, posto che, secondo quanto precisato nel 1° comma dell'art. 4, « la concessione è data con gli effetti di cui all'art. 31 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 ». È vero infatti che dal punto di vista sostanziale gli atti amministrativi si identificano per i loro effetti, ma è vero anche che gli effetti di un provvedimento vanno misurati confrontando la situazione precedente ad

cata considerazione del carattere edificatorio dell'area espropriata, pure se posta all'esterno dei centri edificati, porterebbe all'attribuzione di un indennizzo non conforme al rincipio enunciato nell'art. 42, comma terzo, Cost., il quale esigerebbe che esso costituisca un sostitutivo, sia pure non equivalente, della perdita del bene, al cui valore effettivo dovrebbe essere riferito;

b) rilevano ancora le ordinanze che le norme anzidette sarebbero in contrasto con l'art. 3, comma primo, Cost., in quanto il criterio adottato determinerebbe, per terreni in situazione eguale, indennizzi diversi a seconda delle zone agrarie in cui sono posti; inoltre, la previsione di maggiorazioni, per le aree comprese nei centri edificati rapportate al dato numerico della popolazione, determinerebbe, irrazionalmente, indennizzi diversi per terreni di pari valore in relazione ai prezzi di mercato. Altra irrazionale disparità viene ravvisata nel trattamento dei proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimenti di espropriazione rispetto a quelli di aree aventi le stesse caratteristiche e site nella stessa zona, i quali possono disporne in regime di libera contrattazione.

Tutte le anzidette censure vengono estese agli artt. 19 della legge n. 10 del 1977, il quale prevede l'applicazione delle norme denunziate ai procedimenti in corso, ove l'indennità liquidata non sia divenuta defini-

---

esso con quella che si produce a seguito della sua emanazione. Non si può quindi sostenere l'identità tra concessione e licenza solo sulla base della constatazione che effetto di entrambe è di far si che una determinata attività materiale possa essere lecitamente compiuta: bisognerebbe anche poter dimostrare l'identità della situazione su cui operano l'una e l'altra, ma a tale scopo l'equivalenza della situazione finale appare priva di significato conclusivo ».

Il PREDIERI (*La legge* 28 *gennaio* 1977, *n.* 10, *sulla edificabilità dei suoli*, Giuffrè, 1977, pagg. 16-17) rileva: « Come vedremo nel paragrafo 5 (ma come è bene sottolineare subito), l'interpretazione che va data di questo gruppo di norme è — a mio parere — quella di una nuova conformazione dello statuto della proprietà dei beni immobili. Con esso si sancisce lo scorporo del cosiddetto *jus aedificandi* della proprietà stessa, riservandolo al potere pubblico che lo deve dare in concessione, dietro corrispettivo, senza un esercizio diretto di esso da parte del potere stesso ».

E successivamente (pag. 47): « Il primo gruppo di norme individuate secondo il loro oggetto riguarda la disciplina della facoltà di trasformare il territorio o edificare (*jus aedificandi*, nella più ampia accezione) che costituisce, come noto, parte saliente e ragione principale della legge, occasionata dalla sentenza n. 55 del 1968 della Corte Costituzionale e dalle discussioni che ad essa hanno seguito. Ciò risulta ampiamente dalla relazione al disegno di legge e da quelle parlamentari di maggioranza, tanto che la legge appare rivolta se non ad una restaurazione dello *statu quo ante*, anche ad una ridefinizione tale da superare la sentenza stessa, muovendosi nella strada lasciata aperta, cioè quella di un diverso statuto della proprietà fondiaria ».

Il BENVENUTI (*Da consenso a consenso. Atti del Convegno di Studi* su « *Profili giuridici e prospettive della nuova normativa sulla edificabilità dei suoli* », Trieste 7-8 ottobre 1977, Giuffrè, 1978, pagg. 9 e segg.) parla di un *tertium*

tiva e 20 della legge 865 del 1971 (come modificato dall'art. 14 legge n. 10 del 1977), che adotta gli stessi criteri per la determinazione dell'indennità di occupazione.

Infine, l'ordinanza della Corte di Appello di Palermo (Reg. ord. n. 688 del 1978) denuncia anche la violazione dell'art. 53 Cost., in quanto la mancata rispondenza dell'indennizzo al valore del bene espropriato determinerebbe una irragionevole ripartizione nel costo dell'iniziativa assunta nell'interesse pubblico, facendone gravare il peso — con una sorta di imposizione tributaria straordinaria, non ragguagliata alla capacità contributiva del soggetto — su di un cittadino determinato e non su tutta la comunità interessata. La stessa ordinanza estende la denuncia di incostituzionalità all'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, che rese applicabili i criteri dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni preordinate a qualsiasi tipo di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali.

4. — In relazione al primo aspetto delle censure di incostituzionalità (n. 3 sub *a*) giova ricordare la giurisprudenza di questa Corte, costante nell'affermare che l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, comma terzo, Cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita — in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare — non

---

genus di provvedimento, che « non fosse, propriamente, una autorizzazione, ma un atto avente una struttura e, quindi, una causa giuridica diversa, atto », che propone « di chiamare di 'consenso', utilizzando una espressione non ignota al nostro ordinamento giuridico ».

Osserva il BENVENUTI: « E potevo, allora, concludere, da un lato che lo *jus aedificandi* non appartiene in via assoluta al proprietario, ma che esso appartiene anche al titolare dell'interesse collettivo talché esso deve essere esercitato secondo le regole obiettivamente da questi predeterminate nell'interesse comune; e, conseguentemente, che le licenze edilizie non potevano essere considerate delle autorizzazioni, ma, aggiungevo testualmente, « ritengo che siano degli atti più simili, semmai, alle concessioni », proponendo per esse il nome di « atti di consenso ».

Dopo di questo mio contributo, si disse da qualcuno che io avevo parificato le licenze edilizie agli atti di concessione, ma la citazione testuale della mia affermazione mi consente di escluderlo.

Non ho mai pensato che lo *jus aedificandi* o, come ora dice la legge 28 gennaio 1977, n. 10 « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale » rientri nella sfera di disponibilità della Pubblica Amministrazione e non anche nella sfera di disponibilità dei privati proprietari.

So bene che la legge è stata adottata dopo lunghe discussioni che vertevano sulla necessità di introdurre, nel nostro ordinamento, quello che fu chiamato l'esproprio generalizzato, cui sarebbe seguita la concessione del diritto di superficie: ma questa tesi non direi che sia stata accolta dalla legge.

può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica ma deve rappresentare un serio ristoro.

Perché ciò possa realizzarsi, occorre far riferimento, per la determinazione dell'indennizzo, al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge. Solo in tal modo può assicurarsi la congruità del ristoro spettante all'espropriato ed evitare che esso sia meramente apparente o irrisorio rispetto al valore del bene.

E per le aree destinate all'edificazione, in quanto poste in zone già interessate dallo sviluppo edilizio, deve ritenersi essenziale tale destinazione e di essa occorre tenere conto nella determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, da rapportare al valore del bene.

Per contrastare tale conclusione si è opposto che, in base alle leggi che hanno disposto la conformazione edilizia del territorio e condizionato l'edificabilità dei suoli, nei casi in cui essa è prevista dagli strumenti urbanistici, al rilascio di una concessione, deve ritenersi che l'*ius aedificandi* non inerisca più al diritto di proprietà, potendo l'edificabilità delle aree essere stabilita solo con provvedimento dell'autorità, sicché sarebbe venuta meno la rilevanza, anche ai fini della determinazione della misura dell'indennità di espropriazione, della destinazione edilizia dei suoli.

Tale assunto non può essere condiviso.

È indubbiamente esatto che il sistema normativo attuato per disciplinare l'edificabilità dei suoli demanda alla pubblica autorità ogni deter-

---

Ne consegue che la proprietà privata rimane con tutte le sue ammissibili potestà e, per dire subito la conclusione, è rimasta con lo *jus aedificandi*.

La tesi è indubbiamente suggestiva.

Ma essa poteva valere come inquadramento sistematico della normativa sulla « licenza di costruzione », vigente anteriormente alla legge n. 10/1977, non trova ora riscontro in tale legge, che parla di concessione e di concessione parlano i lavori preparatori (cfr. relazione alla Camera dei Deputati dell'on. Giglia: « il disegno di legge prescinde dalla definizione della proprietà dei suoli e, attraverso l'introduzione del regime di concessione, tende piuttosto a regolare l'attività edificatoria in modo adeguato alle esigenze politiche e sociali del paese, sottoponendo al controllo della pubblica autorità l'attività stessa. Il disegno di legge, infatti, pur non enunciando espressamente il principio della separazione, afferma che il diritto di edificare può essere esercitato soltanto attraverso una concessione del comune nei confronti del proprietario dell'area, il quale è tenuto a contribuire alle spese necessarie alla gestione e trasformazione del territorio »; relazione al Senato del sen. Gusso: « ... Da questa sommaria analisi del diritto di proprietà nel quadro costituzionale italiano appare ancora possibile un'ampia serie di interventi legislativi che modifichino o configurino in modo diverso il diritto di proprietà.

Nella scelta degli strumenti che così si propongono ad esempio esproprio generalizzato o separazione netta dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà e sua attribuzione incondizionata alla mano pubblica occorre tenere conto di

minazione sul se, sul come e anche sul quando (mediante i programmi pluriennali di attuazione previsti dall'art. 13 della legge n. 10 del 1977) dell'edificazione, ma la rigidità del sistema non è tale da legittimare le conseguenze che se ne vorrebbero trarre.

Invero, relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata, l'edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area, il quale, concorrendo ogni altra condizione, ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile, fatti salvi i casi di decadenza previsti dalla legge (art. 4 legge n. 10 del 1977). Da ciò deriva che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici.

Sussistendo le condizioni richieste, solo il proprietario o il titolare di altro diritto reale che legittimi a costruire può edificare, non essendo consentito dal sistema che altri possa, autoritativamente, essere a lui sostituito per la realizzazione dell'opera.

Ne consegue altresì che la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo

---

come nella coscienza sociale si configuri il concetto di proprietà e dell'atteggiamento e delle necessità dell'operatore privato nel settore delle costruzioni edilizie.

In definitiva con il disegno di legge che verrà esaminato più avanti in dettaglio si tende a raggiungere i seguenti scopi:

1) un'efficace pianificazione urbanistica consentendo la imposizione dei vincoli di piano necessari per un corretto uso del territorio;

2) lo sgravio finanziario dell'ente locale dagli oneri delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria addossandoli al soggetto che, trasformando il territorio, di quelle opere si avvantaggerà;

3) la correzione, perlomeno in parte, degli interventi di operatori privati per una edilizia a prezzo controllato (vendita o locazione);

4) la incentivazione di più solleciti interventi dell'ente locale per l'edilizia economica e popolare...).

Vi è stata, quindi, una nuova disciplina del diritto di proprietà, del tutto conforme al dettato costituzionale. Il diritto di proprietà, come ogni altro diritto, è quello che la legge, in osservanza dei principi stabiliti nella Costituzione, attribuisce.

Nella sentenza n. 55 del 29 maggio 1968, che ha dato l'avvio, come è esplicitamente detto nella già citata relazione, sulla legge n. 10/1977, dell'on. Giglia alla Camera dei Deputati — alla nuova disciplina urbanistica e del diritto di proprietà sui suoli destinati alla edificazione, la Corte Costituzionale ha insegnato che « l'Istituto della proprietà è garantito dalla Costituzione e regolato dalla legge nei modi di acquisto, di godimento e nei limiti » e che tale garanzia è menomata soltanto « qualora singoli diritti, che all'istituto si ricollegano (naturalmente secondo il regime di appartenenza dei beni configurato dalle norme in

profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza.

Va peraltro notato che la rilevanza, ai fini dell'indennità di esproprio, della destinazione edilizia dei suoli è implicitamente riconosciuta dal sistema attuato con la legge n. 865 del 1971 e successive modifiche, in quanto i coefficienti di maggiorazione dell'indennità per le aree comprese nei centri edificati (art. 16 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977) non possono avere razionale giustificazione se non ritenendo che si sia voluto attribuire all'espropriato un maggiore compenso in relazione alla destinazione edilizia delle aree stesse.

Va inoltre ricordato che la rilevanza della destinazione edilizia delle aree, quale indice di un maggior valore, è operante nel nostro ordinamento anche dopo l'attuazione delle nuove norme per l'edificabilità dei suoli, come è dimostrato dalle disposizioni tributarie che legittimano la tassazione del valore edificatorio delle aree, desunto dalla loro collocazione in un insediamento edilizio.

5. — Poste tali premesse, occorre verificare se l'adozione del valore agricolo medio come criterio per la determinazione della misura dell'in-

---

vigore), vengano compresi o soppressi senza indennizzo, mediante atti di imposizione che, indipendentemente dalla loro forma, conducano ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto e la sottoposizione a tutti gli oneri, anche fiscali riguardanti la proprietà fondiaria ».

L'uso del *nomen juris* concessione risponde, quindi, puntualmente alla sostanza del rapporto, perché, in tanto un suolo può acquistare destinazione edificatoria, in quanto esso sia compreso in uno strumento urbanistico generale (piano regolatore, programma di fabbricazione) ed ora anche in un programma pluriennale di attuazione, come previsto dall'art. 13 della stessa legge n. 10/1977. È, quindi, la Pubblica Autorità che, nell'esercizio dei suoi poteri, conferisce al suolo la detta destinazione che non è, invece, insita nella sua natura e non può che essere la Pubblica Autorità a consentire, attraverso lo strumento della concessione, al privato di edificare, a costituire, cioè, nel privato, lo *jus aedificandi.*

Esattamente afferma l'ALIBRANDI (*Spunti ricostruttivi della concessione ad aedificandum*, in *Commento alla legge 28 gennaio 1977, n.* 10, a cura di ALIBRANDI, BOZZI, PALLOTTINO, Giuffrè, 1978): « ...Il problema appare, intanto, lungi dall'essere nominalistico, giacché, se — come esattamente ricorda Alessi nello scritto citato — nella nostra tradizione culturale concessione è il provvedimento con il quale si costituiscono o si trasferiscono nel privato facoltà di azione che astrattamente non rientrano nella sua giuridica disponibilità in quanto non rientranti nella sua sfera giuridica primaria » è chiaro che disconoscere la natura concessoria dell'atto amministrativo, di cui agli artt. 1 e 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, significa ammettere che lo *jus aedificandi* faccia tuttora parte — in

dennità di espropria sia o meno conforme al precetto dell'art. 42, comma terzo, Cost.

E la risposta a tale quesito non può essere che negativa. Come è stato sopra rilevato, perché l'indennità di espropriazione possa ritenersi conforme al precetto costituzionale, è necessario che la misura di essa sia riferita al valore del bene, determinato dalle sue caratteristiche essenziali e dalla destinazione economica perché solo in tal modo l'indennità stessa può costituire un serio ristoro per l'espropriato. È palese la violazione di tale principio ove, per la determinazione dell'indennità, non si considerino le caratteristiche del bene da espropriare ma si adotti un diverso criterio che prescinda dal valore di esso. È proprio quanto avviene nella materia in disamina perché il criterio del valore agricolo medio dei terreni secondo i tipi di coltura praticati nella regione agraria interessata, adottato per la determinazione dell'indennità di esproprio dall'art. 16 della legge n. 865 del 1971 come modificato dall'art. 14 della legge n. 10 del 1977, non facendo specifico riferimento al bene da espropriare ed al valore di esso secondo la sua destinazione economica, introduce un elemento di valutazione del tutto astratto, che porta inevitabilmente, per i terreni destinati ad insediamenti edilizi che non hanno alcuna relazione con le colture praticate nella zona, alla liquidazione di indennizzi sperequati rispetto al valore dell'area da espropriare, con

---

quanto componente essenziale del diritto di proprietà della sfera giuridica primaria del privato; significa, cioè, cancellare, con un pur abile tratto di penna, non soltanto l'esplicita volontà del legislatore ma l'intera vicenda che, a partire dalla sentenza 29 maggio 1968, n. 55, della Corte costituzionale, ha contrassegnato ad ogni livello lo svolgimento del dibattito in materia urbanistica ».

E si tratta di una concessione tipicamente costitutiva in considerazione che come pure esattamente e puntualmente precisa l'ALIBRANDI (*op. citata*): « La distinzione fra concessioni costituite e traslative può tradizionalmente consistere nel fatto che con le prime la pubblica amministrazione, in forza dei poteri ad essa attribuiti dalle leggi, conferisce ai soggetti nuove facoltà o nuovi diritti i quali formandosi ex novo nel privato non trovano corrispondenza nell'ambito dei poteri dell'ente pubblico, mentre le seconde hanno come effetto il trasferimento ai privati di poteri propri dell'Amministrazione; poteri, che poi possono consistere o in facoltà giuridiche su beni pubblici o in potestà pubbliche appartenenti all'amministrazione (es. la concessione esattoriale delle imposte) oppure ancora nella gestione di pubblici servizi.

Ora, l'oggetto del provvedimento disciplinato dagli artt. 1 e 4 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, contiene non soltanto l'attribuzione al concessionario della facoltà di edificare, ma si sostanzia anche in un momento ricognitivo, che consiste nell'accertamento che l'opera da realizzare sia conforme « alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi » nonché agli standards di cui all'art. 41-*quinquies*, della legge urbanistica. Questa valutazione, che è il necessario presupposto logico dell'attribuzione dello *jus aedificandi*, in quanto comporta una valutazione della trasformazione urbanistica ed edilizia connessa alla domanda di concessione è certamente espressione del potere squisitamente pubblicistico (ed autoritativo) di definizione dell'assetto del suolo, e per esso,

palese violazione del diritto a quell'adeguato ristoro che la norma costituzionale assicura all'espropriato.

È appena il caso di rilevare che le anzidette conclusioni non contrastano con la sentenza n. 58 del 1974 di questa Corte, la quale ha ritenuto la legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1958, n. 158, che ragguaglia al valore venale del terreno considerato come agricolo, indipendentemente dalla sua eventuale edificazione, l'indennità di esproprio per le aree necessarie all'attuazione di opere nella zona industriale e nel porto fluviale di Padova.

La Corte ritenne infatti che l'indennità stabilita da tale legge riguardava terreni agricoli, secondo la loro attuale destinazione, prescindendo dal maggior valore derivante dalla loro eventuale edificabilità; pertanto, l'indennità di espropriazione veniva ragguagliata al valore del bene, desumibile dalle caratteristiche di esso e dalla sua destinazione economica attuale e non appariva in contrasto con il precetto dell'art. 42 Cost.

Né appaiono meno fondate le censure riferite all'art. 3, comma primo, Cost. (n. 3 sub *b*). Invero, l'astrattezza del criterio adottato e la mancata considerazione delle caratteristiche del singolo bene da espropriare possono portare a irragionevoli trattamenti differenziati di situa-

---

dunque, non è neppure pensabile una vicenda di trasferimento dell'ente pubblico al privato ».

La concessione è gratuita. Inesattamente essa è nei lavori preparatori della legge, qualificata come onerosa. Il contributo previsto nell'art. 3 della legge nella sua duplice componente di contributo commisurato alla incidenza delle spese di urbanizzazione e di contributo commisurato al costo di costruzione, non costituisce corrispettivo della concessione ma ha carattere tributario, diretto, come è, a fornire ai comuni i mezzi per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria, addossando i relativi oneri al soggetto che, trasformando il territorio, di quelle opere si avvantaggerà (cfr. la citata relazione al Senato del sen. Gusso).

Non appare, perciò, esatta la interpretazione che la Corte Costituzionale ha dato della nuova normativa costituita per l'edificazione con la legge n. 10/1977, affermando « che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire anche se di esso sono stati tuttavia compressi e limitati portata e contenuto, nel senso che l'avente diritto può solo costruire entro i limiti, anche temporali, stabiliti dagli strumenti urbanistici. Ne consegue altresì che la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella della antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza ».

Non era in discussione nel giudizio la eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 10/1977 né la Corte ha ritenuto di sollevare essa la questione, limitandosi ad interpretare la normativa.

Ma, posto l'insegnamento contenuto nella sentenza della stessa Corte n. 55 del 29 maggio 1968, secondo il quale « l'istituto della proprietà è garantito

zioni sostanzailmente omogenee, in quanto, per terre in eguale situazione per la loro destinazione edilizia, potrebbero essere attribuiti indennizzi diversi in relazione al maggiore o minore pregio delle zone agricole nelle quali sono posti.

Egualmente palese è la disparità di trattamento che viene a determinarsi tra gli espropriati per effetto dell'attribuzione del coefficiente di maggiorazione dell'indennità, relativamente ad aree situate all'interno dei centri edificati (art. 16 legge n. 865 del 1971 e 14 legge n. 10 del 1977).

Un primo rilievo di incongruità, che genera anche esso disparità di trattamento, va fatto in relazione al criterio che regola il potere dei comuni di determinare il perimetro del centro edificato (art. 18 legge n. 865 del 1971). In questo, invero, non possono essere compresi suoli esterni al perimetro continuo delle aree edificate, anche se interessati dal processo di urbanizzazione; viene pertanto ad essere sacrificato senza adeguata ragione il diritto del proprietario delle aree immediatamente adiacenti al perimetro urbano, le quali hanno caratteristiche identiche a quelle incluse nel perimetro stesso, essendo interessate dal processo di urbanizzazione. La sperequazione e la conseguente irrazionalità del

---

dalla Costituzione e regolato dalla legge nei modi di acquisto di godimento e nei limiti », non vi è dubbio che il Legislatore ordinario ben potesse, senza con ciò violare i precetti costituzionali, disporre una nuova disciplina del diritto di proprietà, in virtù della quale il diritto di edificare non fosse più compreso, come lo era nella precedente disciplina, fra le *potestas agendi*. Ed è quello che il Legislatore ha fatto, disponendo, con l'art. 1 della legge n. 10/1977, che ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale è subordinata a concessione del sindaco.

Il termine concessione ha un preciso significato tecnico-giuridico: il provvedimento relativo importa trasferimento di un diritto dalla Pubblica Amministrazione concedente, che ne sia titolare, al concessionario oppure costituzione da parte della Pubblica Amministrazione di un diritto a favore del concessionario. Nel caso si tratta di una concessione tipicamente costitutiva, perché nessuna legge attribuisce alla Pubblica Amministrazione concedente il potere di edificare e non può trasferirsi ad altri un diritto che non si abbia.

Non pare,perciò, esatto dire come fa il SANDULLI (*op. loc. citati*) che nel sistema vigente lo *jus aedificandi* continua ad inerire alla proprietà, se non come attributo connaturale, certo sotto un più limitato profilo, quello che soltanto il proprietario (o il titolare di altro diritto reale) è legittimato a costruire o a permettere ad altri di costruire.

È esatto, invece, quano afferma il MAZZAROLLI (*op. loc. citati*) e, cioè, che, anche se la separazione dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà non risulta espressamente stabilita da alcuna norma della legge n. 10 del 1977, da tale omissione non può inferirsi che la separazione non sia stata voluta ed attuata.

Né pare possa avere rilievo la circostanza che soltanto il proprietario o il titolare di altro diritto reale sia legittimato ad ottenere la concessione *ad aedificandum*.

La limitazione soltanto ad alcuni soggetti della facoltà di richiedere la concessione non può escludere che si verta in materia di concessione e non in

diverso trattamento appaiono manifeste quando, dalla incongruità del criterio per la determinazione del perimetro urbano, si fa derivare l'attribuzione del coefficiente di maggiorazione alle sole aree interne al perimetro.

Non può opporsi al riguardo l'incensurabilità del criterio, di natura discrezionale, adottato dal legislatore ordinario, in quanto essa trova un limite nel rispetto delle norme costituzionali dettate a garanzia dei diritti del cittadino. E nella specie sussiste la violazione dell'art. 3, comma primo, Cost., in quanto in situazioni sostanzialmente omogenee, stante la contiguità e l'identità della destinazione delle aree, vengono disposti trattamenti differenziati, attribuendo, senza adeguata ragione, la maggiorazione dell'indennità di esproprio solo ai suoli posti all'interno del perimetro urbano, riconoscendo così per questi la rilevanza della loro destinazione edilizia e negandola per gli altri, in identità di situazioni.

Meritevole di considerazione è pure un altro aspetto di incongruità del sistema (v. ord. n. 688 del 1978), fonte pure esso di disparità di trattamento. L'art. 15 della legge n. 865 del 1971, come sostituito dall'art. 14

---

materia di provvedimento avente altra natura. Non si è mai dubitato che si verta in tema di concessione (cfr. SANDULLI, *op. loc. citati*) per la costituzione di terreni in riserva di caccia (art. 59 r.d. 5 giugno 1939, n. 1016), pur essendo legittimati ad ottenere la concessione soltanto i proprietari ed i possessori dei terreni, così come non si è mai dubitato che si tratti di concessione per la licenza di coltivazione di tabacchi, anche se legittimati ad ottenere la licenza non possono che essere il proprietario, il possessore o chi, comunque, detenga legittimamente i terreni.

Né a far ritenere che lo *jus aedificandi* inerisca ancora alla proprietà ed alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a richiedere ed ottenere la concessione per costruire può valere la considerazione, fatta dalla Corte Costituzionale, che la concessione non adempirebbe a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza di costruzione. Se il legislatore, nell'ambito dei poteri ad esso attribuiti dalla Costituzione, ha ritenuto di porre in essere, per la edificazione dei suoli, un istituto, la concessione, diverso, nella definizione e nel concetto, dalla licenza di costruzione, l'interprete non può considerare i due istituti analoghi, in considerazione che l'uno non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'altro, senza violare il precetto contenuto nell'art. 12 delle preleggi, secondo il quale, nell'applicare la legge, non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore.

D'altra parte, nello stabilire gli elementi distintivi di un istituto giuridico da un altro non si può aver riguardo alla funzione a cui l'uno o l'altro istituto adempiano ma si deve aver riguardo agli effetti dei due istituti.

E non vi è dubbio che ben diversi siano gli effetti fra il riconoscere fra gli attributi del diritto di proprietà anche lo *jus aedificandi*, sia pure condizionato per il suo esercizio alla autorizzazione della Pubblica Autorità, costituita dalla licenza edilizia, ed il disporre che spetti alla pubblica autorità concedere lo *jus aedificandi*.

L'effetto primario di tale diversa disciplina del diritto di proprietà è proprio quello che non si possa, in sede di determinazione della indennità di

legge n. 10 del 1977, prevede che per i terreni agricoli l'indennità di esproprio sia fissata, sia pure a seguito di opposizione dell'interessato alla liquidazione dell'indennità in base al valore agricolo medio, con specifico riferimento alle colture effettivamente praticate nel fondo espropriato ed anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola.

Si stabilisce così l'esatto criterio che l'indennità va liquidata in base al valore effettivo del bene espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche e alla sua destinazione economica; l'aver pretermesso tali riferimenti per le aree con destinazione edilizia e adottato per queste criteri astratti e irrazionali, determina un'ulteriore disparità di trattamento tra gli espropriati.

Egualmente fondata appare, infine, la censura di irrazionale disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimento di espropriazione e proprietari di aree aventi identiche caratteristiche e poste nella stessa zona, i quali possono disporne in regime di libera contrattazione. La disparità di trattamento non può essere

---

eventuale esproprio, riconoscere come esistente, al fine di indennizzarne la perdita, un diritto, lo *jus aedificandi*, che prima della concessione non esiste.

Né può avere rilievo quanto afferma il SANDULLI (*op. loc. cit.*) e cioè che lo *jus aedificandi* nascerebbe in virtù degli strumenti urbanistici e dell'entrata in vigore dei programmi di attuazione e delle disposizioni di esonero dal programma, perché tali strumenti e programmi valgono, semmai, a conferire al suolo il carattere di edificabilità ma non il diritto ad edificare, che viene *concesso* dalla Pubblica Autorità.

(2) Le statuizioni di cui al punto secondo non sono certamente in contrasto con i precedenti insegnamenti della Corte, contenuti nelle sentenze n. 61 del 1957 « di fronte alla necessità di coordinazione del pubblico interesse privato, l'indennità garantita dall'art. 42 della Costituzione non può significare l'integrale risarcimento ma solo il massimo di contributo e di riparazione, che nell'ambito degli scopi di generale interesse la pubblica amministrazione può garantire nell'interesse privato »); n. 91 del 1963 (« L'indennizzo previsto dall'art. 42, comma terzo, Cost., in qualunque modo lo si voglia configurare deve pur sempre rappresentare un serio ristoro del pregiudizio economico risultante dalla espropriazione »); n. 22 del 1965 (« data la preminenza dell'interesse pubblico, l'indennizzo non rappresenta un integrale risarcimento del pregiudizio subito dal proprietario, bensì il massimo di contributo e di riparazione che la pubblica Amministrazione può garantire nell'interesse privato »).

Solo che, nella determinazione della indennità per le espropriazioni previste negli artt. 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 e 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, in applicazione di tali principi e di quelli affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza che si annota, potrebbe tenersi conto del valore della edificabilità, quando il suolo espropriato sia già compreso in un programma pluriennale di attuazione, ma non certo del valore dello *jus aedificandi* prima che tale diritto sia stato *concesso* dalla competente pubblica autorità.

GIOVANNI ALBISINNI

ragionevolmente giustificata con riferimento agli oneri che accompagnano la concessione di edificare (art. 3 legge n. 10 del 1977), i quali dovrebbero servire a perequare le due situazioni. Come è stato già osservato in dottrina, è quanto mai difficile che il sistema adottato riesca ad impedire la traslazione degli oneri stessi a carico degli acquirenti delle unità immobiliari costruite, affrancandone così il costruttore.

Le esposte considerazioni assorbono ogni altra censura.

La dichiarazione di illegittimità va estesa all'art. 19, comma primo, della legge n. 10 del 1977 (che estende le nuove norme in materia di indennità di esproprio e di occupazione ai procedimenti in corso se la liquidazione dell'indennità non sia divenuta definitiva) e all'art. 20, comma terzo, della legge n. 865 del 1971, come modificato dall'art. 14 legge n. 10 del 1977 (che prevede l'applicazione delle stesse norme per la determinazione dell'indennità di occupazione di urgenza) nonché all'articolo unico della legge 27 giugno 1974, n. 247, nella parte in cui, convertendo in legge con modificazioni il d.l. 2 maggio 1974, n. 115, ne modifica l'art. 4, estendendo l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle Province, dei Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico, anche non territoriali.

CORTE COSTITUZIONALE, 15 febbraio 1980, n. 17 - *Pres.* Amadei - *Rel.* Andrioli. Amico (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Carafa).

Corte Costituzionale - Locazione di immobili urbani - Controversia in materia di equo canone - Tentativo obbligatorio di conciliazione - Giudizio in via incidentale di legittimità costituzionale - Inammissibilità.

(Cost., artt. 24 e 25; l. 21 luglio 1978, n. 392, artt. 43 e 44; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 23).

Una autorità giurisdizionale è legittimata a sollevare incidente di legittimità costituzionale solo nel corso di un « giudizio »; non è tale il procedimento per l'esperimento del tentativo di conciliazione previsto dall'art. 44 *della legge* 27 *luglio* 1979, *n.* 392.

(*omissis*) La questione di costituzionalità per violazione degli artt. 24 e 25 Cost. coinvolge gli artt. 43 e 44 della legge 392/1978, il primo dei quali

dispone che la domanda concernente controversie relative alla determinazione, all'accertamento e all'adeguamento del canone locatizio non può essere proposta — pena l'improcedibilità rilevabile anche d'ufficio, in ogni stato e grado del procedimento — se non è preceduta dalla domanda di conciliazione minuziosamente regolata nell'art. 44. (*omissis*).

Sebbene il tentativo obbligatorio di conciliazione in esame sia strutturalmente diverso dal tentativo di conciliazione facoltativo previsto per il procedimento ordinario avanti il conciliatore (art. 320 c.p.c.) e dalla stesso tentativo obbligatorio di conciliazione previsto per i processi a rito speciale del lavoro (art. 420, comma primo, c.p.c., richiamato *in subiecta materia* dall'art. 46 legge 392/1978) e sia, sempre sul piano strutturale, affine, ma non identico (basta riflettere che il giudice può essere affiancato da due esperti, uno per ciascuna delle parti, che possono scegliersi anche nell'ambito delle organizzazioni di inquilini o proprietari) al tentativo di conciliazione non contenzioso disciplinato dagli artt. 321 e 322 c.p.c. e 68 e 69 d. a. c.p.c., ritiene la Corte che il procedimento disciplinato nell'art. 44 non sia tale da conferire ai competenti giudici singoli, che ne sono investiti, legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità delle norme disciplinatrici di detto tentativo. Perché tale presupposto si realizzi non basta che l'incidente sia sollevato dinanzi ad una autorità giurisdizionale, ma è necessario che tale iniziativa sia esplicata nel corso di un giudizio (art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87). Senonché è questa caratteristica ambientale che difetta nella presente specie, in cui il giudice non adotta alcun provvedimento, ma si limita ad esercitare attività mediatrice tra le parti affinché queste attingano la conciliazione che, se raggiunta, precluderà il giudizio, né, ove il tentativo non giunga in porto, può affrontare l'esame del merito, del quale — occorre ribadirlo — non è investito. Così decidendo, non contraddice la Corte al non recente ma pur sempre valido orientamento, che la indusse a dire legittimato il giudice a sollevare questioni di costituzionalità nell'esercizio della giurisdizione volontaria (sent. 11 marzo 1958, n. 24) perché questa attività sfocia, pur in difetto di necessario contrasto tra le parti, in un provvedimento, nel pronunciare il quale il giudice, pur non dando vita all'accertamento a tutti gli effetti, di cui all'art. 2909 c.c., è soggetto soltanto alla legge; provvedimento, di cui invano si andrebbe in traccia nel tentativo di conciliazione, sia esso stragiudiziale o no, in cui (lo si ripete) il giudice si limita a mediare le contrapposte pretese (l'efficacia di titolo esecutivo deriva al verbale di raggiunta conciliazione automaticamente dalla legge), né compie attività istruttorie utilizzabili nel successivo giudizio di merito (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 22 aprile 1980, n. 60 - *Pres.* Amadei - *Rel.* Astuti. Galimberti ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

Obbligazioni - Saggio degli interessi legali - Insensibilità alla svalutazione monetaria - Legittimità costtiuzionale.

(Cost., artt. 3 e 47; cod. civ., art. 1284).

L'interesse legale, nel vigente regime normativo, può avere carattere corrispettivo o risarcitorio, ma non ha di regola funzione reintegrativa del valore delle somme di denaro oggetto della prestazione principale, erose dall'inflazione; la disposizione secondo cui il saggio degli interessi è fissato nella misura del cinque per cento all'anno (art. 1284 cod. civ.) non contrasta con gli artt. 3 e 47 Cost. (1).
(Omissis).

(*omissis*) Sarebbe fuori luogo, ai fini del giudizio di costituzionalità della norma denunciata, approfondire qui la natura e funzione, controversa in dottrina come in giurisprudenza, degli interessi legali, richiesti con domanda accessoria a pretese giudiziali aventi ad oggetto crediti di valore o rispettivamente di valuta, come quelle formulate nelle due liti a cui si riferiscono le ordinanze di rimessione; gli interessi richiesti in entrambe le ipotesi, qualificabili come interessi moratori o come danni-interessi (senza che occorra qui indagare sul loro carattere compensativo o risarcitorio), sono puntualmente regolati dalla disposizione dell'art. 1224, primo comma, del codice civile, per cui nelle obbligazioni pecuniarie (sempreché non siano stati convenuti interessi in misura superiore, applicabile anche in caso di mora), essi sono comunque dovuti nella misura legale stabilita dall'art. 1284, anche se il creditore non provi di aver sofferto alcun danno; mentre al creditore che dimostri di aver subito un danno maggiore compete, a norma dello stesso art. 1224, secondo comma, « l'ulteriore risarcimento ». E sono ben noti gli sviluppi interpretativi in base ai quali la recente giurisprudenza della Corte di cassazione ha ammesso criteri presuntivi in ordine alla prova della sussistenza del danno, con riguardo alle normali possibilità di impiego e rimunerazione del denaro offerte dal mercato. Per quanto concerne, d'altra

(1) Anche nella sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha avuto ben presente la necessità di salvaguardare il cosiddetto principio nominalistico e le disposizioni legislative che ad esso si collegano. Esplicite sia l'affermazione che nella « delicata materia » monetaria (e del credito) al carattere politico delle « scelte » fa riscontro un doveroso *judicial self restraint*, sia una sostanziale « presa d'atto » dei temperamenti introdotti dalla giurisprudenza recente e meno recente della Corte di cassazione.

parte, le obbligazioni di risarcimento del danno da fatto illecito, occorre ricordare che anche il ritardo della riparazione si ricollega causalmente all'evento dannoso, e rientra quindi nel danno risarcibile ai sensi dell'art. 2056 c.c.; nel qual caso gli interessi moratori possono essere riconosciuti solo per il periodo successivo alla valutazione e liquidazione giudiziale del danno.

Tale essendo la disciplina legislativa in materia di interessi di mora e di risarcibilità dell'eventuale maggior danno prodotto dal ritardo nell'adempimento, imputabile al debitore, appare evidente l'infondatezza delle considerazioni svolte nelle ordinanze di rimessione circa l'incostituzionalità del disposto dell'art. 1284, primo comma, c.c., per la disparità di trattamento che sarebbe determinata dal divario tra il saggio degli interessi legali e il più elevato livello raggiunto, nelle attuali contingenze, dagli interessi convenzionali (*omissis*).

Nemmeno possono accogliersi i rilievi dell'ordinanza del pretore di Piombino, circa la disparità di trattamento che si verificherebbe tra creditori e debitori per il fatto che il saggio legale degli interessi è inferiore al tasso di svalutazione annuale della moneta. È incontestabile ed universalmente noto che il deprezzamento della moneta incide sul valore reale dei rapporti di credito-debito in valuta: ma gli effetti della svalutazione monetaria rispetto alle obbligazioni pecuniarie (specie se a medio o lungo termine) potranno eventualmente richiedere misure della più varia natura, non necessariamente l'aumento del saggio degli interessi legali. A prescindere da ogni possibile riserva sul valore della tradizionale distinzione tra interessi moratori e interessi corrispettivi, in rapporto all'identità o diversità della rispettiva funzione, sembra certo che l'interesse legale, nel vigente regime normativo, può avere carattere corrispettivo o risarcitorio, ma non ha di regola funzione reintegrativa del valore delle somme di denaro oggetto della prestazione principale, erose dall'inflazione.

Privo di fondamento è anche il richiamo al parametro offerto dall'art. 47 della Costituzione, con l'enunciazione di principio che la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme. Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare (sentenza n. 29 del 1975), la norma costituzionale segna un indirizzo generale, rispetto al quale non può dirsi che la disposizione sul saggio degli interessi legali costituisca puntuale ostacolo, per le considerazioni dianzi svolte, alla tutela del risparmio.

Per vero, la svalutazione monetaria ha, in relazione alla disciplina del saggio degli interessi legali, influenza solo indiretta o mediata, ben diversa da quella che esercita sulle obbligazioni pecuniarie in genere, determinando squilibri di varia intensità tra le posizioni creditorie e debitorie.

È innegabile che in presenza di accentuati processi inflazionistici la misura degli interessi convenzionali è soggetta a rilevanti lievitazioni, sia per effetto della politica di aumento del tasso ufficiale di sconto, normalmente adottata a scopo di restrizione creditizia, sia anche per il conseguente incremento della domanda sul mercato dei capitali. Ma questa constatazione non consente illazioni in ordine alla sospettata incostituzionalità della misura del saggio legale degli interessi.

È ben noto a questa Corte che in altri Paesi della Comunità economica europea il saggio degli interessi legali è stato elevato con recenti provvedimenti, anche in relazione alla misura del tasso ufficiale di sconto. Ma par superfluo osservare che altro è la politica del tasso di sconto praticata dall'istituto di emissione ed altro la disciplina degli interessi legali secondo la legge civile, disciplina che comunque solo al legislatore spetta eventualmente di modificare con scelte di carattere discrezionale. Di fronte al graduale deprezzamento della moneta, specie qualora esso assuma dimensioni patologiche, ben possono essere adottati provvedimenti diretti a contenere determinati effetti, diretti o indiretti, della svalutazione: peraltro, siffatti interventi — come già si è avvertito — « sono sempre frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo, al quale compete di provvedere in sì delicata materia, sulla base di valutazioni di ordine politico, sociale, economico, finanziario, che sfuggono di massima al sindacato di legittimità affidato a questa Corte » (sentenza n. 126 del 1979).

CORTE COSTITUZIONALE, 5 maggio 1980, n. 68 - *Pres.* Amadei - *Rel.* Elia. Sindacato CGIL Scuola e CISL Scuola (avv. Ventura).

Impiego pubblico - Associazioni sindacali di dipendenti pubblici - Tutela giurisdizionale degli interessi delle associazioni sindacali - Inapplicabilità dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3 e 24; l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 28).

Il principio del « buon andamento » (art. 97 Cost.) riguarda non solo l'organizzazione interna dei pubblici uffici, ma anche la disciplina del pubblico impiego; tale disciplina — contesto entro cui i sindacati dei dipendenti pubblici si inseriscono ed operano — presenta persistenti peculiarità le quali valgono ad escludere che il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) esiga l'estensione al settore pubblico dell'art. 28 dello « statuto dei lavoratori ». Pertanto non contrastano con gli artt. 3 e 24 Cost. il predetto art. 28, l'art. 146 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 come modi-

ficato dall'art. 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, l'art. 44 bis *della legge 18 marzo 1968, n. 249 nel testo introdotto dall'art. 20 della citata legge n. 775 del 1970, e gli artt. da 45 a 50 della pure citata legge n. 249 del 1968* (1).

(*omissis*) Le ordinanze, pur denunziando disposizioni diverse, eccepiscono tutte la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. per la non applicabilità dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (« Statuto dei lavoratori ») alle associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato; e pertanto possono essere riunite ed esaminate congiuntamente.

Le questioni non sono fondate. Le ordinanze di rimessione prendono le mosse dalla sentenza n. 118 del 1976 di questa Corte, sentenza che, pur dichiarando non fondate le denuncie di incostituzionalità rivolte contro l'art. 37 dello Statuto in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., non precludeva la possibilità che dal puntuale raffronto della normativa statutaria e di quella dettata per il rapporto d'impiego con lo Stato potesse — per determinati istituti — emergere « una irrazionale ed ingiustificabile diseguaglianza ». Si tratta dunque di accertare, sulla

---

(1) La sentenza in rassegna esamina importanti questioni sollevate — oltre che da altri giudici — dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, con le ordinanze 3 giugno 1976 (in *Gazz. Uff.* n. 346 del 29 dicembre 1976) e 28 ottobre 1976 (in *Gazz. Uff.* n. 100 del 13 aprile 1977), e si collega alla sentenza 20 maggio 1976 n. 118, (in questa *Rassegna*, 1976, 679, con breve nota).

La Corte costituzionale ha affermato con molta chiarezza che « il sistema delle relazioni industriali » non può essere *sic et simpliciter* trasporto nell'ambito delle « relazioni tra Stato-datore di lavoro, i suoi dipendenti ed i sindacati del settore »; e ciò sia per l'assenza di una « contesa sui margini del profitto » (nello stesso senso, cfr. FAVARA, *Ente pubblico economico ed ente pubblico amministrativo, lavoro pubblico e lavoro privato, legge e contratto collettivo*, in questa *Rassegna*, 1977, 749) sia per la impossibilità di operare una netta separazione tra disciplina del pubblico impiego ed implicazioni del principio costituzionale del « buon andamento »; l'opposta tesi, di una possibile indipendenza del rapporto di lavoro pubblico dal rapporto d'ufficio e di una possibile « liberazione » del dipendente pubblico dalla « soggezione particolare » estrinsecantesi in provvedimenti autoritativi è, com'è noto, stata sostenuta — a partire dagli anni sessanta ed in significativa coincidenza con la crescita del movimento sindacale — da M. S. GIANNINI (cfr. *Impiego pubblico, teoria e storia, Enc. dir.*, XX, 302 e segg., e *Diritto amministrativo*, I, 1970, 329-331 e 364 e segg.) e, sulla scorta del suo orientamento, da numerosi Autori (cfr., ad esempio, ROMAGNOLI, *Aspetti processuali dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. trim. dir. prov. civ.*, 1971, 1309).

In ordine alla tutelabilità dinanzi ai giudizi amministrativi delle situazioni soggettive di « interesse legittimo » facenti capo ad organizzazioni sindacali, cfr. la *Relazione dell'Avvocato generale dello Stato per gli anni* 1971-1975 (vol. III, 98) e, anteriormente, FAVARA, *Statuto dei lavoratori, impiego pubblico statale e riparto tra le giurisdizioni ordinarie e amministrative*, in questa *Rassegna*, 1972, 576. Sull'argomento, cfr. anche LEVI SANDRI, *Statuto dei lavoratori ed enti pubblici*, in *Atti delle giornate di studio di Siena*, 1974, 17 e segg.

traccia di questa pronunzia, se si è in presenza, in ordine a singoli disposti dello Statuto, di una diseguaglianza di disciplina ulteriore ed « autonoma » (tale cioè da non trovare alcun ragionevole fondamento pur tenuto conto delle differenze di normativa sussistenti tra impiego statale e lavoro subordinato nell'impresa, differenze che consentivano di dichiarare la non fondatezza della questione relativa all'art. 37). Va poi ricordato che, sempre secondo la citata sentenza, situazioni puntuali di non giustificata diversità di trattamento a danno dei dipendenti statali o dei loro sindacati potrebbero prodursi anche attraverso specifiche « lacune » (ossia per assoluta mancanza di tutela).

Per risolvere le questioni proposte dalle varie ordinanze si deve dunque accertare se la situazione delle associazioni sindacali nell'ambito dell'impiego statale sia identica o simile a quella delle associazioni analoghe, considerate in ordine agli altri rapporti di lavoro; e se le differenze di disciplina siano o meno razionalmente giustificate. I due temi, come è chiaro, sono collegati in modo molto stretto, ma non si risolvono l'uno nell'altro: perché potrebbero darsi situazioni simili, per certi aspetti, ma suscettibili di essere regolate in modo parzialmente diverso in ragione del contesto in cui le situazioni stesse si inseriscono.

Quanto al primo punto è innegabile che, già in dipendenza delle norme contenute negli artt. 39 e 40 della Costituzione, si afferma senz'altro una condizione di fondamentale eguaglianza: ciò vale innanzitutto per i diritti che ne discendono in via diretta, prima di ogni ulteriore specificazione normativa, nonché per le altre situazioni di vantaggio derivanti da diverse disposizioni costituzionali (ad es. diritto di riunione). Un significativo riconoscimento dello *status* sindacale spettante alle associazioni dei dipendenti pubblici si è poi avuto come si specificherà in seguito, con l'introduzione della contrattazione collettiva nell'ambito del pubblico impiego: anche se (e costituisce differenza molto notevole) gli esiti della contrattazione non sono qui immediatamente operativi, dovendo essere assunti in un autonomo atto del potere esecutivo. Per valutare poi se siano razionalmente giustificate le diversità (rispetto agli altri sindacati) che sussistono in tema di tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive da riconoscere alle associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato, è necessario considerare il più ampio contesto del rapporto di impiego statale e delle peculiarità proprie del datore di lavoro in questo rapporto.

Quanto al primo aspetto è da dire che l'esclusione dell'impiego statale dall'area in cui opera il congegno di raccordo normativo *ex* art. 37 Statuto dei lavoratori si fonda in primo luogo sulle consistenti ragioni di ordine testuale, sistematico e sostanziale poste in rilievo nella sentenza n. 118 del 1976; ragioni che si prestano ad essere ulteriormente specificate a proposito dell'art. 28 dello Statuto stesso.

Il processo di convergenza tra la posizione giuridica dei lavoratori privati rispetto a quella dei dipendenti dallo Stato e dagli enti pubblici non economici ha senza dubbio raggiunto degli obbiettivi di grande importanza. Così i lavoratori privati hanno conseguito una garanzia assai elevata in tema di stabilità nel posto di lavoro (art. 7 legge 15 luglio 1966, n. 604; art. 18 Statuto e sent. n. 41/1979 di questa Corte); mentre un fattore rilevantissimo di avvicinamento tra l'impiego pubblico e quello privato è certo costituito dalla contrattazione collettiva, divenuta anche formalmente una fase necessaria del procedimento di determinazione del trattamento economico, e non soltanto economico, dei pubblici dipendenti distinti per grandi categorie (enti ospedalieri: art. 40 legge delega 12 febbraio 1968, n. 132, cui fa riscontro l'art. 33 del decreto legislativo delegato 27 marzo 1969, n. 130 e successive modifiche *ex* art. 47 legge 23 dicembre 1978, n. 833; enti parastatali: artt. 26 e segg. legge 20 marzo 1975, n. 70, d.P.R. 26 maggio 1976, n. 411 e d.P.R. 16 ottobre 1979, n. 509; comuni e provinve: art. 6 d.l. 29 dicembre 1977, n. 946, nel testo modificato in sede di conversione dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43 e d.P.R. 1° giugno 1979, n. 191). Per i dipendenti statali la contrattazione collettiva fu prevista dall'art. 24 della legge 28 ottobre 1970, n. 775, norma che non trovò peraltro applicazione e venne sostituita dall'art. 9 della legge 22 luglio 1975, n. 382. Le regioni hanno autonomamente adottato discipline analoghe; e già nella VII legislatura repubblicana è stato presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge di iniziativa governativa concernente l'assetto della disciplina del pubblico impiego e diretto a introdurre istituti omogenei, anche in questo campo, tra tutti i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici.

Nonostante questi significativi successi (tra l'altro l'art. 54 del cit. d.P.R. 26 maggio 1976, n. 411, concernente gli enti parastatali, richiama, in quanto estensibile, l'art. 28 dello Statuto) il processo di avvicinamento ha ottenuto risultati ancora parziali. Ed infatti, se sta cambiando la matrice dei contenuti nella disciplina del rapporto di impiego statale, con l'estendersi di normative derivanti da contrattazione tra potere esecutivo e sindacati, è pur vero che al tramonto del carattere puramente unilaterale delle regole del rapporto non corrisponde un rilevante accostamento delle discipline prenegoziate ai modelli dominanti nell'impiego privato. Tra l'altro, il persistere di una complessa articolazione per carriere, con la tendenza a progressioni economiche praticamente automatiche dimostra la difficoltà di giungere ad esiti di completa convergenza tra i due « universi » messi a raffronto (né la situazione sembra destinata a radicali mutamenti, ai fini dell'avvicinamento, pur quando si adotti il criterio della « qualifica funzionale »).

È stato senza dubbio meritorio, grazie anche a recenti contributi dottrinali, « liberare » il rapporto di lavoro nell'impiego pubblico dalla

prevaricante sovrapposizione del rapporto c.d. organico o di ufficio, distinguendo nettamente tra i due tipi di relazione per ciò che riguarda la loro disciplina e accentuando le sostanziali analogie tra lavoro alla dipendenza di privati e lavoro prestato agli enti pubblici non economici ed in particolare allo Stato; ma il problema più delicato sorge proprio una volta che si siano operate le necessarie distinzioni. È cioè da chiedersi (non facendo differenza la collaborazione del dipendente in sé, come prestazione retribuita di un'attività manuale o intellettuale) fino a che punto ed in quale ambito soggettivo produca invece diversità l'inserimento del lavoro in una amministrazione, retta dal principio, costituzionalmente prescritto, del « buon andamento ». Tale principio, enunciato nell'art. 97 Cost., non riguarda esclusivamente l'organizzazione interna dei pubblici uffici, ma si estende alla disciplina del pubblico impiego, « in quanto possa influire sull'andamento dell'amministrazione » (sent. n. 124 del 1968, n. 6 in motivazione). In altre parole, è innegabile che la disciplina del lavoro è pur sempre strumentale, mediatamente o immediatamente, rispetto alle finalità istituzionali assegnate agli uffici in cui si articola la pubblica amministrazione.

Ad ogni modo, la disciplina pubblicistica di questi rapporti di lavoro si presenta tuttora come un dato che soltanto il legislatore può immutare. Ed anche se si intendesse privatizzare i rapporti di lavoro con lo Stato non collegati all'esercizio di potestà pubbliche, dovrebbero pur sempre essere conservati come rapporti di diritto pubblico quelli dei dipendenti, cui tale esercizio è o potrebbe essere affidato.

Né si può disconoscere che lo Stato — datore di lavoro si differenzia profondamente dal datore di lavoro, protagonista in senso negativo della fattispecie preveduta nell'art. 28 dello Statuto: il funzionario che sia in posizione di superiorità rispetto ad altri dipendenti statali (preside, provveditore agli studi, ministro della pubblica istruzione, per semplificare) ha caratteristiche strutturalmente diverse dall'imprenditore o dal dirigente d'impresa fiduciario di questi, in quanto non partecipa sotto nessun aspetto ad una situazione conflittuale di natura economica qualificata pur sempre, in modo mediato o immediato, da una contesa sui margini del profitto: e perciò non può accogliersi la proposizione che l'interesse dell'impresa sia dal punto di vista storico l'equivalente nei rapporti interprivati dell'interesse dell'amministrazione-datore di lavoro nei rapporti di pubblico impiego.

Tra l'altro lo Statuto degli impiegati civili assicura un complesso di garanzie assolutamente identico sia ai « superiori », attraverso i quali dovrebbe esprimersi la volontà dello Stato-datore di lavoro, sia ai dipendenti ad essi sottoposti. E del resto l'esperienza di altri paesi fa ritenere che il sistema delle relazioni industriali non può essere puramente e sem-

plicemente sovrapposto alle relazioni tra lo Stato-datore di lavoro, i suoi dipendenti ed i sindacati del settore.

Nel nostro ordinamento si è poi accentuata la differenziazione della tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive afferenti ai rapporti di lavoro per il sopravvenire a favore dei lavoratori *lato sensu* privati (art. 409, n. 5 in particolare, cod. proc. civ.) della legge 11 agosto 1973, n. 533, mentre per i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici non economici è rimasta ferma la disciplina sancita dagli artt. 29, n. 1, 39 r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 e dagli artt. 7, 19 e 21 legge 6 dicembre 1971, n. 1304 (giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato).

È evidente che questa differenziazione di tutela potrebbe creare serie difficoltà (non riducibili a meri inconvenienti) se si applicasse senz'altro l'art. 28 Statuto ai sindacati del pubblico impiego, in tutte le ipotesi nelle quali il comportamento antisindacale del datore di lavoro si realizza attraverso una lesione di diritti inerenti a rapporto di impiego di singoli dipendenti o gruppi di essi.

Le persistenti peculiarità nella disciplina dell'impiego statale (e cioè del contesto in cui si inseriscono i sindacati) sono state poste in evidenza non tanto per giustificare le disparità di trattamento esistenti, quanto per escludere che il principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3 Cost., primo comma, esiga l'estensione pura e semplice della disciplina dell'art. 28 Statuto lavoratori alle associazioni sindacali dei dipendenti dello Stato; estensione che, in definitiva, le varie ordinanze richiedono a questa Corte di realizzare mediante sentenza interpretativa di accoglimento. In altri termini spetta al legislatore operare ulteriori scelte, adottando una delle soluzioni possibili al fine di razionalizzare e riequilibrare il sistema: a prescindere dalla istituzione con legge costituzionale di uno speciale giudice unico per tutte le controversie di lavoro (privato e pubblico, statale incluso), il legislatore potrebbe optare sia per una estensione della giurisdizione del giudice ordinario sia per una riaffermazione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, allargandola alle controversie in cui siano parte i sindacati (con ulteriori « avvicinamenti » ai poteri del giudice civile *ex* Statuto lavoratori e alla riforma del processo del lavoro del 1973).

La soluzione indicata da ultimo era, non a caso, quella accolta, nella VII legislatura, dal citato disegno di legge n. 2079, presentato dal Governo alla Camera dei deputati (art. 33 del progetto).

Com'è noto, la sentenza n. 118 del 1976 prospettava, nella sua ultima parte, l'ipotesi di una denunzia di incostituzionalità, motivata con la violazione degli artt. 3 e 24 Cost. per l'impossibilità da parte dei sindacati dei dipendenti dello Stato di tutelare « il loro interesse al rispetto della libertà sindacale innanzi al giudice amministrativo in sede di giuri-

sdizione generale di legittimità ». Da tale ipotesi, le sezioni unite civili della Cassazione hanno tratto lo spunto per porre nelle loro ordinanze il seguente dilemma: o tutela di diritti sindacali *ex* art. 28 Statuto (previa pronunzia di illegittimità costituzionale in quanto...) o inesistenza di tutela e riduzione delle situazioni soggettive dei sindacati a meri interessi di fatto, nel presupposto che manchino gli elementi di base per individuare interessi legittimi.

Ma le libertà sindacali sono tutelabili, nel settore del pubblico impiego, come avevano ritenuto le Sezioni unite fin dal 1974, in qualità di situazioni di diritto soggettivo proprie ed esclusive del sindacato, attraverso i procedimenti ordinari promossi innanzi al giudice civile; *idest* al di fuori del quadro dell'art. 28. Se poi, in relazione a particolari disposizioni emergessero situazioni di interesse legittimo, esse dovrebbero trovare tutela diretta avanti ai giudici amministrativi. D'altra parte, nella giurisprudenza dei tribunali amministrativi regionali non si nega in linea di tendenza (e non di rado si riconosce in concreto) la legittimazione delle associazioni sindacali e degli ordini professionali a ricorrere e ad intervenire a tutela degli specifici interessi che fanno loro capo, distinti da quelli dei singoli lavoratori o professionisti.

Non esiste dunque la asserita lacuna di tutela giurisdizionale; si è piuttosto dinnanzi a forme di tutela meno rapide e penetranti di quelle previste nell'art. 28 Statuto, ma non perciò incostituzionali.

Va da sé che gli argomenti sviluppati sopra partendo dalla domanda di « estensione » dell'art. 28 valgono « a fortiori » per l'infondatezza delle questioni proposte in relazione agli artt. 146 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, nel testo modificato dall'art. 7 della legge 28 ottobre 1970, n. 775; art. 44 *bis* della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo introdotto dall'art. 20 della citata legge n. 775 del 1970; artt. da 45 a 50 della citata legge n. 249 del 1968, in quanto non prevedono per le associazioni sindacali dei dipendenti statali la tutela giurisdizionale del loro interesse al rispetto della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero (tutela prevista invece per le altre associazioni sindacali in forza dell'art. 28 Statuto).

CORTE COSTITUZIONALE, 20 maggio 1980, n. 72 - *Pres.* Amadei - *Rel.* Reale - Giampaglia (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Chiarotti).

Pena - Diversità del regime sanzionatorio - Discrezionalità del legislatore.
(Cost., artt. 3 e 52; cod. pen. mil. pace, artt. 186 e 189).

La discrezionalità del legislatore (nella specie, nel differenziare il trattamento sanzionatorio della insubordinazione a seconda che verso

superiore ufficiale e verso superiore non ufficiale) non può essere indicata se non nei casi in cui essa travalichi nella irragionevolezza (1).

(*omissis*) I due tribunali *a quibus* ritengono che la differenza del trattamento penalistico, stabilito negli artt. 186 e 189 c.p.m.p., dei reati di insubordinazione con violenza o con minaccia e ingiuria, secondo che essa avvenga nei confronti del superiore ufficiale o non ufficiale, sia sospetta di violazione degli artt. 3 e 52, terzo comma, della Costituzione. Si tratta, affermano i due tribunali, di norme che, avendo la funzione di proteggere la disciplina militare, sono destinate a tutelare l'autorità dei superiori indipendentemente dal loro grado, e quindi non tollerano, senza violazione del principio di eguaglianza e dello spirito democratico al quale deve informarsi l'ordinamento delle Forze Armate, diversità di sanzione edittale in ragione della qualità del superiore offeso. (*omissis*).

Ed è noto che in tutti i numerosi progetti di legge di iniziativa governativa e parlamentare concernenti la riforma del codice penale militare, e tuttora pendenti in Parlamento, viene eliminata la distinzione tra insubordinazione verso superiore ufficiale e insubordinazione verso superiore non ufficiale, giudicandola come una residua discriminazione di casta senza giustificazione, data la nozione unitaria del « superiore ».

Del pari è noto che nella vigente normativa di Stati europei i cui ordinamenti militari non differiscono sostanzialmente da quello italiano (come Francia, Belgio, Germania Occidentale, Svizzera) non è accolta nessuna differenza di trattamento, quanto ai reati di insubordinazione, secondo il grado (ufficiale o non ufficiale) del superiore che subisce l'offesa.

Tutte queste considerazioni, tuttavia, possono certamente avere grande influenza nel determinare, nel senso indicato dalle varie proposte sopra ricordate, la scelta del legislatore. Ma, a giudizio della Corte, si tratta, appunto, di scelta spettante al legislatore, come la Corte ebbe già ad affermare nella sentenza n. 26 del 1979, occupandosi della « sfasatura » derivante dalla dichiarata illegittimità costituzionale della prima parte del secondo comma dell'art. 186 c.p.m.p.

Allontanarsi da tale avviso non si potrebbe senza ritenere irragionevole e priva di ogni motivazione, anche tradizionale, la differente considerazione, quanto alla gravità della insubordinazione, del superiore ufficiale o non ufficiale, o ritenere che quella differenza ripugni total-

---

(1) In ordine all'ambito di discrezionalità del legislatore nella configurazione dei reati e nella determinazione delle sanzioni penali numerose sono state nell'ultimo decennio le pronunce della Corte Costituzionale (sentenze n. 155 del 1971, n. 9 del 1972, n. 119 del 1973, nn. 218 e 271 del 1974, n. 176 del 1976, n. 5 del 1977 e n. 26 del 1979).

mente allo spirito democratico al quale deve informarsi l'ordinamento militare della Repubblica.

Conclusione alla quale la Corte non ritiene che si potrebbe pervenire senza forzare la portata degli invocati artt. 3 e 52 della Costituzione, quale determinata dalla propria giurisprudenza.

La giurisprudenza di questa Corte, infatti, si è, a proposito dei detti parametri costituzionali, consolidata nel senso che la discrezionalità del legislatore non possa essere censurata se non nei casi in cui la stessa travalichi nella irragionevolezza. Nella specie, poi, pur non potendosi disconoscere che il regime sospettato di illegittimità costituzionale sia per più aspetti opinabile, devesi ammettere che la scelta operata per rispettare una radicata tradizione gerarchica, risponde ad uno scopo pur sempre operante nell'ambito della discrezionalità.

CORTE COSTITUZIONALE, 19 giugno 1980, n. 95 (ordinanza) - *Pres.* Amadei - *Rel.* Roehrssen - Baroni (avv. Prosperetti) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice Avv. Gen. Stato Chiarotti).

Corte Costituzionale - Giudizio in via incidentale - Principio di eguaglianza - Limiti nella prospettazione fatta dal giudice « a quo » - Integrazione della questione - Iniziativa della Corte costituzionale - Possibilità.

(Cost., art. 3; d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, conv. con legge 30 novembre 1973, n. 766, art. 3).

Qualora una diseguaglianza può essere eliminata sia nel modo prospettato dal giudice a quo *sia mediante altra soluzione, la Corte costituzionale non è tenuta a formulare il giudizio richiestole in via incidentale rimanendo entro i limiti derivanti dalla ordinanza di rimessione, e può integrare la questione proposta assumendo l'iniziativa di sollevare con propria ordinanza altra questione di legittimità costituzionale* (1).

---

(1) Pronuncia di grande interesse, che merita piena adesione in quanto libera la giustizia costituzionale da deformanti costrizioni ed opportunamente riequilibra il giudizio proposto in via incidentale, consentendo una più corretta applicazione del principio di eguaglianza.

La pronuncia va a collegarsi con la sentenza 18 novembre 1976, n. 226, (in questa *Rassegna*, 1977, 25, con nota), e concorre a realizzare l'auspicio formulato in *L'Avvocatura dello Stato, Studio per il contenario*, 1976, 482 e segg. (e riportato nella nota testè richiamata).

È di tutta evidenza che gli spazi così aperti al giudizio di costituzionalità rendono ancor più impegnativi i compiti dell'Avvocatura dello Stato, e ne potenziano quel « ruolo di sollecitazione » già segnalato nel testè menzionato *Studio per il centenario*. Ivi (a pag. 486) si è scritto: « Meritevole di attenzione sembra soprattutto il ruolo, frequentemente svolto, di sollecitazione di una pronuncia

(*omissis*) *Ritenuto* che con le ordinanze indicate in epigrafe il T.A.R. del Lazio ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 3 del d.l. 1° ottobre 1973, n. 580 (recante « Misure urgenti per l'Università »), convertito, con modificazioni, nella legge 30 novembre 1973, n. 766, nella parte in cui esclude dall'inquadramento nel ruolo dei professori universitari, con la qualifica di straordinari, gli assistenti ordinari che siano stati dichiarati maturi in un concorso a cattedra e nella parte in cui esclude dall'inquadramento, nel suddetto ruolo, gli assistenti ordinari, incaricati di un insegnamento nelle facoltà di medicina e rivestenti la qualifica di primari ospedalieri ai sensi del D.P.R. 27 marzo 1969, n. 129 (recante « Ordinamento interno dei servizi di assistenza delle cliniche e degli istituti universitari di ricovero e cura »);

che dette questioni sono state proposte in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della disparità di trattamento posto in essere dalla norma impugnata nei confronti delle due categorie predette rispetto ai professori aggregati, ai vincitori di concorso a professore aggregato, ai direttori delle scuole autonome di ostetricia, gli aggregati clinici di cui al r.d. 8 febbraio 1937, n. 794 ed ai ternati nei concorsi universitari, i quali tutti in forza della norma impugnata

---

della Corte Costituzionale su aspetti dubbi delle questioni esaminate: la prospettazione di tesi e di opinioni ad opera dell'Avvocatura mira ad arricchire la discussione e ad indirizzarla su aspetti che possono essere stati trascurati o distorti nella ordinanza di rimessione e nelle difese delle parti del giudizio *a quo*, e fornisce in tal modo alla Corte un panorama più completo dei problemi connessi e degli interessi generali coinvolti con la questione di costituzionalità *sub judice*. Tale apporto evidentemente contribuisce ad una più esatta e piena attuazione dei precetti e principi della Costituzione e intende quindi essere costruttivo e stimolante, anche allorché ad un esame superficiale possa apparire rivolto alla mera conservazione della disposizione di legge sottoposta a sindacato.

In questo suo ruolo di sollecitazione, l'Avvocatura dello Stato formula, a ben vedere, valutazioni sostanzialmente simili a quelle formulate dal giudice *a quo* nel rendere l'apprezzamento di "non manifesta infondatezza", ancorché solitamente (ma non necessariamente) di segno opposto. Anche il giudice *a quo*, infatti, non "giudica" sulla fondatezza o meno della questione di costituzionalità, ma esprime un dubbio, solleva un problema, non meramente teorico (dal momento che la questione è rilevante per il giudizio in cui è sollevata) ma in concreto attivamente sollecitatorio di una pronuncia della Corte Costituzionale. E come ai giudici "è fatto obbligo di sospendere il giudizio provocando una pronuncia della Corte, ogni qualvolta dovrebbero applicare norme di dubbia costituzionalità", così le valutazioni formulate dall'Avvocatura in esito ad un autonomo raffronto tra norme legislative e norme costituzionali (che tenga conto anche dei precedenti giurisprudenziali della Corte) debbono essere portate all'esame della Corte medesima ogni qualvolta risultino non manifestamente infondate ».

possono ottenere, a domanda, l'inquadramento nel ruolo dei professori universitari con la qualifica di straordinari;

che le parti private si sono costituite insistendo perché dette questioni siano dichiarate fondate, mentre l'Avvocatura generale dello Stato, costituitasi per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto che siano dichiarate non fondate;

che i giudizi di legittimità sollevati dal giudice *a quo* vanno riuniti, stante l'analogia fra di essi;

Considerato che il T.A.R. del Lazio, nelle ordinanze di rimessione, ponendo a confronto il trattamento previsto dalla norma impugnata per i professori aggregati, i vincitori di concorso a professore aggregato, i ternati in concorsi a cattedra, i direttori delle scuole autonome di ostetricia, gli aggregati clinici e le ripetute due categorie ha rilevato una irragionevole disparità di trattamento fra dette categorie in danno delle ultime due, essendo esclusa solo per gli appartenenti ad esse la possibilità di immissione nel ruolo dei professori universitari con la qualifica di straordinari;

che il dubbio di legittimità costituzionale così prospettato dalle ordinanze di rimessione si riflette anche su altre parti dell'art. 3 del d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, come modificato dalla legge di conversione 30 novembre 1973, n. 766, in quanto la denunciata disparità di trattamento, ove venisse riconosciuta, potrebbe essere eliminata sia immettendo nel suddetto ruolo gli assistenti ordinari dichiarati maturi in concorsi a cattedra e quelli che siano incaricati d'insegnamento nelle facoltà di medicina ed abbiano la qualifica di primari ospedalieri *ex* d.P.R. 27 marzo 1969, n. 129, sia escludendo dall'ammissione in detto ruolo una delle categorie per le quali la norma impugnata prevede la possibilità d'immissione;

che la scelta fra l'una o l'altra soluzione non può dipendere dal modo in cui la questione è stata prospettata nelle ordinanze di rimessione;

che appare perciò necessario — salva ogni pronuncia sul merito — sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del citato d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, nella parte in cui dispone la immissione senza concorso nei ruoli dei professori universitari della categoria degli aggregati clinici di cui al r.d. 8 febbraio 1937, n. 794, obbiettivamente distinta da quelle dei professori di università, in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, che pongono le regole generali del buon andamento della P. A. e della immissione a seguito di pubblico concorso nonché all'art. 33 della Costituzione, sulla posizione delle Università e degli altri Istituti di alta cultura;

che il dubbio di legittimità costituzionale va posto anche in riferimento all'art. 3, primo comma, in quanto la immissione in ruolo senza

concorso accorderebbe alla cennata categoria un privilegio non giustificato;

che la questione appare rilevante e non manifestamente infondata.

p. q. m.

1) *dispone* la trattazione innanzi a sé della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, come modificato dalla legge di conversione 30 novembre 1973, n. 766, nella parte in cui prevede la possibilità d'inquadramento nel ruolo dei professori universitari, con la qualifica di straordinari, degli aggregati clinici di cui al r.d. 8 febbraio 1937, n. 794, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, primo e terzo comma, e 33 della Costituzione;

2) *ordina* il rinvio del giudizio, perché la questione sia trattata congiuntamente alla questione di legittimità costituzionale di cui al numero precedente. (*omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 23 gennaio 1980, nella causa 35/79 - *Pres.* Kutscher - *Avv. Gen.* Mayras - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio nella causa s.p.a. Grosoli (avv. E. Sivieri) ed altri c. Ministero commercio estero - Interv.: Governo italiano (avv. Stato Ferri) e Commissione delle Comunità Europee.

Comunità europee - Tariffa doganale comune - Contingente tariffario comunitario - Carne bovina congelata - Provvedimenti di gestione - Delega agli Stati membri - Limiti.

(Regolamento C.E.E. del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2861, artt. 2 e 3).

Né il regolamento n. 2861/77, né altre norme comunitarie, ostano all'adozione di un sistema di gestione della quota nazionale del contingente tariffario comunitario di carne bovina congelata che si fondi su una pluralità di criteri per la definizione delle varie categorie di operatori e per la fissazione dei quantitativi complessivi ai quali ciascuna categoria ha accesso, a condizione che questi criteri non siano stabiliti in modo arbitrario e non abbiano l'effetto di precludere l'accesso alla quota di cui trattasi a taluni degli operatori interessati (1).

---

(1) La Corte di Giustizia si era già occupata del problema della gestione dei contingenti comunitari di importazione in regime GATT con la sentenza 12 dicembre 1973 emessa, nella causa 131/73 (in *Racc.* 1973, 1555), in giudizio di interpretazione attivato dal Tribunale di Trento in una causa promossa dalla stessa Soc. Grosoli.

In quella occasione aveva affermato il principio che lo Stato membro, affidatario della gestione dell'aliquota nazionale del contingente in base al regolamento comunitario istitutivo del contingente medesimo, non è autorizzato ad usare la delega ricevuta con modalità tali da orientare l'utilizzazione del contingente da parte degli operatori interessati secondo propri fini di politica economica interna, perché ciò attenterebbe alla natura comunitaria del contingente, il cui regime è fissato dal regolamento istitutivo in vista di fini propri della Comunità.

La questione sollevata dal T.A.R. del Lazio e definita con la sentenza in rassegna ha riproposto il problema dei poteri dello Stato membro per la gestione dell'aliquota nazionale del contingente comunitario, ma in una prospettiva ulteriore che, prendendo le mosse dalla suaccennata sentenza, si spinge fino a verificare l'attuazione della garanzia del « libero accesso a tutti gli operatori interessati », cioè del principio enunciato dalla norma comunitaria come regola cui

(*Omissis*) In diritto. - 1. — Con ordinanza 4 dicembre 1978, pervenuta in cancelleria il 1° marzo 1979, il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato C.E.E., tre questioni concernenti l'interpretazione del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1977, n. 2861 (*G. U.* 1977, n. 330, pag. 7), relativo all'apertura, alla ripartizione e alle modalità di gestione di un contingente tariffario comunitario di carne bovina congelata della sottovoce 02.01 A II b) della Tariffa Doganale Comune (anno 1978).

2. — Per il 1978, il regolamento n. 2861/77 ha aperto un contingente tariffario comunitario di carne bovina congelata per un volume totale, espresso in carne disossata, di 38.500 tonnellate. La ripartizione del contingente fra gli Stati membri è indicata nell'art. 2 del regolamento, il quale assegna all'Italia una quota di 11.050 tonnellate.

3. — Nel quarto punto del preambolo dello stesso regolamento si dichiara che, trattandosi di un contingente tariffario di volume relativamente poco elevato, sembra possibile, senza con ciò derogare alla sua natura comunitaria, prevedere, nel caso specifico, un sistema di utilizzazione basato su un'unica ripartizione tra gli Stati membri e che sembra ugualmente opportuno lasciare a ciascuno Stato membro la scelta del sistema di gestione delle proprie aliquote. L'art. 3 del regolamento stabilisce che gli Stati membri adottano tutte le disposizioni utili per garantire a tutti gli operatori interessati stabiliti sul loro territorio il libero accesso alle aliquote che sono loro assegnate.

4. — L'Italia, con decreto del Ministro del commercio con l'estero 20 maggio 1978 (*G. U.* n. 143), modificato con decreto del Ministro del commercio con l'estero 22 giugno 1978 (*G. U.* n. 174), provvedeva a disciplinare l'utilizzazione della propria aliquota da parte degli operatori

---

gli Stati membri sono tenuti ad attenersi nell'esercizio, mediante atti interni, della delega per la distribuzione fra i soggetti richiedenti.

La Corte ha ribadito la inderogabilità di quella destinazione generalizzata ed indiscriminata del contingente, ma nel contempo ha precisato, questa volta in termini positivi, la latitudine del potere di cui dispone lo Stato membro nello stabilire i modi di gestione del contingente al fine della sua ripartizione tra gli operatori interessati.

La Corte ha sostanzialmente condiviso la tesi propugnata dalla difesa del Governo italiano secondo cui il regolamento comunitario istitutivo del contingente, mentre vincola le norme interne ad assicurare l'attuazione del libero accesso, non fissa alcuna condizione limitativa circa i mezzi con cui lo scopo può essere raggiunto.

La Corte ha perciò ritenuto che un qualunque sistema liberamente adottato dallo Stato membro per la distribuzione dell'aliquota nazionale non confligge con l'ordinamento comunitario fintanto che presenti una ragionevole coerenza con la libertà dell'accesso per tutti gli operatori interessati. Il limite insito nella

interessati. Con il decreto modificativo, l'aliquota veniva ripartita come segue: 10 % al Ministero della difesa, 10 % agli enti comunali di consumo in proporzione al numero di abitanti del rispettivo comune, e 80 % alle imprese che svolgono attività commerciale e industriale e ai dettaglianti. Inoltre, il decreto stabiliva che questa ultima quota dell'80 % andava suddivisa fra le imprese che svolgono attività commerciale e industriale ed i dettaglianti secondo i seguenti criteri: 30 % in parti uguali, 10 % sulla base dei pagamenti dell'imposta sul valore aggiunto e 60 % in proporzione alla quantità di carne bovina congelata importata dai Paesi terzi nel 1977 e in proporzione agli acquisti effettuati presso l'ente d'intervento.

5. — Con la prima e la seconda questione, che questa Corte ritiene opportuno esaminare congiuntamente, il Tribunale amministrativo chiede se dal regolamento n. 2861/77 e da altre norme comunitarie possa desumersi l'ammissibilità di un sistema di gestione della quota nazionale del contingente comunitario che si fondi su una pluralità di criteri di suddivisione corrispondenti all'oggettiva difformità delle situazioni degli operatori che vengono in considerazione, e se tali criteri possano consistere nel prestabilire che tre determinate categorie di operatori accedano separatamente a tre distinte frazioni della quota nazionale del contingente comunitario.

6. — Occorre innanzitutto ricordare che, nel 1962, la Comunità si è impegnata, nell'ambito dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (G.A.T.T.), a procedere ogni anno all'apertura di un contingente tariffario comunitario di carne bovina congelata importata da paesi terzi, assoggettata ad un dazio consolidato del 20 %. Tale contin-

---

funzione strumentale viene illegittimamente prevalicato dalla norma interna solo se il criterio o i criteri seguiti per la distribuzione appaiono « arbitrari » cioè palesemente inconferenti allo scopo o addirittura contrari ad esso, se giungano a produrre effetti preclusivi dell'accesso in danno di soggetti a cui non possa negarsi la qualifica di operatori interessati.

Dando questo responso, la Corte sembra aver chiaramente avvertito che la delega alle autorità interne intanto ha un senso in quanto non se ne pretenda un esercizio uniforme da parte degli Stati membri; il che avverrebbe qualora, in sede di interpretazione delle norme comunitarie di istituzione del contingente e di conferimento della delega di gestione, si giungesse a formulare dei veri e propri giudizi di valore circa l'uno o l'altro criterio adottato nei diversi Paesi, che avrebbero il significato di una non ammissibile integrazione della norma comunitaria ad effetto restrittivo della delega agli Stati membri. La diversità dei metodi impiegati da ciascun Paese membro è apparsa giustamente alla Corte una realtà fisiologica legittimata dalle esigenze di adeguamento delle modalità distributive alle condizioni specifiche del mercato di carni bovine presenti nei vari Paesi.

gente viene aperto ogni anno mediante un regolamento del Consiglio, il quale lo ripartisce fra gli Stati membri, lasciando alle autorità nazionali, con disposizioni che si ripetono pressoché identiche, la gestione delle quote ad essi attribuite.

7. — Nella sentenza 12 dicembre 1973 (causa 131/73, *Grosoli*, Racc. pag. 1555), vertente sull'interpretazione dei regolamenti del Consiglio in materia di apertura dei contingenti tariffari comunitari di carne bovina congelata per il 1968 e il 1969, questa Corte ha già avuto modo di affermare che, pur essendo la gestione delle quote affidata agli Stati membri, che devono provvedere alla loro ripartizione secondo le proprie disposizioni amministrative, il rinvio, contenuto nei regolamenti comunitari, a queste disposizioni è necessariamente limitato alle norme tecnico-procedurali volte a garantire in generale l'osservanza dei limiti del contingente e la parità di trattamento dei beneficiari.

8. — Questa interpretazione, che determina i limiti dei poteri delegati agli Stati membri in materia di adozione di provvedimenti per la gestione dei contingenti, va estesa al regolamento n. 2861/77, che ha aperto il contingente tariffario per il 1978. Occorre rilevare, a questo proposito, che il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 3063, relativo all'apertura del contingente tariffario comunitario per il 1979 (*G. U.* n. L 366, pag. 6), lascia del pari agli Stati membri la scelta del sistema di gestione delle quote loro attribuite, precisando però nel preambolo che siffatto sistema deve garantire sia l'uguaglianza e la continuità di accesso di tutti gli operatori interessati della Comunità a detto contingente, sia una ripartizione adeguata dal punto di vista economico.

9. — Nel risolvere le questioni sollevate dal Tribunale amministrativo si deve tener conto di quanto sopra esposto. Certo, come affermato dalla summenzionata sentenza 12 dicembre 1973, eccede i limiti del potere di gestione dello Stato membro il fatto che questo imponga delle condizioni di ammissione al beneficio, le quali mirino al raggiungimento di scopi politico-economici non contemplati dalle norme adottate in sede comunitaria; tuttavia né la lettera o la *ratio* del regolamento n. 2861/77, né il carattere comunitario del contingente tariffario in questione vietano ad uno Stato membro di disciplinare, nell'ambito del proprio potere di gestione, l'accesso degli operatori interessati alla quota attribuitagli. Nelle condizioni specifiche del mercato delle carni bovine congelate sul territorio di uno Stato membro, può rivelarsi utile, se non necessario, ai fini della gestione razionale della quota nazionale, definire le varie categorie di operatori interessati e stabilire in anticipo il quantitativo globale di cui ciascuna di queste categorie potrà fruire.

10. — Siffatto sistema di gestione non eccede i limiti del potere conferito in materia allo Stato membro interessato, purché non precluda a taluni degli operatori interessati l'accesso alla quota di contingente attribuita a questo Stato e purché le varie categorie di operatori e i quantitativi complessivi ai quali queste hanno accesso non vengano fissati in modo arbitrario. Lo Stato membro interessato può essere costretto, per soddisfare queste condizioni, a ricorrere ad una pluralità di criteri.

11. — Orbene, agli importatori abituali di carne bovina congelata non può certo essere precluso l'accesso alla quota nazionale del contingente, ma essi non sono necessariamente i soli operatori economici interessati all'importazione di carne in regime agevolato. Occorre rilevare, a questo proposito, che la nozione di « operatori » interessati, di cui all'art. 3 del regolamento n. 2861/77, ha una portata più vasta della nozione di « importatori » interessati, figurante nei regolamenti precedenti, per esempio all'art. 3 del regolamento del Consiglio 21 dicembre 1976, n. 3167, relativo all'apertura del contingente tariffario comunitario per la carne bovina congelata per l'anno 1977 (*G. U.* n. L 357, pag. 14).

12. — La prima e la seconda questione sollevate dal Tribunale amministrativo vanno pertanto risolte nel senso che né il regolamento n. 2861/77, né altre norme comunitarie, ostano all'adozione di un sistema di gestione della quota nazionale del contingente tariffario comunitario di carne bovina congelata che si fondi su una pluralità di criteri per la definizione delle varie categorie di operatori e per la fissazione dei quantitativi complessivi ai quali ogni categoria ha accesso, a condizione che tali criteri non siano stabiliti in modo arbitrario e non abbiano l'effetto di precludere l'accesso alla quota di cui trattasi a taluni degli operatori interessati.

13. — Con la terza questione, il giudice nazionale chiede se una frazione della quota nazionale, predeterminata in base a criteri di suddivisione, possa essere preventivamente assegnata ad un unico operatore, sia pure con caratteristiche del tutto peculiari.

14. — Alla luce delle considerazioni svolte circa le due prime questioni, la terza va risolta in senso affermativo, a condizione che la posizione dell'operatore economico di cui trattasi venga determinata secondo i criteri che sono stati riconosciuti compatibili con il diritto comunitario. Il fatto che, secondo la legge nazionale, una determinata categoria di operatori sia composta di un unico importante operatore non è atta, di per sé, a dimostrare che i criteri stabiliti da questa legge nazionale siano arbitrari. La soluzione della terza questione si identifica pertanto con quella delle due prime questioni. (*Omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 11 marzo 1980, nella causa 104/79 - *Pres.* Kutscher - *Avv. Gen.* Warner - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Pretore di Bra nella causa fra Pasquale Foglia (avv. E. Cappelli e P. De Caterini) c. Mariella Novello (avv. G. Motzo) - Interv.: Governo francese (ag. Cousin) e Commissione delle Comunità europee (ag. Abate).

Comunità europee - Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato - Controversia apparente davanti al giudice nazionale - Incompetenza della Corte.

(Trattato CEE, art. 177).

La funzione che l'art. 177 del Trattato affida alla Corte di giustizia è quella di fornire ai giudici della Comunità gli elementi di interpretazione del diritto comunitario loro necessari per la soluzione di controversie effettive loro sottoposte. La Corte di giustizia non è competente a pronunciarsi sulle questioni sottopostele da un giudice nazionale, qualora risulti fittizia la controversia portata all'esame di quest'ultimo, per essere le parti d'accordo sul risultato da conseguire (nella specie le parti della causa di merito avrebbero inteso ottenere la condanna del regime fiscale francese dei vini liquorosi attraverso l'espediente di un procedimento dinanzi ad un giudice italiano, indotto a pronunciarsi sul punto per l'inserzione di una determinata clausola nel contratto fra le parti stesse dedotto in giudizio) (1).

---

(1) **L'art. 177 del trattato CEE e la « competenza » della Corte di giustizia delle Comunità europee.**

1. — Da molti anni è stata denunciata alla Corte di giustizia la strumentalizzazione del ricorso all'art. 177 del trattato CEE, più volte utilizzato non per le finalità proprie e specifiche considerate dagli autori del Trattato, ma per ottenere risultati che sarebbero propri del diverso procedimento disciplinato dall'art. 169 del Trattato; così come è stata più volte evidenziata la opportunità di una valutazione della stessa Corte di giustizia, se pur sommaria, sulla effettiva « rilevanza », ai fini della decisione della causa di merito, delle questioni sottoposte al suo esame: valutazione che la Corte di giustizia, nonostante il favorevole orientamento adottato in argomento da taluni avvocati generali, ha sempre ritenuto riservata alla esclusiva competenza dei giudizi nazionali, e che avrebbe certamente condotto, ed in occasioni più significative di quella cui si riferisce la sentenza in *Rassegna*, ad avvertire la speciosità della « controversia » pendente dinanzi al giudice nazionale, e la « inammissibilità », comunque, della domanda di interpretazione pregiudiziale.

2. — Certamente, lo strumentale ricorso al procedimento di interpretazione pregiudiziale disciplinato dall'art. 177 del trattato CEE, ancor più censurabile quando sia utilizzato attraverso le forme della richiesta di ingiunzione di pagamento ai sensi dell'art. 633 e seguenti del codice di procedura civile (cfr.: MARZANO, *L'art. 177 del trattato CEE nel procedimento senza contraddittorio*, in questa *Rassegna*, 1974, I, 358), è in certa misura causato dal proposito degli

(*Omissis*) In diritto: 1. — Con ordinanza del 6 giugno 1979, pervenuta alla Corte il 29 giugno seguente, il Pretore di Bra ha posto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, cinque questioni relative all'interpretazione degli articoli 92, 95 e 177 del Trattato.

2. — La lite pendente dinanzi al Pretore riguarda i costi di spedizione sostenuti dall'attore, sig. Foglia, commerciante in vini residente in Santa Vittoria d'Alba, in provincia di Cuneo, Piemonte, Italia, per inviare a Mentone, in Francia, alcuni cartoni di vini liquorosi italiani, da lui venduti alla convenuta, sig.ra Novello.

---

operatori interessati di ovviare alla inerzia ed alla indifferenza della Commissione delle Comunità europee rispetto a talune disposizioni di diritto interno incompatibili con la normativa comunitaria, che andrebbero denunciate o si sarebbero dovute denunciare con ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato, e la cui eliminazione dalla normativa di diritto interno è stata invece più spesso ottenuta a seguito di sentenze « interpretative » rese dalla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177 del Trattato. Tale possibile spiegazione non costituisce peraltro, sotto il profilo giuridico, e con riguardo alla differente *ratio* ed alle differenti finalità delle due norme del Trattato (confuse ed identificate, talora, attraverso una speciosa formulazione dei quesiti « interpretativi »), una adeguata giustificazione del fenomeno, specialmente quando si consideri la pregiudizievole alterazione che viene ad essere determinata, con ricorso all'un procedimento invece dell'altro, ed anche sotto il profilo procedurale, nei rapporti e nelle contestazioni tra la Commissione delle Comunità europee ed i singoli Stati membri.

3. — Da molti anni, comunque, ed in più occasioni, si era segnalata alla Corte di giustizia la esigenza di verificare con maggior rigore, ed eventualmente anche attraverso un esame sommario della rilevanza delle questioni proposte, la ricorrenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 177 del trattato CEE; e la resistenza della Corte a prendere in utile considerazione i vari argomenti di volta in volta a tal fine dedotti inducono in effetti a presumere che fosse la stessa Corte di giustizia a favorire ed agevolare il ricorso all'art. 177 del Trattato, in coerenza con la esigenza di assicurare comunque la corretta interpretazione ed applicazione del diritto comunitario, e fosse essa stessa convinta della necessità di rimediare in qualche modo alla censurabile inerzia della Commissione delle Comunità europee.

Con riguardo ai precedenti della questione sorprende, perciò, la sentenza in rassegna, con la quale la Corte di giustizia sembra aver finalmente avvertito quanto fosse strumentalizzato il suo ruolo di corretto « interprete » del diritto comunitario; così come lascia perplessi, quanto meno, il raffronto della ipotesi cui la sentenza si riferisce con le precedenti occasioni nelle quali tale possibile strumentalizzazione era stata espressamente denunciata, apparendo invero di maggiore gravità, sotto il profilo in esame, le domande di interpretazioni rivolte attraverso il noto espediente della richiesta di decreto ingiuntivo (e quindi senza alcun preventivo contraddittorio con l'altra parte interessata) o quelle proposte dal giudice nazionale, come nella vertenza cui si riferisce la sentenza resa dalla Corte di giustizia nella causa 52/76, *Benedetti*, prima ancora di consentire alla parte interessata di partecipare al giudizio di merito: ipotesi in occasione delle quali, tuttavia, la Corte di giustizia, affermando la propria

3. — Dal fascicolo risulta che nel contratto di vendita concluso fra il Foglia e la Novello si era stipulato che non sarebbero stati posti a carico della Novello eventuali tributi pretesi dalle autorità italiane o francesi e contrari al regime di libera circolazione delle merci fra i due paesi, o comunque non dovuti. Il Foglia inseriva una clausola analoga nel suo contratto con l'impresa Danzas, da lui incaricata di trasportare a Mentone i cartoni di vini liquorosi; detta clausola stabiliva che gli stessi tributi illegittimi o non dovuti non sarebbero stati posti a carico del Foglia.

« competenza » (che non era stata nemmeno messa in discussione), non è andata oltre il riconoscimento della opportunità di un preventivo contraddittorio dinanzi al giudice nazionale, senza in alcun modo compromettere, comunque, la possibilità per il giudice nazionale di proporre questioni anche in difetto di contraddittorio.

4. — Non può d'altra parte ritenersi, certamente, che la differente impostazione adottata nella decisione in rassegna sia dovuta al fatto che nella causa di merito si discutesse, tra cittadini di uno Stato membro, della compatibilità con le norme comunitarie di un regime fiscale di un altro Stato membro, essendo evidente che nell'ambito dell'ordinamento comunitario nessuna utile discriminazione sarebbe ipotizzabile a seconda che le parti del giudizio di merito siano o no cittadini dello Stato membro la cui normativa sia in discussione.

È evidente, invero, che nel procedimento pregiudiziale definito con la sentenza in rassegna il Governo francese (che difatti nessuna obiezione ha sollevato in ordine all'ammissibilità della domanda di interpretazione) ha avuto le stesse (ridotte) possibilità di difesa di cui ha di norma potuto usufruire il Governo italiano nei procedimenti originati da altre analoghe « fittizie » e strumentali « controversie »; e se pur dalle stesse conclusioni dell'avvocato generale sembrerebbe potersi desumere quanto abbiano invece di fatto influito i precedenti di fatto della causa di merito, farebbe quindi torto alla visione « comunitaria » della Corte di giustizia la supposizione che il riferimento a normativa di Stato membro diverso da quello delle parti in causa abbia potuto assumere rilievo determinante ai fini della decisione adottata.

5. — Non può condividersi, comunque, l'impostazione stessa seguita dalla Corte di giustizia, la prospettiva in ragione della quale, cioè, la Corte ha ritenuto che l'affermato carattere « fittizio » della causa pendente dinanzi al giudice nazionale comportasse la sua « incompetenza » a pronunciarsi sulle questioni proposte nel provvedimento di rinvio.

Anche a prescindere dal contrasto di tale prospettiva con l'orientamento in precedenza adottato dalla Corte in merito alla « rilevanza » o meno, ai fini della decisione della causa di merito, delle questioni sottoposte al suo esame (orientamento che non ha oltretutto impedito alla Corte di risolvere in altre occasioni i soli quesiti a suo avviso effettivamente rilevanti, o ad « indirizzare » il giudice nazionale con una differente impostazione delle questioni proposte), è evidente, infatti, che la mancanza dei presupposti di applicabilità dell'art. 177 del trattato CEE comporta la « inammissibilità » della domanda di interpretazione pregiudiziale (o tutt'al più, a voler seguire la differente terminologia adottata dalla Corte di giustizia, la sua « irricevibilità »), e non certo la « incompetenza » della Corte, non potendo di tale « competenza » discutersi quante volte vengano in

4. — L'ordinanza di rinvio constata che materia del contendere è soltanto la somma pagata a titolo di imposte di consumo al momento dell'introduzione dei vini liquorosi nel territorio francese. Dal fascicolo e dalla discussione svoltasi dinanzi alla Corte di giustizia appare che tali imposte di consumo sono state pagate dalla Danzas all'amministrazione francese senza proteste né reclami, che la nota di spese per la spedizione presentata dalla Danzas al Foglia, e da questi saldata, com-

---

rilievo, siano o no esse « ammissibili », questioni di interpretazione di norme comunitarie.

6. — Quali poi siano, nel giudizio relativo alla causa di merito, le conseguenze della declaratoria di « incompetenza » della Corte di giustizia non è certo agevole stabilire, specialmente quando si consideri che il giudice nazionale ha egli stesso il potere, quando non si tratti di giudizio di ultima istanza, di decidere le questioni di interpretazione, e anche di dichiarare, anzi, la invalidità delle norme comunitarie: competenza propria, e quindi potere di « disapplicare » le norme comunitarie ritenute invalide, che deve aver avuto rilevante incidenza nelle valutazioni in base alle quali la Corte di giustizia ha com'è noto affermato il potere del giudice nazionale di « disapplicare » le norme di diritto interno in contrasto con la normativa comunitaria (sentenza 9 marzo 1978, resa nella causa 106/77, *Simmenthal*, in questa *Rassegna*, 1978, I, 179, con nota di commento).

Il giudice nazionale invero, ove non condivida la valutazione della Corte di giustizia sul carattere « fittizio » della controversia, si dovrebbe trovare costretto a risolvere direttamente le questioni di interpretazione proposte; così come ad una diretta valutazione dovrebbero considerarsi autorizzati anche i giudici nazionali degli eventuali successivi gradi di giudizio, risultando soddisfatto l'onere di investire delle questioni di interpretazione la Corte di giustizia, e dovendo d'altra parte escludersi che la decisione della Corte vincoli il giudice nazionale anche relativamente all'affermato carattere strumentale della controversia di merito; ed è evidente che se tali conseguenze possono non assumere concreta rilevanza nella fattispecie cui si riferisce la sentenza in rassegna (e la cui decisione non condurrebbe comunque al risultato pratico che le parti si proponevano di conseguire con l'intervento della Corte di giustizia), differente valutazione potrebbe risultare necessaria in altre eventuali analoghe occasioni nelle quali dovesse la Corte di giustizia affermare, in base alla stessa impostazione, la propria « incompetenza ».

7. — In definitiva, la sentenza in rassegna, se pur sintomatica del proposito della Corte di giustizia di non consentire più lo strumentale ricorso al procedimento di interpretazione pregiudiziale (e da accogliere quindi, sotto questo profilo, con favorevole valutazione), appare d'altra parte censurabile sia per la ravvisata possibilità di un apprezzamento di merito sulla portata della causa pendente dinanzi al giudice del rinvio (con valutazione nella quale non appare oltretutto considerata l'ipotesi dell'azione di mero accertamento), sia per la impostazione in base alla quale dalla mancata ricorrenza dei presupposti di applicabilità dell'art. 177 del trattato CEE viene fatta derivare la « incompetenza » della Corte di giustizia (e non la inammissibilità della domanda di interpretazione pregiudiziale).

È auspicabile, comunque, che la Corte di giustizia, con una più severa verifica dei presupposti di applicabilità dell'art. 177 del trattato CEE, e senza

prendeva l'importo di detti tributi, e che la Novello rifiutava di rimborsare quell'importo al Foglia, richiamandosi alla clausola espressamente convenuta nel contratto di vendita riguardo alle imposizioni illegittime o non dovute.

5. — I mezzi difensivi dedotti dalla Novello sono stati intesi dal Pretore nel senso che contestassero, dal punto di vista dell'art. 95 del Trattato CEE, la validità della legislazione francese concernente le imposte di consumo sui vini liquorosi.

6. — L'atteggiamento del Foglia nel corso del procedimento dinanzi al Pretore può essere qualificato come neutrale. Il Foglia ha in effetti

---

peraltro ricorrere ad inammissibili interferenze in valutazioni proprie ed esclusive dei giudici nazionali, rilevi e denunci anche in altre e più censurabili occasioni il tentativo di strumentalizzare, con artificiosi espedienti, il ricorso al procedimento di interpretazione pregiudiziale di cui all'art. 177 del trattato CEE.

8. — Si ritiene utile pubblicare, qui di seguito, e perché possano essere con maggiore immediatezza avvertiti i termini della questione ed i criteri ai quali è ispirata la decisione in rassegna, le conclusioni dell'avvocato generale Warner, di rilevante interesse, e nelle quali appare implicitamente riconosciuta, comunque, la discutibilità, quantomeno, del differente criterio in altre occasioni seguito dalla Corte di giustizia.

ARTURO MARZANO

Conclusioni dell'avv. gen. Warner.

Signor Presidente, signori Giudici,

La presente causa ha origine da una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte dal Pretore di Bra, in Piemonte. Da come è stata dibattuta la causa sembra sollevare, principalmente, problemi familiari, relativi all'interpretazione dell'art. 95 del Trattato CEE ed alla relazione fra tale articolo e gli artt. 92 e 93 del Trattato. A mio avviso essa solleva questioni preliminari di importanza più generale, relative al campo di applicazione del'art. 177 del Trattato.

I fatti sono i seguenti.

Il 1° febbraio 1979 la sig.ra Mariella Novello, che risiede a Magliano Alfieri, in Italia, ordinava al sig. Pasquale Foglia, commerciante di vini di Santa Vittoria d'Alba, sempre in Italia, un certo numero di casse di vini italiani da consegnare, a titolo di dono, alla sig.ra Anna Cerutti, a Mentone, in Francia. I vini erano di diverse qualità, ma rientravano tutti nella definizione di « vino liquoroso » di cui al n. 12 dell'allegato II al regolamento (CEE) del Consiglio n. 337/79, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Tale definizione riguarda, in sostanza, vini arricchiti di alcool prodotti nella Comunità. Il contratto fra la sig.ra Novello e il sig. Foglia conteneva una clausola espressa, secondo la quale alla sig.ra Novello non sarebbero state addebitate eventuali imposte pretese dalle autorità italiane o francesi e « contrarie alla libera circolazione delle merci tra i due paesi o comunque

sostenuto che l'importo corrispondente alle imposte di consumo francesi non poteva in nessun caso essere a suo carico, poiché, se le imposte erano state riscosse legittimamente, esse dovevano essere corrisposte dalla Novello; mentre sarebbero state a carico della Danzas se illegittime.

7. — Questo punto di vista ha indotto il Foglia a chiedere al giudice nazionale di integrare il contraddittorio mediante la chiamata in causa dell'impresa Danzas quale terzo interessato alla controversia. Il giudice ha tuttavia ritenuto preliminare alla decisione su tale richiesta la solu-

---

non dovute ». Il sig. Foglia incaricava della consegna del vino un'impresa di trasporti, la Danzas S.p.A., che chiamerò « Danzas ». Il contratto fra il Foglia e la Danzas conteneva una clausola relativa ad eventuali oneri indebiti, corrispondente a quella del contratto fra la Novello ed il Foglia. La Danzas consegnava regolarmente il vino alla sig.ra Cerutti e il 31 marzo 1979 inviava al Foglia una fattura per spese di trasporto e per altri oneri. Nella fattura figurava la somma di 148.300 lire per imposte che la Danzas aveva dovuto pagare al momento dell'importazione del vino in Francia. Il sig. Foglia pagava per intero la fattura e il 7 aprile 1979 citava in giudizio dinanzi al Pretore la sig.ra Novello per ottenere il pagamento della fattura. La Novello pagava prontamente al Foglia la somma richiesta, tranne le 148.300 lire che, a suo dire, erano state riscosse illegittimamente dalle dogane francesi e pertanto, ai termini della clausola espressa contenuta nel contratto, non dovevano esserle addebitate. Il Foglia chiedeva quindi che il Pretore disponesse la chiamata in causa della Danzas, al fine di integrare il contraddittorio, sostenendo che, o le imposte francesi in questione erano state legittimamente riscosse, nel cui caso la Novello avrebbe dovuto pagarle, oppure erano state percepite illegittimamente, nel tal caso sarebbero state a carico della Danzas, ma in nessun caso l'onere ne sarebbe ricaduto sul Foglia stesso. Il Pretore tuttavia respingeva l'istanza e, con ordinanza in data 6 giugno 1979, rinviava a questa Corte.

Come risulta dal'ordinanza di rinvio, il Pretore considera determinante per la sua decisione il punto se i tributi francesi riscossi sul vino al momento della sua importazione in Francia fossero compatibili con il diritto comunitario. Egli ritiene, in particolare, che dalla soluzione di questo problema dipenda la soluzione da dare alla questione dell'eventuale integrazione del contraddittorio mediante chiamata in causa della Danzas.

Ad avviso del Pretore, le imposte francesi in questione non sono tasse di effetto equivalente, poiché « non sono state riscosse in ragione del fatto dell'importazione, ma nel quadro di un complesso regime impositario interno destinato a colpire tanto i prodotti importati che quelli nazionali ».

Pare che ai sensi della legislazione francese i vini liquorosi si suddividano in tre categorie.

La prima categoria è quella dei « vins doux naturels ». Essi sono soggetti (o almeno lo erano all'epoca) ad un accisa di 22,50 FF per ettolitro di vino e ad un « droit de consommation » (imposta di consumo) di 1.790 FF per ettolitro di alcool aggiunto. I « vins doux naturels », secondo la definizione di cui all'art. 406 del « Code Général des Impôts », debbono essere prodotti con determinate qualità di uve, provenienti da vigneti il cui rendimento annuo non

zione del problema se la riscossione delle imposte di consumo pagate dalla Danzas fosse conforme o contraria alle norme del Trattato CEE.

8. — Le parti della causa principale hanno presentato al Pretore un certo numero di documenti, che gli hanno consentito di prendere in esame la legislazione fiscale francese relativa ai vini liquorosi e ai prodotti comparabili. Il giudice ne ha ricavato la conclusione che tale legislazione sia caratterizzata da una « pesante discriminazione » in danno dei vini liquorosi e dei vini naturali di gradazione elevata italiani, attuata mediante un regime speciale concesso ai vini liquorosi francesi detti

---

superi 40 ettolitri per ettaro. Il tenore alcolico del vino deve essere almeno di 14 gradi e l'alcool aggiunto, che deve essere almeno a 90 gradi, deve corrispondere a non meno del 5 per cento ed a non più del 10 per cento del volume del mosto. Infine chi richieda per il proprio vino la qualificazione come « vin doux naturel », deve indicare l'ubicazione dei vigneti da cui provengono le uve, nonché gli elementi di identificazione degli stessi sul « plan cadastral » (catasto terreni). È pacifico che al presente soltanto vini prodotti in Francia possono ottenere la qualifica di « vins doux naturels », sebbene il Governo francese ci abbia detto di essere pronto, e di esserlo da lungo tempo, a negoziare accordi che permettano a vini provenienti da altri Stati membri, e in particolare dall'Italia, di ottenere tale qualifica. La Commissione asserisce che quasi tutti i vini liquorosi prodotti in Francia sono « vins doux naturels ». I dati a noi forniti all'udienza dal Governo francese sembrano confermare che almeno la parte di gran lunga maggiore dei vini liquorosi prodotti in Francia rientra in tale categoria.

La seconda categoria è quella dei « vins de liqueur à appellation d'origine contrôlée ». In forza di convenzioni bilaterali, concluse dalla Francia con il Portogallo e con la Grecia, sono assimilati a questa categoria il Porto, il Madera e i vini di Samos. Detti vini sono colpiti da un « droit de consommation » di 4.270 FF per ettolitro di alcool, tanto naturale quanto aggiunto. Sembra che, a parte il Porto, il Madera e i vini di Samos, soltanto vini francesi (in particolare il Pineau des Charentes) possano ottenere di essere classificati in tale categoria, per quanto le osservazioni delle parti (comprese quelle della Commissione e del Governo francese) non siano del tutto chiare sul punto.

V'è poi una categoria residuale, che comprende tutti gli altri vini liquorosi, ed in particolare quelli importati in Francia dall'Italia. Essi soggiacciono, non solo al « droit de consommation » di 4.270 FF per ettolitro di alcool, ma anche ad un « droit de fabrication » (imposta di fabbricazione) di 710 FF per ettolitro di alcool. Sono queste, presumibilmente, le imposte che le dogane francesi hanno riscosso sul dono della sig.ra Novello alla sig.ra Cerutti.

Le questioni pregiudiziali proposte alla Corte del Pretore sono le seguenti:

« 1. Visti gli articoli del Trattato di Roma, e gli atti emanati in applicazione di questo, se debba ritenersi che la tassazione applicata in Francia ai vini liquorosi con o senza denominazione di origine di qualità o no, importati dai paesi membri della CEE, sia gravemente discriminatoria ai sensi dell'art. 95 del Trattato, come quella dei vini dolci naturalmente ad alto grado alcolico, con o senza denominazione di origine, importati dagli stessi paesi, dato:

che i vini liquorosi francesi similari o in ogni caso direttamente concorrenti con detti vini sono ivi favoriti con tassazioni di gran lunga

« vini dolci naturali », nonché mediante trattamenti fiscali preferenziali fatti a determinati vini naturali francesi di gradazione elevata recanti denominazione d'origine. Sul fondamento di questa conclusione il giudice ha formulato le questioni sottoposte alla Corte.

9. — Nelle osservazioni scritte presentate alla Corte le due parti del procedimento di merito hanno descritto in modo sostanzialmente iden-

---

inferiori, così come i vini dolci di gradazione complessiva alcoolica elevata naturalmente, importati dai paesi membri della CEE;
che persino certi vini liquorosi importati da questi paesi terzi fruiscono in Francia di tassazioni inferiori a quelle applicate ai vini liquorosi di origine comunitaria.

2. Se tali riduzioni di imposta possono eventualmente essere configurate, ed in che limiti e condizioni, nel quadro dell'art. 92 del Trattato.
3. Se si debba ritenere che una tassazione che sia contraria al diritto comunitario sia per ciò stesso illegittima e quindi la percezione della maggiore imposta sui prodotti importati rappresenti una riscossione indebita, e quindi un pagamento indebito.
4. Se si debba ritenere che tale illegittimità possa essere fatta valere in tutta la Comunità dinanzi ai giudici nazionali di tutti i paesi membri, anche nel corso di un giudizio vertente tra privati.
5. Qualora la risposta al quesito 2. sia affermativa, quali effetti abbia nei confronti dei contribuenti più gravati la mancanza di una autorizzazione in base all'art. 92 del Trattato ».

A mio avviso è logico cominciare dalla quarta delle questioni proposte dal Pretore.

Si comprende facilmente che il Pretore possa essere in dubbio a proposito di una situazione in cui egli è, o comunque si sente, chiamato a decidere della compatibilità con il diritto comunitario di leggi di un altro Stato membro, considerato, in particolare, il fatto che le autorità di tale Stato non sono in alcun modo rappresentate dinanzi a lui.

Non si deve tuttavia dimenticare che tutti i giudici di tutti gli Stati membri sono chiamati a dare effetto al diritto comunitario quando esso sia rilevante per le controversie di cui siano investiti. Quando la decisione di una lite fra privati pendente davanti ad un giudice di uno Stato membro dipenda dalla questione se le leggi di un altro Stato membro siano compatibili con il diritto comunitario, quel giudice è tenuto ad affrontare la questione; a ciò egli non può sottrarsi semplicemente per il motivo che è contestata la validità di leggi di un altro Stato membro. La sua sentenza, tuttavia, avrà valore di *res judicata* soltanto fra le parti in causa e non potrà vincolare lo Stato membro la cui legislazione è stata contestata; né potrà vincolare in base alla dottrina dello « stare decisis » o in base a qualsiasi concezione di « giurisprudenza con valore di precedente », nessun altro giudice della Comunità.

Pertanto, se, nella presente fattispecie, il Pretore avesse accolto l'istanza del sig. Foglia ed ordinato la chiamata in causa della Danzas, e se, integrato il contraddittorio, la Danzas avesse sostenuto la legittimità delle imposte francesi, la questione della legittimità delle stesse sarebbe stata sollevata inevitabilmente ed il Pretore sarebbe stato tenuto a decidere su di essa. In una situazione del genere sarebbe stato corretto che il Pretore, ritenutane l'opportunità, sottoponesse questioni pregiudiziali a questa Corte, sebbene la sua decisione

tico le discriminazioni fiscali che caratterizzerebbero la legislazione fiscale francese in materia di vini liquorosi; le due parti ritengono detta legislazione incompatibile col diritto comunitario. Durante la fase orale del procedimento dinanzi alla Corte, il Foglia ha affermato che la sua presenza in detto procedimento si spiega coll'interesse che ha la sua impresa, sia individualmente, sia in quanto appartenente ad una deter-

---

non potesse vincolare nessun altro, al di fuori del sig. Foglia, della sig.ra Novello e della Danzas.

Ciò che mi sconcerta in questo caso è che, fra le parti del procedimento pendente dinanzi al Pretore, che sono soltanto il sig. Foglia e la sig.ra Novello, non si controverse, in realtà, su nessuna questione di diritto comunitario. Entrambi sostengono che i tributi francesi furono riscossi in violazione di tale diritto. La sig.ra Novello ha a ciò un interesse evidente. L'atteggiamento del sig. Foglia ci è stato spiegato molto chiaramente dal suo avvocato, tanto nelle osservazioni scritte, quanto all'udienza. Si tratta, in sostanza, di questo: nella causa pendente dinanzi al Pretore la sua posizione è neutra. Egli asserisce che le 148.300 lire debbono essere pagate o dalla sig.ra Novello o dalla Danzas e che in nessun caso detta somma può essere posta a suo carico (sebbene in realtà per il momento sia lui ad averla pagata). Come commerciante italiano di vini tuttavia il sig. Foglia ha un interesse più ampio a sostenere che le imposte francesi sono illegittime ed in questo senso ha argomentato davanti a noi con molto vigore il suo avvocato.

Così stando le cose, sorge il problema, a mio parere, se questa domanda di pronunzia pregiudiziale sia ricevibile. L'art. 117 attribuisce a questa Corte competenza a pronunziarsi in via pregiudiziale su questioni di diritto comunitario, « quando una questione del genere è sollevata davanti a una giurisdizione di uno degli Stati membri ». Questa Corte pertanto non è competente a rendere una decisione pregiudiziale in un caso in cui il procedimento pendente dinanzi alla giurisdizione nazionale non fa sorgere, in realtà, nessuna questione di diritto comunitario.

È vero che il secondo comma dell'art. 177 attribuisce poi alla giurisdizione nazionale interessata la facoltà di adire questa Corte « qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione (sul) punto ». Queste parole tuttavia, essendo precedute dalla condizione enunciata nei termini: « Quando una questione del genere è sollevata... », non possono essere comprese nel senso che attribuiscano alle giurisdizioni nazionali una facoltà illimitata di adire questa Corte in via pregiudiziale. Inoltre, il secondo comma deve essere letto alla luce del terzo, che impone alle giurisdizioni nazionali di ultima istanza l'obbligo di chiedere l'interpretazione pregiudiziale, « quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti (ad esse) ». È chiaro che il secondo ed il terzo comma debbono essere visti quali disposizioni parallele, delle quali l'una attribuisce ai giudici inferiori la facoltà, l'altra impone ai giudici di ultimo grado l'obbligo, di rivolgersi a questa Corte quando, e soltanto quando, si presenti effettivamente una questione di diritto comunitario. Ritengo invero che un metodo utile per verificare se una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta ai sensi del secondo comma sia ricevibile è quello di considerare se, qualora la causa pendesse davanti ad una giurisdizione di ultimo grado, detta giurisdizione sarebbe tenuta a rivolgersi a questa Corte.

Sicuramente non è necessario che la questione venga sollevata dalle parti stesse nel procedimento dinanzi al giudice nazionale: può essere sollevata dal

minata categoria di operatori economici italiani, alla soluzione dei problemi giuridici sollevati dalla controversia.

10. — Appare così che le parti della causa di merito intendono ottenere la condanna del regime fiscale francese dei vini liquorosi attraverso l'espediente di un procedimento dinanzi ad un giudice italiano fra due parti private d'accordo sul ritultato da conseguire, che hanno inserito

---

giudice d'ufficio. Tuttavia, almeno in causa civili, in cui siano in gioco gli interessi delle sole parti, deve trattarsi, a mio parere, di una questione sulla quale, una volta sollevata, le parti controvertano. Altrimenti, nel contesto di cause di quel genere, non la si può affatto considerare una questione. Dico: « quando siano in gioco gli interessi delle sole parti »; perché si dovrebbero fare considerazioni diverse qualora, per esempio, l'azione tendesse ad ottenere un « order in rem » (pronunzia che fa stato *erga omnes*) o vi fossero implicazioni di ordine pubblico.

Questa Corte ha sempre interpretato l'art. 177 nel senso che, generalmente, spetti al giudice nazionale valutare la rilevanza delle questioni di interpretazione pregiudiziale. Questa è certamente una norma salutare e non invito Lor signori a discostarsene. Si tratta però soltanto di una regola generale, non di una regola assoluta. Di recente, in causa 22/79 *Greenwich Film Production* c/ *Sacem* (non ancora pubblicata nella Raccolta) ho menzionato alcune precisazioni cui essa è soggetta. Non è necessario che ripeta quanto ho detto là. Certamente non sono a conoscenza di alcun caso in cui la Corte abbia ritenuto che una questione potesse esserle sottoposta nonostante il fatto che le parti del procedimento dinanzi al giudice nazionale concordassero sulla soluzione da dare ad esso e fossero esse sole interessate a detta soluzione.

La Corte, a mio parere, non dovrebbe dar seguito alla questione pregiudiziale, per la buona ragione che essa non ha potuto essere convenientemente dibattuta né dinanzi al giudice nazionale, né dinanzi alla Corte stessa. Con ciò non mi sfugge che abbiamo avuto, nel presente procedimento, il vantaggio di osservazioni sia scritte, sia orali, del Governo francese. Tuttavia la procedura secondo la quale nelle cause ex art. 177 gli Stati membri hanno il diritto di presentare osservazioni alla Corte tramite i rispettivi Governi, non ha lo scopo di porre uno Stato membro nella posizione di unico o principale protagonista della causa, che si tratti dell'una o dell'altra parte, e sarebbe molto scorretto considerarla atta a tale scopo. Può naturalmente accadere che uno Stato membro si trovi fortuitamente in una posizione del genere, ma non dovrebbe esservi posto deliberatamente.

In due modi principali questa Corte può essere investita della questione della compatibilità col diritto comunitario di norme di legge o della prassi amministrativa prevalente in uno Stato membro. L'uno è quello della procedura ex art. 169 del Trattato, avviata dalla Commissione. L'altro è quello della domanda pregiudiziale ex art. 177 proposta da un giudice di quello Stato in un procedimento in cui sia parte la competente autorità dello Stato. In entrambe le procedure lo Stato interessato fruisce di garanzie che ad esso sono negate quale semplice interveniente in una causa pregiudiziale instaurata da un giudice di un altro Stato membro. In primo luogo, la lingua processuale sarà quella in cui sono abituati a lavorare i suoi funzionari ed i suoi esperti giuridici. In secondo luogo, esso avrà avuto, almeno di norma, la possibilità di preparare in modo approfondito la propria argomentazione e di esporla (compresi tutti

una determinata clausola nel loro contratto per indurre il giudice italiano a pronunciarsi sul punto. Il carattere artificioso di questa costruzione è resa più evidente dal fatto che l'impresa Danzas non ha fatto uso dei rimedi offerti dal diritto francese contro l'imposizione al consumo, pur avendone tutto l'interesse, vista la clausola contrattuale da cui era anch'essa legata, e che, per di più, il Foglia ha pagato senza protestare la fattura di detta impresa, comprendente un'importo versato a titolo dell'imposta in questione.

---

i mezzi di prova ritenuti rilevanti) alla Commissione o al giudice nazionale, ancor prima che venga adita questa Corte.

Se è esatto il punto di vista, da me espresso in precedenza, che può accadere, occasionalmente, che il giudice di uno Stato membro, per decidere una causa dinanzi ad esso pendente, si trovi nella necessità di pronunziarsi sulla compatibilità col diritto comunitario della legge di un altro Stato membro e che, in tal caso, correttamene detto giudice sottopone a questa Corte una o più questioni pregiudiziali, si deve ammettere che, in tale situazione, il secondo Stato membro venga privato delle garanzie cui ho fatto riferimento. Se c'è, però, una controversia effettiva fra le parti del procedimento dinanzi al giudice principale, detta mancanza di garanzie deve, a mio avviso, essere tollerata; in primo luogo per evitare un più grave diniego di giustizia nei confronti di dette parti e, poi, perché in quel caso lo Stato membro interessato diverrebbe, normalmente, non l'unico o il principale protagonista per quanto riguarda una parte, ma l'alleato di una delle parti. Naturalmente la possibilità che quella parte non compaia dinanzi alla Corte di giustizia o che, quand'anche compaia, le sue ragioni vengono dedotte male, sussiste, ma sussiste allora come una delle inevitabili imperfezioni della procedura giudiziaria, non perché vi sia stato abuso di detta procedura.

Nelle cause cui, in proposito, ha fatto riferimento la Commissione, cioè la causa 22/76 *Import Gadgets* c/ *L.A.M.P.* (Racc. 1976, pag. 1371) e la causa 52/77 *Cayrol* c/ *Rivoira* (Racc. 1977, pag. 2261), non v'era ragione di ritenere che non sussistesse una controversia effettiva fra le parti.

La causa 244/78 *Union Laitière Normande* c/ *French Dairy Farmers Ltd.* (12 luglio 1979, non ancora pubblicata nella Raccolta) si trova, ritengo, già sulla linea di confine, poiché parti erano una società madre e la sua affiliata, e non pare che la società figlia abbia conteso con molto vigore. Non risulta sia stata dibattuta la questione della ricevibilità della domanda pregiudiziale. Dalla sentenza appare, tuttavia, che la Corte ha affrontato il caso con molta cautela, pronunziandosi su una soltanto delle questioni sottoposte dal giudice nazionale, per il motivo che la pronunzia su tale questione sarebbe stata sufficiente a consentire al giudice nazionale di decidere la causa. Qui, invece, il problema della ricevibilità della domanda pregiudiziale è sollevato, per quanto indirettamente, dalla quarta questione sottoposta dal Pretore.

Una serie di precedenti può sembrare inconciliabile, almeno in parte, con quanto ho detto. È la serie che inizia con la causa 33/70 *SACE* c. *Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana* (Racc. 1970, pag. 1213), comprende le cause 18/71 *Eunomia* c. *Ministero della Pubblica Istruzione della Repubblica italiana* (Racc. 1971, pag. 811), la causa 43/71 *Politi* c. *Ministero delle Finanze della Repubblica italiana* (*ibidem*, pag. 1039), la causa 2/73 *Geddo c. Ente Nazionale Risi* (Racc. 1973, pag. 865), e la causa 162/73 *Birra Dreher* c. *Amministrazione delle*

11. — La funzione che l'art. 177 del Trattato affida alla Corte di giustizia è quella di fornire ai giudici della Comunità gli elementi di interpretazione del diritto comunitario loro necessari per la soluzione di controversie effettive loro sottoposte. Se, mediante accorgimenti del tipo di quelli sopra descritti, la Corte fosse obbligata a pronunziarsi, si arrecherebbe pregiudizio al sistema dell'insieme dei paesi giurisdizionali di cui dispongono i singoli per tutelarsi contro l'applicazione di leggi fiscali contrarie alle norme del Trattato.

Finanze dello Stato (Racc. 1974, pag. 201) e termina con la causa 70/77 *Simmenthal* c. *Amministrazione delle Finanze dello Stato* (Racc. 1978, pag. 1453).

Comune a tutte queste cause è che la Corte era adita mediante domanda di pronunzia pregiudiziale da parte di giudici italiani e che, in ciascun caso, l'ordinanza di rinvio era emessa nell'ambito di procedimenti di tipo ingiuntivo (a quanto pare in base agli artt. 633 e segg. del codice italiano di procedura civile), col risultato che l'intimato non era sentito dal giudice italiano prima dell'emissione dell'ordinanza. Cionondimeno la Corte ha in ciascun caso ritenuto, implicitamente o espressamente, che la domanda di pronunzia pregiudiziale fosse ricevibile. Nella causa *Simmenthal* la Corte ha tuttavia osservato che « può eventualmente risultare necessario, nell'interesse di una buona amministrazione della giustizia, che la questione pregiudiziale sia posta solo in seguito ad un dibattito in contraddittorio ».

Debbo confessare che non trovo questa serie di precedenti molto soddisfacente, per quanto io stesso, nel caso *Simmenthal*, l'abbia accolta, considerando che essa esprimesse la regola da applicare.

In nessuna delle due prime cause sembra essere stata discussa la questione della ricevibilità. Nella prima, la causa *SACE*, si trova un breve riferimento a detta questione nelle conclusioni dell'avvocato generale Römer (a pag. 1227), che pare aver assimilato il procedimento di ingiunzione italiano al procedimento tedesco per ottenere un provvedimento provvisorio, procedimento questo di cui si trattava nella causa 29/69 *Stauder* c. *Città di Ulm* (Racc. 1969, pag. 419). La sentenza della Corte non contiene alcun accenno alla questione. Nella seconda causa, la causa *Eunomia*, non si parla affatto del problema, né nelle conclusioni dell'avvocato generale, né nella sentenza della Corte, sebbene, come rileva l'avvocato generale Dutheillet de Lamothe nelle conclusioni presentate nella terza causa, la causa *Politi*, la Corte sembri aver preso in considerazione il problema nel punto della motivazione relativo alle spese (un punto così oscuro da sfuggire all'attenzione della sezione inglese del nostro servizio di traduzione, quando la sentenza venne tradotta in inglese). Nella causa *Politi*, sulla base della limitata forza di quei due precedenti, l'avvocato generale Dutheillet de Lamothe considerava la questione definita (vedi Racc. 1971, pag. 1054) e la Corte accoglieva la sua tesi (vedi *ibidem* pag. 1048). In causa *Geddo* l'avvocato generale Trabucchi ritornava sul punto (vedi Racc. 1971, pag. 892-893), che la Corte, però, ignorava nella sentenza. Veniva poi la causa *Birra Dreher*, in cui l'avvocato generale Mayras sosteneva legittimamente che la questione era già stata definita dai precedenti, in particolare dalla sentenza della Corte in causa *Politi* e dalle conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi in causa *Geddo* (vedi Racc. 1974, pag. 220-221). La Corte si pronunziava conformemente. C'è infine la causa *Simmenthal*, nella quale, sebbene non abbastanza ardito per affermare, come probabilmente avrei dovuto, che i precedenti erano insoddisfacenti e da riconsi-

12. — Ne consegue che le questioni poste dal giudice nazionale, tenuto conto delle circostanze della fattispecie, non rientrano nell'ambito dei compiti giurisdizionali assegnati alla Corte di giustizia dall'art. 177 del Trattato.

13. — La Corte di giustizia non è quindi competente a pronunziarsi sulle questioni proposte dal giudice nazionale. (*omissis*).

---

derare, rilevavo almeno (citando la causa 52/76 *Benedetti* c. *Munari*, Racc. 1977, pag. 163) che una procedura di tipo non contraddittorio, adottata dai giudici italiani in relazione all'art. 177, sebbene, secondo i precedenti, valida, non era necessariamente auspicabile (vedi Racc. 1978, pag. 1484). A ciò faceva eco la Corte nel passo da me citato.

L'adozione di una tale procedura di carattere non contraddittorio significa non solo che all'intimato si nega la possibilità di dedurre le proprie ragioni dinanzi al giudice nazionale prima del rinvio pregiudiziale, ma anche che il rinvio viene effettuato prima che il giudice nazionale abbia avuto la possibilità di verificare se, in effetti, le parti controvertano su una questione di diritto comunitario. In ciò i precedenti citati non attengono alla tesi che sto ora avanzando. V'è però da osservare che, in ciascuna fattispecie di detta serie di precedenti, eccetto la causa *Eunomia*, al momento dell'instaurazione del procedimento davanti alla Corte, sussisteva una vera controversia fra le parti su una questione di diritto comunitario e c'era un convenuto effettivo (generalmente indicato come il Governo italiano) per dibatterne davanti alla Corte. Nella causa *Eunomia* il problema, semplicemente, non venne considerato. In nessuna fattispecie, del resto, si trattava di una legislazione diversa da quella italiana.

Un'altra causa problematica è la *Benedetti* c. *Munari* cui ho già fatto riferimento. Là pendeva davanti ad un Pretore italiano un procedimento con carattere contraddittorio, ma, a quanto pare, non sussisteva, fra le parti, un vero contenzioso. La loro effettiva controversia era con l'AIMA, un ente pubblico italiano. Il Pretore ordinava l'intervento dell'AIMA, ma disponeva un rinvio a questa Corte prima di sentire la stessa AIMA. Anche in questo caso quindi il giudice sottoponeva una domanda pregiudiziale senza aver prima individuato una questione di diritto comunitario sulla quale le parti contendessero. L'AIMA non era rappresentata dinanzi a questa Corte, ma i suoi interessi erano curati dal Governo italiano. Risulta chiaramente dalla sentenza che la Corte trovò la procedura insoddisfacente. Come avrebbe fatto più tardi nella causa *Union Laitière Normande*, essa ricusava di risolvere tutte le questioni sottoposte con l'ordinanza di rinvio. Nell'insieme non mi sembra che la causa *Benedetti* c. *Munari* sia, per il presente problema, un precedente chiaro, né in un senso, né nell'altro.

Non credo pertanto che, secondo un'analisi rigorosa, Lor signori si discosterebbero da nessuna precedente pronunzia di questa Corte se ritenessero che la Corte non ha competenza in base all'art. 177 per pronunziarsi in una fattispecie in cui fra le parti non sussista alcuna controversia su nessuna questione di diritto comunitario ed in cui non siano in gioco altri interessi che i loro; penso pertanto che Lor signori dovrebbero decidere in questo senso.

Avendo assunto, sulla fattispecie, la posizione esposta, non ritengo di dovermi imbarcare nella discussione delle altre questioni proposte alla Corte dal Pretore e, pertanto, me ne astengo.

I

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 27 marzo 1980, nella causa 61/79 - *Pres.* Kutscher - *Avv. Gen.* Reischl - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Milano nella causa Amministrazione Finanze c. Denkavit italiana s.r.l. (avv. G. M. Ubertazzi e F. Capelli) - Interv.: Governo danese (ag. Lachmann), Governo Italiano (avv. Stato Marzano) e Commissione delle Comunità europee (ag. Fabro).

Comunità europee - Unione doganale - Tasse di effetto equivalente ai dazi doganali - Fine del periodo transitorio - Abolizione - Efficacia diretta - Sentenza interpretativa della Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 177 del trattato - Portata.
(Trattato CEE, artt. 13 e 177).

Comunità europee - Unione doganale - Tasse di effeto equivalente a dazi doganali non dovute - Contestazioni e richieste di rimborso da parte dei contribuenti - Rinvio all'ordinamento giuridico nazionale - Limiti.
(Trattato CEE, art. 13).

Comunità europee - Unione doganale - Tasse all'importazione indebitamente percepite - Traslazione della tassa sull'acquirente della merce - Richiesta di rimborso da parte dell'importatore - Limiti derivanti dal diritto interno - Compatibilità con il diritto comunitario.
(Trattato CEE, artt. 12 e segg.).

Comunità europee - Unione doganale - Tasse indebitamente riscosse - Restituzione al contribuente - Aiuti concessi dagli Stati - Differenze.
(Trattato CEE, artt. 12 e seg. e 92).

L'efficacia diretta dell'art. 13, *n.* 2, *del Trattato CEE, implica la possibilità di proporre, dalla fine del periodo transitorio, alle autorità amministrative o giurisdizionali degli Stati membri, a seconda dei casi, ricorsi diretti contro tasse nazionali di effetto equivalente a dazi doganali, o domande di rimborso di dette tasse, anche per il periodo anteriore al momento in cui tale qualificazione è risultata dall'interpretazione data dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'art.* 177 *del Trattato* (1).

(1-6) La restituzione di somme indebitamente riscosse come forma di risarcimento rilevante nell'ambito dell'ordinamento comunitario.

1. — Le questioni decise dalla Corte di Giustizia con le due sentenze in rassegna (e delle quali la difesa del Governo italiano ha chiesto ed ottenuto una unitaria trattazione nella fase orale del giudizio di interpretazione pregiudiziale) costituiscono espressione di un unico problema di fondo, sulla individuazione del criterio da adottare, nell'ambito dell'ordinamento comunitario,

Spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro di determinare a quali condizioni i contribuenti possano contestare l'errata imposizione di una tassa nazionale di effetto equivalente a un dazio doganale o reclamarne il rimborso, purché tali condizioni non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghi ricorsi di natura interna e non rendano praticamente impossibile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario (2).

Nulla impedisce, dal punto di vista del diritto comunitario, che i giudici nazionali tengano conto, conformemente al proprio diritto interno, della possibilità che tasse indebitamente percepite abbiano potuto essere incorporate nei prezzi dell'impresa assoggettata alla tassa e trasferite sugli acquirenti (3).

L'obbligo a carico dell'amministrazione di uno Stato membro di restituire ai contribuenti che ne facciano domanda, conformemente al diritto nazionale, tasse od oneri non dovuti poiché incompatibili col diritto comunitario, non costituisce aiuto ai sensi dell'art. 92 del Trattato CEE (4).

II

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 27 marzo 1980, nelle cause riunite 66, 127 e 128/79 - *Pres.* Kutscher - *Avv. Gen.* Reischl - Domande di pronuncia pregiudiziale proposte dalla Corte di Cassazione italiana nelle cause Amministrazione Finanze c. s.r.l. Meridionale industria salumi, c. ditta F.lli Vasanelli e c. ditta F.lli Ultrocchi (avv. G. M. Ubertazzi, F. Capelli, L. Cimaschi). Interv.: Governo italiano (avv. Stato Marzano) e Commissione delle Comunità europee (ag. Alessi).

Comunità europee - Corte di giustizia - Sentenze emesse su domanda di pronuncia pregiudiziale - Natura ed effetti ordinari ed eccezionali.

(Trattato CEE, art. 177).

Comunità europee - Riscossione di tasse ed oneri erroneamente non percepiti - Rinvio all'ordinamento giuridico nazionale - Limiti.

(Trattato CEE, art. 5).

L'interpretazione di una norma di diritto comunitario data dalla Corte di giustizia nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dal-

---

nelle ipotesi in cui una errata interpretazione della normativa comunitaria, di carattere generale e comune alle due parti del rapporto doganale, abbia dato luogo a pagamenti non dovuti o a mancata riscossione di somma dovuta.

L'impostazione di principio proposta per il Governo italiano, e già a suo tempo commentata in occasione della causa 33/76, REWE (MARZANO, *Sulla ripe-*

l'art. 177 chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne risulta che la norma così interpretata può, e deve, essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa, se, per il resto, sono soddisfatte le condizioni che consentono di portare alla cognizione dei giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detta norma. Soltanto in via eccezionale la Corte può essere indotta, nella sentenza stessa che risolve la questione d'interpretazione, a limitare la possibilità per gli interessati di far valere la disposizione in tal modo interpretata per rimettere in discussione rapporti giuridici sorti e costituiti anteriormente (5).

Non sarebbe conforme al diritto comunitario una normativa nazionale speciale, relativa alla riscossione delle tasse e degli oneri comunitari, che attribuisse all'amministrazione nazionale, per la riscossione di dette tasse, poteri più limitati di quelli ad essa attribuiti per la riscossione di tasse o di oneri nazionali dello stesso tipo (6).

I

(*Omissis*). - A. - *Le osservazioni del Governo italiano.* — Dopo aver ricordato che le questioni pregiudiziali sono state proposte nell'accordo delle parti al procedimento principale, il Governo della Repubblica italiana rimanda alle osservazioni da esso stesso presentate nella causa 66/79, avente ad oggetto una questione pregiudiziale sottoposta dalla Corte di cassazione italiana con ordinanza 11 gennaio 1979. Tali osservazioni sono state, in sostanza, riassunte come segue nella parte « in fatto » della sentenza nelle cause riunite 66, 127 e 128/79 (*Amministrazione delle finanze dello Stato* c. *Salumi, Vasanelli e Ultrocchi*).

---

tibilità delle somme indebitamente corrisposte per tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, in questa *Rassegna*, 1977, I, 70) risulta dalla sopra trascritta parte in fatto della prima sentenza in rassegna (riprodotta negli stessi termini della seconda sentenza); e la sua validità è stata nei due giudizi contestata dalla difesa della Commissione delle Comunità europee, nonostante fossero state espressamente evidenziate la esigenza di un criterio « comunitario » di soluzione, e la utilità, inoltre, della segnalata impostazione di principio non per la sola ipotesi di indebita riscossione di tasse di effetto equivalente ai dazi doganali, ma anche quando le somme di cui si pretenda la restituzione siano state riscosse in base a norme comunitarie dichiarate poi invalide dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee.

L'impostazione proposta per il Governo italiano è stata criticata dalla difesa della Commissione delle Comunità europee anche all'udienza di discussione orale del 25 ottobre 1979, lo stesso giorno, cioè, in cui la Commissione depositava in Cancelleria le proprie osservazioni per la causa 130/79, EXPRESS DAIRY FOODS LTD., di seguito trascritte, e nelle quali risulta invece sostenuta,

Le questioni sollevate nelle cause 66, 127 e 128/79 e nella causa 61/79, pur riguardando disposizioni del Trattato diverse — e cioè l'art. 177 nelle cause riunite 66, 127 e 128/79 e gli artt. 13 e 92 nella causa 61/79 — hanno lo stesso oggetto, cioè se una disposizione di diritto comunitario debba essere applicata a fatti anteriori ad una sentenza della Corte di giustizia, conformemente all'interpretazione da essa datane nella sentenza stessa.

Il problema di principio sollevato nei due gruppi di cause si era già presentato in occasione del procedimento 33/76 *Rewe* (Racc. pag. 1989), almeno per quanto concerne l'obbligo di restituire somme indebitamente riscosse. Con la sentenza *Rewe,* resa il 16 dicembre 1976, la Corte non aveva, però, avuto motivo di pronunciarsi sulla questione sottopostale esplicitamente nella presente causa.

Sulla portata nel tempo della sentenza interpretativa.

Richiamando e criticando le tesi dedotte nella causa 33/76, il Governo italiano sottolinea, in particolare, che la soluzione da esso proposta derivava dalla sentenza 8 aprile 1976 nella causa 43/75 (*Defrenne,* Racc. pag. 455). In quella sentenza la Corte pur dichiarando l'efficacia diretta

---

e sulla base delle stesse argomentazioni, soluzione di principio analoga a quella già da vari anni sostenuta dalla difesa del Governo italiano.

2. — La questione di fondo esaminata nelle due sentenze in rassegna è stata *medio tempore* riproposta dalla Corte di Cassazione con ordinanza del 5 novembre 1979 (prima cioè della pubblicazione delle due sentenze); e tale ulteriore rinvio pregiudiziale, sollecitato dalla parte privata del giudizio di merito, ha fornito alla difesa del Governo italiano una utile occasione per precisare la propria impostazione di principio, e di sottolineare in particolare, e sempre nel proposito di ricercare una soluzione « comunitaria » e non discriminatoria del problema di fondo, la esigenza di risolvere il problema in termini di responsabilità per la « illecita » riscossione, di danno e di risarcimento (ammissibile se ed in quanto un danno sia stato in concreto subito): prospettiva che consentirebbe di ricondurre nell'ambito di una visione unitaria le varie ipotesi di indebita riscossione di somme, e di adottare una unica, imparziale e soddisfacente soluzione del problema (indifferente alle divergenti normative di diritto interno), e che risulta anch'essa fatta già propria, nelle osservazioni presentate nella causa 66/80, INTERNATIONAL CHEMICAL, dalla Commissione della Comunità europea.

In attesa che sia pubblicata l'ulteriore sentenza che dovrà rendere in argomento la Corte di Giustizia (nella causa 826/79), e con riserva di ulteriore commento della questione, si ritiene quindi utile pubblicare qui di seguito le osservazioni presentate nella nuova causa di interpretazione pregiudiziale, e inoltre, per utile riferimento, le osservazioni presentate dalla Commissione delle Comunità europee nella causa 130/79 (espressamente richiamate nella memoria del Governo italiano).

3. — Con il provvedimento di rinvio il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di giustizia delle Comunità europee di pronunciarsi sulle seguenti questioni:

a) se — alla stregua dei principi ispiratori dell'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci, di corretto giuoco della concorrenza, di non discriminazione fiscale ed in particolare alla stregua delle regole dettate

dell'art. 119 del Trattato CEE, ne limitava l'applicazione nel tempo al periodo successivo alla data della sentenza, salvo nei confronti dei lavoratori che avessero già promosso un'azione giudiziaria o proposto un reclamo equipollente.

Secondo il Governo italiano, i criteri adottati nella causa Defrenne sono validi anche per casi come quello di specie. Se la limitazione dell'efficacia diretta dell'art. 119 è stata decisa per sole ragioni di opportunità, il riconoscimento del diritto alla restituzione di somme versate in un momento in cui non era stato accertato trattarsi di tasse di effetto equivalente a dazi doganali, ma, invece, si riteneva comunemente che gli importi in questione non avessero tale natura, risulta incompatibile non solo con gli scopi dell'art. 13, n. 2, del Trattato CEE, ma anche con quelli del diritto comunitario derivato, a motivo dell'ulteriore alterazione che ne risulterebbe negli scambi intracomunitari.

Prendendo in esame la tesi, espressa, in particolare, dall'avvocato generale nella causa 33/76 (*Rewe*, Racc. pag. 2006), secondo cui la fattispecie all'origine della causa non è analoga a quella sottostante alla sentenza *Defrenne*, il Governo italiano ritiene resti da verificare se, tenuto conto

---

dagli artt. 9, 12 e 13, 92, 93 e 95 del Trattato, e con riferimento al sistema di garanzie assicurato dall'ordinamento stesso, in specie dagli artt. 171, 177 e 189 del trattato, alle situazioni soggettive tutelate da quei principi e da quelle regole — debbá reputarsi incondizionatamente consentito o incondizionatamente vietato, oppure permesso entro determinati limiti ed a date condizioni (individuandosi in quest'ultimo caso quali siano tali limiti e condizioni e quale sia il giudice, comunitario o nazionale, competente ad accertarne la sussistenza in concreto) che gli ordinamenti nazionali, eventualmente anche in modi tra loro difformi, ricolleghino alla riscossione in sede di importazione, prevista da proprie disposizioni, di imposizioni vietate da norme comunitarie come eventualmente poi interpretate dal giudice nazionale, prima, e dalla Corte di giustizia, dopo la legittimazione per il *solvens* a ripetere dallo Stato percettore, con o senza accessori, quanto indebitamente pagato;

b) se e quali — nel caso di soluzione del precedente quesito nel senso della esistenza di un divieto di ripetizione — misure costitutive, idonee a rendere concreta la tutela davanti al giudice nazionale del diritto del *solvens* leso dal non dovuto pagamento, siano compatibili con l'ordinamento comunitario.

4. - La questione di principio proposta dal giudice nazionale è già nota alla Corte di giustizia, dinanzi alla quale è stata già discussa, nelle cause riunite 66/79, 127/79 e 128/79 (e con riferimento ad analoghi quesiti proposti dalla stessa Corte di Cassazione), all'udienza del 25 ottobre 1979.

Nella discussione della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, perciò, la difesa della ricorrente Amministazione ha segnalato la opportunità di differire la trattazione della causa, evitandosi un ulteriore rinvio pregiudiziale, per attendere la pubblicazione della sentenza che la Corte di giustizia si è riservata di emettere in argomento.

La difesa della parte privata, peraltro, ha insistito perché la Corte di giustizia fosse nuovamente investita della questione di principio; e il giudice

delle discriminazioni derivanti dai differenti termini nazionali di prescrizione e di decadenza, non si debba riconoscere, anche in considerazione di quanto disposto dall'art. 6, n. 2, del Trattato, all'onere finanziario conseguente all'obbligo della restituzione, la stessa rilevanza attribuita nella causa *Defrenne* alle pregiudiziali conseguenze di una retroattività totale.

Si tratta, quindi, di verificare, in primo luogo, se, in seguito ad una sentenza della Corte che respinga un'interpretazione fino ad allora comunemente ammessa, gli operatori economici si vedano riconoscere il diritto, non esercitato in precedenza, di non pagare determinati dazi e contribuzioni. Seguendo lo stesso ordine di idee, si tratta, poi, di verificare se, in circostanze analoghe, gli Stati membri si vedano riconoscere il diritto di pretendere somme che prima ritenevano non dovute, allorché da una sentenza della Corte risulti che, in realtà, esse erano legittimamente esigibili.

Per quanto concerne la prima ipotesi, la soluzione può apparire agevole se ci si riferisce alle norme che disciplinano, in ciascun ordinamento nazionale, la *condictio indebiti.* Un riferimento del genere al diritto

---

nazionale ha quindi emanato, ai sensi dell'art. 177, terzo comma, del trattato CEE, l'ordinanza sopra indicata.

5. - La soluzione proposta dal Governo italiano è stata già commentata nella trattazione delle cause riunite 66/79, 127/79 e 128/79 (discusse insieme alla causa 61/79); ed è quindi sufficiente, ai fini della presente memoria, ed in attesa della sentenza che la Corte di giustizia si è già riservata di emettere, richiamare quanto rilevato nella memoria depositata nelle sopra indicate cause e quanto osservato, inoltre, nella relativa fase orale.

6 - L'insistenza della parte privata della causa principale per un ulteriore interessamento della Corte di giustizia, ed il conseguenziale ulteriore provvedimento di rinvio pregiudiziale hanno peraltro fornito una utile occasione per segnalare, in armonia con la impostazione di principio già adottata in precedenti occasioni, altre questioni rilevanti ai fini in esame, e la cui valutazione può risultare utile per una verifica della soluzione da adottare.

Al giudice nazionale è stato infatti chiesto, come risulta anche dal provvedimento di rinvio, di proporre le seguenti questioni:

a) se nell'accertamento della eventuale violazione di norme comunitarie assuma rilievo la normativa di diritto interno, o se la eventuale violazione di norme comunitarie debba essere accertata con esclusivo riferimento alla normativa comunitaria, e quindi considerandosi il solo fatto in cui si concreta la violazione quali che siano le disposizioni di diritto interno in base alle quali tale fatto sia stato commesso;

b) se la violazione di norme comunitarie possa o no avere, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, differenti conseguenze, per le Istituzioni comunitarie, per i singoli Stati membri, e per i cittadini comunitari, a seconda delle particolari disposizioni di diritto interno di ciascuno degli Stati membri;

c) se la violazione di norme comunitarie consistente nella riscossione di somme non dovute comporti l'obbligo dello Stato membro di risarcire il danno subito dal singolo in conseguenza dell'illecito, o se alla restituzione di somme che siano state indebitamente corrisposte (nella comune ed errata

nazionale condurrebbe, tuttavia, a soluzioni divergenti, dato che la possibilità di una restituzione, come rivela la sentenza 26 giugno 1979 (causa 177/78, *Pigs and Bacon Commission* c. *McCarren Ltd.*, non ancora pubblicata) può addirittura essere esclusa dalle norme di diritto interno.

La soluzione deve, quindi, essere trovata nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario. La restituzione di somme riscosse per diritti riconosciuti di effetto equivalente ai dazi doganali deve ammettersi solo a decorrere dalla sentenza della Corte di giustizia che ha dichiarato il diritto riscosso di effetto equivalente ai dazi doganali, o, eventualmente, dalla data della direttiva della Commissione ai sensi dell'art. 13, n. 2, del Trattato CEE.

A sostegno di questa tesi il Governo italiano deduce che la portata del concetto di tassa di effetto equivalente non è stata definita dal Trattato. Alla progressiva abolizione delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali si sarebbe dovuto provvedere, a norma dell'art. 13, n. 2, del Trattato, ad opera degli Stati membri durante il periodo transitorio e secondo un ritmo determinato dalla Commissione mediante direttive ispi-

---

convinzione che fossero dovute) debba essere provveduto, secondo il diritto comunitario, indipendentemente dal tempo trascorso dalla riscossione ed anche quando il relativo onere sia stato già a suo tempo trasferito a terzi;

d) per l'ipotesi di soluzione positiva del secondo quesito e nel caso in cui il terzo quesito debba essere risolto sulla base del diritto nazionale di ciascuno Stato membro, se ricorrano o no ragioni di equità e di sicurezza giuridica, tali da limitare l'obbligo della restituzione, quando l'adempimento di tale obbligo comporterebbe per un singolo Stato membro, sulla base della normativa nazionale, un esborso finanziario di centinaia di miliardi a carico delle finanze statali e si tratti di somme pagate dai singoli operatori in un intero decennio e di somme il cui onere sia stato già all'epoca del pagamento trasferito a terzi.

7. - La rilevanza di tali questioni risulta dalla stessa formulazione dei quesiti; e si auspica quindi che la Corte di giustizia voglia tener conto, oltre che delle significative considerazioni svolte nella motivazione del provvedimento di rinvio, anche delle questioni proposte nella causa principale dalla difesa dell'Amministrazione ricorrente.

La rilevanza di principio della questione già a suo tempo proposta dal Governo italiano (quella cioè sulla stessa ammissibilità, nell'ambito dell'ordinamento comunitario, di una restituzione, ad anni ed anni dalla data della indebita riscossione, di somme il cui onere sia stato già alla data del pagamento trasferito a terzi) risulta sempre più avvertita, del resto, in ambito comunitario, e con riferimento sia a pagamenti imposti da norme comunitarie sia a pagamenti dovuti in base a disposizioni di diritto interno; così come risulta sempre più avvertita, ed anche nelle sentenze della Corte di giustizia (come ad esempio in quella resa il 4 ottobre 1979), la esigenza di discutere in termini di « responsabilità » e di « danno », e quindi la esigenza di ammettere un « risarcimento » soltanto se ed in quanto un « danno » sia stato effettivamente subito e documentato dal singolo; ed è certo significativo, a tale proposito, che la impostazione di principio già in precedenti occasioni pro-

rate alle norme previste dall'art. 14, nn. 2 e 3 ed alle direttive del Consiglio in applicazione di detto art. 14, n. 2. È, in effetti, notorio che la Commissione ha provveduto in concreto all'individuazione delle tasse di effetto equivalente, in base, in un primo tempo, ad un esame analitico delle informazioni fornite dagli Stati membri in risposta ad un questionario specifico ed in seguito in base ad autonoma valutazione. Tale lavoro, per quanto riguarda i sei Stati membri originari, non è stato ancora completato, benché il periodo transitorio sia ormai da parecchi anni interamente decorso e per quanto riguarda le imposizioni dei nuovi Stati membri, è stato appena iniziato.

In materia di politica agricola comune i regolamenti hanno contemplato direttamente l'incompatibilità della riscossione delle tasse di effetto equivalente con l'applicazione del regime dei prelievi, prima ancora che la Commissione adottasse la prima direttiva in materia, in data 15 ottobre 1963, e senza che ci fossero, quindi, indicazioni o precisazioni tali da permettere l'identificazione di dette tasse.

Il Governo italiano pone l'accento sulle esitazioni degli uffici della Commissione e sul fatto che è stato necessario che la Corte precisasse, attraverso una continua evoluzione della sua giurisprudenza, quali requi-

---

posta dal Governo italiano è stata fatta propria dalla stessa Commissione delle Comunità europee, e con le stesse argomentazioni, nella memoria presentata per la causa 130/79: memoria di cui si ritiene utile, per comodità di consultazione, allegare copia alle presenti osservazioni.

8. - Come si è già rilevato in precedenti occasioni, si tratta in effetti di una questione di diritto comunitario che non può essere limitata alla sola ipotesi di somme riscosse in base a norme di diritto nazionale risultate poi incompatibili con la normativa comunitaria, ma investe ogni caso di riscossione non consentita nell'ambito dell'ordinamento comunitario, e quindi anche l'ipotesi di riscossione alla quale sia stato provveduto in base a norme comunitarie successivamente dichiarate invalide; e la questione assume particolare rilievo, anzi, e maggiormente valida appare la soluzione già in precedenti occasioni sostenuta, proprio in questa seconda ipotesi, anche in ragione dei possibili pregiudizievoli riflessi che un eventuale incondizionato obbligo di restituzione determinerebbe nella regolamentazione dei rapporti finanziari tra Stati membri e Comunità europee.

Va tenuto presente, inoltre, che la questione di principio in esame non può essere risolta, come già la stessa Commissione delle Comunità europee ha ammesso nelle conclusioni presentate per la causa 130/79, con l'applicazione del regolamento del Consiglio n. 1430/79, (che entrerà oltretutto in vigore soltanto il 1° luglio 1980), in quanto le norme di tale regolamento, del tutto analoghe a disposizioni già contemplate nelle legislazioni doganali dei singoli Stati membri, sono riferite ad ipotesi diverse da quella in discussione.

9. - Una volta accertato che la norma (nazionale o comunitaria) in base alla quale siano state riscosse somme è in contrasto con il diritto comunitario, assume in definitiva esclusivo rilievo il « fatto vietato » della riscossione non consentita, con il conseguente obbligo di rispondere di tale fatto nei confronti

siti debbano ricorrere per poter riconoscere ad una tassa o ad un diritto riscossi all'importazione effetto equivalente a quello dei dazi doganali. Così stando le cose non si può imputare agli Stati membri la responsabilità del mantenimento in vigore delle tasse di effetto equivalente fino alla pronunzia della sentenza d'interpretazione. Bisognerebbe, altrimenti, ritenere, che ciascun funzionario doganale avrebbe dovuto autonomamente stabilire quali fossero le conseguenze dell'efficacia diretta del divieto di tasse di effetto equivalente, prima ancora che la Commissione adottasse le direttive appropriate e prima della sentenza interpretativa della Corte.

Il Governo italiano sostiene, inoltre, che sussiste una differenza fra il diritto del singolo di non pagare una tassa di effetto equivalente, derivante da una norma comunitaria direttamente applicabile e l'obbligo di restituzione a carico dello Stato, obbligo risultante non tanto dalla disposizione direttamente applicabile, quanto, piuttosto, dalla constatata situazione di « inadempimento ». Il concetto di inadempimento, a motivo delle finalità istituzionali delle Comunità, sembra avere, in diritto comunitario, una portata diversa da quella rilevante per il diritto interno. Lo

---

del singolo che ne sia rimasto danneggiato (e nei soli limiti, quindi, del danno effettivamente subito).

Discutere in termini di « fatto vietato », « responsabilità », « obbligo di risarcimento » e « danno », oltre a risultare coerente con i dati reali di fatto della questione (e a prevenire conseguenze non agevolmente conciliabili con i princìpi ai quali è ispirata la normativa comunitaria), consente in effetti di ricondurre nell'ambito di una unitaria prospettiva le varie ipotesi di indebita riscossione di somme, e di fornire una unica e soddisfacente soluzione del problema di fondo, senza far dipendere la tutela del singolo, in concreto, dalle differenziate normative di diritto interno, ed assicurando al tempo stesso un indiscriminato trattamento sia ai singoli Stati membri sia ai cittadini comunitari (senza distinzioni di nazionalità).

Al singolo operatore non interessa, invero, che il divieto di riscuotere determinate somme sia stato violato in base a norme comunitarie invalide o in applicazione di norme di diritto interno incompatibili con la normativa comunitaria, nessuna differente conseguenza pratica potendo nelle due ipotesi derivare nelle sue relazioni commerciali o nei rapporti con i suoi aventi causa; e se una restituzione può risultare non dovuta quando sia stato provveduto al pagamento in base a norma comunitaria dichiarata poi invalida, (e quindi quando il pagamento, come sembra desumibile dalla sentenza 13 febbraio 1979, nella causa 101/78, Granaria, non si sarebbe potuto in precedenza rifiutare), a maggior ragione dovrebbe il rimborso potersi escludere per somme pagate in base a norme di diritto interno incompatibili con la normativa comunitaria, per somme, cioè, che il singolo operatore avrebbe potuto *ab initio* rifiutarsi di pagare.

10. - Nell'ambito della delineata impostazione di principio, non può negarsi rilevanza, in definitiva, al fatto che l'onere dei diritti inedebitamente pagati sia stato da anni trasferito ai terzi acquirenti dei prodotti importati, che il singolo operatore non abbia in effetti subito un reale pregiudizio per effetto dell'indebito pagamento, e che una restituzione delle somme in suo favore

Stato inadempiente non è stato obbligato dalle istituzioni comunitarie a recuperare gli aiuti od i ristorni all'esportazione concessi violando le norme comunitarie. Un ulteriore argomento è tratto dalla nota n. 75425312 della Commissione del 30 maggio 1975, diffusa in seguito alla sentenza 12 novembre 1974 nella causa 34/74 (*Roquette*, Racc. pag. 1217) e concernente l'interpretazione dell'art. 4 *bis*, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 974/71. In tale nota la Commissione riteneva che, a motivo delle particolari circostanze del caso di specie, gli Stati membri non fossero obbligati a recuperare le somme che non avrebbero dovuto essere erogate se l'articolo di cui trattasi fosse stato interpretato nel senso indicato dalla Corte. Ne consegue logicamente che, nell'ambito di uno stesso rapporto giuridico e con riferimento ad una stessa norma comunitaria, non si può usare un criterio diverso a seconda che certe somme debbano essere recuperate o restituite dalle autorità nazionali. L'obbligo di restituzione non deve, quindi, essere considerato necessaria conseguenza della riscossione indebita.

Il Governo italiano rileva che la soluzione proposta si ispira alla sentenza nella causa 43/75 (*Defrenne*, cit.), in cui la Corte ha fatto, sia

---

si risolverebbe in un imprevisto maggior margine di utile, senza alcuna giustifica economica, e con discriminazione, a seconda delle divergenti normative di diritto interno, definita « scandaleuse » dalla stessa Commissione delle Comunità europee.

Va d'altra parte contestata l'ipotesi, talora pure avanzata, che l'importatore rimanga esposto a richieste di rimborso dei suoi aventi causa (e che tale eventualità possa perciò giustificare una restituzione in suo favore), essendo ovvio che la quota di prezzo corrispondente al diritto doganale indebitamente pagato non ha, nei rapporti con i terzi, un'autonoma rilevanza, della quale possa l'acquirente valersi per pretendere un rimborso.

Così come va negato che una traslazione dell'onere sia impedita quando si tratti di prodotti da vendere a prezzo vincolato, essendo evidente che nella determinazione di tale prezzo vincolato è stato già tenuto conto proprio del diritto doganale indebitamente pagato (in quanto considerato, per errore comune all'Amministrazione ed all'importatore, legittimamente applicabile).

11. - Va infine tenuto presente, in concreto, che il divieto di riscuotere i diritti di cui si discute nella causa di merito si sarebbe dovuto desumere, secondo princìpi venuti in evidenza dal 1972 in poi (e nell'ambito di un orientamento giurisprudenziale non ancora del tutto definito), da norme comunitarie entrate in vigore negli anni 1963-1964; che l'onere dei diritti in questione, pagati e riscossi nella comune convinzione che fossero dovuti, è stato già da anni ed anni trasferito a carico dei terzi acquirenti dei prodotti ed in definitiva a carico dei consumatori (e quindi a carico degli stessi soggetti sui quali dovrebbe gravare, in quanto contribuenti, l'onere della restituzione che fosse in ipotesi dovuta); che la richiesta di restituzione, nella quale si discute nelle numerosissime controversie pendenti in argomento dinanzi ai giudici nazionali, è stata per lo più avanzata negli anni 1973-1974; che le somme da restituire, per miliardi e miliardi di lire, si riferiscono quindi, essendo applicabile in materia la prescrizione decennale, a tutti i pagamenti eseguiti

pure « in via eccezionale », una distinzione esplicita fra la constatazione dell'inadempimento e l'obbligo di eliminare retroattivamente gli effetti pregiudizievoli prodotti dall'inadempimento stesso. Le ragioni che hanno indotto la Corte a discostarsi dal principio dell'efficacia meramente dichiarativa delle sue sentenze, cioè le conseguenze di carattere economico, il comportamento degli Stati membri, la mancata iniziativa della Commissione e l'erronea opinione sull'efficacia della normativa comunitaria applicabile, valgono ugualmente nel campo delle tasse di effetto equivalente a dazi doganali ed, in generale, nel caso di somme riscosse in base ad una erronea interpretazione della normativa comunitaria.

Le conseguenze di carattere economico discendono da una restituzione simultanea di somme riscosse per anni senza alcuna contestazione e nella convinzione che dovessero essere pagate; il pregiudizio sarebbe variabile e discriminatorio, a seconda dei termini di prescrizione e di decadenza previsti da ciascuna legislazione nazionale. Il comportamento degli Stati membri e la mancata iniziativa della Commissione hanno analoga rilevanza, poiché il pagamento e la riscossione delle somme di cui trattasi

---

a partire dagli anni 1963-1964; e che sulle somme richieste in restituzione, e che taluni giudici hanno ritenuto già di dover rivalutare per effetto della svalutazione monetaria intervenuta dal 1964 ad oggi, sarebbero inoltre dovuti gli interessi al saggio del tre per cento « semestrale » e, per gli ultimi anni, al saggio del sei per cento « semestrale ».

12. - Un attuale ulteriore approfondimento delle questioni proposte nell'ordinanza di rinvio, come si è già sopra rilevato, appare peraltro superfluo in questa sede, in attesa di conoscere la pronuncia che la Corte di giustizia si è riservata di emettere per le cause 66/79, 127/79 e 128/79.

Dalla impostazione di principio sopra riassunta risulta evidente, del resto, la risposta proposta per i quesiti del giudice nazionale e per quelli formulati nella causa di merito dall'Amministrazione interessata (v. sentenze 265/78 e 68/79).

Allo stato comunque, e con riserva delle ulteriori indicazioni che risulteranno in seguito possibili, si propone di affermare in diritto, secondo la sintetica formula già utilizzata per l'analoga recente causa 811/79, che la restituzione di somme corrisposte dall'importatore in applicazione di norme comunitarie dichiarate poi invalide o sulla base di norme di diritto interno incompatibili con la normativa comunitaria può essere chiesta soltanto se ed in quanto l'importatore abbia subito un danno in conseguenza dell'indebito pagamento, e soltanto nei limiti del danno effettivamente subito.

ARTURO MARZANO

Conclusioni presentate dalla commissione delle Comunità europee nella causa 130/79 (ag. Wainright).

(*omissis*)

III. *Obligation de restituer*

8. La seconde question posée par la High Court soulève le problème général de l'effet d'un arrêt de la Cour disant pour droit qu'une taxe communautaire

sono stati effettuati nella comune e pacifica convinzione che non vi fosse violazione della normativa comunitaria. Tale argomentazione assume particolare rilievo a proposito del regime dei diritti di visita sanitaria, a ragione della sua complessità. Soltanto nel 1970, quando la normativa comunitaria sulle organizzazioni comuni dei mercati nel settore dei vari prodotti soggetti a visita sanitaria era già da molti anni entrata in vigore, la Commissione assumeva iniziative in materia nei confronti di due soli Stati membri, iniziative rimaste per circa sette anni senza alcun concreto seguito e che sono state riattivate soltanto dopo le varie sentenze rese dalla Corte di giustizia.

Sul trasferimento in avanti della tassa litigiosa.

Il Governo italiano rileva, poi, che la restituzione delle somme corrisposte alle Comunità Europee o agli Stati membri in conseguenza di una erronea interpretazione della normativa comunitaria sarebbe causa di un effettivo arricchimento degli operatori interessati o, più esattamente, di un maggiore ed imprevisto margine di guadagno, avendo essi

---

a été illégalement instaurée. La réponse à cette question d'ordre général ne saurait être donnée *in abstracto*, étant donné qu'elle est fonction de la nature de la taxe, des circonstances dans lesquelles elle a été instaurée ainsi que des motifs et de la formulation de l'arrêt de la Cour. Supposons que la Cour dise pour droit que la fixation d'une taxe à un niveau donné n'est pas valide parce qu'elle enfreint le principe supérieur de droit consacrant l'interdiction de discrimination (1). En pareil cas, l'institution responsable peut avoir la faculté, en application de l'arrêt de la Cour, de réinstaurer la taxe à un niveau inférieur, pour se conformer à l'exigence de non-discrimination énoncée par la Cour.

Supposons encore qu'un régime obligeant les fabricants d'aliments pour animaux à y incorporer du lait écrémé détenu par les organismes d'intervention soit considéré par la Cour comme étant à la fois disproportionné et discriminatoire (2). En raison des particularités du regime qui autorise expressément les fabricants des aliments pour animaux à répercuter l'augmentation des coûts sur leurs acheteurs, il se peut, selon l'argumentation de la Commission (3) sur laquelle la Cour n'a pas encore statué, que la restitution doive être limitée à la partie des coûts qui n'a pas été répercutée sur la clientèle.

9. Les montants compensatoires perçus ou octroyés dans le cadre des échanges intracommunautaires sont considérés, en matière de financement, comme faisant partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles (4). Le système de financement de la politique agricole commune prévoit que les Etats membres sont chargés d'effectuer les opérations et d'ar-

(1) Voir arrêt du 29 octobre 1978, affaires jointes 103 et 145/77, Recueil 1978, p. 2037.
(2) Voir arrêt du 9 juillet 1977 dans l'affaire 114/76 et autres, Recueil 1977, p. 1211.
(3) Voir arrêt du 13 février 1979 dans l'affaire 101/78 (Granaria), Recueil 1979, p. 632.
(4) Règlement (CEE) n. 974/71 du Conseil, article 7, paragraphe 2, tel que modifié par le règlement (CEE) n. 2746/72 du Conseil.

già compreso gli importi corrispondenti nel calcolo dei loro costi di produzione.

Una *restitutio in integrum* che si rivelerebbe, in effetti, più dannosa del pregiudizio che dovrebbe a suo mezzo essere indennizzato è da escludere ugualmente alla luce della normativa comunitaria in materia di concorrenza. La restituzione si risolverebbe in un aiuto agli operatori nazionali che hanno trasferito sui propri clienti l'onere loro indebitamente imposto ed in un ulteriore danno per gli esportatori degli altri Stati membri che hanno già subìto il danno effettivo costituito dalla riduzione delle loro operazioni d'esportazione. Secondo il Governo italiano, l'eliminazione retroattiva di una disparità di trattamento che ha già, di fatto, influito in modo irreversibile sulle relazioni commerciali assoggettandole ad un regime diverso da quello voluto dal legislatore comunitario, produrrebbe un effetto contrario agli obiettivi perseguiti dalle norme comunitarie, nella specie la libera circolazione delle merci nel territorio comunitario ed un regime di libera concorrenza fra gli operatori economici interessati. Va riconosciuta rilevanza, quindi, al principio secondo cui

---

rêter les mesures législatives et administratives nécessaires (5). Certaines règles ont été adoptées au niveau communautaire en ce qui concerne le remboursement des droits de douane, définis comme comprenant les montants compensatoires (6). Ces dispositions prévoient le remboursement des droits supérieurs, pour un motif quelconque, à ceux qui étaient légalement à percevoir, à la condition que la demande de remboursement soit déposée avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la « prise en compte » desdits droits par l'autorité chargée du recouvrement. Lesdites dispositions n'entrent toutefois pas en vigueur avant le 1er juillet 1980 et il n'apparaît pas non plus clairement qu'elles couvrent le cas dans lequel un droit est perçu selon les règles mais sur la base d'un acte législatif déclaré ultérieurement non valide (7).

10. Dans l'affaire dont il est question ici, la Cour a déclaré que le règlement de la Commission établissant des montants copensatoires monétaires sur le lactosérum en poudre était invalide parce qu'il ne répondait pas à une des conditions d'instauration de MCM prévus par le règlement du Conseil sur lequel il était fondé. Il n'existe donc aucun fondement juridique habilitant la Commission à fixer des montants compensatoires à quelque niveau que ce soit et le régime de montants compensatoires ne prévoit pas non plus de dispositions particulières relatives à la répercussion des charges ou des avantages sur les acheteurs. Dans un tel cas, il reste à savoir si un particulier, qui a été obligé de verser un tel montant compensatoire, a droit à

(5) Voir règlement (CEE) n. 729/70 du Conseil, notamment ses articles 4, 8 et 9.

(6) Règlement (CEE) n. 1430/79 du Conseil, notamment article 1er, paragraphe 2, point b, article 2, paragraphe 2, et article 14. Voir également règlement (CEE) n. 1697/79 du Conseil concernant le recouvrement des droits.

(7) Cf. le second considérant du règlement n. 1430/79 qui évoque une « erreur de calcul ou de transcription » ou la « prise en considération d'éléments de taxation inexacts... en ce qui concerne l'espèce, la valeur ou l'origine... ».

cessante ratione legis, cessat et ipsa lex ed all'esigenza di non applicare le norme comunitarie in contrasto con le finalità da esse perseguite.

Per quanto concerne l'ipotesi analoga, ma inversa, in cui l'erronea interpretazione della normativa comunitaria non ha fatto riscuotere diritti doganali invece dovuti è certamente meno agevole, ad avviso del Governo italiano, ritenere rilevanti gli argomenti fatti valere a proposito della prima ipotesi. Una differenza fondamentale è costituita dal fatto che la riscossione di somme dovute, che, per errore, non sono state precedentemente liquidate e riscosse è conforme alla funzione ed alle finalità della normativa interpretata erroneamente e che l'errore dell'amministrazione costituisce proprio il normale e necessario presupposto della richiesta di pagamento suppletivo. Non si può, tuttavia, escludere *a priori* che il principio *cessante ratione legis, cessat et ipsa lex* possa risultare rilevante anche quando si tratti di recuperare, a distanza di anni e con possibile irreversibile pregiudizio degli interessati, diritti doganali che si sarebbero dovuti riscuotere. Argomenti in tal senso si possono trarre dalla succitata nota della Commissione e dalle norme di talune proposte di regolamento

---

un remboursement « automatique ». La Commission est d'avis qu'un tel droit n'existe pas.

11. Cette question doit être tranchée en premier lieu selon les principes du droit communautaire. En effet, le droit au remboursement découle en l'espèce d'une déclaration d'invalidité d'une disposition de droit communautaire. Les conséquences, qui peuvent être extrêmement complexes, doivent donc être réglementées de manière identique dans l'ensemble de la Communauté, compte tenu des objectifs de la législation communautaire et des répercussion générales, tant sur le plan économique que sur le plan administratif. L'objectif devrait être de trouver une solution véritablement communautaire, pour éviter les divergences qui pourraient apparaître si la solution de ce problème était laissée au droit interne (par exemple, la différence de traitement en ce qui concerne la répercussion d'une taxe, voir paragraphe 14 ci-dessous).

Cette question est à distinguer du problème que pose la diversité des règles de procédure, notamment en ce qui concerne les délais prévus par la droit national pour que les particuliers puissent faire valoir leurs droits à répéter les montants de taxes indûment perçues. Ainsi que la Cour l'a considéré tant à propos d'une disposition communautaire (8) que d'une taxe nationale (9) déclaré contraires au droit communautaire, le droit national est applicable en l'absence de règle communautaire expresse en la matière. Toutefois, les raisons qui ont amené la Cour à appliquer le droit national pour résoudre les questions de procédure ne s'appliquent pas véritablement lorsqu'il s'agit de droit matériel.

12. Cette première conclusion étant tirée, il est à noter que le législateur communautaire peut arrêter des règles spécifiques régissant les conséquences

(8) Affaire 26/74 (Roquette contre Commission), Recueil 1976, p. 677, en particulier p. 686.

(9) Voir notamment affaires 33/76 (Rewe) et 45/76 (Comet), Recueil 1976, p. 1989. Voir toutefois également affaire 118/76 (Balkan contre HZA Berlin-Packhof), Recueil 1977, p. 1177.

già presentate, in proposito, dalla Commissione. Anche la comune convinzione degli operatori economici e delle autorità doganali potrebbe essere presa in considerazione, poiché, in tal caso, soltanto gli oneri ritenuti dovuti in base all'interpretazione erronea sono stati trasferiti sui terzi dagli operatori economici interessati, quali costi inclusi nell'ammontare del prezzo.

Secondo il Governo italiano, il principio della tutela dell'affidamento non può, però, giustificare tale soluzione, poiché nessun onere di corretta interpretazione, maggiore o diverso da quello riferibile a qualsiasi altro soggetto di diritto, grava sugli Stati membri, né sussiste a carico dell'operatore interessato alcun obbligo giuridico di adeguarsi ad una interpretazione in ipotesi inesatta. Il principio dell'affidamento non può essere fatto valere a proposito dell'applicazione di norme che hanno la stessa forza vincolante tanto per gli Stati quanto per i singoli.

In conclusione, il Governo italiano propone alla Corte di dichiarare che al diritto di non pagare e al dovere di riscuotere non sono necessariamente corrispondenti, nell'ordinamento comunitario, l'obbligo di resti-

---

pratiques d'une déclaration d'invalidité par la Cour. Il pourrait donc, tant en ce qui concerne les règles de droit matériel que les règles de procèdure, limiter le droit au remboursement d'une taxe dont la base légale a été déclarée non valide par la Cour. En principe, même une mesure *ad hoc* adoptée à la même fin par le législateur devrait être possible, à condition évidemment qu'elle ne soit pas contraire aux principes généraux du droit.

Il convient toutefois d'admettre que dans l'affaire envisagée ici, le législateur communautaire — c'est-à-dire la Commision — s'est abstenu de faire usage de cette faculté. Il n'est pas nécessaire d'examiner les raisons de cette abstention. Il suffit de dire que la Commission n'a pas prévu, avant d'être au courant de la présente affaire, que la question pourrait se poser sous une forme aussi aiguë. Abstraction faite donc de la question de savoir si la Commission pourrait toujours adopter une telle mesure quelque 18 mois après l'arrêt rendu par la Cour et compte tenu de la présente procédure, la question posée par le juge national requiert une réponse.

13. Dans quelles conditions la restitution d'une taxe communautaire perçue sans aucune base légale pourrait-elle être refusée? En l'espèce, il apparaît certain que la taxe a été répercutée par l'exportateur sur son acheteur. Il est également évident que la demande ed remboursement (10) a été présentée (comme le permet le droit anglais, à la différence du droit de nom-

(10) A la connaissance de la Commission, les délais prévus pour présenter une réclamation dans les mêmes circonstances que celles de l'espèce varient considérablement selon les Etats membres:

Italie	10 ans
Royaume-Uni et Irlande	6 ans
Belgique	
Danemark	5 ans
Pays-Bas	2 mois
France	2 mois
Allemagne	1 mois

tuire e, rispettivamente, l'obbligo di provvedere al recupero delle somme non riscosse e che la corretta applicazione retroattiva della normativa comunitaria può essere pretesa, qualora una errata interpretazione, di carattere generale e comune alle due parti del rapporto doganale, abbia dato luogo *medio tempore* a pagamenti non dovuti o a mancata riscossione di somme dovute, soltanto a decorrere dalle date in cui siano intervenute la competente interpretazione della normativa comunitaria e la competente individuazione di profili di contrasto tra tale normativa e le disposizioni di diritto interno (*omissis*).

IN DIRITTO. 1. — Con ordinanza del 1° marzo 1979, pervenuta nella cancelleria della Corte il 13 aprile seguente, il Tribunale civile e penale di Milano ha posto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni di interpretazione degli artt. 13, n. 2, e 92 del Trattato CEE, relative al diritto dei contribuenti di ottenere la restituzione di imposte nazionali incompatibili col diritto comunitario da loro pagate.

2. — Le questioni hanno il seguente tenore:

« *A*) Se sia compatibile con la normativa comunitaria, e in particolare con la *ratio* stessa degli artt. 13, n. 2, e 92 del Trattato CEE, la restituzione delle somme riscosse per diritti doganali (nella specie diritti di visita sanitaria) prima della loro qualificazione da parte delle istituzioni comunitarie come tasse di effetto equivalente a dazi doganali ed il cui

---

breux Etats membres) cinq ans environ après la perception de la taxe et à la suite de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 131/77.

14. Il convient de noter d'abord que le droit des Etats membres ne règle pas de façon identique la question de la répercussion de la taxe. Le droit danois comporte une disposition précisant que la restitution d'une taxe illégalement perçue n'est nécessaire que dans la mesure où la taxe n'a pas été répercuteé (11).

L'on trouve également une conception similaire dans la jurisprudence d'un autre Etat membre (12): toutefois, en règle générale — sauf en droit danois — le fait d'avoir répercuté une taxe ne constitue pas en soi une raison suffisante pour en refuser le remboursement, dans le cadre d'une action du type « condictio indebiti » (« restitution »). Il serait donc difficile d'appliquer une règle différente en droit communautaire.

(11) KARNOV LOVSAMLING, OTTENDE UDGAVE, S. 2101, point III Tilbagesogning af erlagte ydelser.

(12) L'Allemagne. Voir décision du Bundesverwaltungsgericht du 18.12.1973 (publiée dans NJW 1974, page 2247): « Auch der öffentliche rechtliche Erstattungsanspruch ist durch Treu und Glauben begrenzt ».

onere sia stato già a suo tempo trasferito a carico degli acquirenti dei prodotti importati;

B) Se la normativa comunitaria ed in particolare gli artt. 13, n. 2, e 92 del Trattato CEE si oppongano a ciò che, dal divieto e dall'abolizione delle tasse di effetto equivalente ai dazi, discenda un diritto dei singoli a chiedere la restituzione delle somme da essi indebitamente pagate allo Stato e che reciprocamente lo Stato abbia illegittimamente riscosso a titolo di tasse di effetto equivalente, successivamente all'abolizione di tali tasse ad opera del diritto comunitario ma prima della loro qualificazione come tasse di effetto equivalente ai dazi doganali ad opera delle itituzioni comunitarie ».

3. — Esse sono poste nell'ambito di una causa, instaurata nel 1978, che oppone la ditta Denkavit Italiana all'Amministrazione italiana delle Finanze a proposito dell'importo di 2.783.140 lire, versato da detta impresa fra il 1971 ed il 1974 a titolo di tasse sanitarie, conformemente all'art. 32

---

15. Cette conclusione n'empêche cependante pas la Cour d'appliquer, par analogie, la deuxième alinéa de l'article 174 du traité CEE et de préciser quels sont ceux des effets des règlements qu'elle a déclaré invalides qui doivent être considérés comme définitifs (13). Il pourrait y avoir des circonstances particulières susceptibles d'amener la Cour, comme elle l'a déjà fait en reconnaissant l'effet direct d'une disposition du Traité (14), à limiter l'application de sa déclaration d'invalidité en statuant, par exemple, en ce sens que le remboursement d'une taxe déclarée illégale doit être limitée aux réclamations déjà présentées aux autorités nationales avant la date de l'arrête de la Cour. Ce faisant, la Cour appliquerait un principe analogue à celui reconnu par le droit constitutionnel allemand (15) et italien (16), selon lequel les décision administratives définitives et non susceptibles de recours qui sont fondées sur une disposition d'une loi déclarée nulle ne sont pas remises en cause. Compte tenu des effets similaires d'une déclaration d'invalidité au titre de l'article 177 et d'une annulation au titre de l'article 173 (voir partie II ci-dessus), la nécessité d'une application par analogie de l'article 174 deuxième alinéa dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 177, n'est guère contestable.

Le fait que l'arrêt rendu dans l'affaire 131/77 ne comportait aucune limitation de ce genre, ne devrait pas empêcher la Cour d'ajouter une telle réserve à un stade ultérieur dans une autre affaire concernant la question de la non-validité, comme c'est effectivement le cas en l'espèce. En effet, il convient de se rappeler que les conséquences d'une déclaration d'invalidité ne sont souvent pleinement appréciées qu'après l'arrêt de la Cour, avec cette

(13) Cette possibilité semble admise en principe par l'avocat général Capotorti dans ses conclusions du 23 janvier 1979, à la page 12, dans l'affaire 101/78 (Granaria) déjà citée.

(14) Voir affaire 43/75 (Defrenne), déjà citée.

(15) Article 79 paragraphe 2 de la loi sur le tribunal constitutionnel fédéral (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht).

(16) Corte di Cassazione, sezioni unite civili, 22-6-1963, n. 1707 in *Foro italiano* 1963, 1352. Corte Costituzionale, 29-12-1966, n. 127 in *Foro italiano* 1967, page 1.

del Testo Unico 27 luglio 1934, n. 1265, relativo alle leggi sanitarie (Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* 9 agosto 1934, n. 186).

4. — Esse riguardano, in sostanza, la sussistenza e la portata dell'obbligo per gli Stati membri che abbiano riscosso tasse o tributi nazionali, riconosciuti in seguito incompatibili col diritto comunitario, di restituirli a richiesta del contribuente.

5. — Nelle sue osservazioni scritte il Governo italiano pone in rilievo i gravi inconvenienti finanziari che risulterebbero, per gli Stati membri, dall'obbligo di rimborsare agli operatori economici tasse e tributi nazionali, percepiti e versati nel comune convincimento che fossero conformi al diritto comunitario, allorché, trascorsi talvolta alcuni anni, l'interpretazione del diritto comunitario data dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'art. 177 del Trattato rivelasse alle autorità ed ai giudici nazionali una incompatibilità che non era evidente, inducendoli, in forza della preminenza del diritto comunitario, a rifiutare l'applicazione delle disposizioni nazionali in questione.

---

conséquence que la nécessité de limiter les effets d'un arrêt n'apparaît souvent qu'a posteriori (17).

16. Dans l'affaire envisagée, il semble qu'une limitation des effets de la non-validité par une déclaration de la Cour faite en vertu de l'article 174 deuxième alinéa pourrait être justifieé. L'effet cumulé de la répercussion de la taxe et de la possibilité qu'offre le droit anglais de réclamer un remboursement de nombreuses années après la déclaration d'invalidité conduit à une situation très peu satisfaisante pour la Communauté. La différence de traitement entre opérateurs de la Communauté, qui découle en premier lieu des différences entre les règles de procédure (délais), devient particulièrement frappante, voire scandaleuse, lorsqu'il s'agit d'un avantage dépourvu de toute justification économique. Alors que dans les Etats membres où les délais sont très brefs, le remboursement du montant compensatoire monétaire est effectivement limité aux opérateurs qui ont considéré dès le départ que la taxe était injustifiée et qui ont présenté des réclamations avant l'arrêt de la Cour, dans les Etats membres qui prévoient de longs délais, les opérateurs, bien que n'ayant subi aucun dommage du fait de la perception de la taxe, pourraient retirer de l'arrêt de la Cour des avantages qu'on ne peut qualifier que d'« aubaines ». Ces paiements dépourvus de justification économique devraient en outre être faits aux dépens du contribuable européen. Enfin, il ne faut pas oublier que le problème ne se limite pas à la présente affaire. D'autres demandes de remboursement dans des affaires similaires peuvent encore être introduites auprès des tribunaux des Etats membres qui appliquent de longs délais.

(17) Si cet argument n'était pas accepté, les institutions communautaires seraient pratiquement forcées à chaque fois que se pose une questione de validité dans le cadre de la procédure prévue par l'article 177, de demander en dernière ressource l'application de l'article 174 deuxième alinéa.

6. — Così sarebbe specialmente per quanto riguarda un gran numero di tasse — in particolare di controllo sanitario — riscosse alle frontiere, il cui effetto equivalente a quello di un dazio doganale vietato dal Trattato è venuto alla luce soltanto progressivamente nell'ambito dell'interpretazione di tale nozione data dalla Corte di giustizia. La stessa Commissione si sarebbe resa conto delle necessità di termini notevolmente più lunghi di quelli originariamente previsti — cioè la fine del periodo transitorio — per individuare più di 500 tipi di tributi e determinare se avessero o no il carattere di tasse di effetto equivalente a dazi doganali.

7. — Il Governo italiano insiste anche sulle notevoli differenze, da uno Stato membro all'altro, nelle condizioni di esercizio del diritto di agire in giudizio per contestare imposizioni pretese o riscosse irregolarmente o per recuperare imposte pagate indebitamente. Le differenze sarebbero tali da essere causa, a loro volta, di « una situazione di squilibrio »,

---

17. A la lumière de ces considérations, une solution satisfaisante et équitable serait de limiter, sous réserve de tout délai plus bref prévu par le droit interne, la restitution des montants compensatoires monétaires perçus sur les échanges de lactosérum en poudre, aux réclamations présentées aux autorités nationales compétentes avant le 3 mai 1978, en l'absence de preuves fournies par le plaignant aux fins d'établir qu'il n'a pas été en mesure de répercuter la taxe sur son client. La Commission est néanmoins consciente des difficultés que la Cour pourrait éprouver pour arriver à une telle solution. Dans l'éventualité où la Cour ne pourrait aller aussi loin que le suggère la Commission, celle-ci demande que la Cour formule sa réponse à la question très générale posée par le juge national de façon à ne pas exclure la possibilité que la Cour ou le législateur apportent, dans un cas d'espèce approprié, certaines limitations à une déclaration de non-validité.

IV. *Intérêts*

18. La troisième question posée par la juridiction nationale est celle de l'application du droit communautaire aux intérêts pouvant être dus sur des montants illégalement perçus.

La réponse à cette question est à rechercher dans les arguments déjà avancés dans les présentes observations au sujet de la deuxième question. Ainsi que la Cour l'a elle-même considéré, « à défaut de dispositions communautaires sur ce point, il appartient actuellement aux autorités nationales de régler, en cas de restitution de redevances indûment perçues, toutes questions accessoires ayant trait à cette restitution, telles que le versement éventuel d'intérêts » (18).

Il n'existe pas de dispositions communautaires régissant le versement d'intérêts sur les montants indûment perçus dans le cadre de la politique agricole commune (19).

(18) Arrêt rendu dans l'affaire 26/74, déjà citée, point n. 12 des motifs.

(19) Une proposition de la Commission de février 1973, en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil établissant des règles relatives aux intérêts des montants versés et remboursables, a actuellement été retirée, en raison de difficultés juridiques et techniques.

in danno degli operatori economici, del tutto analoga a quella originata dalla percezione indebita.

8. — Il Governo italiano osserva infine che le tasse indebitamente riscosse sono state, per la loro stessa natura, trasferite nei prezzi dagli operatori economici che le hanno versate, così da ricadere in definitiva sui consumatori finali. Il loro rimborso agli operatori costituirebbe un arricchimento ingiustificato e si tradurrebbe, in realtà, in un aiuto.

9. — Le precedenti considerazioni portano il Governo italiano alla conclusione che si debba raffigurare la sussistenza di un principio generale di diritto comunitario secondo il quale la restituzione di somme riscosse a titolo di tributi riconosciuti di effetto equivalente a dazi doganali si può ammettere soltanto per importi riscossi posteriormente alla sentenza della Corte di giustizia che ha identificato il tipo di tassa in questione quale tassa di effetto equivalente. La necessità di un principio del genere sarebbe stata del resto riconosciuta dalla Corte di giustizia nella sua sentenza dell'8 aprile 1976 (causa 43/75, *Defrenne* c. *Sabena*, Racc. pag. 455) ed esso indurrebbe a ritenere che al diritto del singolo di non pagare la

---

La question de savoir si des intérêts doivent être versés et, dans l'affirmative, à partir de quelle date et à quel taux est donc une question de droit interne (20).

V. *Conclusions*

En conclusion, la Commission propose à la Cour de donner les réponses ci-après aux questions qui lui ont été soumises en vue d'une décision préjudicielle:

1. A la lumière de l'arrêt de la Cour de justice du 3 mai 1978 dans l'affaire 131/77, les règlements de la Commission établissant des montants compensatoires monétaires sont invalides dans la mesure où ils établissent de tels montants en ce qui concerne les échanges de lactosérum en poudre.

2. Les autorités compétentes des Etats membres sont tenues de rembourser les sommes perçues en vertu desdits règlements. En l'absence de la preuve que l'imposition n'a pas été répercutée sur la clientèle, les remboursements doivent toutefois être limités aux cas dans lesquels des réclamations ont été présentées à cet effet aux autorités avant le 3 mai 1978, sous réserve de délais ou de dispositions de procédure plus restrictifs, prévus par le droit interne.

3. A défaut de dispositions communautaires, la question des intérêts afférents aux montants compensatoires monétaires indûment perçus relève des dispositions du droti interne. (*omissis*I.

(20) Cf. la situation qui se présentait dans un recours en indemnisation formé contre les institutions communautaires au titre de l'article 215 du traité CEE - arrêt du 4 octobre 1979, affaires jointes 64 et 113/76 et autres, non encore publié.

tassa di effetto equivalente non corrisponda necessariamente l'obbligo, per lo Stato manchevole, di restituirla dopo averla riscossa.

10. — Secondo la Denkavit Italiana invece, l'efficacia diretta del divieto di riscuotere tasse di effetto equivalente a dazi doganali, enunciato dall'art. 13, n. 2, del Trattato, si realizza, con i diritti che ne derivano per i singoli, dalla data prevista in detta disposizione per l'abolizione di tali tasse, qualunque sia il momento in cui l'incompatibilità col diritto comunitario della tassa in questione sia, o sia stata, constatata giudizialmente, sia dalla Corte di guistizia nell'ambito di un procedimento per inadempimento di uno Stato, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, sia dai giudici nazionali in seguito ad una interpretazione della portata della norma comunitaria di cui trattasi, data nell'ambito dell'art. 177.

L'efficacia diretta comporterebbe conseguenze ancora più radicali, nel senso che qualsiasi disposizione di diritto nazionale che escluda o limiti l'esercizio giudiziale dei diritti che i soggetti derivano da norme di diritto comunitario direttamente applicabili dovrebbe essere essa stessa considerata incompatibile con la disposizione comunitaria in questione.

11. — Le questioni poste, fra loro strettamente connesse, riguardano la portata di due disposizioni del Trattato: l'art. 13, n. 2, e l'art. 92. Esse tendono ad accertare quale effetto abbiano le citate disposizioni sul diritto dei singoli di chiedere il rimborso di tasse nazionali e sull'obbligo correlativo di rimborso a carico dello Stato membro, allorché si verifichino, insieme o separatamente, due condizioni precisate dal giudice nazionale, e cioè: *a*) quando l'effetto equivalente a quello di dazi doganali all'importazione, proprio delle tasse nazionali in questione, e quindi l'incompatibilità delle stesse con il divieto di cui all'art. 13, n. 2, siano stati constatati, dopo la fine del periodo transitorio, soltanto in seguito alla interpretazione data dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'art. 177 del Trattato; *b*) quando l'operatore economico che ha pagato dette tasse ne abbia trasferito l'onere sugli acquirenti dei prodotti importati.

12. — È opportuno osservare, prima di considerare quale soluzione dare alle questioni poste, che l'incompatibilità con il diritto comunitario di una determinata tassa nazionale ed il correlativo divieto di riscuoterla in una situazione particolare non sono sanciti dalla Corte di giustizia che si pronunzia ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE. Nel quadro della cooperazione giudiziaria stabilita da tale disposizione, spetta ai giudici nazionali, applicando il principio fondamentale della preminenza del diritto comunitario, di garantire, nelle controversie portate alla loro cognizione, la salvaguardia dei diritti che i singoli traggono, in base al Trattato stesso, dall'efficacia diretta del divieto di tasse d'effetto equivalente a dazi doganali. Le questioni poste vanno risolte tenendo conto di questa premessa.

13. — L'art. 13, n. 2, del Trattato dispone che « le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione, in vigore tra gli Stati membri, sono progressivamente abolite ad opera di questi, durante il periodo transitorio. La Commissione determina, mediante direttive, il ritmo di tale abolizione. Essa si ispira alle norme previste dall'art. 14, paragrafi 2 e 3, e alle direttive stabilite dal Consiglio in applicazione del citato paragrafo 2 ».

14. — Secondo la costante giurisprudenza della Corte, espressa, in particolare, nelle sentenze 19 giugno 1973 (causa 77/72, *Capolongo*, Racc. pag. 611), 18 giugno 1975 (causa 94/74, *IGAV*, Racc. pag. 699) e 5 febbraio 1976 (causa 87/75, *Bresciani*, Racc. pag. 129), l'art. 13, n. 2, implica, al più tardi a partire dalla fine del periodo transitorio, cioè dal 1° gennaio 1970, per quanto riguarda il complesso delle tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione, un divieto preciso ed incondizionato di riscuotere dette tasse, cosicché tale disposizione è perfettamente idonea, per la sua stessa natura, a produrre direttamente effetti nei rapporti giuridici fra gli Stati membri e i loro cittadini. Come la Corte ha affermato nella sentenza 9 marzo 1978 (causa 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato* c/ *Simmenthal*, Racc. pag. 643), le norme di diritto comunitario devono esplicare la pienezza dei loro effetti, in maniera uniforme in tutti gli Stati membri, a partire dalla loro entrata in vigore e per tutta la durata della loro validità.

15. — Ai sensi dell'art. 177 del Trattato la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, in particolare sull'interpretazione del Trattato e degli atti compiuti dalle istituzioni. Tale competenza ha lo scopo di assicurare l'interpretazione e l'applicazione uniformi, da parte dei giudici nazionali, del diritto comunitario, ed in particolare delle disposizioni aventi efficacia diretta.

16. — L'interpretazione di una norma di diritto comunitario data dalla Corte nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dall'art. 177 chiarisce e precisa, quando ve ne sia il bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne risulta che la norma così interpretata può, e deve, essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa, se, per il resto, sono soddisfatte le condizioni che consentono di portare alla cognizione dei giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detta norma.

17. — Soltanto in via eccezionale la Corte di giustizia, come ha essa stessa riconosciuto nella sentenza 8 aprile 1976, (causa 43/75, *Defrenne* c/ *Sabena*, Racc. pag. 455) potrebbe essere indotta, in base ad un principio

generale di certezza del diritto, inerente all'ordinamento giuridico comunitario, e tenuto conto dei gravi sconvolgimenti che la sua sentenza potrebbe provocare per il passato nei rapporti giuridici stabiliti in buona fede, a limitare la possibilità degli interessati di far valere la disposizione così interpretata per rimettere in questione tali rapporti giuridici.

18. — Una limitazione del genere può tuttavia essere ammessa soltanto nella sentenza stessa relativa all'interpretazione richiesta. L'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto comunitario implica la competenza esclusiva della Corte di giustizia a decidere sui limiti temporali da apporre all'interpretazione da essa data.

19. — Le condizioni necessarie per limiti del genere non sono soddisfatte quando la controversia portata dinanzi al giudice nazionale risulta dal divieto di riscuotere tasse nazionali di effetto equivalente a dazi doganali all'importazione, la portata generale di tale divieto ed il suo carattere assoluto essendo stati riconosciuti dalla Corte di giustizia fin dal 1962, cioè prima della fine del periodo transitorio, nella sentenza 14 dicembre 1962 (cause riunite 2 e 3/62, *Commissione c/ Granducato del Lussemburgo e Regno del Belgio,* Racc. pag. 793). In quella sentenza la Corte ha affermato che « la nozione di tassa di effetto equivalente a quello di un dazio doganale, lungi dal costituire un'eccezione al generale divieto relativo ai dazi doganali, va al contrario considerata come il necessario complemento di questo destinato a garantirne l'efficacia ».

20. — Parimenti, nella sentenza 16 giugno 1966 (cause 52-55/65, *Repubblica federale di Germania* c/ *Commissione,* Racc. pag. 345), la Corte ha respinto l'argomento secondo il quale tributi amministrativi costituenti la contropartita di una prestazione particolare dell'amministrazione sarebbero potuti sfuggire alla nozione di tassa di effetto equivalente. Nella sentenza 10 dicembre 1968 (causa 7/68, *Commissione* c/ *Repubblica italiana,* Racc. pag. 561) la Corte confermava tale interpretazione a proposito di tasse gravanti su opere d'arte italiane e nella sentenza 1° luglio 1969 (causa 24/68, *Commissione* c/ *Repubblica italiana,* Racc. pag. 193) a proposito di diritti di statistica. Infine, nella sentenza dello stesso giorno in cause riunite 2-3/69, *Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders* (Racc. pag. 211), la Corte ha dichiarato che la nozione di tasse di effetto equivalente, di cui agli artt. 9 e 12 del Trattato CEE, comprende qualsiasi onere pecuniario, diverso da un dazio doganale propriamente detto, che colpisce, per il fatto di aver varcato la frontiera, le merci che circolano all'interno della Comunità, a meno che detto onere non sia ammesso da precise disposizioni del Trattato, senza che si debba peraltro tener conto di specifiche finalità di previdenza sociale dell'onere in questione.

21. — Dalla citata giurisprudenza costante risulta che, fin da prima della fine del periodo transitorio, cioè fin da prima del momento in cui il divieto avrebbe assunto, in forza dell'art. 13, n. 2, del Trattato CEE, efficacia generale ed incondizionata, tanto gli Stati membri quanto gli operatori interessati erano informati della portata del divieto in misura sufficiente per rendere inopportuna una restrizione della sua portata, in ogni caso per il periodo posteriore al 1° gennaio 1970.

22. — Si deve tuttavia osservare che, qualora la conseguenza di una norma di diritto comunitario — quale l'art. 13, n. 2, del Trattato — consista nel divieto, con gli effetti sopra descritti, di riscuotere tasse od oneri nazionali, la tutela dei diritti che l'efficacia diretta di tale divieto attribuisce ai singoli non richiede necessariamente che le condizioni di forma e di sostanza, al cui rispetto sono subordinati la contestazione od il recupero di dette tasse, si ispirino ad un principio uniforme e comune agli Stati membri.

23. — Dall'esame comparativo dei sistemi nazionali risulta che il problema della contestazione di tasse illegittimamente pretese, o della restituzione di tasse indebitamente pagate, è risolto in modi diversi nei diversi Stati membri e, persino, all'interno di uno stesso Stato, a seconda dei diversi tipi di imposte e di tasse in questione. In determinati casi, contestazioni o richieste del genere sono assoggettate dalla legge a condizioni precise di forma e di termine, per quanto riguarda sia i reclami rivolti all'amministrazione fiscale, sia i ricorsi giurisdizionali. In considerazione del funzionamento di tali sistemi di ricorso, la Corte, nelle sentenze *Rewe* e *Comet* del 16 dicembre 1976 (cause 33 e 45/76, Racc. pagg. 1989 e 2043) ha riconosciuto compatibile col diritto comunitario la fissazione di termini d'impugnazione ragionevoli, nell'interesse della certezza del diritto, che tutela, nello stesso tempo, il contribuente e l'amministrazione interessati.

24. — In altri casi, i ricorsi diretti ad ottenere il rimborso di tasse non dovute devono essere proposti dinanzi alle giurisdizioni ordinarie, sotto la forma, in particolare, di azioni di restituzione dell'indebito. Tale diritto d'agire si esercita entro termini più o meno lunghi, in determinati casi entro il termine di prescrizione ordinaria, cosicché gli Stati membri, in caso di constatazione dell'incompatibilità con le esigenze del diritto comunitario di disposizioni fiscali nazionali, possono trovarsi di fronte ad un rilevante cumulo di reclami.

25. — Dalle sentenze del 16 dicembre 1976 (*Rewe* e *Comet*, cit.) risulta che, secondo il principio della collaborazione, enunciato dall'art. 5

del Trattato, è compito dei giudici degli Stati membri di garantire la tutela giurisdizionale spettante ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi efficacia diretta. In mancanza di una normativa comunitaria in materia di contestazione o di recupero di tasse nazionali pretese illegittimamente o riscosse indebitamente, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta, modalità che non possono, beninteso, essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale, né, in alcun caso, possono essere strutturate in modo da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

26. — È necessario precisare in proposito che la tutela dei diritti garantiti in materia dall'ordinamento giuridico comunitario non esige che si conceda la restituzione di tasse indebitamente percepite a condizioni tali da causare un indebito arricchimento degli aventi diritto. Nulla impedisce quindi, dal punto di vista del diritto comunitario, che le giurisdizioni nazionali tengano conto, conformemente al proprio diritto interno, della possibilità che tasse indebitamente percepite abbiano potuto essere incorporate nei prezzi dell'impresa assoggettata alla tassa e trasferite sugli acquirenti.

27. — Il Governo italiano ha attirato l'attenzione sui limiti legittimamente opponibili all'esercizio del diritto di contestare imposizioni illegittime o di pretenderne il rimborso, nonché sulla distinzione al riguardo compiuta dalle legislazioni nazionali fra le condizioni relative al rifiuto del pagamento di un'imposta od alla contestazione della sua riscossione e quelle relative al recupero di imposte anteriormente versate. Di tali considerazioni, tuttavia, trattandosi di imposte nazionali, allo stato attuale del diritto comunitario si deve tener conto nell'ambito delle legislazioni nazionali, tenendo conto dei limiti sopra indicati.

28. — Alle questioni relative all'interpretazione dell'art. 13, n. 2, si deve quindi rispondere come segue:

a) l'efficacia diretta dell'art. 13, n. 2, del Trattato, implica la possibilità di proporre, dalla fine del periodo transitorio, alle autorità amministrative o giurisdizionali degli Stati membri, a seconda dei casi, ricorsi diretti contro tasse nazionali di effetto equivalente a dazi doganali, o domande di rimborso di dette tasse, anche per il periodo anteriore al momento in cui tale qualificazione è risultata dall'interpretazione data dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'art. 177 del Trattato;

b) spetta tuttavia all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro di determinare a quali condizioni i contribuenti possano contestare dette imposizioni o reclamarne il rimborso, purché tali condizioni non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghi ricorsi di natura interna e non rendano praticamente impossibile l'esercizio dei diritti attribuiti dall'ordinamento giuridico comunitario;

c) nulla impedisce, dal punto di vista del diritto comunitario, che i giudici nazionali tengano conto, conformemente al proprio diritto interno, della possibilità che tasse indebitamente percepite abbiano potuto essere incorporate nei prezzi dell'impresa assoggettata alla tassa e trasferite sugli acquirenti.

Per quanto riguarda l'art. 92 del Trattato.

29. — Riferendosi nelle sue questioni all'art. 92 del Trattato, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se il recupero da parte degli operatori economici di tasse nazionali riscosse indebitamente nella situazione da detta giurisdizione descritta non debba essere considerato un aiuto ai sensi dell'art. 92 del Trattato e non sia quindi incompatibile con il dirittto comunitario.

30. — Secondo l'art. 92, n. 1, « sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidono sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza ».

31. — Questa disposizione si riferisce quindi alla decisione unilaterale ed autonoma degli Stati membri, presa per il perseguimento di finalità economiche e sociali loro proprie, di fornire risorse alle imprese o ad altri soggetti dell'ordinamento, o di procurare loro vantaggi destinati a favorire la realizzazione delle finalità economiche o sociali perseguite. Essa non si applica all'obbligo di pagare o di restituire determinate somme, derivante dal fatto che tali somme non erano dovute da chi le ha pagate. Di conseguenza un sistema fiscale nazionale che permetta al contribuente di contestare un'imposta o di esigerne il rimborso non costituisce un aiuto ai sensi dell'art. 92 del Trattato. La possibilità o l'impossibilità di recuperare un'imposta per il motivo menzionato dipende, in effetti, dalle caratteristiche delle legislazioni nazionali in materia di restituzione dell'indebito, in particolare nel settore fiscale.

32. — È quindi il caso di rispondere alla questione relativa all'interpretazione dell'art. 92 del Trattato nel senso che l'obbligo a carico della

amministrazione di uno Stato membro di restituire ai contribuenti che ne facciano domanda, conformemente al diritto nazionale, tasse od oneri non dovuti poiché incompatibili col diritto comunitario, non costituisce aiuto ai sensi dell'art. 92 del Trattato CEE (*omissis*).

II

(*Omissis*). IN DIRITTO. - 1. — Con tre ordinanze dell'11 gennaio 1979, registrate nella cancelleria della Corte di giustizia, la prima il 20 aprile 1979 (causa n. 66/79, *Meridionale Salumi*), le altre due il 9 agosto 1979 (cause n. 127/79, *Vasanelli*, e n. 128/79, *Ultrocchi*), la Corte Suprema di Cassazione, con sede in Roma, ha posto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni relative all'interpretazione dell'art. 177 del Trattato CEE per quanto riguarda la portata delle sentenze interpretative pronunciate dalla Corte di giustizia nell'ambito di detta disposizione.

2. — Le questioni, formulate nelle tre ordinanze di rinvio in termini identici, hanno il seguente tenore:

« *a*) se, ai sensi dell'art. 177 del Trattato, quando le autorità dello Stato nazionale, rispetto a rapporti non ancora definiti secondo il proprio diritto interno, abbiano, in materia di importazioni, percepito o, per contro, non riscosso ciò che, invece, avrebbero dovuto non percepire o, rispettivamente, avrebbero dovuto riscuotere alla stregua della normativa comunitaria del settore come successivamente interpretata da sentenza della Corte di giustizia, tale sentenza valga, nell'ordinamento interno dello Stato membro, anche per quei rapporti, ovvero no, ovvero entro determinati limiti ed a date condizioni: in quest'ultima ipotesi, entro quali limiti ed a quali condizioni;

b) se comunque, ancora in relazione all'art. 177 del Trattato, dal diritto comunitario sia vietato ovvero imposto ovvero sia per esso indifferente che il diritto nazionale attribuisca agli interessati, in relazione a quei medesimi rapporti, la potestà di agire in giudizio per esigere o per ripetere — sulla base dell'interpretazione data dalla sentenza della Corte di giustizia — quanto, rispettivamente, dovuto ma non percepito ovvero quanto indebitamente pagato ».

3. — Le questioni sono poste nell'ambito di controversie opponenti operatori economici all'amministrazione italiana competente, che pretende da loro, per importazioni di carni bovine effettuate nel 1968, supplementi di prelievi agricoli all'importazione dovuti in forza del regolamento del Cnsiglio 5 febbraio 1964, n. 14, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (*G. U.* 1964,

pag. 562) e del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nello stesso settore (*G. U.* n. L 148, pag. 24).

4. — L'importo dei prelievi era stato calcolato, all'epoca, dall'amministrazione doganale italiana secondo il metodo, raccomandato del resto, in materiadoganale, dalla Commissione, che, nel caso della diminuzione di un diritto doganale dopo la dichiarazione all'importazione, ma prima dell'immissione in consumo della merce, consentiva, su domanda dell'importatore interessato, l'applicazione dell'aliquota più favorevole.

5. — Con sentenza del 15 giugno 1976 (causa n. 113/75, *Frecassetti*, Racc. pag. 983), la Corte di giustizia affermava però che tale metodo non poteva essere applicato ai prelievi agricoli all'importazione da paesi terzi, i quali dovevano essere calcolati in modo uniforme secondo l'aliquota di prelievo in vigore il giorno dell'accettazione della dichiarazione d'importazione da parte dell'ufficio doganale. Di conseguenza, gli operatori economici interessati avrebbero dovuto pagare prelievi di importo maggiore.

6. — Già prima della sentenza *Frecassetti*, l'amministrazione italiana aveva preteso i supplementi in parola, facendo valere, a quanto pare, che gli operatori non avevano comunque adempiuto una formalità imposta dalla legislazione italiana per poter fruire dell'aliquota più favorevole, ma, in corso di causa, è sorta la questione di accertare in quale misura l'interpretazione data nella sentenza *Frecassettti* potessse offrire, per le situazioni sorte prima della data di detta sentenza, una base giuridica comunitaria alla pretesa dei supplementi litigiosi, tenuto conto peraltro che, nel frattempo, il Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1978, n. 695, aveva modificato un precedente Decreto per adeguarlo, quanto al calcolo dei prelievi agricoli, alla sentenza *Frecassetti*, precisando però nello stesso tempo che la modifica aveva effetto soltanto dall'11 settembre 1976, con la conseguenza che sarebbero stati pretesi supplementi di prelievi solo per i prodotti dichiarati dopo tale data. La data dell'11 settembre 1976 è stata scelta perché essa corrisponde alla data della pubblicazione del dispositivo della sentenza *Frecassetti* nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità Europee, n. C 214 dell'11 settembre 1976.

Sulla prima questione.

7. — La questione è posta, in sostanza, per veder chiarito se, particolarmente in materia di tasse e di oneri dovuti in forza del diritto comunitario, quando dall'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario compiuta dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'art. 177 del Trattato risulti che a tale disposizione le autorità nazionali hanno dato un'ap-

plicazione incompatibile con la sua portata, quale precisata dalla Corte, la disposizione in tal modo interpretata debba essere applicata dai giudici nazionali regolarmente investiti delle controversie cui tale applicazione dà luogo, anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della data della sentenza che risolve la questione d'interpretazione.

8. — Ai sensi dell'art. 177 del Trattato la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, in particolare sull'interpretazione del Trattato e degli atti compiuti dalle istituzioni. Tale competenza ha lo scopo di assicurare l'interpretazione e l'applicazione uniformi, da parte dei giudici nazionali, del diritto comunitario, ed in particolare delle disposizioni aventi efficacia diretta.

9. — L'interpretazione di una norma di diritto comunitario data dalla Corte nell'esercizio della competenza ad essa attribuita dall'art. 177 chiarisce e precisa, quando ve ne sia il bisogno, il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa ed applicata dal momento della sua entrata in vigore. Ne risulta che la norma così interpretata può, e deve, essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima della sentenza interpretativa, se, per il resto, sono soddisfatte le condizioni che consentono di portare alla cognizione dei giudici competenti una controversia relativa all'applicazione di detta norma.

10. — Soltanto in via eccezionale la Corte di giustizia, come ha essa stessa riconosciuto nella sentenza 8 aprile 1976 (causa 43/75, *Defrenne c/ Sabena*, Racc. pag. 455), potrebbe essere indotta, in base ad un principio generale di certezza del diritto, inerente all'ordinamento giuridico comunitario, e tenuto conto dei gravi sconvolgimenti che la sua sentenza potrebbe provocare per il passato nei rapporti giuridici stabiliti in buona fede, a limitare la possibilità degli interessati di far valere la disposizione così interpretata per rimettere in questione tali rapporti giuridici.

11. — Una limitazione del genere può tuttavia essere ammessa soltanto nella sentenza stessa relativa all'interpretazione richiesta. L'esigenza fondamentale dell'applicazione uniforme e generale del diritto comunitario implica la competenza esclusiva della Corte di giustizia a decidere sui limiti temporali da apporre all'interpretazione da essa data.

12. — Infine, tenuto conto delle precisazioni richieste dal giudice nazionale è, d'uopo osservare che la norma di diritto comunitario interpretata nel modo indicato, ha fin dalla sua entrata in vigore, effetti conformi all'interpretazione data, senza che si debba distinguere fra il caso in cui le disposizioni in questione impongano oneri agli interessati e quello in cui attribuiscano loro vantaggi, e, in particolare, senza che si debba distinguere

fra il caso in cui si tratti di importi che le amministrazioni nazionali avrebbero dovuto riscuotere, ma, violando il diritto comunitario, hanno omesso di riscuotere, e quello in cui dette autorità abbiano riscosso importi violando tale diritto.

Sulla seconda questione.

13. — Con la seconda questione si chiede in sostanza se l'esercizio dei diritti che i singoli o, a seconda dei casi, le autorità pubbliche, desumono dall'effetto diretto di una disposizione di diritto comunitario interpretata nella situazione e con le conseguenze sopra descritte possa o no essere strutturato e eventualmente limitato dal diritto nazionale. Tale questione riguarda in particolare il potere dell'amministrazione di agire in giudizio per ottenere il pagamento di tasse o di oneri comunitari che si sarebbe dovuto riscuotere.

14. — Le norme relative alla determinazione ed alle condizioni di riscossione degli oneri finanziari che la Comunità è competente ad imporre e che costituiscono specificamente risorse proprie comunitarie, quali i dazi doganali ed i prelievi agricoli, sono state definite dalla decisione del Consiglio del 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (*G. U.* n. L 94, pag. 19) e dai regolamenti adottati per la sua esecuzione. Questo insieme di norme deve essere visto nell'ambito del sistema generale delle disposizioni finanziarie del Trattato, sistema che, esattamente come quelli corrispondenti degli Stati membri, si ispira al principio generale di uguaglianza, in base al quale situazioni simili non possono essere trattate in modo diverso, a meno che la diversità di trattamento non sia oggettivamente giustificata.

15. — Ne risulta che il sistema dei tributi che alimentano il bilancio comunitario deve essere organizzato in modo da gravare uniformemente su tutti coloro che si trovano nella situazione stabilita dalla normativa comunitaria per divenire soggetti passivi. Tale esigenza dovrebbe implicare un trattamento uguale per quanto riguarda i presupposti di forma e di sostanza cui è subordinata la possibilità, per gli operatori economici, di contestare le imposizioni comunitarie poste a loro carico e di chiederne la restituzione nel caso di pagamento indebito. Essa dovrebbe comportare una parificazione analoga dei presupposti per la riscossione di tali imposizioni e, se del caso, il recupero dei benefici finanziari concessi irregolarmente, da parte delle amministrazioni degli Stati membri, che agiscono per conto della Comunità.

16. — Il Consiglio si è avviato in questa direzione col regolamento (CEE) n. 1430 del 2 luglio 1979, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti

all'importazione o all'esportazione (*G. U.* n. L 175, pag. 1) e col regolamento (CEE) n. 1697 del 24 luglio 1979, relativo al ricupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (*G. U.* n. L 197, pag. 1). Questa normativa, non ancora entrata in vigore alla data della presente sentenza, risolve tuttavia soltanto in parte i problemi relativi all'uguaglianza dei soggetti giuridici nel settore in questione ed il carattere necessariamente tecnico e dettagliato di una normativa del genere consente di porre rimedio soltanto parzialmente alla sua mancanza, per via di interpretazione giurisprudenziale.

17. — Da tale stato di cose risulta che, come la Corte ha riconosciuto in particolare nella sentenza 21 maggio 1976 (causa 26/74, *Roquette*, Racc. pag. 677), le controversie relative alla restituzione degli importi percepiti per conto della Comunità rientrano nella competenza dei giudici nazionali e vanno risolte da questi ultimi a norma del loro diritto nazionale, ove il diritto comunitario non abbia disposto in materia. Lo stesso vale, per i medesimi motivi, nei procedimenti e nelle controversie relativi ad oneri finanziari che le amministrazioni degli Stati membri sono incaricate di riscuotere per conto delle Comunità.

18. — È compito quindi dell'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, se non vi sono disposizioni comunitarie in materia, stabilire le modalità e le condizioni di riscossione degli oneri finanziari comunitari in generale, e dei prelievi agricoli in particolare, nonché designare le autorità incaricate della riscossione ed il giudice competente a conoscere delle controversie cui tale riscossione possa dar luogo, purché dette modalità e condizioni non rendano il sistema di riscossione delle tasse e degli oneri comunitari meno efficace di quello relativo alle tasse ed agli oneri nazionali dello stesso tipo.

19. — Questa considerazione ha trovato espressione nella decisione del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità (già citata), il cui art. 6 prevede in chiari termini che le risorse proprie — fra le quali sono i prelievi agricoli — « sono riscosse dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali che, se del caso, sono modificate a tal fine ».

20. — Tale rinvio espresso alle legislazioni nazionali è tuttavia soggetto agli stessi limiti posti al rinvio implicito riconosciuto necessario in mancanza di normativa comunitaria, nel senso che la legislazione nazionale deve essere applicata in modo non discriminatorio rispetto ai proce-

dimenti di risoluzione delle controversie dello stesso genere, ma puramente nazionali, e che le modalità di procedura non possono avere l'effetto di rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti attribuiti dalle norme comunitarie.

21. — Non sarebbe quindi conforme al diritto comunitario una normativa nazionale speciale, relativa alla riscossione delle tasse e degli oneri comunitari, che attribuisse all'amministrazione nazionale, per la riscossione di dette tasse, poteri più limitati di quelli ad essa attribuiti per la riscossione di tasse o di oneri nazionali dello stesso genere. (*omissis*).

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 6 ottobre 1979, n. 5172 - *Pres.* Sbrocca - *Rel.* Corasaniti - *P. M.* Saia (concl. conf.) - Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Marzano) c. Langiano, Masino e Donadio.

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Opera della P.A. ritenuta pregiudizievole alla salubrità dell'ambiente - Posizione giuridica soggettiva diretta alla protezione della salute - Giurisdizione ordinaria.

(Regolamento di giurisdizione).

La richiesta di sospensione di un'opera costruita dalla P. A. fondata sul presupposto del pregiudizio alla salubrità dell'ambiente in cui il privato abita o lavora con conseguente alterazione del proprio benessere biosociopsichico, si riconduce ad una posizione giuridica rientrante nell'ambito del diritto alla salute che la Costituzione tutela in modo primario, incondizionato, assoluto, svincolato rispetto ad interessi pubblici e, pertanto, anche nei confronti della P. A.: su tale domanda, pertanto, va affermata la giurisdizione dell'A.G.O.

(*omissis*) L'amministrazione ricorrente deduce anzitutto il difetto di giurisdizione di qualsiasi giudice per assoluta improponibilità della domanda, sostenendo che non è configurabile a favore degli istanti alcuna situazione soggettiva giuridicamente protetta e giurisdizionalmente azionabile (e tanto meno un diritto soggettivo azionabile davanti al giudice ordinario); in subordine deduce difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo che l'azione nunciatoria è improponibile nei confronti della pubblica amministrazione.

La prima radicale negazione — opposta con la motivazione che gli istanti, sotto il pretesto di paventate immissioni, tendono in realtà a

---

Per la nota e discussa nozione del diritto alla salute che, nella dimensione voluta dalle Sezioni Unite, fa sorgere perplessità sul'esattezza dell'estensione del campo della giurisdizione ordinaria rispetto alla giurisdizione amministrativa, v. da ultimo G. CAROTENUTO, *Brevi note sul rapporto fra poteri dello Stato e diritti del cittadino*, in *Giust. Civ.*, 1980, I, 1971, e F. PIGA, *Nuovi criteri di discriminazione delle giurisdizioni amministrativa e ordinaria: siamo ad una svolta?*, ivi, 1980, I, 336 (con ampia nota aggiuntiva di riferimenti dottrinari e giurisprudenziali).

censurare scelte dell'amministrazione di particolare rilevanza adottate col rispetto delle competenze fissate e dei procedimenti prescritti e riferite a iniziative intraprese in attuazione di leggi (legge n. 853 del 1971, legge n. 868 del 1973) — non tiene conto della identificabilità, nella situazione fatta valere dagli istanti davanti al pretore, del diritto alla salute, che è addirittura un diritto costituzionalmente garantito (e quindi una situazione sicuramente provvisoria di strumentazione giuridica e di azionabilità giurisdizionale). Ovvero non ravvisa nella situazione fatta valere dagli istanti il diritto alla salute, e quindi una situazione giurisdizionalmente azionabile, a causa di (restrittiva e) inesatta nozione del diritto alla salute qual è garantito dalla nostra Costituzione (art. 32) c/o (restrittiva e) inesatta nozione della tutela giurisdizionale qual è parimenti garantita dalla nostra Costituzione (art. 24).

Queste sezioni unite hanno avuto più volte occasione di riconoscere la configurabilità del diritto alla salute e la sua tutelabilità davanti al giudice ordinario. Possono essere citate in particolare le sentenze n. 3164 del 1975 (*Foro it.* 1976, I, 385) e n. 1463 del 1979 (*ivi*, 1979, I, 939), con le quali le dette configurabilità e tutelabilità sono state affermate con riferimento a fatti di temuto inquinamento ambientale. Sembrano tuttavia necessarie alcune puntualizzazioni dirette ad illuminare il contenuto di esperienza giuridica e il tipo di tecnica giuridica ai quali è dato far riferimento, alla luce della nostra Costituzione, quando si parla di diritto alla salute.

Posto che per salute s'intende comunemente il benessere biologico e psichico dell'uomo secondo le valutazioni proprie di un dato momento storico, è innegabile che un bene siffatto trovava già una certa protezione, anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione, nel riconoscimento del diritto alla vita e all'incolumità fisica, riconoscimento allora implicito nelle norme penalistiche incriminanti l'omicidio e le lesioni personali ed in quella civilistica invalidante gli atti di disposizione del proprio corpo che cagionino una diminuzione permanente dell'integrità fisica.

Ma il quadro normativo di riferimento oggi s'incentra ovviamente nell'art. 32 Cost., che oltre ad ascrivere alla « Repubblica » la tutela della salute dell'uomo — così facendone un fine dell'ordinamento, un valore costituzionale — precisa che la salute è tutelata come « diritto fondamentale dell'uomo e interesse della collettività ». Ciò importa che la salute, oltre e prima che essere oggetto di cura e di intervento (come vedremo soltanto promozionale) da parte della collettività generale (in quanto la mancanza di essa anche in un solo componente la collettività potrebbe costituire pericolo o peso per tutti gli altri componenti), è protetta in via primaria, incondizionata e assoluta come modo di essere della persona umana.

Il trasparente riferimento all'art. 2 Cost. — secondo il quale « la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali, in cui si svolge la sua personalità » — esplicita ancor meglio, peraltro, sia il contenuto che il tipo della protezione.

Quanto al contenuto diviene cioè chiaro che la protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separatezza, ma in quanto partecipe delle varie comunità — familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre — nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità fisica dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione, mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità, senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre.

Quanto al tipo di protezione, è evidente che si tratta di una tecnica giuridica di tipo garantistico, che è poi quella propria dei « diritti fondamentali » o « inviolabili » della persona umana. Si tratta, cioè, di tutela piena che si concreta nell'attribuzione di poteri di libera fruizione di utilità e di libero svolgimento di attività, di esclusione degli ostacoli che all'una o all'altro si frappongano da parte di chicchessia. Ed è in questa difesa a tutta oltranza contro ogni iniziativa ostile, da chiunque provenga — altri singoli o gruppi e persino l'autorità pubblica — non già in una considerazione atomistica, asociale, separata dell'uomo, che risiede il significato del richiamo al « diritto fondamentale dell'individuo ». In una parola, la strumentazione giuridica è quella del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto.

Occorre a questo punto farsi carico di due obiezioni.

La prima è che in tal modo si vengono a configurare posizioni soggettive tutelabili in riferimento a un bene che sembrerebbe protetto solo oggettivamente (valore costituzionale), vale a dire a un bene rispetto al quale non sarebbe configurabile una posizione propria, differenziata ed esclusiva di un singolo soggetto, ma un mero interesse diffuso, cioè riferibile allo stesso modo e indifferentemente a numero indefinito di soggetti.

A tale obiezione è da rispondere in primo luogo che non può essere negata tutela a chiunque sia interessato in relazione a un bene giuridicamente protetto per la sola ragione che questo non appare attribuito né attribuibile a lui in modo esclusivo. La prospettiva secondo la quale vi è protezione giuridica soltanto in caso di collegamento esclusivo fra un bene (o una frazione di esso) ed un solo determinato individuo o un gruppo personificato — e quindi assimilato all'individuo — è condizionata da un'impostazione di tipo patrimoniale della giuridicità e rischia di mortificare in ragione del condizionamento l'irresistibile tendenza all'azionabilità delle pretese che è cardine della nostra Costituzione (art. 24). Il che è tanto più grave in quanto il diniego di tale azionabilità — nel presupposto della predisposizione di direttive operanti per il solo legislatore o di interventi officiosi dell'autorità pubblica nei soli casi espressamente previsti — si traduce in mancanza di tutela dei soggetti reali (cioè dei veri destinatari della protezione costituzionale anche se considerati come partecipi di collettività) in ordine a beni che sono di particolare rilevanza perché attengono alla persona umana. Tale sarebbe la conseguenza cui si perverrebbe se si ritenesse che un'esigenza non è protetta in riferimento a un solo uomo perché è o non può essere protetta al tempo stesso e allo stesso modo in riferimento ad una pluralità di altri uomini (anche indefinita nel numero o indeterminata nella composizione) con omogeneità di contenuto e reciproca implicanza, come appunto avviene per i modi con i quali la persona umana si realizza nelle formazioni sociali di cui è partecipe. Quel che può richiedersi invece è soltanto che la tutela sia postulata in ragione di tale partecipazione e dell'effettiva configurabilità della formazione sociale di appartenenza.

Del resto la giurisprudenza di queste sezioni unite non ha mancato di ammettere la protezione di interessi di serie, o di categoria, sia pure con la tecnica dell'interesse legittimo, cioè della configurazione di poteri subordinati di incidenza inclusi in un'area di potere preminente dato per il perseguimento di un interesse pubblico. E la circostanza che ciò sia avvenuto finora (almeno prevalentemente) per categorie individuate dall'esercizio di attività economiche, non esclude naturalmente né che ciò possa avvenire sulla base di altri criteri di collegamento, né che, quando la natura del bene lo esiga — come nel caso, che qui ricorre, di un modo essenziale di essere della persona — la protezione sia strutturata in forma di difesa ad oltranza contro ogni forma di ostilità o di compressione. In tale ultimo caso infatti la difesa può e deve avvenire anche indipendentemente da ogni intervento dell'autorità amministrativa e persino contro di essa. Si tratta ovviamente di stabilire quali beni, secondo la gerarchia di valori posta dalla nostra Costituzione, meritino siffatta tutela. Ma non vi è dubbio che la meriti il bene di cui si tratta.

La seconda obiezione è che sarebbe eccessivo concepire una protezione di contenuto così ampio come protezione di tipo garantistico anche nei confronti della pubblica amministrazione, cioè con esclusione di poteri, non solo ablatori, ma anche soltanto compressivi in capo alla medesima.

Ora che il bene della salute, inteso nei sensi sopra indicati, sia assicurato all'uomo in forma garantistica, ed (almeno esso) incondizionatamente — come uno ed anzi come il primo dei diritti fondamentali — anche nei confronti dell'autorità pubblica, cui è negato in tal modo il potere di esso, è cosa che non può sorprendere, ove si consideri; *a*) che i diritti fondamentali sono per tradizione dal diritto costituzionale garantiti in primo luogo contro l'autorità pubblica; *b*) che in ogni ordinamento, taluni valori sono preminenti; *c*) che di tutto ciò non si è mai dubitato per il diritto alla vita. Nessun organo di collettività, neppure di quella generale e del resto neppure l'intera collettività generale con unanimità di voti potrebbe validamente disporre per qualsiasi motivo di pubblico interesse della vita o della salute di un uomo, o di un gruppo minore. Il sacrificio o la compressione di tali beni può costituire fatto giustificato dallo stato di necessità o dalla legittima difesa — ma in tal caso anche se posto in essere da qualsiasi privato — non già espressione di un potere preminente di disposizione. Né le cose appaiono diverse se il bene della salute è considerato come bene dell'ambiente salubre nei sensi sopra indicati, cioè come salubrità dell'ambiente quale dimensione spazio-territoriale della vita associata. È chiaro che l'amministrazione non ha il potere di rendere l'ambiente insalubre neppure in vista di motivi d'interesse pubblico di particolare rilevanza. Segue che essa non ha il potere di compiere né di autorizzare attività suscettive di determinare tale insalubrità senza l'impiego di cautele atte — di attitudine verificabile dal giudice — a scongiurarne il pericolo. Certo essa ha il potere, ove ricorrano motivi di interesse pubblico, di espropriare, per destinarle esclusivamente a lungo di attività pericolose la cui incidenza non possa altrimenti circoscriversi, parti di un dato territorio, così sottraendole all'ambiente delle collettività in esso stanziate; ma, a parte ogni questione circa i limiti entro i quali ciò possa avvenire, è ovvio che si tratta di un modo di preservare e non di compromettere la salubrità dell'ambiente nel suo insieme.

Le cose dette circa la tutela garantistica della salute anche contro la pubblica autorità trovano conferma, ove si consideri che anzi dai precetti costituzionali dinanzi richiamati (art. 32 e 2) e da altri (art. 3, 38) emerge una linea di tendenza dell'ordinamento, costituente poi sviluppo della detta tutela garantistica, nel senso di configurare addirittura un diritto alla salute come un « diritto sociale », inteso questo come diritto del privato ad un'attività positiva della pubblica amministrazione a favore della salute sia in via preventiva che in via recuperatoria. Tale configurazione, espressamente data del resto al diritto alla salute da alcune costi-

tuzioni straniere, sembra trovare attuazione in leggi ordinarie ed in particolare modo nella recente legge n. 833 del 1978 sul servizio sanitario. Il che conferma che l'intervento dell'autorità pubblica, in tema di salute, non può essere che promozionale o adiuvante.

Rimane da esplorare un altro aspetto del problema, se cioè la posizione del privato rispetto alla salute, sempre intesa come bene della persona nei sensi suindicati, si atteggi come posizione subordinata rispetto al potere-dovere in quanto « interesse della collettività » generale, secondo una diversa prospettiva pure desumibile dall'art. 32 Cost. Si tratta di un aspetto del problema la cui soluzione in senso diverso potrebbe in ipotesi incrinare la validità o almeno limitare la portata generale delle affermazioni sopra enunciate circa il carattere garantistico della tutela della salute. E ciò con immediato riferimento al caso concreto, caso in cui è sostenibile che l'iniziativa della pubblica amministrazione che viene denunciata, pur non provenendo da una autorità investita di funzioni nel settore della sanità pubblica, sia ispirata a finalità a questa attinenti, finalità quale appunto potrebbe considerarsi la costruzione di un depuratore di rifiuti e il connesso disinquinamento del golfo di Napoli. Ma la risposta prima data e le affermazioni in via generale prima rese circa il carattere garantistico della tutela vanno ribadite, ove si consideri che, a ben vedere, neppure all'autorità che operi a tutela specifica della sanità pubblica è dato il potere di sacrificare o di comprimere la salute dei privati. La manifestazione più eclatante dei poteri pubblici in questo settore è data dall'imposizione di accertamenti e trattamenti sanitari da parte dell'autorità sanitaria ai sensi degli artt. 33, 34, 35 legge n. 833 del 1978 (art. 1 ss legge n. 180 del 1978). Ebbene, anche a prescindere dalle note garantistiche che si desumono dal costante richiamo fatto dalle dette disposizioni, in conformità del resto all'art. 32, comma 2, Cost., al limite costituito dal rispetto della dignità della persona umana, e dalla predisposizione di una tutela contro tali provvedimenti davanti al giudice ordinario, è rilevante soprattutto che i poteri così dati all'autorità incidono sull'autodeterminazione dei privati, non già sulla salute di essi, in tanto con i cennati provvedimenti, e con gli accertamenti o trattamenti che ne sono oggetto, l'autorità pubblica ha il potere di incidere sui privati, in quanto si tratta di misure dirette a preservare o a migliorare la salute di essi e le relative condizioni ambientali (in una con quelle relative alla sanità pubblica), non già a comprimerle o a sacrificarle.

Tutto ciò posto, risulta chiaro come la situazione fatta valere dagli istanti — a prescindere dai riferimenti operati, con scarso tecnicismo, alla censurabilità dell'iniziativa intrapresa dalla Cassa del Mezzogiorno o ad essa riferibile, sotto il profilo dell'opportunità amministrativa o addirittura politica delle scelte, ovvero dal richiamo fatto, d'altronde per alcuni soltanto di essi, alla proprietà — è qualificabile come il diritto alla

salute, cioè alla preservazione della salubrità dell'ambiente della comunità abitativa o di lavoro di cui essi assumevano di far parte.

E non vi è dubbio che si tratti di situzione giurisdizionalmente tutelabile e tutelabile davanti al giudice ordinario, anche nei confronti della pubblica amministrazione, le cui attività lesive devono considerarsi poste in essere senza alcun potere che valga ad escludere o a limitare la tutela della situazione stessa davanti al detto giudice (esclusione e limitazione disposte soltanto a salvaguardia di un potere di incidenza realmente dato in ordine al tipo di situazione di cui è postulata la tutela).

A tali conclusioni devono fermarsi le sezioni unite in sede di regolamento preventivo, senza occuparsi di problemi che sono di merito, in quanto non attengono alla giurisdizione, quali: *a*) se in riferimento al tipo di situazione fatto valere, cioè al diritto della persona alla salute, sia proponibile un'azione che è data, come quella nunciatoria, a tutela della proprietà e del possesso; *b*) nel presupposto che da tale azione possa enuclearsi autonomamente un'azione inibitoria, se l'inibitoria possa ritenersi proponibile in via generale a tutela dei diritti assoluti o almeno a tutela del diritto alla salute. Di tali problemi, oltre che di quelli attinenti al merito in senso più stretto (come quello se realmente la messa in funzionamento delle opere intraprese possa mettere in pericolo la salubrità dell'ambiente del quale fu chiesta la tutela), dovrà occuparsi il giudice ordinario, del quale va dichiarata la giurisdizione (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 3 aprile 1980, n. 2157 - *Pres.* Sbrocca - *Rel.* Corasaniti - *P.M.* (concl. conf.) - Gestione commissariale governativa ferrovia Cancello-Benevento (avv. Stato Freni) c. Rago (n.c.).

(regolamento di giurisdizione).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Impiego pubblico - Ferrovie e tramvie in concessione - Decadenza della società concessionaria - Gestione governativa - Natura del rapporto di lavoro intercorrente con i dipendenti.

(R.d. 9 maggio 1912, n. 1447, t.u. sulle ferrovie concesse all'industria privata, art. 184).

La decadenza della concessione del servizio ferroviario e l'affidamento del servizio alla gestione governativa producono immediatamente una trasformazione di natura giuridica nel rapporto di lavoro intercorrente

---

La decisione — che riafferma una tendenza giurisprudenziale consolidata — va posta, però, in relazione con la diversa soluzione adottata con Cass., sez. un., maggio 1979, n. 2660 (in *Giust. civ.*, 1980, I, 448, con nota critica di C. CARBONE, *Sospensione del provvedimento amministrativo di decadenza della*

con i dipendenti: questo, infatti, da privato diventa pubblico e conseguentemente le relative controversie appartengono alla competenza del giudice amministrativo.

(*omissis*) La questione di giurisdizione non è preclusa né dall'intervenuta sentenza sulla competenza, né dal fatto che la gestione governativa l'abbia sollevata con l'istanza di regolamento, potendo la questione stessa essere posta dalle parti e sollevata d'ufficio finchè non sia intervenuta una sentenza di merito.

Queste sezioni unite hanno avuto occasione di occuparsi con recenti sentenze (n. 2660 del 1979 ed altre successive) della natura del rapporto dei dipendenti addetti alla Ferrovia Cancello-Benevento e della giurisdizione sulle relative controversie.

Con le dette decisioni queste sezioni unite hanno rilevato che, in relazione alla Ferrovia Cancello-Benevento, già concessa alla Società italiana strade ferrate secondarie, dopo essere stata disposta, con d.m. 17 novembre 1971, ai sensi dell'art. 184 t.u. approvato con r.d. 9 maggio 1912, n. 1447, per ravvisate irregolarità del servizio, la gestione commissariale governativa, fu pronunciata, sempre ai sensi dell'art. 184 citato, con d.m. 29 gennaio 1972, la decadenza della concessionaria dalla concessione. Ed hanno affermato che, per effetto del provvedimento di decadenza — sospeso dal giudice amministrativo, ma ripristinato al rigetto dell'impugnazione da parte del Consiglio di Stato con sentenza 26 novembre 1975 — il rapporto, ormai riferibile allo Stato, è da ritenere impiego pubblico.

Hanno rilevato queste sezioni unite che nel rapporto in argomento (al pari che in quello del personale addetto alle Ferrovie calabro-lucane riscattate ai sensi dell'art. 188 t.u. n. 1447 citato e in quello del personale addetto ai servizi di navigazione sui laghi Maggiore, di Como e di Garda assunti in gestione diretta ai sensi dell'art. 195 t.u. n. 1447, citato: sui quali cfr. sentenza di queste sezioni unite n. 2854 del 1973 ed altre, e, rispettivamente, sentenza n. 3617 del 1976 ed altre) non ricorre l'elemento necessario affinché un rapporto d'impiego con un ente pubblico non economico, massime con lo Stato, possa ritenersi d'impiego privato ai sensi dell'art. 2093 cod. civ., vale a dire la sua riconducibilità all'esercizio di un'impresa, e ciò in quanto l'attività di produzione del servizio non è improntata a criteri di economicità. Premesso che tali criteri, nel caso di imprese esercitate da un ente pubblico non economico, sono rivelati dallo svolgimento dell'attività produttiva mediante un'organizzazione appo-

---

concessione e modificazione della giurisdizione) e ne rappresenta, sia pure implicitamente, un superamento.

Per taluni spunti sul « cambiamento di connotazione che riceve il rapporto », v. le osservazioni di M. ANNUNZIATA, in *Giust. civ.*, 1980, I. 1257.

sita, provvista di poteri di autonomia decisionale e di programmazione a lungo termine, e di normale o tendenziale autosufficienza finanziaria, hanno considerato queste sezioni unite, che, intervenuta la pronuncia di decadenza del concessionario, la gestione governativa, ormai riferibile allo Stato, presenta soltanto quella separatezza organizzativa e contabile che è connaturale alla sua provvisorietà ed al fine pubblicistico, suo proprio, di assicurare comunque, in via interinale e conservativa, la continuità del servizio pubblico fino all'assetto definitivo di esso — mediante affidamento a un nuovo concessionario ovvero mediante l'assunzione stabile in gestione diretta ai sensi dell'art. 195 t.u. n. 1447 citato — e così di rendere possibile quella scelta che sta alla base dell'assetto definitivo stesso ed alla cui differita e migliore adozione la gestione provvisoria è direttamente strumentale.

Le conclusioni come sopra raggiunte valgono anche per la presente controversia.

Va pertanto affermata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (*omissis*).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 luglio 1979, n. 3924 - *Pres.* Mirabelli est. Lipari - *P.M.* Salemi (conf.) - Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Viola) c. Mangano (avv. Cucinotta).

Procedimento civile - Appello - Restituzione da parte dell'appellante del fascicolo nel termine di legge rispetto non all'udienza collegiale fissata dall'istruttore ma a quella di rinvio disposta dal collegio - Improcedibilità dell'appello - Non sussiste.

Procedimento civile - Appello - Ordinanza di rinvio dell'udienza collegiale fissata dall'istruttore - Verbalizzazione dei motivi che giustificano l'adozione - Necessità a pena di nullità - Non sussiste.

Espropriazione per p.u. - Occupazione ultrabiennale non seguita da espropriazione - Accordo transattivo tra l'Amm.ne e i proprietari delle aree occupate per la determinazione dei danni dall'occupazione - Non costituisce accordo sull'indennità e non perde efficacia per effetto della scadenza del termine per procedere ad espropriazione.

Non può essere dichiarato improcedibile l'appello per mancata restituzione in termini di legge da parte dell'appellante del fascicolo di parte, qualora la data dell'udienza collegiale fissata dall'istruttore sia stata differita da parte del collegio e per tale data il fascicolo sia stato tempestivamente depositato (1).

Non è affetta da nullità l'ordinanza con cui il collegio dispone il rinvio dell'udienza collegiale fissata dall'istruttore anche se non risultano specificati i motivi che ne giustificano l'adozione (2).

Conserva efficacia l'accordo transattivo riflettente i danni derivati dell'occupazione da parte della P.A. di suoli privati anche se viene a scadere il termine per l'Amministrazione per procedere all'espropriazione (3).

(*Omissis*) - Preliminarmente va esaminato il motivo di ricorso incidentale con il quale, deducendo la violazione degli artt. 348 cod proc. civ., si lamenta che la Corte del merito non abbia dichiarato improcedibile l'appello dell'amministrazione per mancato deposito del fascicolo nei

---

(1-3) Il principio riassunto nella prima massima conferma e consolida l'orientamento del S.C. in materia di improcedibilità dell'appello per tardiva « restituzione » (e non deposito, termine, che ha riferimento al primo deposito, quello cioè che avviene al momento della costituzione) del fascicolo dell'appellante prima dell'udienza collegiale, precisando che per udienza rilevante

termini di legge, riferendo la tempestività della restituzione, anziché all'udienza collegiale di discussione fissata dall'istruttore, a quella successiva cui il processo era stato rinviato, senza dare atto nell'ordinanza di rinvio della sussistenza delle ragioni che lo giustificavano, nemmeno risultanti dal verbale di udienza.

Il motivo, che si appoggia su una isolata decisione di questo S.C. (la sentenza n. 992 del 1975), riguardante una diversa fattispecie, non è fondata.

Ai fini della improcedibilità dell'appello la tempestività della restituzione non si valuta sempre con riferimento all'udienza di discussione della causa fissata dall'istruttore, dovendosi avere riguardo, qualora tale udienza sia stata rinviata (ritualmente), alla nuova udienza collegiale nella quale la causa venga effettivamente discussa ed assegnata a sentenza (Cass. 4311/77, 2430/76, 948/76, 992/75, 3436/72, 1764/72, 3491/69, 2144/67). Tale improcedibilità, secondo il consolidato, orientamento giurisprudenziale di questa S.C. va dichiarata non solo nel caso di mancata presentazione, ma anche in quello di mancata restituzione del fascicolo dopo il suo ritiro in occasione della chiusura dell'istruzione (giurisprudenza costante cfr. Cass. 488/79, 5089/77, 2024/74, 1377/75).

Nella memoria la difesa dell'Avvocatura sottolinea l'interpretazione liberale del principio nel senso che alla mancata restituzione del fascicolo l'improcedibilità non consegue *ipso iure*, ma va esclusa ogni qualvolta il giudice possa ugualmente pronunciare sull'impugnazione esistendo in atti copia autentica della sentenza e dell'atto di appello.

Non ne risulta peraltro sovvertito l'indirizzo di fondo che ricollega l'improcedibilità alla mancata restituzione (oltre che alla originaria omessa

---

ai fini della dichiarazione di improcedibilità deve intendersi quella in cui la causa viene effettivamente spedita in decisione.

Con la seconda massima il S.C. rettifica, invece, l'indirizzo contenuto nella precedente sentenza 14 marzo 1975, n. 992, affermando il principio che l'ordinanza del collegio che dispone il rinvio della causa ad altra udienza di discussione non è nulla anche se non contiene l'espressa menzione dei gravi motivi che, a mente dell'art. 115 disp. att. al c.p.c., ne hanno giustificato l'adozione sempre che tali motivi sussistano e siano comunque desumibili dai fatti di causa, e ferma la discrezionalità del giudice di valutare la sussistenza della gravità dei motivi stessi.

In sostanza facendo leva sui due elementi della mancanza di una previsione espressa della nullità in caso di mancata motivazione della ordinanza di rinvio e della discrezionalità del giudice nella valutazione della gravità dei motivi che giustificano il rinvio, il S.C. è giunto ad una interpretazione meno rigida del dettato legislativo rispetto a quella in precedenza accolta. E tale conclusione appare apprezzabile, anche sul piano equitativo, non sembrando giustificato l'estremo rigore del precedente indirizzo.

Anche il principio contenuto nella terza massima può, in via del tutto generale, essere condiviso. Ed, invero, sembra esatta l'affermazione che l'ac-

presentazione) del fascicolo; né ritiene il Collegio di dovere sottoporre a revisione critica tale indirizzo per evidenti ragioni di economia della decisione, poiché nel caso di specie non sussistono gli estremi per emettere la pronuncia di improcedibilità, come bene ha argomentato il giudice di merito, sicché neppure ha ragione di porsi la problematica dell'eventuale interpretazione adeguatrice in alternativa alla prospettazione del dubbio di costituzionalità della relativa « norma vivente » desunta in via interpretativa, per difetto di rilevanza poiché di detta norma viene appunto esclusa l'applicabilità nel caso di specie, sicché non si verifica concretamente alcuna menomazione del diritto di difesa (altra volta, del resto, questa S.C. ha avuto modo di affermare che la sanzione dell'improcedibilità non comporta violazione dell'art. 24 Cost. in quanto non si traduce in ostacolo o impedimento del diritto di difesa, essendo richiesta come modalità di regolamentazione del diritto medesimo: Cass. 4753/77).

Secondo l'assunto dei resistenti il riferimento alla nuova udienza di discussione opera solo quando il rinvio venga espressamente concesso per uno dei motivi previsti dall'art. 115 disp. att. (grave impedimento del tribunale o delle parti).

Il presupposto del potere del giudice collegiale di disporre il rinvio dovrebbe cioè necessariamente ravvisarsi nella formale verbalizzazione dei gravi motivi effettivamente enunciati davanti al Collegio dal richiedente; e di fronte alla mancata verbalizzazione, a prescindere dall'avvenuta enunciazione, il rinvio non potrebbe essere disposto; tanto meno con ordinanza carente di apprezzamento sulla idoneità e gravità dei motivi addotti.

La tesi è manifestamente eccessiva.

Le norme degli artt. 126 cod. proc. civ. e 44 disp. att. cod. proc. civ. sul contenuto e sulla compilazione del processo verbale si limitano a prescrivere che tale atto deve contenere, fra l'altro, « le dichiarazioni rice-

---

cordo in ordine alla determinazione concreta del danno derivante da un'occupazione ultrabiennale con conseguente utilizzazione dell'area occupata per la realizzazione di un'opera pubblica non perde efficacia in seguito alla mancata coltivazione da parte dell'espropriante della procedura espropriativa.

Peraltro il problema specifico da risolvere nel caso di specie e su cui non sembra sia stata svolta un'indagine adeguata, era quello preliminare di stabilire se, in base alla convenzione stipulata, le parti avessero inteso, invece che transigere il danno derivante dall'occupazione, procedere alla determinazione consensuale dell'indennità di espropriazione.

E sul punto non potevano non assumere importante rilievo le circostanze, non adeguatamente considerate dal S.C., che l'Amministrazione espropriante aveva rifiutato di depositare l'indennità di esproprio determinata giudizialmente, e poi, dopo il sopravvenire della nuova normativa sugli indennizzi, aveva rifiutato di dare esecuzione all'accordo intervenuto.

Si tratta di due comportamenti l'uno precedente e l'altro successivo al contratto, entrambi illuminati ai fini di conoscere la reale intenzione delle parti.

vute » o « le dichiarazioni rese » dalle persone intervenute nell'atto senza all'uopo pretendere la riproduzione pedissequa della dichiarazione orale. Il verbale deve essere sintetico; ma nel caso di omessa o insufficiente verbalizzazione non si verifica alcuna nullità; né l'omissione si riflette sul provvedimento ordinatorio emesso alla stregua della richiesta non verbalizzata, con riguardo alla specificazione dei motivi addotti per giustificarla.

Non potrebbe invero ipotizzarsi la nullità dell'ordinanza di rinvio per omessa motivazione in ordine alla valutazione della gravità dei motivi dedotti a sostegno dell'istanza di rinvio, perché se è vero che ai sensi dell'art. 132 cod. proc. civ. l'ordinanza deve essere succintamente motivata, la legge processuale non commina alcuna sanzione di nullità per l'omissione della motivazione. Né una sanzione siffatta è desumibile dall'art. 115 delle disposizioni transitorie il quale stabilisce che il rinvio della discussione può essere disposto « non più di una volta soltanto », « per grave impedimento del tribunale e delle parti ».

La giurisprudenza di questo S.C. è da gran tempo orientata nel senso che il potere attribuito al giudice dall'art. 115 cit. ha carattere discrezionale e che l'inosservanza delle modalità dettate per il suo esercizio non comporta alcuna comminatoria di nullità, sicché le vicende attinenti all'esercizio, ovvero al mancato esercizio del medesimo non possono mai formare oggetto di impugnazione (Cass. 79/55, 2558/60; 3078/63; 945/64; 1035/72; 1377/75; 948/76).

D'altra parte, pur senza voler qui riesaminare — come si è premesso — il problema della fondatezza giuridica dell'operata estensione della sanzione dell'improcedibilità dell'appello anche all'ipotesi di mancata restituzione del fascicolo, la sottolineatura dell'origine giurisprudenziale di tale indirizzo, ed il condizionamento del diritto di difesa del soccombente in primo grado che ne consegue, inducono ad una doverosa prudenza ermeneutica nel trarre dal principio ulteriori corollari restrittivi. Ciò spiega l'orientamento giurisprudenziale dello slittamento alla udienza effettiva di discussione ai fini della verifica della procedibilità dell'appello, operante qualunque sia il motivo del rinvio (in ipotesi limite anche se questo è stato espressamente operato per consentire la restituzione del fascicolo (così Cass., 1764/72; *contra* Cass., 992/75).

Si è pertanto ritenuto che non rileva la carenza di motivazione in ordine all'operato rinvio, dovendosi ritenere che la valutazione del grave impedimento del tribunale o della parte, ancorché non se ne faccia espressa menzione nella relativa ordinanza, sia stata effettuata per implicito per il fatto stesso dell'applicazione dell'art. 115 cit. (Cass. 2953/63).

Ma una volta riconosciuta la insindacabilità dell'apprezzamento discrezionale del giudice di merito circa la gravità dell'impedimento della parte addotto quale motivo della richiesta di rinvio ed escluso che delle moda-

lità del suo esercizio la parte si possa dolere davanti a questo S.C., non appare giustificata la precisazione limitativa che si legge nella sentenza n. 992 del 1975, secondo cui l'insindacabilità sussisterebbe solo se il rinvio dell'udienza di discussione della causa sia stato concesso dal giudice di merito per uno dei motivi precisati dalla legge, ovvero sull'accordo delle parti, sicché ove il motivo esplicitamente addotto sia *extra legem* (ma non si comprende allora il fondamento testuale della riconosciuta efficacia dell'accordo delle parti) o non sia menzionato affatto, sarebbe possibile l'impugnazione.

A siffatta conclusione, sulla linea della giurisprudenza dominante, va obiettato che non si deve confondere la mancata verbalizzazione con la mancata enunciazione delle ragioni del rinvio che può ritenersi implicita nel provvedimento di concessione del rinvio, presupponente una richiesta adeguata ed un positivo apprezzamento del giudice al riguardo.

Comunque nel caso di specie la sentenza impugnata, nel riesaminare l'eccezione di improcedibilità e nel disattenderla, si è data carico dell'omessa indicazione nell'ordinanza dei gravi motivi dedotti dall'appellante a sostegno dell'istanza di rinvio, e con chiara consapevolezza della distinzione fra enunciazione delle ragioni del chiesto rinvio, verbalizzazione delle medesime ed apprezzamento del giudice al riguardo ha dato atto che nella specie il rinvio era stato disposto sull'istanza del difensore dell'amministrazione comparso in udienza, in sostituzione del collega, investito della trattazione della causa, esprimendo il convincimento sulla base del rilievo testuale della non identità del difensore presente con quello che aveva sostenuto le ragioni dell'amministrazione, che il rinvio fosse stato disposto (legittimamente) proprio perché il difensore titolare del relativo procedimento contenzioso dell'Avvocatura non aveva potuto partecipare all'udienza essendone impedito; la qualificazione di tale impedimento come grave è circostanza insuscettibile di sindacato in questa sede, essendo espressione della discrezionalità del giudice. Ed una siffatta ricostruzione della vicenda da parte del giudice d'appello consente agevolmente di individuare il tratto differenziale fra la situazione di specie e quella tenuta presente nella decisione n. 992 del 1975.

In quel caso l'appellante non aveva fatto richiamo ad alcun impedimento espressamente richiedendo il rinvio quale termine di grazia per potere provvedere all'omesso deposito, in quello attualmente in esame la sussistenza di un motivo idoneo (anche se non verbalizzato) era desumibile *ex actis* ed è stata comunque desunta implicitamente in via interpretativa dalla Corte in termini di impedimento del difensore.

Nel disposto rinvio dell'udienza di discussione deve pertanto ritenersi implicita la valutazione positiva sulla sussistenza di un grave impedimento, effettivamente dedotto all'udienza (anche se non verbalizzato), sicché è da escludere la irregolarità applicativa dell'art. 115; la cui messa

in evidenza, peraltro, non potrebbe dar luogo a vizi del provvedimento sindacabili in cassazione, in difetto di ogni comminatoria di nullità al riguardo.

In conclusione deve escludersi che nel caso di specie sussistessero gli estremi per dichiarare la improcedibilità del ricorso (pronuncia che si sarebbe dovuta in ogni caso giustificare con il rilievo che in mancanza del fascicolo dell'appellante non era possibile procedere all'esame dell'impugnazione).

3. - Nel merito il nodo problematico della causa va individuato nella qualificazione giuridica dell'atto 16 aprile 1974 che secondo la tesi dell'amministrazione sarebbe un accordo sulla misura della indennità, un atto quindi del procedimento espropriativo, assoggettabile come tale, alla relativa disciplina, mentre secondo la Corte d'Appello si tratterebbe di negozio transattivo di diritto privato, mirante essenzialmente a determinare la consistenza del risarcimento dei danni dovuti ai proprietari delle aree illegittimamente occupate, decorso il biennio di occupazione legittima, senza che il procedimento espropriativo si fosse concluso, e restando esclusa la possibilità di restituzione del terreno sul quale era già stata realizzata l'opera pubblica (edificio scolastico).

L'inquadramento della fattispecie negli schemi dell'occupazione illegittima con impossibilità di restituzione e la puntualizzazione della transazione con riferimento da un lato all'azione di risarcimento che i proprietari avrebbero potuto svolgere per ottenere l'integrale ristoro dei danni commisurati al valore venale del bene, e dall'altra alla facoltà per la P.A. di esercitare *ex novo* il potere espropriativo non risultano svolti nella sentenza impugnata in termini del tutto soddisfacenti, sia per l'uso promiscuo ed indifferenziato dei termini indennità (di espropriazione) e risarcimento, sia per una sovrapposizione concettuale con il modello della cessione volontaria dell'area da espropriare che nulla ha a che vedere con la situazione di occupazione irreversibile a seguito della costruzione dell'opera pubblica, che svuota completamente il diritto dominicale delle sue componenti e del suo contenuto economico, ma non incide formalmente sulla titolarità del diritto in quanto tale, sicché non pare esatta l'affermazione incidentale della sentenza secondo cui tale diritto sarebbe stato trasferito all'amministrazione.

D'altra parte le difficoltà di interpretazione dell'atto discendono dalla sua stessa origine documentale, essendosi avvalse le parti di un modulo standard a stampa, predisposto dall'amministrazione per consacrare un accordo sulla misura dell'indennità.

Trattasi, tuttavia, di imprecisioni che non si riflettono sulla esattezza dell'accertamento di fondo della Corte che ha esattamente interpretato l'atto come vera e propria transazione (« convenzione con la quale le parti

facendosi reciproche concessioni, prevenivano una lite che poteva sorgere fra loro non solo per quel che riguardava la misura dell'indennità di espropriazione... ma anche per quanto concerneva il danno subìto dai Mangano »... (pari al) « controvalore del bene su cui era già stata costruita l'opera pubblica »... (e dipendenti) « dalla interclusione del residuo fondo ». E le dimensioni economiche dell'intervenuta transazione risultano dalla contrapposizione fra il controvalore del bene fissato in L. 121.741.000, e la misurazione dell'indennità determinata con perizia giudiziaria in ben L. 204.208.000.

Con il primo motivo del ricorso, enfatizzando le oscillazioni terminologiche e concettuali di dettaglio della impugnata sentenza, si critica la qualificazione della convenzione come transazione estranea al procedimento espropriativo e si sostiene che l'accordo intercorso fra le parti aveva natura di semplice bonaria determinazione dell'indennità di espropriazione (« violazione e falsa applicazione degli artt. 24, 25, 26 della l. 25 giugno 1865, n. 2359, nonché degli artt. 1362, 1365, 1470, 1498 cod. civ. »), addebitando altresì alla sentenza di non avere correttamente motivato in ordine alla portata della predetta convenzione. L'Avvocatura dello Stato fa soprattutto leva sul preteso effetto del contratto transattivo di determinare il trasferimento volontario del bene occupato dietro corrispettivo di un prezzo, e critica la sentenza per avere postulato tale effetto senza avere congruamente valutato l'esistenza della volontà al trasferimento del bene. Si tende con ciò ad attribuire alla relativa enunciazione della sentenza una portata del tutto esorbitante, ipotizzando un effetto della transazione non rispondente all'intento delle parti, che non vollero porre in essere un trasferimento negoziale, in luogo di quello coattivo, ma si proposero di risolvere una situazione risarcitoria che si innestava su un'occupazione ormai *sine titulo,* essendo decorso il termine per l'espletamento del procedimento espropriativo per il rifiuto dell'amministrazione di depositare l'indennità di espropriazione.

Ma una puntuale ricostruzione delle ragioni del comportamento della P.A. non è rilevante ai fini del decidere, bastando constatare al riguardo che il procedimento espropriativo non si è concluso per il fatto dell'amministrazione e che la convenzione in esame non si è innestata su quel procedimento, ma si ricollega ad una situazione di occupazione illegittima: sicché è ai principi all'uopo elaborati dalla giurisprudenza di questa S.C. che occorre fare riferimento per apprezzare la correttezza dell'operato inquadramento in termini transattivi (nella ricorrenza dei requisiti di legge la cui sussistenza non viene del resto revocata in dubbio dal ricorrente). Ed alla stregua di tali princìpi il motivo deve ritenersi infondato.

Riportato l'accordo transattivo alla sua fondamentale matrice di determinazione del risarcimento danni nelle sue varie componenti, e messa

in chiaro la fungibilità delle espressioni « risarcimento » ed « indennità » (di espropriazione) accomunate dal riferimento al valore che si intendeva attribuire al bene, ed escluso che si fosse invece potuto stabilire il prezzo di un trasferimento volontario del bene (che non assumeva concreta rilevanza, posto che si era già verificata la perdita sostanziale di tutte le utilità inerenti al bene) risultano svuotate di pregio le notazioni della difesa dell'amministrazione volte a contrastare l'accertamento operato dei giudici di merito. Il profilo del trasferimento volontario dell'area occupata verso corrispettivo di un prezzo non attiene all'oggetto della transazione, incentrata sulla determinazione del risarcimento a seguito di occupazione illegittima con impossibilità di restituzione del bene, avendo l'amministrazione fatto decorrere il termine per il perfezionamento dell'espropriazione rifiutandosi di corrispondere la maggiore indennità di espropriazione a suo tempo determinata dai periti. Per transigere i Mangano non dovevano manifestare la volontà di trasferire, ma solo quella di ritenersi soddisfatti in ogni loro pretesa a seguito della convenuta attribuzione delle indicate somme.

L'adozione del modulo a stampa predisposto per la stipulazione di accordi siffatti ed il difetto di coordinamento fra dette clausole e quelle costituenti espressione dell'accordo transattivo, spiegano gli scompensi verbali sui quali fa leva la difesa erariale. Ma una volta messo in luce il nucleo della convenzione, il suo *proprium* originale, attraverso una interpretazione globale e finalistica del negozio (così come hanno fatto i giudici di merito) è agevole liberarsi degli argomenti formalisticamente desunti dal tenore delle clausole medesime.

È esatto che solo nella logica dell'accordo sulla misura dell'indennità si giustificherebbe, nell'atto 6 aprile 1974, la previsione di riduzione della indennità di espropriazione nel caso di delimitazione delle zone espropriate e dell'obbligo di far assumere all'eventuale futuro acquirente gli impegni direttamente assunti con la convenzione medesima, trattandosi appunto di clausola a stampa di modulo con tale originaria destinazione. Accertato peraltro che lo scopo dell'atto era un altro, che si volle transigere con riguardo ad una situazione di occupazione abusiva, evidentemente tale clausola perde ogni valore, e deve essere espunta dal contesto della convenzione sulla quale non spiega alcun effetto. Analogamente non rileva il dettato del modulo in termini indeterminati, anziché risarcitori, proiezione esso pure della destinazione tipica di questo. E sempre all'impropria utilizzazione del modulo va ricondotta la clausola a stampa circa l'obbligo di adempimento di tutti gli incombenti che la legge 25 giugno 1865, n. 2359 prescrive doversi eseguire dall'espropriato, prescrizione che, si assume, non avrebbe ragion d'essere rispetto ad un trasferimento consensuale del bene. Già si è sottolineato che la transazione non attiene al tra-

sferimento del bene, ed è appena il caso di ricordare il canone esegetico per cui nell'interpretazione di un negozio nel quale figurano sia clausole a stampa sia clausole dattiloscritte nel contrasto fra di esse deve darsi senz'altro prevalenza alle seconde.

Resta pertanto confermato che la sentenza impugnata nel qualificare l'accordo del 6 aprile 1974 come atto transattivo, ha espresso un giudizio giuridicamente corretto e sorretto da adeguata motivazione, che pertanto si sottrae a censura in questa sede di legittimità.

4. - Il riconoscimento che la convenzione predetta è una transazione e non un accordo sulla misura dell'indennità innestato nel procedimento espropriativo svuota di contenuto i successivi due mezzi del ricorso che muovono dall'opposta qualificazione.

Con il secondo motivo si censura la sentenza per avere ritenuto valida la convenzione la quale invece, se considerata così come l'Avvocatura sostiene quale accordo sulla misura dell'indennità, sarebbe stata nulla, perché in contrasto con le disposizioni non derogabili della legge n. 865 del 1971, il cui articolo 9, riguarda la realizzazione di singole opere pubbliche nell'ambito degli interventi previsti dal titolo I della legge stessa, fra cui rientra anche la costruzione di edifici scolastici di qualsiasi tipo (violazione e falsa applicazione degli artt. 1418 cod. civ., e degli artt. 11 e ss., in relazione agli artt. 9 ed al titolo I della l. 22 ottobre 1971, n. 865; omessa o insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia).

Ora è chiaro che il discorso impostato nel motivo in tanto ha ragione di porsi in quanto si riconosca la natura di accordo sull'indennità dell'atto.

Con il terzo motivo, lamentando la violazione e falsa applicazione degli artt. 24, 25, 26 in relazione all'art. 16 della l. 25 giugno 1865, n. 2359 e dell'art. 1421 c.c., nonché l'omessa o insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia, si sostiene, contro l'avviso espresso dai giudici d'appello, che la nullità della convenzione può essere fatta valere da chiunque vi abbia interesse ed essere rilevata persino d'ufficio dal giudice; essa sarebbe quindi deducibile anche dall'espropriante che non ha osservato l'onere di compimento della espropriazione nel termine di efficacia della dichiarazione.

Ma deve rilevarsi in contrario che l'argomentazione criticata non ha valore determinante nell'economia dell'impugnata decisione, essendo svolta esclusivamente *ad abundantiam*; mentre fondamentale è il rilievo che l'atto considerato non si inserisce nel procedimento espropriativo, per ribadire la dipendenza del mezzo dalla qualificazione dell'atto medesimo come accordo sull'indennità.

Ne consegue che il secondo e terzo motivo rimangono assorbiti nel rigetto del primo motivo. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 ottobre 1979, n. 5236 - *Pres.* Vigorita - *Est.* Carnevale - *P.M.* Del *Grosso* (conf.). S.p.A. S.I.F.E. (avv. Bonaventura) c. Ministero Finanze (avv. stato Angelini Rota) ed Esattoria consorziale di Pordenone (avv. Tedeschi).

Fallimento - Appello avverso la sentenza di opposizione alla dichiarazione - Sospensione dei termini processuali nel periodo feriale - Inapplicabilità.

È inapplicabile al termine per proporre appello avverso la sentenza che pronunzia sull'opposizione alla revoca del fallimento la sospensione prevista dall'art. 1 legge 7 ottobre 1969, n. 742 (1).

(*Omissis*) Con l'unico motivo del suo ricorso la S.I.F.E. si duole che la Corte del merito abbia ritenuto inapplicabile al giudizio di appello relativo all'opposizione alla sentenza dichiarativa del fallimento la sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale, non considerando che il giudizio di appello non può farsi ricomprendere tra « le cause relative alla dichiarazione e revoca dei fallimenti », in quanto il fallito, impugnando la sentenza che ha rigettato la sua opposizione alla sentenza dichiarativa del suo fallimento, dimostrerebbe, sia pure implicitamente, di non volersi avvalere dell'urgenza, che profitterebbe a suo esclusivo interesse, per cui la controversia sarebbe priva di quel requisito dell'urgenza che giustifica l'inapplicabilità della sospensione dei termini processuali.

Il ricorso è del tutto privo di fondamento.

La sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale disposta dall'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742 non si applica, in virtù della norma contenuta nell'art. 3 della stessa legge, alle cause previste dall'art. 92 dell'ordinamento giudiziario approvato con r.d. 30 gennaio 1941 n. 12 (cui il citato art. 3 della legge n. 742 fa espresso rinvio), tra le quali sono comprese quelle relative alla dichiarazione ed alla revoca dei fallimenti.

---

(1) La decisione, che costituisce la prima pronunzia del S.C. in materia, appare del tutto esatta.

Non può infatti, pensarsi come sosteneva invece la ricorrente, che sia rimesso alla parte interessata avvalersi o meno della sospensione del termine per proporre impugnativa in una materia che il legislatore considera sottratta alla applicazione della regola della sospensione dei termini nel periodo feriale.

È chiaro che la sottrazione di una specifica materia alla regola generale della sospensione dei termini è voluta dal legislatore per finalità di ordine pubblico. Sfugge, pertanto, al potere dispositivo delle parti private ogni possibile determinazione al riguardo.

L'inapplicabilità della sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale alle cause previste dall'art. 92 dell'ordinamento giudiziario — non consentendo il chiaro dettato della norma alcuna distinzione in proposito — non è limitata al giudizio di primo grado, ma si estende ai giudizi di impugnazione e ad ogni fase di essi.

Nelle cause di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento la sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale resta quindi esclusa anche nel giudizio di appello, sia che l'impugnazione venga proposta dal fallito conto la sentenza di rigetto della sua opposizione, sia che venga proposta dal curatore o dai creditori istanti contro la sentenza di revoca della dichiarazione di fallimento.

In entrambe le ipotesi ricorre infatti quell'interesse pubblico alla sollecita conclusione del giudizio di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento che giustifica l'esclusione della sospensione dei termini processuali e non consente alcuno spazio all'operatività del potere dispositivo delle parti.

Appare infine del tutto priva di base l'assimilazione, prospettata dalla ricorrente, delle cause relative alla chiusura del fallimento rispetto alle quali questa Corte Suprema (sent. 10 marzo 1971, n. 687) ha ritenuto applicabile la sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale; al giudizio di appello promosso dal fallito contro la sentenza di rigetto della sua opposizione alla sentenza dichiarativa del suo fallimento, in quanto i due tipi di giudizio presentano caratteri strutturali e funzionali assolutamente diversi. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 ottobre 1979, n. 5677 - *Press.* D'Orsi - *Est.* Scanzano - *P. M.* Morozzo della Rocca (conf.). - Giordano (avv. Zaffarani) c. Ministero Interno (avv. stato Corti).

Comune - Sindaco - Ufficiale di governo - Requisizione - Danni relativi - Imputabilità al Ministero - Esclusione - Imputazione al comune beneficiario.

Nel giudizio per risarcimento dei danni derivanti da requisizione dichiarata illegittima, legittimata passiva non è l'Amministrazione statale cui è riferibile l'attività del sindaco quale ufficiale di governo ma il Comune a favore del quale è stata disposta la requisizione (1).

---

(1) Il principio enunciato è particolarmente importante perché per la prima volta la Cassazione affronta la questione dell'imputabilità dell'obbligo di risarcimento, con particolare riguardo alla requisizione. Analogo orientamento era stato espresso, con riferimento a tutti i procedimenti ablativi da Cass., 7 luglio 1967, n. 1676, in *Giur. it. Mass.*, 1976. Cfr. anche App. Palermo,

(*omissis*). Con provvedimento del 24 agosto 1968 il Sindaco di Palermo in qualità di ufficiale del Governo, al fine di assicurare la continuità del servizio di nettezza urbana, necessario per ragioni di igiene e di salute pubblica, ordinò la requisizione per la durata di mesi quattro, dei mezzi, attrezzature, beni mobili ed immobili dell'impresa Vaselli, già concessionaria del servizio anzidetto perché venissero utilizzati in via transitoria e di urgenza dal comune di Palermo, ai fini della gestione diretta di tale servizio. Il comune prese possesso non solo dei beni contemplati nel provvedimento di requisizione ma anche di alcuni locali di proprietà di Giordano Rosa e degli altri ricorrenti indicati in epigrafe, e li trattenne anche dopo la scadenza del termine fissato nel provvedimento su indicato.

In relazione a tale situazione la Giordano, in proprio e quale procuratrice di Franca, Alessandra e Carlo Casiglia, Iole Ansaldi e Maria Luisa D'Ancona, dopo avere ottenuto la condanna al risarcimento dei danni in L. 125.000 mensili, per il periodo successivo al giugno 1969, a carico della Azienda Municipalizzata Nettezza Urbana, che nel frattempo si era costituita ed aveva utilizzato i locali, convenne avanti al tribunale di Palermo, con citazione del 12 aprile 1973, il sindaco della detta città, quale ufficiale del governo nonché il Ministero dell'Interno e chiese la loro condanna al pagamento della somma di L. 250.000 mensili relativamente al periodo dal 1° settembre 1968 al 30 giugno 1969, a titolo di risarcimento di danni per occupazione dell'immobile.

L'adito tribunale, con sentenza del 22 febbraio 1975 accolse la domanda nei confronti del Ministero, ritenendo ad esso imputabile l'attività del sindaco nella veste su indicata.

Con la decisione ora impugnata la Corte di appello di Palermo ha riformato la decisione del primo giudice escludendo la legittimazione passiva *ad causam* del Ministero.

Ha considerato in proposito che l'occupazione dei locali non costituiva esecuzione necessaria del provvedimento di requisizione né trovava titolo in tale provvedimento (il cui ambito era limitato ai beni di proprietà del-

---

8 marzo 1963, in *Giur Sic.*, 1963, 495 ed ivi riferimenti in nota. Deve precisarsi che nella fattispecie della sentenza che qui si annota, la requisizione riguardava soltanto i mezzi, le attrezzature, i beni mobili ed immobili « di proprietà » della impresa requisita e non anche i beni immobili da quest'ultima condotti in locazione. Sicché la domanda di risarcimento proposta dal locatore sostanzialmente si basava sull'occupazione abusiva, da parte del comune, di detti immobili (occupazione che non trovava titolo nel provvedimento di requisizione. La corretta interpretazione dell'atto amministrativo, del resto, operata dalla Corte di cassazione e già dalla Corte d'appello di Palermo (sent. 27 gennaio-18 febbraio 1976), neanche consentiva di ritenere che l'occupazione degli immobili locati alla società requisita fosse una conseguenza necessaria ed ineluttabile del provvedimento di requisizione.

l'Impresa Vaselli, e non a beni da questa detenuti in locazione) ma costituiva un fatto di cui doveva rispondere il comune che aveva utilizzato i locali stessi.

Per la cassazione di tale sentenza ha proposto ricorso la Giordano Rosa, in proprio e quale procuratrice di Franca, Alessandra e Carlo Casiglia nonché di Ansaldi Iole e D'Ancona Maria Luisa con atto del 30 marzo 1977 sulla base di due motivi illustrati con memoria. Resiste il Ministero dell'Interno con controricorso.

Motivi della decisione

Col primo motivo si denuncia violazione degli artt. 75 e 100 c.p.c. in relazione agli artt. 7 l. 20 marzo 1865, n. 2248, 153 t.u. 4 febbraio 1915, n. 148, 69 dell'ordinamento amministrativo degli enti locali in Sicilia e 28 cost., nonché violazione dell'art. 2555 cod. civ. e vizio di motivazione su punti decisivi.

Secondo i ricorrenti, la corte di merito, ritenendo che il provvedimento di requisizione fosse limitato ai beni di proprietà dell'impresa Vassalli e che perciò l'occupazione, da parte del Comune, dei locali di cui si discute non costituì esecuzione necessaria di quel provvedimento, avrebbe travisato il contenuto di tale atto ed avrebbe trascurato: *a*) che la requisizione essendo dichiaratamente finalizzata ad assicurare la continuità del servizio di nettezza urbana, doveva necessariamente avere ad oggetto tutto il complesso organizzato dei beni che a quel servizio erano destinati, e cioè l'intera azienda dell'Impresa Vaselli, comprensiva anche degli stabili da essa condotti in locazione per le necessità del servizio medesimo; *b*) che, infatti, in esecuzione del provvedimento anzidetto il comune si impossessò contemporaneamente dei beni di proprietà della Vaselli e dei locali in cui essi erano custoditi, per cui l'occupazione di tali locali non era in contrasto, ma in armonia con il contenuto del provvedimento stesso; *c*) che con sentenza pronunziata tra essi ricorrenti e l'Azienda Municipalizzata per la Nettezza Urbana il tribunale aveva affermato che la gestione di quel servizio era stata svolta dal comune in forza del provvedimento di requisizione. Dalle circostanze ora riferite deriverebbe che l'occupazione dei locali di essi ricorrenti fu atto di esecuzione necessaria di quel provvedimento e che gli effetti di essa sarebbero riferibili al ministero dell'Interno, per avere il sindaco agito, nell'occasione, quale organo dell'Amministrazione Statale.

Col secondo motivo i ricorrenti si limitano a ribadire che la corte d'appello, escludendo la legittimazione passiva dell'Amministrazione statale avrebbe violato le disposizioni di legge su indicate ed avrebbe a torto negato ad essi il diritto al maggior danno ed alle maggiori spese, reclamato con l'appello incidentale.

Il ricorso è privo di fondamento.

La corte d'appello ha ritenuto in punto di fatto che il provvedimento di requisizione ebbe ad oggetto « i mezzi, le attrezzature, i beni mobili e i beni immobili di proprietà dell'Impresa Vaselli », e che perciò non riguardava gli stabili che questa utilizzava come locataria, appartenenti alla Giordano ed ai suoi rappresentati.

L'occupazione di tali stabili costituì pertanto un atto arbitrario del comune che non trovava titolo (ma trovava, se mai, occasione) nel detto provvedimento.

Si tratta di un accertamento di merito fondato sulla interpretazione dell'atto amministrativo, e giustificato dalla inequivoca lettera del medesimo.

È bensì vero che la continuità del servizio che si intendeva assicurare postulava la necessità di utilizzare l'azienda, nel suo complesso, dell'impresa su indicata, e non solo i mezzi, le attrezzature e i beni *di proprietà* di essa. In base a tale esatto rilievo può desumersi che il detto provvedimento fosse incongruo rispetto allo scopo perseguito, ma non può pretendersi che il suo contenuto debba essere — attraverso una interpretazione sostitutiva di quella del competente giudice di merito — ampliato al di là di quello che il suo tenore esprimeva.

Le conclusioni peraltro non cambierebbero anche se fosse vera la premessa di fatto dei ricorrenti.

Nella specie, invero, si controverte non della lesione del diritto di proprietà per eventuale illiceità dell'atto amministrativo o per sua illegittimità accertata nella competente sede, ma del corrispettivo dovuto al proprietario da chi ha utilizzato un suo bene in forza di un atto amministrativo legittimo. In tale situazione, è chiaro che il corrispettivo preteso è dovuto non dall'autorità che ha emesso il provvedimento ablatorio, ma dal soggetto che di questo è beneficiario e che in base ad esso ha utilizzato il bene altrui: nella specie, quindi, non dall'Amministrazione statale cui è riferibile l'attività del sindaco quale ufficiale di governo, ed autore del provvedimento di requisizione ma dal comune di Palermo, a favore del quale il Sindaco (nella predetta qualità) ha disposto la requisizione.

Va inoltre precisato che, siccome il compito di curare l'igiene dell'abitato, attraverso il servizio di nettezza urbana, appartiene al comune anche sul piano esecutivo (in quanto esso è tenuto a curare che il servizio stesso venga concretamente svolto, direttamente o nelle forme indirette consentite dalla legge), nel caso in cui la gestione di tale servizio venga assunta direttamente, ed in funzione di essa si renda necessaria la requisizione di beni altrui, il comune è, ad un tempo, beneficiario della requisizione e legittimato a porre direttamente in esecuzione il relativo provvedimento. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 novembre 1979, n. 5948 - *Pres.* Granata - *Est.* Carnevale - *P. M.* Del Grosso (conf.). Comune di Napoli (avv. Gleijeses e Peccerillo) c. Soc. I.R.E. (avv. Magri e Ferrari) e Ministero Lavori Pubblici (avv. stato Del Greco).

Competenza e giurisdizione - Azione risarcitoria per danni da opera pubblica - Competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche - Condizioni.

La competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche in relazione alle controversie per danni derivanti da opere pubbliche ha per necessario presupposto che i danni di cui si chiede il risarcimento abbiano, nella prospettazione della domanda dell'attore, la loro causa esclusiva in un'opera idraulica (1).

(*omissis*). Con il primo motivo del suo ricorso — denunciando la violazione e la falsa applicazione dell'art. 140 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 in relazione all'art. 7, primo comma, del t.u. 25 luglio 1904, n. 523, nonché l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa punti decisivi della controversia — il Comune di Napoli ripropone la tesi, già sostenuta senza successo davanti ai giudici del merito, secondo cui la controversia avrebbe dovuto essere devoluta, anche per la parte concernente la domanda principale, alla competenza del tribunale regionale delle acque pubbliche della Campania, in quanto il collettore raccoglie e scarica a mare le acque convogliate dall'alveo S. Rocco, costituente opera idraulica di terza categoria, e la cui natura di acqua pubblica resterebbe inalterata anche durante il loro defluire nel collettore, mentre i danni lamentati dalle società attrici — come era stato specificamente dedotto dal ricorrente, senza che la Corte del merito abbia addotto sul punto alcuna motivazione — derivavano dall'omessa manutenzione dell'alveo da parte della competente amministrazione statale.

La censura è infondata sotto entrambi i profili.

---

(1) La decisione contiene una esatta puntualizzazione dei princìpi che presiedono alla individuazione della competenza del Tribunale regionale delle acque pubbliche in materia di azioni risarcitorie. Confermando la sua giurisprudenza il S.C. ha ribadito il principio che solo se l'attore lamenta che il danno, di cui chiede il risarcimento è collegato eziologicamente con un'opera idraulica sorge la competenza a decidere la controversia del Trib. reg.le delle acque pubbliche.

In ogni altra ipotesi, quando cioè, come nella specie decisa, il danno deriva da un'opera che non è idraulica, anche se in essa affluiscono acque pubbliche, la competenza è del giudice ordinario (In senso conforme v. da ultimo Cass. 2 novembre 1978, n. 4975; Trib. sup. acque 10 ottobre 1977, n. 27, in *Rass. giud. Enel* 1978, 115 ove richiami).

La competenza dei tribunali regionali delle acque pubbliche in ordine alle controversie per il risarcimento dei danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 2 del t.u. 25 luglio 1904, n. 523, delle leggi sulle opere idrauliche, modificato con l'art. 22 della legge 13 luglio 1911, n. 774 (art. 140, lett. *e*), del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), ha come necessario presupposto che i danni di cui si chiede il risarcimento, abbiano, secondo la prospettazione dell'attore danneggiato, come loro causa esclusiva un'opera idraulica, laddove, nell'ipotesi (che è quella ricorrente nella specie) in cui il danneggiato deduca che il danno da lui lamentato sia stato cagionato da un'opera non avente i caratteri dell'opera idraulica, la controversia esula dalla competenza del giudice specializzato e rientra in quella del giudice ordinario comune.

Conseguentemente, avendo le società attrici dedotto che i danni di cui chiedevano il risarcimento da parte del comune proprietario del collettore fognario corrente lungo il corso Lucci erano stati cagionati dall'esplosione dello stesso collettore, la controversia avente per oggetto la domanda proposta dalle medesime attrici nei confronti del comune non poteva non rientrare nella competenza del giudice ordinario comune.

Il collettore fognario — alla cui omessa e imperfetta manutenzione da parte del comune, le società attrici avevano ricollegato la causa esclusiva dei danni da esse lamentati — non può considerarsi, infatti, come opera idraulica per l'assorbente rilievo che le acque luride da esso convogliate, anche se mescolate con altre acque non provenienti da scarichi fognari, non possono assolutamente presentare quell'attitudine ad usi di pubblico generale interesse che, ai sensi dell'art. 1, primo comma, del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, costituisce il connotato essenziale ed ineliminabile delle acque pubbliche.

La questione relativa alla competenza in ordine alla domanda proposta dalle società attrici nei confronti del comune non potrebbe, d'altra parte essere risolta in modo diverso in relazione alla deduzione del comune che i danni da esse lamentati sarebbero stati cagionati dall'omessa manutenzione, da parte della proprietaria amministrazione statale, dell'alveo S. Rocco, costituente (come è incontroverso) un'opera idraulica di terza categoria.

Questa deduzione, infatti, ove fosse stata ritenuta fondata (nel senso, cioè che la causa esclusiva dei danni di cui le società attrici chiedevano il risarcimento da parte del comune fosse stata ravvisata nell'omessa manutenzione dell'alveo S. Rocco ad opera dell'Amministrazione statale dei lavori pubblici), avrebbe potuto comportare soltanto il rigetto della domanda delle attrici, ma non può in alcun modo influenzare la soluzione della questione di competenza per la quale assume decisivo rilievo la pro-

spettazione, da parte delle attrici della cattiva manutenzione del collettore fognario comunale come causa esclusiva dei danni da esse lamentati.

Ad una diversa soluzione della questione di competenza non potrebbe pervenirsi neppure se le attrici avessero individuato nella cattiva manutenzione del detto collettore soltanto una delle concause dei danni di cui chiedevano il risarcimento, in quanto — ben potendo il danneggiato rivolgersi, per il risarcimento dei danni da lui subìti, ad uno soltanto dei soggetti che abbia posto in essere una concausa dell'evento dannoso (essendo essi legati tra loro dal vincolo della solidarietà) — la controversia per il risarcimento promossa nei confronti dell'ente corresponsabile del danno essendo questi proprietario di un'opera priva dei caratteri propri delle opere idrauliche, non potrebbe in ogni caso farsi rientrare tra quelle riservate alla competenza del giudice specializzato (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. 29 gennaio 1980, n. 686 - *Pres.* Mirabelli - *Est.* Granata - *P. M.* Dettori (conf.) - Amministrazione delle Finanze (avv. stato Marzano) - S.a.s. M.I.R.E.C.O. (avv. Catalano).

Prescrizione e decadenza - Debito di capitale - Debito d'interessi - Autonomia - Termini prescrizionali - Diversità.

Per il credito di interessi, rispetto al credito di capitale, deve ritenersi l'esistenza di un'autonoma possibilità sia di azione (che in caso di giudizio si traduce in un distinto capo della domanda), sia di inerzia, e, quindi, correlativamente a questa seconda alternativa, di prescrizione (1).

(*Omissis*) 3. - Ammissibile e fondato, è invece il terzo motivo di ricorso che investe la sentenza impugnata nella parte in cui ha negato l'operatività della prescrizione quinquennale ex art. 2948, n. 4 cod. civ. « quando, come nel... caso, l'importo per interessi sia collegabile a quello per capitale del quale sia contestato (o sia contestabile) il requisito della certezza,

---

(1) La sentenza, che offre in motivazione una panoramica completa sullo stato della giurisprudenza in merito ai rapporti d'interdipendenza tra obbligazione principale o debito d'interessi, si pone in linea con il prevalente orientamento della Corte di Cassazione. Cfr. in senso conforme, oltre i precedenti citati nella sentenza: Cass., 25 gennaio 1978, n. 336 in *Mass. Giur. it.* 1978, 74; Cass., 25 marzo 1976, n 1075, in *Mass. Giur. it.* 1976, 280; Cass. 19 novembre 1976, n. 4349 in *Mass. Giur. it.* 1976.

Con riferimento ai soli interessi compensativi il S.C. ha talvolta ritenuto che il giudice, in mancanza di esplicita richiesta dell'attore, possa liquidarli d'ufficio senza incorrere nel vizio di ultrapetizione; cfr. per tutte Cass., 24 marzo 1976, n. 1067, in *Giust. civ.*, 1976, I, 1493 ed *ivi* altri riferimenti in nota.

liquidità ed esigibilità », in tale ipotesi dovendo trovare applicazione, ad avviso della Corte di merito, la norma dell'art. 2935 cod. civ.

Allegando violazione dell'art. 2948, n. 4 cod. civ., in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ., l'Amministrazione denunzia l'erroneità della premessa, dalla Corte di Appello posta a base della propria statuizione sul punto, secondo cui una precedente richiesta non avrebbe potuto essere dalla società avanzata in pendenza della contestazione sull'esistenza dell'indebito (donde la inesattezza, ad avviso della stessa ricorrente, del riferimento all'art. 2935 cod. civ.), e richiama, a suffragio della doglianza, un precedente arresto di questa Corte Suprema (sent. n. 1884 del 1977) la quale ha affermato che agli interessi relativi a somme che si assumono indebitamente percette si applica proprio la prescrizione quinquennale dell'art. 2948, n. 4 citato, tali interessi avendo « una *causa debendi* autonoma rispetto a quella su cui è fondata la *condictio indebiti* » e quindi potendo rispetto ad essa verificarsi « una inerzia del creditore, cui può ricollegarsi l'effetto estintivo della prescrizione ».

Come si è anticipato, la censura è fondata e va accolta.

Indicazioni, in verità, non del tutto univoche si traggono dalla giurisprudenza di questa Corte Suprema sul punto.

A parte, infatti, le decisioni in cui è stata affermata la identità di *causa debendi* fra obbligazione di capitale ed obbligazione di interessi con riguardo al diverso problema circa la individuazione del *dies a quo* del termine di prescrizione dei crediti rateizzati (Cass. n. 2214 del 1968; Cass. n. 1546 del 1965), risulta che in tema di prescrizione dei crediti tributari della P. A. il principio, secondo cui la contestazione sul credito principale impedirebbe di agire per gli interessi, i quali quindi non possono prescriversi, è stato affermato in una abbastanza recente decisione (Cass. n. 20 del 1972), e che secondo altre decisioni l'interruzione della prescrizione relativamente al primo credito si estenderebbe anche al secondo (Cass. n. 2003 del 1973; Cass. n. 645 del 1973).

Per contro, sempre nella materia dei crediti di imposta, ancora in altre decisioni si è sottolineata la « autonomia delle due *cause debendi* — quanto a debito di capitale ed a debito di interessi — per inferirne l'inapplicabilità al secondo del termine (eventualmente) speciale di prescrizione dalla legge stabilito per il primo (Cass. n. 2414 del 1979; Cass. n. 159 del 1976; Cass. n. 2805 del 1973; Cass. n. 831 del 1973; *adde*, per un particolare approfondimento del problema, Cass. n. 3110 del 1975), e si è negato — esplicitamente (Cass. n. 831 del 1973 cit.) o per implicito (Cass. n. 159 del 1976, pure cit., che dichiara incensurabile l'accertamento di merito sul se il riconoscimento del debito principale implichi anche il riconoscimento di quello per interessi e valga quindi ad interrompere la prescrizione anche di questo) — che l'interruzione della prescrizione

relativamente all'obbligazione di capitale valga anche, *ex se*, per l'obbligazione di interessi.

D'altro canto, fuori della materia dei crediti tributari, è costante il riconoscimento dell'autonomia del debito di interessi da quello di capitale al fine di derivarne la necessità, sul piano processuale, di una specifica e distinta domanda del creditore per ottenere la condanna del debitore al pagamento anche del primo, essendo allo scopo insufficiente la domanda avente ad oggetto unicamente il secondo (in generale: Cass. n. 1762 del 1969; per gli interessi sul prezzo di retrocessione: Cass. n. 1574 del 1973, e per quelli sulle migliorie apportate dal colono al fondo: Cass. n. 800 del 1972; per gli interessi moratori: Cass. n. 4188 del 1979, n. 336 del 1978, n. 1075 del 1976, n. 503 del 1974, n. 1779 del 1972; anche per i compensativi: Cass. n. 469 del 1975), eccezion fatta per gli interessi sull'obbligazione di risarcimento da illecito aquiliano, rispetto ai quali, però, la deroga si spiega in ragione della loro intrinseca ed originaria inerenza all'oggetto stesso del risarcimento.

Dichiaratamente richiamandosi a questa ultima linea giurisprudenziale, la recente sentenza n. 1884 del 1977, citata dall'Amministrazione ricorrente, ha ritenuto suscettibili di autonoma prescrizione gli interessi dovuti sulle somme indebitamente percette dall'Amministrazione finanziaria, e formanti come tali oggetto di *condictio indebiti*.

Tale indirizzo si ritiene di mantenere fermo.

Prescindendo dalla questione, del tutto estranea alla causa, se speciali ragioni, correlate ad eventuali peculiarità dell'obbligazione fiscale, possano giustificare per gli interessi sui crediti tributari soluzioni eventualmente particolari, va infatti sottolineato che qualsiasi credito di capitale, diverso, per i motivi già detti, da quello per risarcimento di danno aquiliano, una volta sorto e non soddisfatto costituisce rispetto all'obbligazione di interessi — se e quando di essi è produttivo — quella « *causa debendi* continuativa » correntemente ravvisata come il *proprium* della fattispecie legale dell'art. 2948, n. 4 cod. civ. (Cass. n. 834 del 1970; Cass. n. 2214 del 1968; Cass. n. 1909 del 1968; Cass. n. 1546 del 1965; Cass. n. 1105 del 1962), rispetto alla quale (o, più esattamente, rispetto al credito per interessi da essa nascente) è configurabile una sua propria, autonoma e distinta possibilità o di azione o di inerzia, e — correlativamente a questa seconda alternativa — di prescrizione.

L'eventuale litigiosità del credito di capitale, ovviamente, non può non rendere litigioso anche il debito di interessi; però — a differenza di quanto si è riconosciuto verificarsi nel caso di credito principale non esigibile perché condizionato, i cui interessi è ben vero che non si prescrivono (così Cass. n. 2794 del 1974), ma per la ragione che essi non decorrono in pendenza di quella condizione — tale litigiosità, come non impedisce al creditore di agire per la realizzazione giudiziale del primo

credito, ma anzi gli somministra il supporto dell'interesse processuale, così neppure impedisce al medesimo di agire identicamente per il secondo. L'argomentazione della Corte di appello, secondo cui la contestazione del credito principale escluderebbe dalla prescrizione, perché lo renderebbe non azionabile, il credito per interessi, condurrebbe, se vera, a negare anche la prescrittibilità — se ed in quanto contestato — del credito di capitale. Al contrario, tanto l'uno che l'altro possono dal creditore — simultaneamente, o anche autonomamente (determinandosi nel caso di domanda dei soli interessi l'insorgenza di una questione pregiudiziale ed eventualmente incidentale circa l'esistenza del credito principale) — essere fatti valere giudizialmente; e la sentenza che accerta l'obbligazione principale ben può contenere anche, e con l'efficacia temporale consona alla natura di tale obbligazione ed al suo regime, l'accertamento del debito — accessorio sì, ma, ripetesi, autonomo — per interessi.

Sicché, in definitiva, va riconosciuto suscettibile di autonoma prescrizione quinquennale il credito per gli interessi sulle somme da restituire perché percepito indebitamente, come nel caso di diritti doganali dall'Amministrazione riscossi ed invece non dovuti. (*omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (*)

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 25 marzo 1980, n. 301 - *Pres.* Mezzanotte - *Est.* Petriccione - Ministero difesa (avv. Stato Cipparone) c. Soc. Cotontex (avv. Russo).

(*Appello decisione T.A.R. Lazio, Sez. I,* 12 *luglio* 1978, *n.* 674).

Competenza e giurisdizione - Provvedimenti amministrativi - Applicazione di penale a contratto della p.a. - Riesame dell'atto su istanza del privato contraente - Interesse legittimo - Giurisdizione amministrativa - Sussiste.

Contratti della p.a. - Penale - Forza maggiore - Natura della esemplificazione ex art. 67 r.d. n. 35/1930 - Imprevedibilità e inevitabilità dell'evento - Necessità - Illegittimità per difetto di motivazione e omissione di istruttoria - Fattispecie.

Ove la pubblica amministrazione, su istanza del privato portatore di un interesse semplice, proceda al riesame di un atto amministrativo divenuto definitivo, tale riesame deve essere effettuato nel rispetto rigoroso del generale principio di legalità, posto che esso è destinato a mutare la posizione giuridica del privato da interesse semplice a interesse legittimo, come tale sempre tutelabile innanzi agli organi della giurisdizione amministrativa (1).

Poiché l'elencazione di cui all'art. 67 del r.d. 20 giugno 1930, n. 35, concernente le cause di forza maggiore che legittimano l'Amministrazione militare a disapplicare la penale prevista a carico del privato contraente per il mancato rispetto dei termini di consegna in contratti di fornitura, ha carattere meramente esemplificativo, in essa rientrano anche tutti quei fatti impeditivi che siano inimputabili, imprevedibili e inevitabili rispetto all'altro contraente in base alle norme della comune diligenza; pertanto va pronunciata la illegittimità del provvedimento di comminatoria della penale

---

(*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato l'avv. A. CINGOLO.

(1-2) Il Consiglio di Stato con parere Sez. III, 12 gennaio 1972, n. 2131 (in *Il Consiglio di Stato,* 1972, I, 2245) ha ritenuto che i datori di lavoro, nel caso di sciopero generale o di categoria, ben possono invocare l'esistenza della *vis major* rispetto ad altri contraenti verso cui sono direttamente obbligati; invero in siffatta ipotesi l'ordinamento giuridico riconnette allo sciopero, come forza maggiore, l'effetto traslativo del danno sui terzi ivi compresa la p.a. contraente. Per una ipotesi di furto quale causa di forza maggiore cfr. parere, *Cons. Stato,* Sez. III, 15 luglio 1970, n. 987 (*ivi,* 1971, I, 2604).

adottato dalla P. A. in carenza di motivazione e omissione di istruttoria circa la natura e rilevanza ai fini indicati dei fatti impeditivi addotti dal privato contraente (2).

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Pl., 1° aprile 1980, n. 10 - *Pres.* (ff.) Imperatrice - *Est.* Berruti - Carrubba (avv. Paone) c. A.N.F.G.D.G. (avv. Giannini) e Serafini (avv. Scoca).

Giustizia amministrativa - Giudicato - Esecuzione - Giudizio di ottemperanza - Sentenze degli organi giurisdizionali ammnistrativi - Limiti di esperibilità del giudizio d ottemperanza - Giudicato formale - Pendenza del ricorso in cassazione per difetto di giurisdizione - Rilevanza.

Posto che il giudizio di ottemperanza, quale risulta disciplinato dall'art. 27, n. 4 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, di cui al r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, e dall'art. 37 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 istitutiva dei T.A.R., per la sua particolare natura differenziata nettamente dall'ambito di esecutività delle decisioni giurisdizionali amministrative, può condurre all'esercizio di poteri sostitutivi delle attribuzioni istituzionali degli organi amministrativi, in via diretta o attraverso la nomina di un commissario ad acta, *mediante l'adozione degli atti dovuti dall'Amministrazione, ovvero mediante la specificazione degli atti e dei comportamenti che la stessa Amministrazione dovrà assumere in conformità del giudicato, e che di conseguenza sussiste l'esigenza imprescindibile che l'assetto amministrativo (conseguente all'adempimento del vincolo di ottemperanza) sia assistito dalla relativa certezza delle situazioni giuridiche connesse alla formazione del giudicato formale, deve ritenersi preclusa l'esperibilità del giudizio di ottemperanza ogniqualvolta la decisione dell'organo giurisdizionale amministrativo (di primo o di secondo grado) non risulti passata in giudicato formale ai sensi e per gli effetti dell'art. 324 cod. proc. civ.* (1).

---

(1) Cfr. in termini Ad. Pl., 23 marzo 1979, n. 12, in *Il Consiglio di Stato,* 1979, I, 321; la Sez. IV del Consiglio di Stato, con recente ordinanza 1° aprile 1980 n. 338 (in *Il Consiglio di Stato,* 1980, I, 442) ha ritenuto di deferire all'esame dell'Adunanza Plenaria la questione se sia ammissibile il giudizio di ottemperanza anche in ordine alle decisioni in materia pensionistica emesse dalla Corte dei conti, decisioni in ordine alle quali il comportamento dell'Amministrazione viene ad assumere non solo il connotato (comune alla esecuzione di qualsiasi pronuncia giurisdizionale) della doverosità nell'*an,* ma altresì quello della assoluta vincolatezza del *quomodo*: in tale materia, infatti, l'Amministrazione né può limitarsi a correggere i vizi di legittimità riscontrati dal Giudice per rimanere poi libera di determinarsi nell'ulteriore sua azione secondo proprie scelte discrezionali, e nemmeno tali scelte essa potrebbe compiere sia pure limitatamente alle modalità di attuazione della pretesa accertata; con il che resterebbe precluso ogni spazio per apprezzamenti di merito e cioè verrebbe a mancare il presupposto essenziale della speciale competenza prevista dall'art. 27, n. 4, in tema di giudizio di ottemperanza.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 1° aprile 1980, n. 319 - *Pres.* Mezzanotte - *Est.* Giovannini - Serpico ed altri (avv. G. e L. Marotta, Filipponi e Piccardi) c. Prefetto di Napoli (avv. Stato Cosentino) e Impresa A.E.G. (avv. Fusco e Tirone).

Piano regolatore - Leggi sulla industrializzazione del Mezzogiorno - Piano di sviluppo industriale - Natura - Strumento primario rispetto ai piani regolatori comunali - Incidenza sui centri abitati - Necessità di altri strumenti urbanistici - Non sussiste.

Espropriazione per p.u. - Competenza e giurisdizione - Spettanza e ammontare dell'indennità - Giurisdizione dell'A.G.O. - Sussiste.

Espropriazione per p.u. - Competenza e giurisdizione - Questioni concernenti la correzione e l'integrazione della indennità già depositata - Giurisdizione dell'A.G.O. - Sussiste.

Espropriazione per p.u. - Provvedimento di espropriazione - Effetti ex artt. 27 e 52 legge 2359/1865 - Proprietà - Trasferimento - Diritti parziari - Estinzione.

Va riconosciuta natura di veri e propri strumenti urbanistici ai piani previsti dal testo unico delle leggi sulla industrializzazione del Mezzogiorno, formati ai sensi dell'art. 146 del d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, e pertanto idonei a generare effetti diretti sulle proprietà private relativamente alle parti che prevedono la realizzazione su dette proprietà di iniziative di pertinenza dei Consorzi per le Aree di Sviluppo Industriale, contemplati dagli artt. 144 e 150 del citato d.P.R. (1).

Le controversie relative alla spettanza, determinazione e ammontare dell'indennità di espropriazione (ivi comprese quelle concernenti la incompetenza dell'organo tecnico cui è stata demandata la stima dei beni e il mancato accertamento, in contraddittorio con le parti e mediante indagini approfondite, della reale consistenza degli immobili ablati), in quanto involgenti tipiche posizioni di pretto diritto soggettivo, sono tutelabili esclusivamente innanzi all'Autorità Giudiziaria Ordinaria (2).

(1-4) Sugli effetti dei piani di sviluppo industriale nel Mezzogiorno, formati ai sensi dell'art. 146 del D.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 cfr. Sez. IV, 14 dicembre 1971, n. 1165, in *Il Consiglio di Stato*, 1971, I, 2366; Corte Cost., 21-29 dicembre 1976, n. 260, *ivi*, 1976, II, 1280; Sez. IV, 24 gennaio 1978, n. 55, *ivi*, 1978, I, 34.

Sulla giurisdizione del'A.G.O. in tema di controversie relative alla spettanza, alla misura o ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio cfr. Sez. IV, 18 maggio 1976, n. 342, *ivi*, 1976, I, 605; Sez. IV, 6 luglio 1976, n. 525, *ivi*, 1976, I, 749; Sez. IV, 30 agosto 1977, n. 763, *ivi*, 1977, I, 1302; Sez. IV, 15 novembre 1977, n. 956, *ivi*, 1977, I, 1609; Sez. IV, 13 giugno 1978, n. 565, *ivi*, 1978, I, 995; Sez. IV, 25 maggio 1979 n. 376, *ivi*, 1979, I, 734.

Fatta eccezione per l'ipotesi limite in cui la determinazione dell'indennità di espropriazione risulti del tutto omessa, nei casi in cui — avvenuta la determinazione dell'indennità ed effettuato il pagamento o deposito della somma relativa — insorgano ulteriori controversie connesse alla correzione o integrazione dell'importo dell'indennità fissata in via amministrativa, esse vanno rimesse in via esclusiva alla giurisdizione dell'A.G.O. (3).

Congiuntamente all'acquisizione della proprietà del bene ablato in capo al soggetto espropriante, gli artt. 27, 3° comma, e 52, 2° comma, della legge 25 giugno 1865, n. 2359 attribuiscono al provvedimento di espropriazione la capacità di produrre anche l'estinzione di tutti i diritti parziari sul bene costituiti, ivi compresa, ad esempio, la servitus altius non tollendi (4).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 aprile 1980, n. 469 - *Pres.* Santaniello - *Est.* Schinaia - Semeria (avv. Maiffret e Porto) c. Ministero pubblica istruzione (avv. Stato Onufrio).

Demanio e patrimonio - Bellezze naturali - Sanzioni ex art. 15 legge 1497/1939 - Alternatività - Motivazione della scelta - Necessità - Non sussiste.

Demanio e patrimonio - Bellezze naturali - Abusi edilizi - Sanzione pecuniaria - Destinatari - Progettista e costruttore - Legittimità.

L'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 attribuisce all'Amministrazione ampie facoltà discrezionali nella scelta fra l'ordine di demolizione parziale o totale dell'immobile costruito abusivamente e l'irrogazione della sanzione pecuniaria equivalente alla maggior somma tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la commessa trasgressione; conseguentemente non abbisogna di alcuna specifica motivazione il criterio di scelta adottato dall'Amministrazione, particolarmente allorché venga applicata la più lieve sanzione pecuniaria (1).

Posto che l'art. 15 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 fa riferimento esplicito a chi non ottempera agli obblighi e agli ordini di cui alla stessa legge, anche il progettista e il costruttore, e non il solo proprietario dell'immobile, possono essere destinatari della sanzione pecuniaria per costruzioni abusivamente realizzate in zona soggetta a vincolo paesaggistico (2).

(1-2) Cfr. in termini sulla prima massima Sez. V, 28 luglio 1978, n. 888 in *Il Consiglio di Stato*, 1978, I, 1158.

Sulla natura e il contenuto della posizione di interesse legittimo di cui è titolare il privato di fronte al provvedimento sanzionatorio di cui all'art. 15 della legge 1497/1939 cfr. Cass., Sez. Un., 24 febbraio 1978, nn. 926 e 927 in questa *Rassegna*, 1979, I, 321, con nota di commento.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 29 aprile 1980, n. 473 - *Pres.* Pescatore - *Est.* Giovannini - Comune di Petina (avv. Colacino e Brancaccio) c. Associazione italiana fondo mondiale della natura (avv. De Luca e Abbamonte), Regione Campania (avv. Abbondante) e Soc. C.I.A.T. (n.c.).

(*Appello T.A.R. Campania,* 21 *dicembre* 1976, *n.* 789).

Giustizia amministrativa - Interesse al ricorso - Demanio e patrimonio - Bellezze naturali - Interesse legittimo al corretto esercizio di poteri pubblici - Indagine caso per caso con riferimento al concreto godimento del bene - Necessità - Sussiste.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione al ricorso - Associazioni private - Limiti.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Legittimazione - Interessi pubblici diffusi - Associazione Fondo mondiale della natura - Legittimazione al ricorso - Non sussiste.

Considerata la finalità di esclusivo interesse pubblico che è alla base della disciplina normativa di protezione delle bellezze naturali e dei beni dell'ambiente naturale, il privato, sia uti singulus, sia quale componente della collettività, non può essere ritenuto titolare di interessi legittimi al corretto esercizio dei poteri pubblici preordinati alla tutela stessa, ma solo di interessi di mero fatto, fatta eccezione per l'ipotesi in cui sussista un concreto, diretto collegamento fra la salvaguardia del paesaggio e il godimento del bene da tutelare da parte del soggetto singolo il quale avrà in tal caso una posizione differenziata rispetto a quella della collettività indeterminata (1).

Non assume alcuna rilevanza ai fini di legittimare la proposizione di ricorsi giurisdizionali amministrativi la circostanza che una Associazione privata persegua come finalità statutaria un determinato interesse indifferenziato, il quale non per questo può assurgere al rango di interesse legittimo (2).

In considerazione della natura astratta, indifferenziata e non localizzabile in un particolare ambiente naturale dell'interesse alla tutela delle bellezze naturali che costituisce fine statutario dell'Associazione italiana per

---

(1-3) cfr. in termini, sul difetto di legittimazione della Associazione « Italia Nostra » (ritenuta associazione con il fine, concorrente con quello dei pubblici poteri, di tutelare in genere il patrimonio artistico, storico e naturale del paese, *indipendentemente* dalla localizzazione dei singoli beni da proteggere) Cons. Stato, Ad. Pl., 19 ottobre 1979, n. 24, in *Foro It.*, 1980, III, 1, con nota di A. ROMANO.

il Fondo mondiale della natura, quest'ultima non è titolare di legittimazione a proporre ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa avverso provvedimenti incidenti sull'interesse pubblico diffuso alla tutela delle bellezze naturali (3).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 11 marzo 1980, n. 298 - *Pres.* Levi Sandri - *Est.* Dato - Saccà (avv. D'Abbiero) c. Ministero pubblica istruzione (avv. Stato Palatiello) e Corradini (n.c.).

Concorso - Art. 282 t.u. n. 3/1957 - Concorsi per esami e concorsi per titoli - Provveditore agli studi di seconda classe - Normative differenziate - Effetti.

Concorso - Concorsi per titoli - Categorie diverse di concorrenti - Valutazione dei titoli - Criteri - Rispetto del principio di razionalità ai fini della garanzia della selezione - Sufficienza.

A norma dell'art. 282 del t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, due sono i modi di accesso alla qualifica di provveditore agli studi di seconda classe, entrambi previsti per la metà dei posti disponibili: 1) *concorso speciale per esami, con prove scritte e colloquio (tale forma prevede una particolare composizione della Commissione esaminatrice);* 2) *concorso per titoli, integrato da colloquio (per tale seconda forma, non essendo previsti i rigorosi criteri di selezione previsti per la prima forma, non possono essere applicate le norme dettate per il concorso per esami, non sussistendo con questo alcuna analogia* (1).

La circostanza che al concorso per titoli possano partecipare particolari categorie di dipendenti, diverse tra loro, non comporta che la Commissione, nello stabilire i criteri di valutazione, debba differenziare i punteggi dei titoli in considerazione della diversità delle categorie stesse, al fine di impedire che quelle presumibilmente più dotate possano prevalere sulle altre, ciò in quanto l'unico fine da perseguire in ogni procedura concorsuale è quello della selezione dei titoli più idonei al posto da ricoprire, indipendentemente dalla condizione soggettiva dei concorrenti, unico limite alla discrezionalità della Commissione essendo il rispetto dei principî di razionalità e rispondenza alle finalità della selezione, senza preordinatamente favorire taluni candidati rispetto ad altri (2).

(1-2) Con parere 13 novembre 1973, n. 290, in *Il Consiglio di Stato*, 1976, I, 263, la Sez. II ha confermato il principio che la determinazione dei criteri di massima da applicare nei concorsi per titoli è legittimamente fatta dalla Commissione giudicatrice e non dall'Amministrazione che ha bandito il concorso.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 11 aprile 1980, n. 477 - *Pres.* Laschena - *Est.* Virgilio - Raimondi (avv. Gualandi e Jessa) c. E.N.P.A.S. (avv. Stato Mataloni).

Impiego pubblico - Pensione e quiescenza - Diritto alla indennità di buonuscita E.N.P.A.S. - Rapporto con il diritto a pensione - Effetti del conseguimento successivo del diritto a pensione.

Poiché ai sensi dell'art. 48 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 219, condizione necessaria e sufficiente per l'acquisizione, da parte del dipendente statale, del diritto alla indennità di buonuscita E.N.P.A.S. (parte integrante del trattamento di quiescenza) è solo il conseguimento del diritto alla normale pensione vitalizia, a nulla rilevando, come ulteriore dato di qualificazione, che quest'ultimo sorga o meno al momento del collocamento a riposo, è sufficiente l'insorgere del presupposto al diritto di pensione, anche in epoca successiva al collocamento a riposo e in virtù di ius superveniens, *a determinare l'automatico, conseguenziale effetto del diritto all'indennità* (1).

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIANA, 10 aprile 1980, n. 26 - *Pres.* Zingale - *Est.* Giacchetti - Modica (avv. Ponte) c. Prefetto di Catania (avv. Stato Ferrante) e Comune di Caltagirone e altro (avv. Alì) - *Appello avverso T.A.R. Sicilia, Catania, 22 giugno* 1979, *n.* 278.

Ricorso giurisdizionale amministrativo - Procedimento - Sospensione - Pregiudizialità di controversia civile o amministrativa - Rilevanza - Art. 295 cod. proc. civ. - Applicabilità - Sussiste.

---

(1) Sulla giurisdizione degli organi giurisdizionali amministrativi in materia di indennità di buonuscita ENPAS cfr. Ad. Pl., 12 giugno 1979, n. 21, in *Foro It.*, 1979, III, 449, che confermava l'art. 59 del d.l. 29 maggio 1979, n. 163, peraltro decaduto per mancata conversione in legge e non compreso per questa parte nella sanatoria degli effetti, disposta dalla legge 13 agosto 1979, n. 374. Con successiva legge 20 marzo 1980, n. 75 (art. 6) è stata definitivamente trasferita la competenza alla giurisdizione esclusiva dei TAR nella materia delle controversie relative alla indennità di buonuscita; l'art. 6, 1° comma, peraltro, è stato recentemente rimesso al giudizio di costituzionalità della Corte Costituzionale con tre ordinanze del Pretore di Livorno 12 maggio 1980 (in *G.U.* 29 ottobre 1980, n. 298, pag. 9291, ed. sp.).

Sulla natura e qualificazione dell'indennità di buonuscita come parte integrante del trattamento di quiescenza spettante al personale di ruolo che abbia maturato il diritto a pensione cfr. Corte Costituzionale, 18 febbraio 1970, n. 19, in *Foro It.*, 1970, I, 691; infine sulla esclusione del riconoscimento del diritto alla indennità per i dipendenti che non abbiano prestato il periodo minimo di servizio utile a pensione cfr. Corte Costituzionale 19 giugno 1973, n. 82, in *Foro It.*, 1973., I, 2372.

Ricorso giurisdizionale amministrativo - Procedimento - Sospensione - Pregiudizialità di controversia civile o amministrativa - Espropriazione per p.u. - Pregiudizialità della dichiarazione implicita di pubblica utilità - Questione pregiudiziale - Effetti.

La disciplina della sospensione necessaria di cui all'art. 295 cod. proc. civ., secondo cui il Giudice deve disporre la sospensione del processo nei casi in cui egli stesso o un altro giudice debba risolvere una controversia civile o amministrativa dalla cui definizione dipende la decisione della causa, trova applicazione anche nel processo giurisdizionale amministrativo (1).

Si versa in un tipico caso di controversia pregiudiziale che comporta la sospensione del processo ex art. 295 cod. proc. civ. ogni qualvolta si tratti di decidere una causa vertente sulla dichiarazione implicita di pubblica utilità (causa pregiudiziale) rispetto alla controversia concernente il decreto di espropriazione (causa pregiudicata) (2).

(1-2) Cfr. in termini Sez. V, 1° dicembre 1978, n. 1234, in *Il Consiglio di Stato*, 1978, I, 1876; Ad. Pl., 27 ottobre 1970, n. 4, *ivi*, 1970, I, 1543.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 dicembre 1979, n. 6520 - *Pres.* Marchetti - *Est.* Battimelli - *P.M.* Gazzara (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Amato) c. Cosmo.

Tributi erariali diretti - Imposte fondiarie - Imposta sui redditi agrari - Definizione - Coltivazione di funghi - Esclusione.
(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 62 e 65).

Il reddito agrario è tale quando è prodotto dal titolare di un diritto reale sul fondo classificato agricolo col contributo di capitale e di lavoro direttivo nell'esercizio delle attività dirette alla coltivazione, alla silvicoltura e all'allevamento del bestiame, nonché alla manipolazione, trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa. L'attività di coltivazione di funghi non può essere ritenuta per sua natura inerente al reddito agrario, senza valutare se essa sia in collegamento con la titolarità di un diritto reale su un fondo realmente agricolo (non come area su cui è costruito un capannone) del quale sia sfruttata la sua capacità produttiva (1).

(*omissis*) Il ricorso in esame sottopone per la prima volta all'esame di questa Corte la questione della qualificazione come agricola o industriale della attività di coltivazione dei funghi; questa Corte, infatti, si è finora occupata del problema della qualificazione di attività connesse con quella agricola tradizionale in relazione a particolari forme di allevamento di bestiame (pollicultura o allevamento di trote); ma, soprattutto, se ne è interessata a fini diversi da quello proprio della presente causa, al fine, cioè di esaminare la possibilità della dichiarazione di fallimento di una attività da qualificarsi o meno agricola a sensi dell'art. 2135 cod. civ., o di decidere se dovesse o meno riconoscersi applicabile l'art. 206 del d.P.R. n. 1124 del 1965 in materia di assicurazione obbligatoria degli infortuni sul lavoro e di malattie professionali.

---

(1) Questione nuova. Per quanto si voglia estendere il concetto di attività agricola (per gli ortovivisti v. Cass. 16 aprile 1973 n. 1075, in questa *Rassegna*, 1974, I, 715) per l'allevamento di cavalli da corsa 21 maggio 1969, n. 1770, *ivi*, 1969, I, 715) e delle attività connesse (v., su posizioni diverse, 10 dicembre 1977 n. 5531 e 2 marzo 1978 n. 1039, *ivi*, 1978, I, 361), non si potrà farvi rientrare la coltivazione di funghi che si fa al chiuso di un fabbricato (anche in area urbana o industriale) e con mezzi sintetici.

E ciò va posto in evidenza in quanto, per la soluzione del caso di specie, è invece necessario decidere unicamente sulla scorta di quanto disposto in materia di imposta sul reddito agrario nel t.u. sulle imposte dirette n. 645 del 1958, essendo appunto in questione, unicamente, la tassabilità o meno, come reddito agrario o come reddito soggetto a imposta di r.m. dell'attività in questione e dovendo quindi la decisione essere basata unicamente sull'accertamento della corrispondenza o meno della fattispecie a quanto ipotizzato negli artt. 62 e segg. del suddetto t.u. Indagine, questa, che, negli stretti limiti così precisati, la Commissione Centrale non ha esattamente e compiutamente effettuato, sì che i due motivi del ricorso da esaminarsi, congiuntamente, vanno riconosciuti fondati.

La decisione impugnata, infatti, è partita implicitamente dal presupposto che l'attività in questione, in quanto produttiva di un prodotto vegetale commestibile, rientrasse, da un punto di vista naturalistico, nell'attività agraria, e si è preoccupata unicamente di indagare se il particolare ciclo produttivo e i particolari accorgimenti tecnici adoperati potessero o meno definirsi, sia pure con interpretazione estensiva, attinenti al normale esercizio dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa; con ciò prendono in considerazione solo una parte della normativa dell'art. 65 del richiamato t.u., e dimenticando che la qualificazione dell'attività come agricola o meno doveva effettuarsi previa esatta individuazione del reddito agrario e del presupposto della relativa imposizione, in contrapposizione al presupposto dell'imposizione per imposta di r.m., ché questo, e non altro, era il problema che essa era stata chiamata a risolvere.

Affrontando il problema sotto tale visuale va anzitutto posto in evidenza, che, secondo l'art. 62 del citato t.u., presupposto dell'imposta sul reddito agrario è l'esercizio dell'impresa agricola su fondi posseduti a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, accatastati come fondi agricoli e produttivi, in base all'accatastamento, di un determinato reddito dominicale. Il che già, di per sé, qualifica l'imposta come reale piuttosto che come personale, a differenza dell'imposta di r.m., ed assume importanza, nel caso di specie, non tanto per il rilievo del mancato accertamento della titolarità, da parte del contribuente, di un diritto reale sul suolo sul quale era costruito il capannone in cui veniva effettuata l'attività di coltivazione (titolarità da ritenersi implicitamente riconosciuta da parte dell'ufficio impositore), quanto per la necessità di un indispensabile collegamento fra attività produttiva di reddito e titolarità, da parte di chi tale attività esplica, di un diritto reale su un fondo agricolo; il che dimostra che l'indagine relativa alla qualificazione dell'attività come agricola o meno non può effettuarsi sulla base di nozioni e concetti naturalistici mutuabili anche da altre disposizioni di legge (come, già detto, dal codice

civile o da leggi speciali), ma dev'essere compiuta unicamente sulla base di quanto ipotizzato dalla legge tributaria, sì che appare fondato il rilievo sollevato dalla ricorrente nel secondo motivo di ricorso, con cui si denuncia il vizio logico della decisione impugnata, che ha dato come postulato, ciò che invece avrebbe dovuto dimostrare, ossia l'attività agraria ai fini fiscali, mentre tale attività avrebbe dovuta essere qualificata sulla base di una sua esatta corrispondenza con tutta la normativa in proposito del t.u. e non solo con una parte di essa.

Inoltre, va ancora precisato che, secondo il disposto dell'art. 65 del t.u., il reddito agrario è quello derivante dal capitale e dal lavoro direttivo impiegati, nei limiti della potenzialità del fondo, nell'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo stesso: il che conferma ancora lo stesso collegamento indispensabile, ai fini fiscali, fra reddito e fondo agricolo (per quanto attiene ai prodotti vegetali commestibili, ché per la silvicoltura e l'allevamento del bestiame esiste altra specifica espressa previsione); in altri termini, le attività esplicate su fondo agricolo (così classificato a fini catastali), per essere tassate come produttive di reddito agrario e non di reddito soggetto ad imposta mobile, devono essere esplicate dal titolare di un diritto reale sul fondo, col contributo da parte sua di capitale e di lavoro direttivo, e devono consistere o nella coltivazione del fondo, o nella silvicultura, o nell'allevamento del bestiame. A tali attività, direttamente agricole secondo il legislatore, vanno poi aggiunte, come assimilate ai fini fiscali, quelle dirette alla manipolazione, trasformazione e alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrino nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che lo governa.

Ciò significa che il legislatore ha previsto due distinte specie di attività, una immediatamente produttiva di un certo prodotto (per coltivazione, silvicultura e allevamento di bestiame), l'altra attinente ad una fase successiva alla produzione vera e propria del prodotto originario, e consistente nella manipolazione, trasformazione e alienazione del prodotto già ottenuto; attività, quest'ultima, che seppure estranea all'attività produttiva vera e propria è assimilata a questa ai fini fiscali come attività accessoria (e sempre che sussistano tutti gli altri presupposti già specificati) quando attiene, secondo prassi e tradizione, all'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica propria di essa.

Ne consegue anzitutto che non ogni attività produttiva di prodotti vegetali commestibili, legname e sottoprodotti del legname o bestiame e neppure ogni attività di manipolazione, trasformazione o alienazione di prodotti agrari può essere qualificata di per sé, solo in relazione al prodotto stesso, come attività agricola ai fini fiscali, bensì solo quell'attività che sfrutti direttamente la potenzialità produttiva di un fondo agricolo nei limiti previsti dall'art. 62 del t.u. e che, di conseguenza, qualsiasi indagine attinente alla natura più o meno perfezionata o sofisticata della

tecnica adoperata non può essere effettuata, ai fini fiscali, se non dopo che si sia accertata la sussistenza dei presupposti essenziali dell'imposizione, ossia il diretto ed indispensabile collegamento fra prodotto ottenuto e potenzialità produttiva di un fondo, appartenente al contribuente a titolo di diritto reale e classificato come fondo agricolo, nonché la provenienza di tale prodotto da un'attività di coltivazione vera e propria (nel senso tradizionale di utilizzazione della terra come sede di sviluppo di seminagione in essa effettuate artificialmente), ovvero di silvicultura o di allevamento del bestiame.

Nel caso di specie, è evidente come l'attività in questione non poteva che essere classificata nella prima delle tre diverse attività innanzi poste in evidenza, per cui compito della Commissione era anzitutto accertare se ci si trovasse in presenza di una vera e propria attività di coltivazione di un fondo, sia pure con una interpretazione dei fatti e delle peculiarità del caso basata sugli sviluppi della tecnica agricola e sui più recenti ritrovati della scienza chimica e della tecnica industriale. Qualunque interpretazione estensiva non poteva, peraltro, prescindere dal dato fondamentale, ossia dall'indispensabile collegamento fra prodotto ottenuto e sfruttamento della potenzialità del fondo (come fondo agricolo, s'intende e non già semplicemente, come area utilizzabile per la costruzione di un opificio) nell'esercizio di un'attività di « coltivazione » del fondo medesimo.

Tale indagine è del tutto mancata e la Commissione non ha tenuto presente che l'accertamento della modalità dell'attività di produzione dei funghi, come innanzi descritte in narrativa e come specificate e date per pacifiche dalla stessa Commissione, non poteva semplicisticamente portare alla conclusione che si era in presenza di un'attività agricola, soprattutto in base alla normativa fiscale e non già in base a considerazioni metagiuridiche di altro genere. Infatti, in conformità a quanto innanzi precisato, ed esaminando una per una tutte le caratteristiche del sistema produttivo in questione, va osservato:

— che non basta a far qualificare come agrario un reddito derivante da un'attività esplicata in un capannone, sia pure costruito su di un fondo agricolo, poiché il fondo, in tal caso, viene in considerazione unicamente come area, mentre essenziale, ai fini fiscali, è il collegamento fra reddito e titolarità di un diritto reale su di un fondo agricolo, potenzialmente produttivo, come *humus*, del reddito stesso;

— che la preparazione di concime organico all'interno del capannone, mediante uso di paglia e letame con l'aggiunta, come additivi, di gesso e semi di soia, non costituisce in sé e per sé attività agricola a sensi dell'art. 65 del t.u., perché non è come tale, direttamente collegata alla coltivazione del terreno;

— che la fermentazione e lavorazione mediante apposita macchina del composto così ottenuto, in cui non entrava affatto, come componente

essenziale, il suolo agricolo, non poteva essere qualificata agricola ai fini fiscali, consistendo, al massimo, in un'attività preparatoria della coltivazione del suolo vero e proprio e ancora del tutto estranea al processo produttivo;

— che tutte le ulteriori fasi della lavorazione, dalla distribuzione del composto in casse, all'introduzione di queste in apposite celle alla climatizzazione artificiale dell'ambiente, restavano ugualmente fuori, ai fini fiscali, dell'attività vera e propria di « coltivazione del fondo »;

— che l'unico collegamento fra l'intero ciclo produttivo e il fondo agricolo vero e proprio avrebbe potuto essere rappresentato dall'operazione di copertura del seme con uno strato di terra e di tufo, ma che ciò solo, di per sé, non poteva essere idoneo a far ritenere che si fosse in presenza di un'attività di coltivazione del fondo a sensi del ripetuto art. 65 del t.u.

Perché tale collegamento fosse essenziale ai fini dell'indagine di mera tassabilità sottoposta alla Commissione sarebbe stato necessario, infatti anzitutto accertare se tali materiali provenissero direttamente dal fondo agricolo sulla cui superficie era installato tutto il complesso produttivo, e, inoltre che si trattasse di materiali aventi particolare composizione chimica, sì che solo col loro impiego fosse possibile ottenere la produzione del fungo, mentre tale produzione non sarebbe stata possibile con l'impiego di terra e tufo provenienti da qualsiasi fondo e da qualsiasi zona.

Solo in tal caso infatti, una volta riconosciuta l'essenzialità dell'*umus* proprio del fondo ai fini della produzione, e la conseguente complementarità di tutti gli altri materiali ed attrezzature adoperate (da considerarsi unicamente come mezzi tecnici per il migliore sfruttamento intensivo di un fattore di produttività proprio del fondo, escluso, beninteso, il semplice fattore climatico, ottenuto artificialmente), avrebbe potuto riconoscersi al reddito in questione la natura di reddito agrario, ai fini fiscali, comecché derivante da un'attività, sia pure complessa, ma comunque intesa alla « coltivazione » del fondo.

Concludendo, deve affermarsi che l'attività di produzione di funghi fatti germinare artificialmente può considerarsi, ai fini del t.u. delle Imposte dirette del 1958, come attività produttiva di reddito agrario allorché essa, direttamente (ad es. per coltivazione in grotte particolari site in un fondo agricolo), o indirettamente, per l'indispensabilità e la preminenza dell'*humus* del fondo come fattore non sostituibile per la germinazione, possa essere qualificata attività di « coltivazione » del fondo, intesa ad un più intensivo e specifico sfruttamento di una produttività già insita nel fondo; mentre, in caso contrario, tale attività va tassata, per quanto attiene al regime vigente prima della riforma tributaria del 1972, come attività produttiva di reddito soggetto ad imposta di r.m.

Una indagine del genere non risulta compiuta nella decisione impugnata, la quale pertanto va cassata, con rinvio alla stessa Commissione Centrale, che deciderà in conformità ai principî innanzi enunciati, avvalendosi, se necessario e nei limiti del rispetto dei principî sull'onere della prova, di tutti i mezzi di indagine a sua disposizione, data la natura di giudizio anche di merito del giudizio di essa Commissione (escluse le questioni di semplice estimazione) in conseguenza della riforma del contenzioso tributario del 1972 (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 dicembre 1979, n. 6546 - *Pres.* Mirabelli - *Est.* Battimelli - *P.M.* Ferraiolo (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Pagano) c. Ente zona industriale Trieste (avv. Asquini).

Tributi in genere - Soggetti passivi - Stato contribuente - Ammissibilità.

Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Esenzione soggettiva - Parificazione allo Stato - Ente per la zona industriale di Trieste - Non si estende alle imposte dirette.

(t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, art. 81; l. 21 aprile 1969 n. 163, art. 2; Ordine del Governo militare alleato per il territorio di Trieste 18 aprile 1953, n. 66, art. XXIII).

Non esiste nel sistema tributario italiano una norma di esenzione assoluta dello Stato da ogni tributo; la non soggezione dello Stato all'imposizione tributaria è conseguenza in alcuni casi della non equiparabilità dello Stato ai singoli soggetti di imposta (imposte dirette) e in altri di apposite norme delle varie leggi speciali (imposta di registro), mentre sussistono casi di soggezione a tributi, anche diretti, dello Stato e delle sue aziende (1).

La norma che dichiara l'Ente per la zona industriale di Trieste parificato alle amministrazioni statali per tutti gli atti inerenti ai propri fini istituzionali, ha stabilito l'esenzione dalle imposte indirette (sugli atti) ma non dall'imposta di ricchezza mobile (2).

(1-2) Conformi sono varie altre sentenze in pari data. La prima massima riprende il problema, non puramente teorico come dimostra il caso deciso, dello Stato contribuente. Sull'argomento i punti di osservazione sono stati diversi in ragione dell'interesse cui la questione dava luogo. Riguardo ai tributi degli enti locali, si è detto che lo Stato, salvo una espressa esenzione, vi è ordinariamente soggetto, bene ammettendo che la legge dello Stato, da cui trae origine l'imposizione, può rivolgersi contro lo stesso Stato; ai fini della equiparazione allo Stato di altri soggetti, si è pronti ad affermare che il potere sovrano di imposizione non può essere rivolto contro chi non è soggetto alla sovranità, che il rapporto obbligatorio presuppone due soggetti, che il prelievo tributario non può colpire la capacità contributiva del destinatario dello stesso

(*omissis*) Ai fini della soluzione della questione controversa ritiene la Corte opportuno premettere all'indagine delle specifiche norme di materia tributaria di cui qui si discute la lettura dell'intero Ordine n. 66 in data 18 aprile 1953, con cui il Governo Militare Alleato del Territorio Libero di Trieste istituì, come è detto all'art. II del decreto suddetto, un organismo pubblico denominato « Ente del Porto Industriale di Trieste » con lo scopo di coordinare, sviluppare ed amministrare il Porto Industriale della città per la durata di venti anni. A tali fini, si stabilì nell'art. III che l'Ente avrebbe promosso la creazione di stabilimenti industriali tecnicamente equipaggiati all'interno del Porto, con la facoltà di acquistare, espropriare, ottenere in concessione dal Demanio, prendere in locazione aree, fabbricati ed altri beni immobili, sia in nome proprio che in nome di imprese industriali; di preparare progetti, stime e perizie per un adatto sviluppo del porto; di promuovere la costruzione di bacini, strade, condutture e installazioni di energia elettrica, di gas e di acqua; di sviluppare il necessario servizio ferroviario con collegamenti con le stazioni ferroviarie; di stipulare convenzioni con i magazzini generali per l'uso delle loro installazioni; di imporre prezzi e diritti per i servizi forniti; di provvedere, con accordi con il Governo Alleato, alla sorveglianza e alla polizia nell'interno del Porto Industriale; di stipulare i contratti necessari per il raggiungimento dei suoi fini; ed in genere di porre in essere tutti gli atti necessari al più efficiente sfruttamento, sviluppo e funzionamento del Porto.

---

prelievo, che le norme che talvolta stabiliscono le esenzioni sono pleonastiche esternazioni di una regola necessaria, che il pagamento figurativo disciplinato dall'art. 123 del reg. 15 settembre 1923 n. 2090 è una finzione contabile non avente rilevanza tributaria (Cass. 12 novembre 1974 n. 3567, in questa *Rassegna*, 1975, I, 199 con richiami).

La sentenza in esame ripropone il problema in termini assai più concreti e senza generalizzazioni.

Non esiste né una norma di esenzione assoluta né un principio che ciò renda necessario. Al contrario norme espresse non solo pongono esenzioni (che non possono troppo sbrigativamete dirsi pleonastiche), ma affermano la soggezione alla imposizione esplicitamente, ovvero restringendo la portata delle esenzioni. Per le imposte fondiarie il t.u. delle imposte dirette escludeva i terreni destinati esclusivamente a servizi pubblici (art. 49 e 50) e i fabbricati costituenti il demanio pubblico infruttifero (art. 77). Per l'imposta sulle società lo stesso t.u. (art. 151 lett. *d*) dichiarava esenti le aziende dello Stato che gestiscono in regime di monopolio servizi di interesse pubblico, ma non tutte le aziende. Attualmente l'art. 5 del d.P.R. n. 601/1973 dichiara esenti dall'I.R.P.E.G. e dall'I.L.O.R. i redditi di terreni e fabbricati appartenenti, allo stesso modo, allo Stato e agli enti locali, destinati ad usi e servizi di pubblico interesse, mentre l'art 6 lett. *b*) stabilisce soltanto la riduzione a metà dell'I.R.P.E.G. per le aziende dello Stato. E non può dirsi che il pagamento figurativo di cui all'articolo 123 del regolamento esattoriale sia una finzione, perché è una operazione del tutto equivalente al pagamento; deve anzi dirsi che se nella norma citata si

I mezzi necessari per il compimento di dette attività erano previsti nell'art. X, sotto forma di fondi anticipati dal Governo Alleato, da restituire con un interesse del 2 %, nonché di entrate derivanti dalle operazioni del Porto Industriale, dalle vendite e locazioni di beni dell'Ente e da tutti i profitti della gestione.

Il Capo terzo dell'Ordine (artt. da XIII e XVI) prevedeva le modalità per le procedure di espropriazione necessarie per la costruzione e il funzionamento degli stabilimenti industriali e il Capo quarto (artt. da XVII a XXIII) prevedeva i benefici fiscali.

Si trattava, pertanto, di un ente pubblico avente contemporaneamente, attività promozionale di sviluppo industriale e attività imprenditoriale vera e propria, con la previsione di un'autonomia patrimoniale e di una autosufficienza economica, derivantigli autonomamente (a parte le sovvenzioni iniziali a puro titolo di prestito) dai proventi delle attività esercitate. Carattere, quest'ultimo, che è rimasto immutato anche in seguito, avendo la legge 23 aprile 1969, n. 163, semplicemente mutato la denominazione dell'Ente, confermando fino al 1980 il suo speciale trattamento fiscale, nonché modificato la composizione dei suoi organi di amministrazione, ma senza prevedere alcun concorso dello Stato nella gestione economica dell'Ente medesimo.

Ciò premesso, va anzitutto riconosciuto che la finalità pubblica dell'Ente e la sua natura di organo anche amministrativo, oltre che economico, non consentono comunque di equiparare l'Ente ad altri organi istituiti con contributo economico esclusivo o prevalente dello Stato al

---

fa menzione soltanto del demanio dello Stato, dell'asse ecclesiastico, del demanio forestale e delle Ferrovie dello Stato, ciò si spiega perché a quel tempo non esistevano altre organizzazioni ed aziende con ordinamento autonomo e autonomia contabile.

Se lo Stato non è in moltissimi casi soggetto alla gran parte delle imposte, si deve alla mancanza dei presupposti della imposizione; la ordinaria attività amministrativa dello Stato, alimentata da entrate tributarie o di diritto pubblico, non produce reddito e non è oggettivamente imponibile; ma ciò non esclude che lo Stato sia soggetto all'I.R.P.E.G., come tutti gli altri enti non commerciali, per i redditi fondiari e, si dovrebbe ritenere, anche per i redditi di capitale, e che per le sue aziende, che sono invece capaci di produrre reddito, benefici soltanto di una riduzione. Per le imposte indirette sono specificamente e dettagliatamente stabilite norme particolari, mentre l'I.V.A. è normalmente imposta anche allo Stato.

Tutto questo ha molta rilevanza per i soggetti dichiarati equiparati allo Stato; questi mentre non possono vantare una esenzione assoluta, non possono considerarsi oggettivamente incapaci, specie nelle imposte dirette, di realizzare il presupposto dell'imposizione.

Su questa premessa la S.C. ha escluso, con argomentazione irreprensibile, che la parificazione dell'Ente per la zona industriale di Trieste per gli atti inerenti ai propri fini istituzionali potesse comportare una esenzione soggettiva delle imposte dirette.

fine di realizzare particolari attività statali mediante la creazione di un'apposita organizzazione, e che di conseguenza il problema del trattamento fiscale dell'Ente non può essere influenzato dalla preoccupazione dell'esistenza, in caso di imposizione, di una inutile e macchinosa partita di giro, in forza della quale lo Stato venga a riprendere, sotto forma di imposizione, parte di ciò che ha erogato per l'attività dell'Ente (il che, in ogni caso, costituirebbe comunque una incongruenza dovuta ad una scelta del legislatore, tale da non autorizzare l'interprete a rimediarvi con una interpretazione in contrasto con il dettato della norma); e va riconosciuto che si è in presenza di un autonomo soggetto di diritto, che svolge un'attività prevalentemente economica (in relazione alla quale è tenuto a redigere un bilancio annuale), ossia di un soggetto che, dal punto di vista soggettivo, non può dirsi tale da aver diritto, ontologicamente, ad una esenzione da imposte dirette, sussistendo, al contrario, nei suoi confronti, tutti i presupposti a sensi del t.u. del 1958, n. 645, per l'applicazione di dette imposte.

L'esenzione, di natura soggettiva, discenderebbe peraltro, secondo quanto ritenuto nella decisione qui impugnata, dalla normativa dell'articolo XXIII, primo comma, dell'Ordine del Governo Alleato istitutivo dell'Ente (normativa fatta propria e prorogata, al pari di tutta la normativa fiscale, dal legislatore italiano con la richiamata legge n. 163 del 1969), secondo cui « Ai fini dell'applicazione di ogni tassa, imposta o diritto previsti da qualsiasi legge generale o speciale, l'Ente del Porto industriale di Trieste beneficierà, per tutti gli atti compiuti in conformità ai suoi fini statutari, degli stessi privilegi goduti dalle Amministrazioni dello Stato »; il che comporterebbe, secondo la Commissione Centrale delle Imposte, la completa equiparazione dell'Ente allo Stato ai fini tributari, con conseguente esenzione soggettiva assoluta da ogni tipo di imposta, anche diretta.

Tale conclusione è stata giustamente criticata dall'Amministrazione ricorrente, e le censure sollevate nel ricorso vanno condivise, sia dal punto di vista generale, sia in base ad un'approfondita disamina delle varie norme tributarie contenute nel testo legislativo in esame.

Anzitutto va precisato, da un punto di vista generale, che la parificazione ai fini tributari non è con lo Stato, come ritenuto dalla Commissione Centrale, bensì con le « Amministrazioi statali », e che ciò già induce a ritenere che il particolare trattamento tributario non possa essere tale da comprendere anche l'imposta di r.m. e quella sulle società, potendosi ipotizzare una soggezione a tali imposte solo da parte di un autonomo soggetto di diritto; tali, invece, non sono, a questi fini, le singole branche dell'amministrazione dello Stato, nei confronti delle quali non si pone alcun problema di possibilità di sottoposizione ad imposizione diretta, mentre, al contrario, i singoli atti da esse posti in essere,

nell'ambito delle loro specifiche competenze, possono essere tali da giustificare un'imposizione indiretta, che ha il suo presupposto in singoli atti, indipendentemente dal soggetto che li pone in essere e dalla sua personalità o meno di diritto pubblico o privato (ed un problema di imposizione e di esenzione si pone, infatti, nel t.u. del 1958, sempre con riferimento ad aziende autonome dello Stato o ad altri enti consimili; ma mai per singole amministrazioni statali).

Inoltre, come esattamente rileva l'Amministrazione ricorrente, una norma generale di esenzione assoluta dello Stato da ogni tributo non esiste nel nostro ordinamento, e la non soggezione dello Stato, in genere, ai tributi, è conseguenza in alcuni casi della non equiparabilità dello Stato ai singoli soggetti di imposta (in materia di imposte dirette), ed in altri di apposite norme delle varie leggi speciali (ad es., in tema di imposta di registro), mentre sussistono casi, evidenziati appunto nel ricorso, senza che sia necessario ripetere qui quanto ivi esposto, di soggezione a tributi, anche diretti, di beni immobili di proprietà dello Stato.

Ma, a parte tale osservazione di carattere generale, l'esenzione va esclusa sia direttamente in base al contenuto della norma in esame, sia per il raffronto fra detta norma e le altre disposizioni di carattere fiscale contenute nel Capo quarto dell'Ordine del Governo Alleato in questione.

Anzitutto va rilevato come la decisione impugnata si sia limitata, in detto ambito, ad un semplice raffronto tra la parola inglese « acts », contenuta nel primo comma dell'art. 23, con la parola « deeds », contenuta nell'art. 21, per ricavarne una traduzione del primo termine come « attività », in contrapposizione al secondo, che starebbe ad indicare i « documenti », deducendo da ciò che l'art. 23, in quanto inteso a disciplinare le attività, contemplerebbe anche le imposte dirette, mentre l'art. 21 sarebbe relativo, per il suo richiamo ai documenti, all'imposizione indiretta, potendo solo i documenti, non anche l'attività, costituire oggetto di imposizione indiretta.

Tali conclusioni non possono essere condivise, anzitutto perché il raffronto non è stato operato fra due norme di contenuto generale, quanto all'ambito delle agevolazioni concesse, sì che dal raffronto di esse potesse dedursi la concessione di esenzioni da imposte dirette da parte di una e da imposte indirette da parte dell'altra; invero, il citato art. 21 prevede solo una speciale agevolazione tributaria per le operazioni di concessione di mutui, o di estinzione degli stessi, nonché per le relative garanzie, concessi dall'Ente ad imprese private operanti all'interno del Porto, come previsto dalla lettera 1) già citato art. 3, che delimita gli scopi dell'Ente; e la norma, accanto al termine « deeds », aggiunge anche le parole « contracts » e « operations », sicché all'espressione « deeds » non può darsi un particolare risalto in contrapposizione all'espressione « acts » contenuta nell'art. 23, in quanto essa è usata, assieme alle altre, per indicare tutti gli

atti, i titoli (in ipotesi di pegno), i contratti e le operazioni in genere attinenti all'accensione ed estinzione di mutui e garanzie, sì che non può dedursene che il legislatore abbia inteso creare una netta distinzione fra « documenti » e « attività », senza dire, poi, che le imposte di registro, ad es., non sono imposte su documenti, ma imposte su atti o contratti, mentre, allorché all'art. 21 si faceva menzione dei documenti, evidentemente si aveva in mente un particolare tipo di imposizione sui documenti, quale ad es. l'imposta di bollo (ad es. sulle cambiali).

Ritenuto pertanto che non può attribuirsi al termine « acts » adoperato nell'art. 23 il significato di « attività » in base al raffronto con le espressioni adoperate nell'art. 21, va osservato, anzitutto, da un punto di vista meramente letterale, che la parola inglese « act » ha esattamente lo stesso significato e la stessa portata della parola italiana « atto », mentre per « attività » esiste altro termine specifico (« activity »), e che per atto deve intendersi la singola azione, il singolo negozio, il singolo provvedimento, e non già il complesso di essi, per i quali appare più appropriato il termine « activity »; e che, se per « act » si fosse inteso « attività », la parola sarebbe stata usata al singolare, mentre l'uso del plurale fa comprendere che il legislatore aveva in mente i singoli atti, ai quali tutti intendeva estendere il beneficio, usando, appunto, a tale scopo il plurale.

Ma, a parte ogni indagine filologica, va rilevato che, per la principale imposta indiretta, quella di registro, il presupposto dell'imposizione è proprio il singolo « atto » (ved. art. 1 della legge di registro del 1923 all'epoca vigente), e che in tale termine sono compresi non solo i contratti, ma altresì i più svariati negozi giuridici, nonché anche i provvedimenti amministrativi, e non può dubitarsi che il legislatore alleato a tale significato della parola intendesse riferirsi, essendo tutta la normativa fiscale adeguata, con appropriazione di termini e di distinzioni, alle leggi fiscali italiane, che erano quelle da applicarsi, non certo al sistema fiscale inglese. La parola « atti », pertanto, va letta nel significato e nell'uso corrente della legislazione fiscale italiana, nella quale essa non sta mai ad indicare la attività complessiva di un soggetto, bensì i singoli negozi, contratti o provvedimenti soggetti ad imposizione indiretta; ed in tali sensi la parola « atti » è stata sempre interpretata dalla giurisprudenza, che, ad es., in tema di agevolazioni fiscali per la costruzione di autostrade, ha escluso l'esenzione dall'I.G.E. ritenendo che il pagamento o la percezione di somme di danaro, ossia l'« entrata », non potesse comprendersi fra gli « atti » agevolati, essendo qualcosa di diverso da questi.

Ancora, va osservato che la parola « atti » non è adoperata, nella norma in esame, in modo assoluto e generico, ma è limitata dall'aggettivazione « performed in accordance vith its statutory sims » (posti in essere in armonia con i suoi fini statutari), aggettivazione che ha un significato se riferita a singoli negozi, contratti o provvedimenti, ma che ha difficil-

mente un senso se riferita all'attività in genere dell'Ente; e, soprattutto, va notato che la parola « attività » — ammesso che in tal senso si potesse intendere il termine « acts » — non indicherebbe, comunque, l'intenzione del legislatore di accordare l'esenzione dalle imposte dirette, nè tanto meno di creare una esenzione soggettiva assoluta da ogni imposta, come ha ritenuto la decisione impugnata.

E ciò sia perché un'esenzione soggettiva, in genere, non ammette distinzioni, mentre il legislatore ha chiaramente detto che l'esenzione concessa era subordinata alla conformità degli atti ai fini statutari, sia soprattutto perché il presupposto dell'imposizione diretta, secondo il t.u. del 1958 non è sempre o soltanto un'« attività », bensì, più genericamente, il godimento o il possesso di una ricchezza, anche se non collegata ad una specifica attività o non prodotta da questa così per l'imposta sui terreni e i fabbricati, come, soprattutto, per l'imposta di r.m., il cui presupposto è esclusivamente il « possesso di un reddito » comunque prodotto — ivi compresi i redditi di capitale, non certo dovuti ad alcuna specifica attività —, e per l'imposta sulle società, la quale colpisce addirittura anche i proventi del patrimonio.

D'altra parte, una conferma che con il primo comma dell'art. 23 il legislatore non abbia inteso accordare una piena e completa esenzione soggettiva da ogni imposta, diretta o indiretta, si trae dalla stessa formulazione del provvedimento, il quale, nella parte relativa alle esenzioni fiscali, non si limita alla sola norma quì in esame, ma contiene una serie di disposizioni (all'art. 20 la previsione di particolari agevolazioni in materia di imposte di registro o ipotecarie per i trasferimenti immobiliari, per la concessione di pegni, ipoteche, fideiussioni e garanzie in genere, per gli appalti per costruzioni; all'art. 21 la previsione di esenzioni, come già detto, per mutui, ecc.) che non avrebbero ragione di essere se l'art. 23, primo comma, contenesse già una generale ed illimitata esenzione da ogni imposta, nel qual caso ad esso soltanto si sarebbe limitata la parte fiscale della normativa (senza dire che in alcuni casi è prevista non già l'esenzione, ma l'imposizione a tassa fissa).

In particolare, infine, la conferma di quanto ora osservato discende allo stesso art. 23, che al secondo comma stabilisce che l'Ente avrà diritto, *inoltre*, a tutti i benefici fiscali previsti dagli artt. 17, primo comma, e 18, in relazione alle opere che direttamente o indirettamente porrà in atto all'interno del Porto industriale. Ora, a parte che il termine « inoltre » non avrebbe senso se l'esenzione prevista dal primo comma fosse soggettiva e generale (nel qual caso nulla avrebbe più potuto esservi aggiunto), va ricordato che i suddetti artt. 17 e 18 prevedono la concessione di particolari benefici per gli stabilimenti industriali nell'ambito del Porto (stabilimenti il cui impianto costituiva, nell'intenzione del legislatore, il principale scopo dell'Ente, come si è già visto esaminando, in precedenza, lo Statuto del-

l'Ente in questione), richiamando, fra l'altro, la legge speciale per Napoli n. 351 dell'8 luglio 1904, che prevedeva anche l'esenzione dell'imposta di r.m. per un decennio per gli stabilimenti industriali di nuovo impianto; e il solo fatto che il legislatore abbia inteso concedere espressamente una esenzione del genere dimostra senza possibilità di dubbio che nel comma precedente non aveva inteso concedere una esenzione dalle imposte dirette, perché in tal caso non vi sarebbe stata alcuna necessità di estendere specificamente all'Ente i benefici fiscali, in materia di imposte dirette, genericamente concessi, all'art. 17, a tutti gli stabilimenti industriali esistenti nell'ambito del Porto. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 dicembre 1979, n. 6593 - *Pres.* Santosuosso - *Est.* Sgroi - *P.M.* Valente (conf.). Quarello c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Carbone).

Tributi erariali indiretti - Imposta di successione - Deduzione di passività - Conto corrente bancario - Legge 24 dicembre 1969 n. 1038 - Utilizzazione con emissione di assegni - Necessità - Successioni aperte anteriormente - Eguale regime.

(l. 24 dicembre 1969, n. 1038, art. unico).

La prova delle passività deducibili dall'asse ereditario ai fini dell'imposta di successione può essere costituita dal conto corrente bancario solo per la parte del debito originata da emissione di assegni, mentre è irrilevante il saldo passivo risultante da altri mezzi di utilizzazione del conto. Ciò vale anche per le successioni aperte anteriormente all'entrata in vigore della legge 24 *dicembre* 1969, *n.* 1038 (1).

(*omissis*). Col primo motivo di ricorso la Quarello deduce falsa applicazione dell'articolo unico legge 24 dicembre 1969, n. 1038, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., in quanto l'ingiunzione di cui si tratta era stata così motivata dall'Amministrazione Finanziaria:

« Per giustificare il debito verso la Banca di Desio per saldi passivi di conto corrente è stata prodotta una ricognizione di debito ricevuta da notaio. L'atto pubblico previsto dal comma 1 dell'art. 45 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 per essere idoneo come prova documentale per l'ammissione al passivo successorio deve... ». Osserva la ricorrente che questa

(1) Decisione esatta ed opportuna per sottolineare che anche nelle successioni aperte anteriormente all'entrata in vigore della legge del 1969 quel che vale è soltanto l'indebitamento mediante assegni; cfr. Cass. 24 marzo 1975 n. 1109 e 19 giugno 1975 n. 2461 in questa *Rassegna*, 1975, I, 591 e 1080.

Corte Suprema, con sentenza 24 marzo 1975, n. 1109, ha insegnato che l'intento del legislatore è quello di eliminare le controversie concernenti la idoneità probatoria del tipo di documentazione necessaria per consentire la deduzione del debito da saldo passivo di conto corrente bancario e che la pretesa della Finanza deve intendersi rinunciata quando sia fondata sul disconoscimento dell'idoneità tipica (o astratta) della documentazione offerta dal contribuente e già ritenuta sufficiente. Secondo la ricorrente, tale principio si applica alla fattispecie di causa (pretesa inidoneità della ricognizione per atto pubblico), per il che la Corte d'Appello avrebbe dovuto dichiarare « rinunciata ad ogni effetto » l'ingiunzione e la pretesa avversaria.

Questa Corte osserva che la censura è infondata.

Il primo comma dell'articolo unico della legge n. 1038 del 1969 recita: « Ai fini dell'applicazione dei tributi successori, sono ammessi in deduzione dall'asse ereditario i debiti derivanti da saldo passivo di conto corrente bancario, originato da emissione di assegni, ecc. ecc. ». Il secondo comma dispone: « l'ammontare del saldo passivo ammissibile in detrazione, di cui al primo comma, si determina... e tenendo conto di tutti prelievi effettuati a mezzo assegno... ».

Non v'è dubbio, pertanto, che per le successioni aperte dopo l'entrata in vigore della legge (pubblicata in *G. U.* del 13 gennaio 1970), essa dispone una nuova disciplina dell'ammissione al passivo dei debiti per saldi passivi di conti correnti bancari solo se detti saldi passivi sono originati da emissione di assegni. La suddetta limitazione risulta, oltre che dalle letterali espressioni usate e riferita anche dal n. 2 del primo comma, che, fra la documentazione da produrre a giustificazione, elenca l'originale o copia autentica degli assegni emessi. Ogni altra formazione del saldo passivo, per ragioni diverse dall'emissione di assegni, sfugge all'applicazione delle norme anzidette (Cass. 29 settembre 1978, n. 4352). Del resto, dai lavori preparatori risulta che la normativa del 1969 è stata dettata dal fatto che in un primo tempo l'Amministrazione giudicava sufficiente la produzione degli assegni bancari e dell'estratto notarile dei libri di commercio della banca, mentre a partire da Cass. 10 agosto 1962, n. 2527 si era ritenuto che i saldi passivi di conti correnti bancari non possono farsi rientrare nei debiti risultanti da cambiali o da altri effetti all'ordine di cui all'art. 45, quinto comma, della legge tributaria sulle successioni del 1923, il che, secondo il proponente della proposta di legge, portava ad un'impossibilità di applicazione pratica, a diversità di trattamenti e ad altri inconvenienti. Il problema che voleva essere risolto dalla nuova legge era, dunque, sempre riferito ai saldi passivi derivanti dall'emissione di assegni.

Ciò premesso, la Corte di Milano ha ritenuto che anche il quarto comma dell'articolo unico della legge del 1969 non riguarda indistintamente

tutti i saldi passivi già ammessi in detrazione, bensì solo quelli ricollegabili all'emissione di assegni, e questa affermazione è da ritenere esatta. Si premette che il suddetto comma si riferisce al caso in cui il debito per imposta successoria, relativamente alle successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della legge, era stato già definito, e cioè determinato al momento della denuncia di successione e del pagamento (Cass. 19 gennaio 1979, n. 393) ed anche in sede di tassazione complementare sul maggior valore, sempre tenendo conto dell'ammissione dei debiti nascenti da saldi passivi, in base alla documentazione prodotta dall'erede (Cass. 28 aprile 1977, n. 1609).

Esso riguarda la specie, in cui in un primo momento il debito era stato ammesso in detrazione, anche in sede di imposta complementare sul maggior valore concordato dei beni. Non era quindi il caso di applicare il quinto comma dell'articolo unico della legge del 1969, ed esattamente la Corte d'Appello non l'ha applicato. Ma il problema restava sempre aperto, non potendosi puramente e semplicemente dichiararsi « la rinuncia ad ogni effetto » della successiva contestazione della Finanza, in quanto tale rinuncia riguarda solo l'idoneità astratta della documentazione afferente ai saldi passivi di conto corrente bancario originati da emissione di assegni. Infatti, benché le parole « originati da emissione di assegni » non siano ripetute nè nel quarto nè nel quinto comma, esse si devono intendere implicitamente sottintese.

Basta pensare che il quinto comma, relativamente alle successioni apertesi prima dell'entrata in vigore della legge e per le quali non sia stato ancora definito il debito d'imposta, autorizza l'erede a documentare i debiti « nei modi indicati nel primo comma del presente articolo » e cioè in modi che presuppongono necessariamente l'utilizzazione con assegni del conto corrente (n. 2) e la derivazione del saldo passivo dell'emissione degli assegni (primo alinea del primo comma). Si dovrebbe pensare che solo il quarto comma dell'articolo unico riguardi anche i casi di saldi passivi di conto corrente non originati da emissione di assegni, il che non trova alcuna giustificazione nella *ratio* e nella sistematica della legge, ed avrebbe quindi dovuto essere espressamente detto (cfr. Cass. 19 giugno 1975, n. 2461).

La Corte d'Appello di Milano esattamente quindi si è lasciata guidare, nell'indagine relativa ai limiti della rinuncia ex legge della contestazione della Finanza, rispetto alla documentazione a suo tempo presentata, dal principio suddetto, che limita tale rinuncia, nei casi del quarto comma, al saldo passivo di conto corrente bancario originato da emissione di assegni, tralasciando ogni altro passivo *non* derivante da emissione di assegni (a cui ha ritenuto esattamente applicabile l'originaria formulazione dell'art. 45 della legge del 1923). I criteri di applicazione dell'art. 45 non sono stati oggetto di ricorso per cassazione. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 dicembre 1979, n. 6603 - *Pres.* Vigorita - *Est.* Caccavale - *P. M.* Del Grosso (conf.). Maraiolo (avv. Malorni) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Passività - Pluralità di rami di attività - Attività ammesse ad esenzione - Concorrono con le passività al risultato complessivo.
(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 95).

Alla formazione del reddito netto secondo il risultato complessivo di tutte le attività ed operazioni produttive di redditi classificabili nella stessa categoria concorrono le passività verificatesi in rami di attività che godono di esenzione (1).

---

(1) Conformi sono le sentenze in pari data da n. 6604 a 6607. Nello stesso senso Cass. 14 luglio 1971 n. 2301, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1436. Oggi la questione è legislativamente risolta in senso opposto (art. 8 e 52 d.P.R. n. 597/1973).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 gennaio 1980, n. 75 - *Pres.* Aliotta - *Est.* Sgroi - *P. M.* Leo (conf.) - Soc. Il Viti (avv. Gualandi) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano).

Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Società per azioni - Donazione a terzi - Non si realizza.
(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 100 e 106).

Benché per la realizzazione della plusvalenza il concetto di « prezzo » di cui all'art. 100 del t.u. delle imposte dirette debba essere identificato con quello di « valore », non può considerarsi realizzazione di plusvalenza la donazione a terzi, anche se disposta da società per azioni (1).

(*omissis*). È invece fondata la censura di violazione di legge (art. 100 e 106 sopra citati) contenuta nella prima parte del motivo di ricorso.

Per affermare la sottoposizione all'imposta mobiliare della plusvalenza riferita ai beni della società, oggetto di donazione a terzi (non soci, come

---

(1) Decisione di molto interesse. Va rilevato innanzi tutto che essa, riaffermando l'estensione del concetto di prezzo da intendere come sinonimo di valore, determinabile anche indipendentemente dalle dichiarazioni delle parti, si pone in contrasto con la pronunzia delle Sez. Un. 9 ottobre 1979 n. 5220, (in questa Rassegna, 1980, I, 184 con nota di richiami) e riapre il problema della considerazione ai fini della plusvalenza di ogni operazione che non si concreta nell'introito di un prezzo espresso in lire, su di che esiste una abbondante giuri-

accertato incensurabilmente in fatto dalla Commissione tributaria centrale, là dove rileva che i donatari sono del tutto estranei alla società donante), la Commissione centrale ha identificato uno dei momenti a cui la legge dà rilevanza (ai fini della tassabilità della plusvalenza) nel distacco definitivo, non importa se a titolo oneroso o gratuito, del bene che incorpora la plusvalenza, dall'economia del soggetto che dispone del bene stesso.

La tesi è ispirata ad una nota dottrina che ha ritenuto che nella normativa degli artt. 100 e 106 vada ritrovato un fondamento unitario, sulla base di un minimo di requisiti essenziali comuni alle varie ipotesi espressamente regolate dalla legge (realizzazione, distribuzione o iscrizione in bilancio), ipotesi che non sarebbero altro che singole specificazioni dell'unico principio comune, di modo che vanno interpretate alla luce di quel principio, a sua volta ricavato dai connotati esistenti in tutte le ipotesi.

Secondo la suddetta tesi, nella iscrizione in bilancio si ha il requisito della certezza, derivante dall'ammissione della società e dai criteri obiettivi che, per legge, presiedono alla redazione del bilancio. Nell'ipotesi di distribuzione ai soci si ha il requisito della certezza e della definitività perché da un lato la società accerta l'esistenza della plusvalenza e dall'altro il suo trasferimento ai soci, determinando l'uscita del bene dal patrimonio della società, impedisce che successivi incrementi o decrementi del suo valore abbiano rilevanza per la società stessa. Alle suddette ipotesi manca invece del tutto l'ulteriore requisito della onerosità e cioè della corrispondenza tra il sacrificio affrontato dalla società e il vantaggio patrimoniale ricevuto in cambio. Invero, il suddetto requisito è manifestamente estraneo all'iscrizione in bilancio, che non determina alcuno scambio tra sacrificio e vantaggio, ma si esaurisce in un atto puramente accertativo di una situazione di vantaggio acquisita; e non esiste neppure nella distri-

---

sprudenza anche recente (7 giugno 1974, n. 1687, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1239; 2 febbraio 1978 n. 462, *ivi*, 1978, I, 476; 16 febbraio 1978 n. 725, *ivi*, 1978, I, 384; 26 luglio 1978 n. 3749, e 25 settembre 1978 n. 4282, *ivi*, 1979, I, 58).

La donazione, tuttavia, non comporta realizzo alcuno, nemmeno di un valore ed è qualcosa di diverso anche dalla iscrizione in bilancio e dalla distribuzione gratuita ai soci, che sono considerate ipotesi di plusvalenza dall'art. 106. In sostanza non basterebbe la sola « cristallizzazione » dell'incremento patrimoniale, separato dal cespite produttore e divenuto certo definitivo; occorre qualcosa in più, cioè l'onerosità dell'atto di disposizione.

In via generale non si può negare che la plusvalenza si debba riconnettere ad un atto di disposizione a titolo oneroso; ed in tal senso è oggi l'enunciato dell'art. 54 primo comma del d.P.R. n. 597-1973. Si deve però considerare che il reddito prodotto è tassabile indipendentemente dalla destinazione e che per le imprese commerciali, e più che mai per le società commerciali, qualunque operazione, compresa la donazione, è una speculazione. Secondo un principio sempre osservato, se pure espresso in formula restrittiva nell'articolo 94 del t.u. del 1958, sono tassabili i redditi corrispondenti ai beni prodotti anche se non hanno dato luogo a ricavi per fatto dell'imprenditore. Oggi questo criterio è bene espresso nell'art. 53 quarto comma lett. *a*) secondo il

buzione ai soci, dal momento che è pacifico che la norma colpisce anche le distribuzioni gratuite delle plusvalenze.

Sarebbe quindi una disarmonia del sistema esigere nella ipotesi di « realizzazione » l'onerosità dell'atto, dal momento che essa non è prevista negli altri casi e che non si vede che differenza passi fra distribuzione gratuita ai soci e donazione a terzi, non soci, delle plusvalenze, dal punto di vista economico e, quindi, della *ratio* del sistema.

Questa Corte ritiene che non possa accogliersi la suddetta ricostruzione, con riferimento all'abrogato ordinamento dell'imposta di ricchezza mobile contenuto nel d.P.R. n. 645 del 1958.

Infatti, si tratta di applicare congiuntamente (come dispone l'art. 105) tanto le norme della sezione terza del titolo quinto (redditi dei soggetti tassabili in base a bilancio) quanto quelle della sezione seconda, ed in particolare l'art. 100, per cui l'ipotesi della realizzazione della plusvalenza (come, con espressione sintetica, recita l'art. 106) si ha solo quando concorrono tutte le condizioni descritte dall'art. 100 e cioè il realizzo di beni relativi all'impresa ad un prezzo superiore al costo non ammortizzato o, se diverso, all'ultimo valore riconosciuto ai fini della determinazione del reddito.

La plusvalenza, nell'ipotesi del realizzo, non può prescindere dall'acquisizione, in capo alla stessa società, di un prezzo superiore al costo, etc. e le suddette parole pongono il problema del loro significato. È noto che, di fronte alla giurisprudenza che le interpreta in modo meramente letterale, nel senso che l'espressione « prezzo » vada intesa come puro e semplice corrispettivo in denaro liquido, di modo che l'ipotesi del realizzo va limitata a quella della compravendita del bene (Cass. 29 ottobre 1970,

---

quale si comprendono fra i ricavi il valore normale dei beni prodotti destinati al consumo personale o familiare dell'imprenditore *o ad altre finalità estranee all'esercizio dell'impresa;* e ciò equivale alla assegnazione ai soci. Se una impresa (e più ancora una società) nata per una certa attività volta al profitto, utilizza per fini non commerciali i beni prodotti, non si sottrae all'onere di contribuzione. La stessa regola è oggi chiaramente espressa anche per le plusvalenze nell'art. 54 sesto comma. In generale la plusvalenza si realizza solo con la cessione a titolo oneroso; tuttavia se l'imprenditore commerciale destina i beni relativi all'impresa a finalità estranee all'esercizio della impresa (e tale è la donazione, a meno che non sia simulata o sia l'anello di una più complessa operazioni speculativa) si realizza comunque una plusvalenza.

Può dirsi che queste regole valevano anche sotto il vigore del t.u. del 1958? Si può rispondere affermativamente; le norme della riforma sono prevalentemente interpretative su tutta la problematica della determinazione del reddito netto, e il concetto che l'imprenditore (per i beni relativi all'impresa) e la società (per tutti i beni posseduti) devono fare il loro mestiere senza improvvisarsi filantropi (ovvero se diventano filantropi non si sottraggono ai doveri tributari se non nei modestissimi limiti dell'art. 84 lett. *g*) era ben ferma anche nel vecchio t.u.

n. 2231; Cass. 25 settembre 1978, n. 4282; Cass. 13 dicembre 1978, n. 5923), esiste un altro orientamento, secondo cui non si giustifica la suddetta interpretazione letterale della parola « prezzo », che deve invece considerarsi come « valore » (Cass. 7 giugno 1974, n. 1687; Cass. 4 giugno 1975, n. 2225; Cass. 2 febbraio 1978, n. 462; Cass. 26 luglio 1978, n. 3749; Cass. 16 febbraio 1978, n. 725). Questo secondo orientamento, che appare prevalente ed ha ricevuto l'approvazione della maggior parte della dottrina, è quello che deve seguirsi, e serve a risolvere casi (come quello della permuta) che altrimenti sfuggirebbero alla tassazione, contro la ragione della norma. Invero, la realizzazione della maggior ricchezza non presuppone necessariamente lo scambio di una cosa contro un prezzo in denaro, ma può derivare anche dallo scambio di cosa contro cosa, tutte le volte che la cosa ricevuta valga più di quella data. L'ipotesi di cui all'art. 106 si realizza tutte le volte in cui i beni vengono convertiti in altra specie di ricchezza e cioè sono oggetto di un negozio per effetto del quale venga acquisito in modo definitivo al patrimonio del contribuente un *quid novi* che racchiuda il maggior valore verificatosi nel tempo riguardo ai beni dismessi, sì da potersi, tale maggior valore, considerare come un'entità staccata ed autonoma rispetto al cespite produttore. Del resto, la ricorrente, ammette che il termine « prezzo » sia sinonimo di « valore », il che, in una ai richiami alla giurisprudenza da ultimo citata, basta a giustificare l'interpretazione estensiva della norma a tutti i casi in cui il bene è alienato verso un corrispettivo che racchiude in sé (nel suo effettivo valore che l'Amministrazione può accertare, indipendentemente dalle dichiarazioni delle parti: Cass. n. 725 del 1978; Cass. 9 dicembre 1976, n. 4582) il maggior valore accumulatosi nel tempo in capo al bene dismesso.

La suddetta operazione ermeneutica, del tutto legittima perché rientrante nella medesima *ratio* dell'espressione letterale della norma, non autorizza peraltro l'estensione di essa ai casi di alienazioni a titolo gratuito (donazioni), perché in tali casi non si saprebbe come identificare il « realizzo ad un prezzo (o valore) superiore « in capo al soggetto donante. Invero, la giustificazione dell'interpretazione qui accolta consiste nella sussistenza (anche nei casi di permuta, di conferimento in società di un bene dietro corrispettivo, e simili) dell'acquisizione del maggior valore tramite il subentrare, al posto del bene che è dismesso dalla società, di un altro bene o vantaggio valutabile in denaro, e cioè in una logica interna alla stessa ipotesi della « realizzazione » come tipicamente descritta dal legislatore. Non viene utilizzata, invece, la logica propria degli altri due fenomeni descritti dalla legge (distribuzione ai soci o iscrizione in bilancio) che si esaurisce nella definitività e certezza della formazione della plusvalenza. La giustificazione di tali altre due ipotesi è in sé insufficiente a sorreggere anche l'ipotesi del « realizzo ». Infatti, come del resto riconosce la dottrina richiamata, serve a descrivere un connotato dell'atto di disposizione, che

è comune sia all'ipotesi di realizzo che a quella di distribuzione ai soci, ma tralascia come inutile il requisito ulteriore del « valore acquisito » che costituisce invece la differenza specifica propria dell'ipotesi del realizzo.

L'art. 106 pone le altre due ipotesi come aggiuntive, rispetto all'ipotesi — base del realizzo dei beni, di cui all'art. 100, il che significa che senza le espresse aggiunte fatte dall'art. 106 all'art. 100 (la parola « aggiunta » è usata nell'art. 105, introduttivo della sezione III), quelle ipotesi non sarebbero state tassabili, se non nei casi nei quali si fosse potuto, in concreto, riscontrare il « realizzo ad un prezzo » o valore acquisito in cambio dalla società. La base razionale delle ulteriori due ipotesi della distribuzione ai soci (del resto anticipata nello stesso art. 100, nei confronti delle società indicate dall'art. 2200 codice civile) e dell'iscrizione in bilancio, è comunemente riconosciuta in dottrina, sulla scorta dei lavori preparatori della legge n. 1 del 1956, dalla quale la norma deriva. Tuttavia, il riconoscere che queste altre due ipotesi hanno una base razionale, non significa che essa non sia altro che, la specificazione di un unico principio, comune a tutte le ipotesi, che basta a sorreggere quella principale del « realizzo ». Anzi, la previsione separata delle tre ipotesi fa proprendere nel senso che ognuna di esse, pur nella generica comunanza di presupposto (che, del resto, non può che essere quello definito in via generale dall'art. 81 del t.u.) obbedisce a regole sue proprie, di modo che le differenze specifiche fra le varie ipotesi non vanno trascurate.

Risale ad un periodo molto antico l'opinione dottrinale secondo cui può parlarsi di plusvalenza anche in caso di trasferimento a titolo gratuito, perché gli atti di liberalità rappresentano un modo di disporre della proprietà e perciò chi trasmette un bene, che ha aumentato di valore dal tempo del suo acquisto, fa un atto di disposizione anche dell'incremento di valore che può dirsi da lui virtualmente realizzato in una somma liquida e poi trasmessa ad altri. Questa opinione rappresenta un indirizzo di politica legislativa che non si è però tradotto in normativa, nel t.u. del 1958.

È infatti evidente la preoccupazione, in tale opinione, di trattare allo stesso modo ipotesi che dal punto di vista economico sono equivalenti: la vendita di un bene ad un prezzo maggiore del suo costo di acquisizione, e la successiva donazione del prezzo ricavato, rispetto alla donazione diretta del bene, divenuto di valore maggiore del suo costo di acquisizione. È pure evidente lo scopo di evitare facili frodi: la donazione simulata a terzi non soci (non tassata) di fronte alla donazione ai soci (tassata come distribuzione delle plusvalenze). Si tratta, peraltro, di motivazioni insufficienti, di fronte al dettato della legge. La prima descrive il fenomeno solo dal punto di vista economico, ma trascura di porre in rilievo la diversa configurazione giuridica dell'acquisizione del prezzo ricevuto in cambio del bene venduto, rispetto all'ipotesi in cui il bene è direttamente donato. La seconda porterebbe a ritenere che la legge abbia posto una presunzione di frode

fiscale (la donazione a terzi maschera sempre una donazione ai soci e pertanto deve essere trattata allo stesso modo) che invece la legge non pone. È evidente che l'Amministrazione Finanziaria possa dimostrare, nei modi di legge, l'esistenza della simulazione, con l'intento fraudolento suddetto, ma questo presuppone che la norma sulla « realizzazione » della plusvalenza non contempli in sé l'ipotesi della donazione del bene a terzi.

Si deve pertanto ribadire che nell'ipotesi di « realizzazione ad un prezzo superiore al costo, ecc. ecc. » vi è qualche cosa di più, rispetto alla pura e semplice certezza e definitività della formazione della plusvalenza, che si riscontra nell'atto di disposizione del bene. Questo elemento in più, che fa sì che la plusvalenza, da meramente virtuale, si trasformi in attuale e quindi sia tassabile come « reddito prodotto », consiste nella sua realizzazione in un « prezzo » o valore acquisito dalla società in corrispondenza dell'atto di disposizione, il che presuppone l'onerosità di quest'ultimo. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 gennaio 1980, n. 76 - *Pres.* Vigorita - *Est.* Gualtieri - *P. M.* Valente (conf.). Ministero delle Finanze (avv. stato Cevaro) c. ENEL (avv. Cogliati Dezza).

Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Contributi in conto capitale - Ammortamento dei beni strumentali - Valore al loro dei contributi.
(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 83, lett e).

Quando siano stati erogati contributi dello Stato o di altri enti pubblici in conto capitale come tali non soggetti ad imposta a norma dell'art. 83 lettera e) *del t.u. delle imposte dirette, i beni strumentali con essi acquistati vanno posti in ammortamento in base al valore iscritto in bilancio* (*costo di acquisto*) *al lordo dei contributi* (1).

(*omissis*). Con il primo motivo, denunziando violazione degli artt. 83, lett. *e*), 91 e 98 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, nonché, dell'art. 2425, n. 1 cod. civ., in relazione all'art. 360 n. 3 codice di rito e omesso esame di un punto

(1) Questione di grande importanza risalta in modo alquanto sbrigativo. L'elemento dominante della motivazione è la osservazione che non sia lecito distinguere tra il momento della erogazione del contributo (come tale non soggetto all'imposta) e il momento dell'acquisto e dell'iscrizione in ammortamento dei beni, e non sia consentito di indagare sulla provenienza della somma spesa. Questo dato puramente formale non potrebbe trovare alcuna base di dimostrazione nella norma. Si soggiunge, tuttavia, che deve necessariamente giungersi a questa conclusione, altrimenti si vanificherebbe la non tassabilità dei contributi.

Quest'ultima affermazione è sicuramente erronea, come dimostra il fatto che nella normativa attuale, certamente non insensibile al fenomeno di enorme

decisivo della controversia prospettato dalle parti e comunque rilevabile di ufficio, l'Amministrazione finanziaria critica la decisione impugnata per avere la Commissione Tributaria centrale errato nel ritenere che i contributi dello Stato e della Regione in conto capitale devono essere compresi nella determinazione del prezzo di costo (vale a dire che i coefficienti di ammortamento, ai fini della determinazione del reddito mobiliare, devono applicarsi « al lordo » dei contributi anzidetti, previsti dal citato art. 83, lett. *a*), in base alla considerazione che, per « prezzo di costo » di cui all'art. 2425, n. 1, cod. civ., richiamato dall'art. 98 t.u. del 1958, dovrebbe intendersi il valore degli impianti al momento in cui vengano immessi nell'azienda, senza che rilevi se il relativo esborso (prezzo di acquisto) sia stato sostenuto o meno con danaro proprio dell'imprenditore ovvero con danaro altrui. Secondo la ricorrente, premesso che tra le poste passive del bilancio vanno iscritti, tra gli altri, i fondi di ammortamento, i quali hanno la funzione di correggere le valutazioni di alcune partite dell'attivo in relazione al decremento di valore degli immobili, impianti, macchinario e mobili, (i quali non possono essere iscritti all'attivo per un valore superiore al prezzo di costo) in conseguenza del loro deperimento, per aversi ammortamento deducibile, ai fini della determinazione di un reddito mobiliare, è sempre necessaria la presenza nell'attivo di una posta da correggere.

---

portata della contribuzione pubblica, non si verifica quanto nella sentenza è dato come necessità.

Il dato normativo attuale, assai più dettagliato ed esplicito, può servire come punto di partenza del problema, che non va certo risolto con criteri formalistici, bensì in base a ragioni di sostanza economico-finanziarie che non si sono modificate nel tempo. Oggi l'art. 68 del d.P.R. n. 597/1973 stabilisce in modo chiarissimo che le quote di ammortamento deducibili (che si iscrivono nel passivo) sono determinate con riferimento al costo dei beni « al lordo degli eventuali contributi di terzi »; contemporaneamente però in base all'art. 55 lett. *a*) sono considerate sopravvenienze attive (da iscrivere nell'attivo del bilancio) le somme e i beni ricevuti a titolo di contributo e di liberalità, esclusi soltanto i contributi in conto esercizio. In definitiva i contributi in conto capitale costituiscono reddito, ma vengono riassorbiti calcolando nel passivo le quote di ammortamento al lordo dei contributi. In buona sostanza il regime attuale è perfettamente l'opposto di quello che, secondo la sentenza, vigeva prima della riforma, anche se in modo alquanto macchinoso, anziché dire che i contributi non soggetti all'imposta debbono essere esclusi dal calcolo dell'ammortamento, si dice che i contributi costituiscono reddito ma sono da comprendere nella quota di ammortamento. Di questa macchinosità si può anche dare una spiegazione nell'intento tenacemente perseguito dal legislatore tributario, di utilizzare ai fini della determinazione del reddito di impresa le stesse scritture contabili esistenti e valide agli altri effetti e di adeguare il più possibile i criteri per la determinazione del reddito a quelli economici ordinari; si è voluto quanto all'ammortamento (art. 68) rispettare la regola (art. 2425 n. 1 c.c.) che i beni strumentali siano iscritti secondo il valore di

Tanto premesso, la ricorrente deduce che un cespite, il cui prezzo di acquisto sia 1.000, ammortizzabile in 10 anni, e per il cui acquisto lo Stato o la Regione abbia contribuito per 400, dev'essere iscritto nell'attivo per 600, in quanto il contributo di 400, è « in conto capitale » e non « in conto esercizio » (cioè erogato per l'acquisto di un bene strumentale e non già per la copertura di costi, spese e perdite di gestione), ma che, nella specie, il cespite (impianti) non va iscritto in bilancio poiché non partecipa alla formazione dell'attivo del reddito di impresa, non costituendo reddito imponibile, per espresso dettaglio legislativo (art. 83, lett. *e*) del t.u. del 1958).

Orbene, secondo la ricorrente, tutto ciò non sarebbe stato preso in considerazione dalla Commissione Tributaria Centrale, la quale, ammettendo la deducibilità dell'ammortamento di un impianto costruito o acquistato interamente con contributi dello Stato e della Regione, non iscritto nell'attivo, ha finito con l'ammettere una posta passiva correttiva di una posta attiva inesistente.

2) Inoltre la Commissione non avrebbe considerato che, costituendo la spesa dell'impianto un tipico costo pluriennale, se un costo siffatto sia stato sostenuto non dal contribuente, ma dall'ente pubblico, con una sovvenzione non soggetta ad imposta, non si vede quale costo l'imprenditore debba ammortizzare, dal momento che egli non ha sostenuto alcuna spesa

---

costo, ma per non farne beneficiare due volte il destinatario, si è poi stabilito, in modo apparentemente antitetico all'art. 83 lett. *e*) del t.u. del 1958, che i contributi in conto capitale costituiscono sopravvenienza.

Non è agevole ritenere che le norme attuali siano radicalmente diverse da quelle abrogate, attesa la oggettività razionale ed economica del fenomeno.

È comunque certo che la conclusione cui giunge la sentenza in rassegna non è una necessità logica.

Che con il dichiarare non soggetti all'imposta i contributi in conto capitale e allo stesso tempo includere l'importo di questi contributi nelle rate di ammortamento si faccia ottenere al destinatario un duplice beneficio è cosa di tale evidenza da non dover essere dimostrata. Riportare nel passivo del conto dei profitti e delle perdite il rateo di una somma che non è stata spesa in proprio, raddoppia il beneficio non soltanto perché si riduce il reddito netto con un onere non sopportato, ma anche perché si sottrae alla tassazione una somma pari ad altra che già era stata considerata non soggetta alla imposta. Ogni tentativo di negare questo fatto oggettivo sarebbe vano.

Il problema che potrebbe porsi è se, nonostante ciò, vi sia una ragione per ritenere giustificato tale doppio beneficio. In favore della tesi potrebbe addursi che la funzione dell'ammortamento è quella di conservare inalterato il valore del patrimonio della impresa rispetto ai beni strumentali che subiscono decremento nel tempo e che tale esigenza si presenta anche quando i beni siano stati acquistati con contributo di terzi; per porre l'impresa nella condizione di non impoverirsi annualmente in ragione del decremento che i beni subiscono, occorre costituire un fondo di ammortamento commisurato

a titolo di impianto, la quale diminuisca e concorra a diminuire il suo reddito lordo.

3) In conclusione, secondo la ricorrente, l'inammissibilità delle quote di ammortamento, relative all'impianto costruito o acquistato impiegando il contributo, trova giustificazione in un triplice ordine di argomenti:

a) perché il valore ammortizzabile è quello del costo effettivamente sostenuto, posto che la quota annuale rappresenta una parte di esso, la quale partecipa alla formazione del reddito in quanto gravante sull'imprenditore;

b) perché quando, come nella spesie, il contributo non costituisce reddito imponibile, il diniego di ammortamento non determina doppia imposizione; l'imposizione resta unica e si realizza appunto col non ammortizzare l'importo della sovvenzione;

c) perché, se si concedesse l'ammortamento di questo ultimo importo, si finirebbe con l'accordare una esenzione non solo non prevista da alcuna norma, ma anzi espressamente esclusa, risolvendosi le sovvenzioni in concorso in spese di produzione o passività detraibili, tali essendo le quote di ammortamento, mentre il citato art. 83 lett. *e*) esclude dall'area della non imponibilità i contributi costituenti concorso nelle spese di produzione o passività detraibili. Diversamente operando, si consentirebbe al contribuente di moltiplicare per due il vantaggio della sovvenzione, non pagando una lira d'imposta su una vera e propria so-

---

all'intero costo dei beni ammortizzabili diversamente al termine del periodo di ammortamento l'impresa non starebbe più nella condizione patrimoniale iniziale e non potrebbe reintegrare i beni strumentali ormai inutilizzabili. Ma questo ragionamento è esatto quando l'impresa ha acquistato i beni strumentali con risorse proprie, perché è giusto che il patrimonio resti costante quando una sua componente (denaro o altre utilità) si è commutata in un bene diverso; non lo è più quando è intervenuto un contributo pubblico che non ha lo scopo di incrementare il patrimonio e meno che mai con carattere di perpetuità.

Al contrario il contributo pubblico è una provvidenza straordinaria destinata ad un tempo relativamente breve e come non impegna il destinatario per un tempo superiore ad un certo numero di anni (i contributi sono solitamente condizionati al mantenimento della destinazione per un determinato periodo di 5 o al massimo 10 anni non per l'eternità) così non crea il diritto alla rinnovazione o perpetuazione del beneficio.

In sostanza la P.A. quando elargisce un contributo in conto capitale non promette, né assicura in via indiretta, una futura simile provvidenza quando i beni strumentali acquistati si saranno consumati. Non esiste, dunque, il diritto a mantenere inalterato il valore dei beni (eccezionalmente) acquistati con il contributo. Ma se si ammette che i beni acquistati con il contributo possano essere ammortizzati al lordo di esso, si riconoscerebbe per l'appunto il diritto del destinatario a perpetuare il beneficio, rinnovando alla scadenza dell'am-

pravvenienza attiva, quale è il contributo dello Stato o della Regione, e detraendo annualmente dal reddito lordo una quota di ammortamento costituente spesa di produzione non sostenuta.

Con il secondo motivo, denunziando violazione degli artt. 55, comma 2, lett. *a*) e comma 4, 58, comma 2 e 69, comma 1, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, nonché dell'art. 28, comma 2, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, la ricorrente deduce che ha errato la Commissione nel richiamare, a conferma della propria tesi, l'art. 68, comma 2, d.P.R. n. 597 del 1973, a tenore del quale la deduzione delle quote di ammortamento (di immobili, impianti, ecc.) è ammessa al lordo degli eventuali contributi di terzi, non avendo tenuto conto del carattere indiscutibilmente innovativo della relativa disciplina.

La complessa censura articolata nei due suindicati motivi, i quali vanno esaminati congiuntamente, è priva di fondamento.

Questo Supremo Collegio ritiene di dovere affermare il principio che, ai fini dell'imposta di r.m., le quote annuali di ammortamento degli impianti acquisiti con il contributo dello Stato e di altri enti pubblici vanno calcolate in base al valore iscritto nell'attivo del bilancio, al lordo dei contributi.

Occorre, anzitutto, precisare che, contrariamente a quanto sostenuto dall'Amministrazione finanziaria, nella fattispecie concreta come si evince

---

mortamento i beni strumentali con somme che sono state dedotte dal reddito, senza essere state spese.

Se si ragiona prescindendo dall'ammortamento (il che oggi si verifica per i beni il cui costo unitario non supera L. 50.000 e, per le imprese minori, Lire un milione, secondo quando dispongono gli artt. 68, sesto comma e 72 n. 2 e 3, ed anteriormente per tutti i soggetti non tassabili in base a bilancio), ben si vede che l'erogazione del contributo conserva il suo carattere straordinario; il contributo resta neutro (non entra né all'attivo come componente del reddito né al passivo come costo); ma quando i beni acquistati non saranno più utilizzabili, l'imprenditore dovrà provvedere con sue risorse a riacquistarli e non potrà certo vantare il diritto ad un nuovo contributo sol perchè ne ha avuto altro precedente e deve mantenere inalterato il suo patrimonio.

La situazione non è diversa quando si fa l'ammortamento. Ammettere, con lo ammortamento al lordo, che colui che ha ricevuto il contributo ha il diritto di mantenere inalterato il valore dei beni con esso acquistati per poter a suo tempo ricostituire i beni ammortizzabili con il fondo dedotto dal reddito, è come affermare che, quando non si procede ad ammortamento, colui che ha ricevuto un contributo pubblico ha diritto di riceverne un altro equivalente allorchè i beni acquistati saranno inutilizzabili.

Ciò induce ad un'altra considerazione. A seconda che esista o meno un fondo di ammortamento si arriverebbe a conseguenze del tutto diverse. Ma la mera facoltà di optare, un tempo, per la tassazione in base al bilancio e, oggi, per il regime normale non può dar luogo a simili differenze sostanziali.

C. BAFILE

dalle stesse deduzioni dell'Ufficio fiscale avanti alle Commissioni tributarie il bilancio della controricorrente contiene, al passivo, per un importo pari al contributo, la voce « Fondo costruzione impianti » e, all'attivo, l'indicazione dell'intero costo dell'impianto stesso.

Con ciò deve ritenersi pienamente osservato il principio, illustrato dalla medesima ricorrente, secondo cui, avendo i fondi di ammortamento, i quali vanno iscritti tra le parti passive del bilancio, la funzione di correggere le valutazioni di alcune partite dell'attivo in relazione al decremento di valore di alcuni cespiti, tra cui gli impianti, in conseguenza del loro deperimento (art. 2425, n. 1 cod. civ.), è necessario, per aversi ammortamento deducibile, ai fini della determinazione di un reddito mobiliare, la presenza nell'attivo di una posta da correggere.

Né può condividersi la tesi dell'Amministrazione, secondo cui, nella specie, il cespite non andava iscritto in bilancio poiché esso non partecipa alla formazione dell'attivo del reddito di impresa, non costituendo reddito imponibile a norma dell'art. 83, lett. *e*) t.u. n. 645 del 1958. L'insostenibilità di tale tesi balza evidente ove si consideri che il citato art. 83, nell'elencare i « proventi non soggetti ad imposta », indica, oltre ai contributi in conto capitale, le somme percepite a titolo di distribuzione di utili di società, il sovrapprezzo di emissione delle azioni e i cosiddetti interessi di conguaglio.

Poiché la disciplina è unica per tutti i proventi testè indicati, accogliendosi la tesi dell'Amministrazione, si perverrebbe all'inevitabile conclusione che la pretesa indeducibilità dell'ammortamento su beni acquistati utilizzando un contributo, renderebbe indeducibile l'ammortamento su beni acquistati impiegando somme percepite a titolo di dividendi oppure di sovrapprezzo azionario, il che darebbe luogo ad una evidente assurdità.

Neppure può condividersi l'argomento, addotto dall'Amministrazione che, costituendo la spesa dell'impianto un tipico costo pluriennale, se un costo siffatto sia stato sostenuto non dal contribuente, ma dall'ente pubblico, con una sovvenzione non soggetta ad imposta, non si vede quale costo l'imprenditore debba ammortizzare, dal momento che egli non ha sostenuto alcuna spesa a titolo di impianto, la quale diminuisca o concorra a diminuire il suo reddito lordo.

In contrario, devesi osservare che l'Amministrazione confonde — surrettiziamente unificandole — due fasi del tutto distinte: da un lato, l'acquisizione del contributo e, dall'altro, l'impiego che di esso viene fatto.

Nella prima fase l'acquisizione del contributo costituisce fenomeno fiscalmente irrilevante, avendo il legislatore stabilito che esso rientra tra i proventi non tassabili; della seconda fase, concernente l'acquisto o la costruzione dell'impianto (tale fase può anche precedere la prima), l'Ufficio fiscale può e deve interessarsi se non nei limiti in cui esso è interessato a tutti i cespiti ammortizzabili esistenti nel patrimonio aziendale.

Va al riguardo considerato che ciò che rileva ai fini dell'ammortamento non è il modo con cui l'imprenditore ha acquistato le disponibilità finanziarie necessarie per acquistare il cespite (disponibilità proprie, finanziamenti esterni o contributi pubblici), bensì il fatto obiettivo che questo faccia parte della economia aziendale e sia, per sua natura, soggetto a deperimento o consumo, di guisa che si possa ragionevolmente supporre che, decorso un certo numero di anni, subentri la necessità di sostituirlo.

In altri termini, ai fini, della deducibilità o meno delle quote annuali di ammortamento, il Fisco non può pretendere di indagare in ordine alla provenienza del danaro impiegato nell'acquisto del bene, non avendo alcun rilievo né la modalità, né il trattamento fiscale dell'operazione (utilizzo di redditi propri, aumento di capitale, soprapprezzo azionario contributo pubblico). L'unico accertamento che deve interessare il Fisco, ai fini della non assoggettabilità all'imposta di r.m. è quello relativo alla circostanza che i contributi pagati dallo Stato o da altri enti pubblici non costituiscano concorso in spese di produzione o passività detraibili, nonché alla circostanza che il bene sia, per sua natura, ammortizzabile e costituisca uno strumento per la produzione di quel tal reddito lordo dal quale va dedotta la quota annuale di ammortamento.

Neppure può condividersi l'argomento, addotto dalla ricorrente, secondo cui, qualora si ammettesse l'ammortamento al lordo dei contributi in parola, le sovvenzioni si risolverebbero in concorso in spese di produzione o passività detraibili, onde nei loro confronti non si verificherebbe il fenomeno della intassabilità.

In contrario, devesi osservare che l'art. 83, lett. *e*) è ben chiaro nell'escludere dall'area della imponibilità i contributi costituenti concorso nelle spese e nelle passività anzidette e che, al riguardo, occorre evitare la confusione tra i due fenomeni: quello dell'acquisizione del contributo, definito dal legislatore non tassabile, e quello, successivo all'acquisizione dell'impianto, che concerne il suo ammortamento, il quale in nulla differisce o può differire dall'identico fenomeno che si verifica nei confronti di altri beni aziendali, qualunque sia la fonte delle disponibilità che ne hanno consentito l'acquisto. D'altronde, il diverso trattamento previsto per i contributi in conto capitale rispetto ai contributi costituenti concorso in spese di produzione o passività detraibili si inquadra nel sistema e trae origine dalla nozione di reddito; mentre i primi non costituiscono reddito, per cui il legislatore li ha inclusi, anziché tra i redditi esenti di cui all'art. 84 del citato t.u., tra i proventi non tassabili di cui all'art. 83, i secondi, incidendo sulle spese di produzione (del reddito), o sulle passività detraibili, hanno, per loro natura, carattere reddituale.

Torna utile ricordare che analogo criterio ha adottato il legislatore nei confronti dei versamenti dei soci; questi, se avvengono in conto capitale o come conferimento o come sovrapprezzo azionario, non costituiscono

reddito (e, quindi, da un lato, non è tassabile la loro acquisizione alla società e, dall'altro, certamente ammortizzabili sono i beni strumentali acquistati per le disponibilità derivanti da tali versamenti); se invece il versamento avviene in conto esercizio, esso contribuisce a formare il reddito imponibile della società che ne beneficia (cfr. Cass. 18 giugno, n. 1768).

Infine, non può condividersi la conclusione della ricorrente che, aderendo alla tesi accolta dalla sentenza impugnata (in ordine al calcolo delle quote annuali di ammortamento degli impianti acquisiti con il contributo dello Stato o di altri enti pubblici, da effettuarsi in base al valore iscritto nell'attivo del bilancio, al lordo del contributo, anziché al netto), si permette al contribuente di avere « la botte piena e la moglie ubriaca », dovendosi escludere che si verifichi una stiuazione del genere. Vero è, infatti, il contrario poiché, accedendo alla tesi dell'Amministrazione, si finirebbe per vanificare in concreto l'esenzione dei contributi stessi, concessi in conto capitale, dell'imposta di r.m. e, in prospettiva, frustrare le finalità perseguite con tale concessione dallo Stato e dagli altri enti pubblici, ai quali interessa favorire gli operatori industriali in vista dell'incremento dello sviluppo di talune zone o della incentivazione della produzione di determinati beni o della prestazione di certi servizi.

Poiché la Commissione Tributaria Centrale si è attenuta sostanzialmente ai suesposti princìpi, la decisione impugnata è esente da censura.

Riguardo al secondo motivo del ricorso devesi rilevare che con esso la ricorrente mira a contestare il fondamento di una argomentazione, svolta da detta Commissione a ulteriore sostegno della tesi accolta, la quale si rivela ultronea e non determinante ai fini della soluzione della controversia, poggiando la decisione impugnata su ben altri validi argomenti, idonei e sufficienti a sorreggerla; pertanto, si può prescindere dall'esame della questione sollevata dalle parti sul carattere confermativo e innovativo dell'art. 68, comma 2, d.P.R. n. 597 del 1973. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 gennaio 1980 n. 114, *Pres.* Mirabelli *Est.* Caturani - *P. M.* Minetti (conf.) Ministero delle Finanze (avv. Stato Vittoria) c. Belcari.

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Conferimento in società - Conferimento a titolo di godimento - Base imponibile - Va commisurata al diritto limitato.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 1, 19, e tariffa A, 21; d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 15).

Il conferimento in società di un bene immobile è sempre considerato traslativo e quindi soggetto all'imposta proporzionale dell'art. 81 della

tariffa A, anche se a titolo di godimento; in questo caso tuttavia il valore della base imponibile va commisurato all'entità del diritto conferito secondo il suo valore oggettivo, facendo applicazione dell'art. 19 (1).

(1) Giurisprudenza costante (Cass. 16 luglio 1975, n. 2800 in questa *Rassegna*, 1975, I, 1083 con richiami). Dubbio è peraltro il riferimento all'art. 19, che riguarda la vera e propria costituzione di usufrutto; probabilmente il valore va determinato soltanto a norma dell'art. 15 del d.l. n. 7 agosto 1936 n. 1639, in base al valore venale stimato con riferimento al solo godimento.

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. I, 6 gennaio 1980 n. 119 - *Pres.* Granata - *Est.* Battimelli - *P.M* La Valva (conf.) Cozzi (avv. Carboni Corner) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Concordato fallimentare - Sentenza di omologazione - Costituisce l'atto tassabile per le convenzioni che ne derivano.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 4 e tariffa A, artt. 32 e 126).

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Concordato fallimentare - Base imponibile - Crediti privilegiati - Vi sono compresi.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa A, art. 32).

La sentenza che omologa il concordato è, agli effetti dell'art. 4 della legge, l'atto dal quale sorge l'obbligazione tributaria non solo per la tassa fissa dell'art. 126 della tariffa A, ma anche per le convenzioni dell'art. 32 che non vengono tassate in via di enunciazione ma per effetto diretto della registrazione della sentenza (1).

Ai fini della registrazione della sentenza che omologa il concordato fallimentare, la base imponibile è costituita dall'ammontare dei crediti oggetto del concordato, compresi quelli privilegiati (2).

(*Omissis*). — Ugualmente, non è meritevole di accogliamento il secondo motivo di ricorso, con cui si sostiene l'impossibilità di tassare la sentenza di omologazione del concordato con imposta proporzionale, in aggiunta alla tassa fissa.

(1-2) Con la prima massima, in dissenso con la recente sentenza 10 aprile 1979 n. 2049 (in questa *Rassegna*, 1979, I, 727 con nota di C. Bafile) si stabilisce correttamente che la convenzione di concordato non è autonomamente soggetta a registrazione perchè l'atto da registrare è la sentenza come atto produttivo di per sé di effetti e non come documento che contiene l'enunciazione di atti

Ed infatti, premesso che la tassa fissa era prevista dall'art. 126 della tariffa all. A alla legge di registro del 1923, all'epoca vigente, e che detto articolo specificava in nota che detta imposta era dovuta indipendentemente da quella stabilita per il concordato dall'art. 32 della stessa tariffa, va chiarito che quest'ultima norma sottoponeva a registrazione e tassazione con imposta proporzionale il concordato come fonte di obbligazioni a contenuto pecuniario, in applicazione del principio generale sancito nell'art. 4, secondo comma, della legge, secondo cui era dovuta imposta proporzionale sugli atti contenenti obbligazioni o deliberazioni di somme o prestazioni; e non vi è dubbio che oggetto del concordato è appunto l'obbligazione, assunta dall'imprenditore, di pagare determinate somme ai propri creditori.

Da ciò discende che la sentenza di omologazione (ossia l'atto che, a conclusione di una complessa procedura, da corpo a detta obbligazione e trasforma in obbligo giuridico, vincolante per l'imprenditore e per tutti i creditori, la proposta originaria del debitore) è soggetta di per se a tassazione, in quanto costituisce appunto l'« atto » (ai fini dell'art. 4 citato è infatti indifferente che si tratti di atto unilaterale, contrattuale o giudiziario) da cui sorge l'obbligazione di pagare una determinata somma. Ai fini del registro, pertanto, essa è qualcosa di assolutamente diverso di una normale sentenza di accertamento o di condanna che ponga fine ad un giudizio di cognizione, e da cui scaturisca la possibilità per la finanza di tassare atti di altro genere, in base al principio dell'enunciazione, di cui all'art. 62 della legge, o per imposta cosidetta di titolo, a sensi dell'art. 72 della legge medesima. La sentenza di omologazione, cioè, non costituisce il mezzo avverso cui la finanza, in via indiretta, tassa determinati atti, diversi dalla sentenza stessa, e già in precedenza soggetti a tassazione prima che fossero enunciati nella sentenza o posti a fondamento delle sue statuizioni, ma costituisce l'oggetto diretto della tassazione, come atto che di per se è produttivo di determinati effetti obbligatori a contenuto economico.

Ne consegue che tutto quanto dedotto dai ricorrenti in merito alla tassabilità dei titoli costitutivi dei crediti che chi aveva proposto il concordato si era obbligato a soddisfare è fuor di luogo, in quanto la tassazione non avvenne per l'« enunciazione » di detti titoli nella sentenza di omologazione, ma per l'effetto obbligatorio proprio diretto della sentenza stessa, e in quanto la tassazione stessa aveva ad oggetto unicamente le

---

diversi. Ciò deve ovviamente intendersi valevole sia per la vera e propria convenzione di concordato sia per le altre convenzioni accessorie ed eventuali anche se intervenute con terzi; in ogni caso tutte le convenzioni diventano obbligatorie per effetto del concordato.

Sulla seconda massima, di evidente interesse, non constano precedenti.

somme che la società Cozzi si era obbligata a pagare, indipendentemente, per assurdo, dalla validità e addirittura dalla effettiva esistenza dei crediti suddetti.

Infine, non può accogliersi neppure l'altro profilo di illegittimità dedotto nel motivo in esame, della intassabilità, cioè, della sentenza di omologazione in quanto non ancora passata in giudicato, e ciò perché, a parte la novità della questione, l'opponente non ha affatto assunto, in punto di fatto, che al momento in cui fu emessa l'ingiunzione (e non già al momento della registrazione) a notevole distanza di tempo dalla data della sentenza di omologazione, pendessero ancora i termini per l'impugnazione della sentenza stessa a sensi dell'art. 183 della legge fallimentare: inoltre, in punto di diritto, la tassazione della sentenza suddetta prescinde dal suo passaggio in giudicato, non essendo affatto subordinata a ciò, in quanto comunque la sentenza costituisce atto produttivo di obbligazioni e sono indifferenti, ai fini della tassazione, gli eventuali eventi successivi dell'atto stesso, in base al principio generale di cui all'art. 12 della legge di registro del 1923.

Quanto al terzo motivo di ricorso, con cui si sostiene la impossibilità, in ogni caso, di comprendere nella base imponibile l'ammontare dei crediti privilegiati, che sarebbero esclusi dal concordato, va osservato che la questione, così come posta in assoluto, viene per la prima volta all'esame di questa Corte, la quale ha avuto in precedenza occasione di pronunziarsi per la soluzione di una questione più specifica, attinente alla possibilità della tassazione dell'ammontare dei crediti privilegiati in caso di postergazione abdicativa (sent. n. 4257 del 16 novembre 1976).

In detta occasione questa Corte accolse la tesi della Finanza, riconoscendo la tassabilità di dette somme in quanto, in caso di rinuncia dei creditori privilegiati al privilegio o alla loro collocazione, il credito stesso viene a subire una modificazione per effetto del concordato, cui i creditori privilegiati non restano estranei, sicché il soddisfacimento dei loro crediti non trova più la sua fonte nella legge, ma nel concordato medesimo. Approfondendo meglio il problema e partendo dalla premessa posta a base della sentenza richiamata, secondo cui, in caso di concordato, il debito del fallito non è più quello che discende dal titolo originario, ma quello nascente da titolo diverso, costituito dalla transazione conclusa mediante il concordato (sicché all'obbligazione originaria viene a sostituirsi una nuova obbligazione, diversa non tanto per l'oggetto, quanto per il titolo) ritiene questa Corte di poter affermare che in caso di concordato preventivo tutti i crediti privilegiati vengono a costituire la base imponibile ai fini della tassazione, per imposta proporzionale di registro, del concordato medesimo.

Premesso anzitutto che il caso di specie è diverso da quello già esaminato da questa Corte (in questa sede si tratta di concordato preventivo,

mentre con precedente decisione fu affrontato un caso di concordato proposto dal fallito), e premesso, di conseguenza, che in caso di fallimento già dichiarato può ipotizzarsi che la situazione dei creditori privilegiati sia regolata esclusivamente dalla legge, mentre, in caso di concordato preventivo, la posizione dei suddetti creditori in nulla differisce prima della omologazione, tranne che per la particolare forza del loro credito, da quella degli altri, va anzitutto affermato che questa Corte condivide pienamente, da un punto di vista di normativa fallimentare, quanto affermato dal giudice di appello nella sentenza impugnata circa la non estraneità dei creditori privilegiati alla procedura di omologazione. In aggiunta, invero, a tutto quanto osservato in proposito nella sentenza impugnata e riportato in narrativa della presente sentenza (e che di conseguenza non va qui ripetuto), va osservato che, seppure i creditori privilegiati non hanno diritto a voto, pur tuttavia l'omologazione del concordato dipende anche da essi, sia per la possibilità che essi hanno, al pari di « qualunque interessato », di opporsi all'omologazione in forza del secondo comma dell'art. 180 della legge fallimentare, sia per la possibilità loro riconosciuta, al pari di « qualunque creditore », di chiedere l'annullamento del concordato, a sensi del 1° comma dell'art. 138, richiamato dal 1° comma dell'art. 186 della legge suddetta.

Ma, a parte ciò, ritiene questa Corte che l'ottica con cui la questione debba esaminarsi è diversa da quella con cui essa è stata in precedenza affrontata, ossia dall'ottica di considerare il concordato fonte di obbligazione tributaria in quanto costituito da un « accordo » di natura bilaterale fra debitore e creditori; a parte, infatti, che in quest'ottica non potrebbe negarsi che il concordato dipenda, entro certi limiti, anche dalla volontà dei creditori privilegiati, sia pure indirettamente ed implicitamente esplicita con l'omissione delle impugnative e delle opposizioni innanzi ricordate; a parte che, in un'ottica del genere, non si comprende perché non si ponga in dubbio che la base imponibile comprende anche l'ammontare dei crediti dei creditori chirografari che abbiano votato contro l'omologazione e che, di conseguenza, sono rimasti estranei all'accordo; a parte, quindi, che non è la partecipazione all'accordo e l'incontro diretto nell'« *in idem placitum* » che costituisce la fonte dell'obbligazione tributaria, e che invece la ragion d'essere di tale obbligazione sta nell'obbligatorietà di certe conseguenze nei confronti del debitore e dei creditori; a parte tutto ciò, ritiene questa Corte che il discorso debba muovere, ai fini tributari, da un diverso punto di partenza e debba essere portato avanti con un'ottica diversa, prendendo lo spunto dalla norma tributaria, la quale sottopone a tassazione (art. 32 della Tariffa all. A della legge di registro del 1923) le « convenzioni » o i « concordati », ossia sottopone al medesimo regime fiscale due cose diverse, parificando il trattamento

delle convenzioni (o accordi veri o propri) a quello dei concordati (che accordi non sono).

Non vi è dubbio, infatti, che il concordato non possa definirsi un contratto fra debitore e creditori, essendo esso la regolamentazione della situazione debitoria dell'imprenditore in conseguenza di un procedimento compelsso, in cui intervengono molteplici manifestazioni di volontà, di cui essenziale, al fine del sorgere di determinate obbligazioni, è quella del giudice che omologa la proposta; e il problema della tassazione, pertanto, va impostato e risolto prescindendo dai princìpi che regolano la tassazione di negozi bilaterali o di contratti, e tenendo presente che ciò che si tassa è un atto (la sentenza di omologazione) che non è conseguenza diretta di un mero accordo di volontà, espressamente manifestato, fra creditore e debitori partecipanti alla procedura; tanto è vero che esso produce effetti sia per i creditori chirografari che abbiano partecipato e votato favorevolmente, sia per i creditori chirografari che abbiano votato sfavorevolmente, sia infine, per i creditori assistiti da privilegio: i quali, seppure non hanno diritto di voto, non è dubbio che, una volta omologato il concordato, abbiano diritto di essere pagati (con prelazione e per intero) in virtù del concordato stesso e indipendentemente dalla validità dei titoli originariamente vantati.

Anche per i creditori privilegiati, infatti, si produce ciò che questa corte già ravvisò per i creditori chirografari, ossia il nascere di una nuova obbligazione, diversa dalla precedente non tanto per l'oggetto, quanto per il titolo, ed è ciò che basta ai fini fiscali.

Infatti, con la proposta di concordato il debitore non solo si obbliga espressamente di soddisfare, entro una certa percentuale, i creditori chirografari, ma si obbliga altresì implicitamente di soddisfare per intero i creditori privilegiati (i quali quindi, sostanzialmente, non sono « estranei » alla vicenda, che anzi può produrre nei loro confronti effetti diversi e più favorevoli di quelli che potrebbe produrre una dichiarazione di fallimento, a seguito della quale — ed è ciò che stranamente sembra essersi dimenticato — essi conservano il privilegio, ma non certo la possibilità di essere soddisfatti per intero); e la sentenza di omologazione implicitamente include anche detto obbligo, il cui soddisfacimento addirittura deve precedere quello dell'obbligo espressamente assunto verso i creditori chirografari. In altri termini, per effetto del concordato, il debitore, è tenuto a pagare i creditori privilegiati, per l'intero ammontare dei loro crediti, come già elencati ed indicati, nel loro ammontare, nel corso della procedura di omologazione. Anche l'ammontare di detti crediti rientra pertanto nella somma che il debitore si obbliga di soddisfare (giusta la nota all'art. 32 in esame) e che costituisce la base imponibile; in tali sensi va interpretata detta ultima disposizione, tenendo presente che la nota stessa è relativa ad una voce di tariffa che contempla, congiunta-

mente, due distinte ipotesi, quella delle convenzioni vere e proprie, e quella dei concordati, per cui essa va diversamente letta a seconda dei casi; per quanto attiene alle « convenzioni », è evidente che l'obbligo di soddisfare assunto del debitore è quello che discende direttamente dalla convenzione; per quanto attiene ai concordati, l'obbligo non può avere una fonte consensuale-contrattuale vera e propria, data la particolare natura del concordato, innanzi chiarita, e discende pertanto, come effetto del concordato, non da un incontro diretto di volontà fra debitore e creditori (incontro cui, da un punto di vista meramente formale, sarebbero rimasti estranei i creditori privilegiati), ma dalla sentenza di omologazione, comunque conforme alla proposta originaria con cui, ripetesi, il debitore assume implicitamente (essendo ciò sottinteso negli art. 124 e 160 legge fallimentare) anche l'obbligazione di pagare, per intero, i creditori privilegiati.

Ed è proprio il sorgere di quest'obbligo di pagamento, comunque collegato alle volontà espresse o assenti delle parti interessate, e dipendente unicamente, per la sua esistenza e la sua efficacia nel mondo giuridico, dalla sentenza di omologazione, come effetto diretto di essa, che costituisce la ragion d'essere dell'obbligazione tributaria, in applicazione del principio generale dell'art. 4 della legge di registro del 1923; e non vi è dubbio, quindi, che concorra a formare la base imponibile tutto ciò che in detto obbligo rientra, e quindi anche l'ammontare dei crediti privilegiati, che, per effetto della sentenza di omologazione, trovano, dal momento dell'omologazione in poi, il loro « titolo » e la loro forza obbligatoria nella sentenza stessa, che deve essere tassata anche per questi effetti. Ne consegue, pertanto, che il motivo di ricorso in esame va respinto. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 gennaio 1980 n. 231 - *Pres.* Marchetti - *Est.* Battimelli - *P. M.* Salemi (conf.) - Soc. Cantieri Navali del Golfo (avv. Rocca c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Tamiozzo).

Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Nave introdotta nei cantieri per la demolizione - È merce importata essa stessa con tutto ciò che contiene - Provviste di bordo - Irrilevanza.

(l. 25 settembre 1940, n. 1424, artt. 4 e 36).

La nave introdotta nei cantieri per la demolizione costituisce essa stessa, con tutto ciò che contiene, merce che viene immessa definitivamente e irriversibilmente nel territorio nazionale; nessuna distinzione può essere fatta ai fini doganali tra merci trasportate, provviste di bordo e la nave stessa (1).

(1) Decisione di evidente esattezza. Non constano precedenti specifici.

(*omissis*) Il ricorso è infondato, in quanto esso si basa su di una inesatta interpretazione della sentenza impugnata e, inoltre, prescinde del tutto dalla peculiarietà del caso di specie.

La società ricorrente, invero, ha impostato la propria tesi difensiva come se si discutesse di un normale sbarco di merci da parte di una nave armata e in regolare navigazione, distinguendo quindi, il diverso trattamento doganale che, in casi del genere, hanno le provviste di bordo rispetto alle merci vere e proprie; ed ha assolutamente dimenticato che non si versava in tale ipotesi, bensì in un caso del tutto diverso, ossia di quello di una nave che, una volta giunta in porto, non ne ripartì più, ma fu disarmata e introdotta nei cantieri dove fu demolita.

In tal caso la nave non va considerata come un mezzo di trasporto di merci, bensì come se essa stessa, e tutto quanto in essa contenuto, costituisca « merce » ai fini doganali, poiché nulla di ciò che costituiva la nave, e nulla di tutto ciò che in essa era contenuto riparte per diversa destinazione, ma tutto viene « sbarcato » e definitivamente immesso nel territorio nazionale. Il passaggio della linea doganale (che già si verifica, comunque, all'atto dell'entrata nel porto, a sensi dell'art. 1 della legge doganale n. 1424 del 1940) consegue pertanto, in via definitiva ed irreversibile, all'introduzione della nave nei cantieri e alla sua demolizione, e tutto ciò che si ricava nel corso dei lavori di demolizione viene acquisito da chi demolisce, con la conseguenza che sono dovuti i diritti doganali su tutti i beni che, in conseguenza della demolizione, vengano a disposizione del demolitore, naturalmente ove si tratti di beni contemplati nella tariffa doganale e soggetti a tributo. In tal caso, non è ovviamente più operabile una distinzione fra merci trasportate dalla nave e provviste di bordo, in quanto, ripetesi, tutto ciò che è contenuto nella nave ha una comune sorte, quella di passare nella disponibilità del demolitore e di essere da lui utilizzato, in territorio nazionale, nel quale i beni sono pervenuti a seguito dell'ingresso della nave nel porto o della sua successiva introduzione in cantiere.

Ciò chiarito, è evidente come nel caso di specie non possa disconoscersi che si verificò il diritto all'imposta a favore dello Stato, a sensi dell'art. 4 della legge doganale del 1940, per il solo fatto materiale dell'ingresso della nave nel porto e della sua successiva immissione in cantiere e demolizione, e ciò indipendentemente dal compimento di altre formalità. Tale evento, invero, costituisce il presupposto della decisione impugnata, che sembra averlo dato per pacifico, fermando la propria attenzione (una volta riconosciuta l'esistenza dei presupposti per il sorgere dell'obbligazione tributaria), unicamente sul diverso problema dell'accertamento dell'esistenza, qualità e quantità di determinati beni o merci esistenti sulla nave e conseguentemente immessi sul territorio nazionale, e quindi soggetti a tributo, quali appunto i prodotti petroliferi esistenti a bordo. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 gennaio 1980, n. 237 - *Pres.* Sandulli - *Est.* Zappulli - *P. M.* Gazzara (conf.) Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Amico) c. Soc. Gambogi.

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Agevolazione per la costruzione di autostrade - Contratti di somministrazione di materiali all'appaltatore - Si estende.

(l. 24 luglio 1961, n. 729, art. 8).

L'agevolazione per la costruzione di autostrade dell'art. 8 della legge 24 luglio 1961, n. 729 riguarda tutti gli atti occorrenti per l'attuazione della legge, senza alcuna limitazione soggettiva. Rientrano pertanto nell'agevolazione i contratti stipulati dall'appaltatore per la fornitura dei materiali necessari (1).

(*omissis*) Il Ministero ricorrente, con l'unico motivo del ricorso, ha censurato la sentenza impugnata, deducendone la violazione dell'art. 8 della legge 24 luglio 1961, n. 729, e ha sostenuto, in contrasto con quanto in essa affermato, che il beneficio previsto da questa norma era limitato agli atti e contratti dell'ANAS o delle società concessionarie delle costruzioni in considerazione della non applicabilità di imposte a carico della prima quale amministrazione statale e delle altre perché tenute al pagamento delle imposte in abbonamento e che gli atti compiuti da terzi non potevano considerarsi « occorrenti » per l'attuazione della legge stessa per l'assenza di una legittimazione di costoro. Ha negato, inoltre, che potesse ammettersi una reiterazione del beneficio con estensione ad altre categorie, mentre l'agevolazione relativa al contratto dell'appalto principale non poteva estendersi a tutti gli altri contratti che l'appaltatore avesse stipulato, in seguito a sua scelta discrezionale, senza un controllo dell'autorità competente.

Il motivo è infondato. Invero, il citato art. 8 della legge n. 729 del 1961 ha usato una vasta e ampia formula nello stabilire l'applicabilità del beneficio da esso previsto per « tutti gli atti e contratti occorrenti per l'attuazione della presente legge », elencando, poi, in forma esemplificativa e non tassativa, oltre gli appalti altri atti di contenuto diverso e di carattere anche finanziario, meramente eventuali e non sempre necessari, senza

(1) Identica è l'altra sentenza in pari data n. 237. Questione nuova. È invero assai dubbio, nonostante l'ampia espressione del testo, che l'agevolazione possa riguardare tutti gli atti meramente privati dell'appaltatore, dei quali è peraltro difficile verificare in concreto la riferibilità all'opera. Peraltro una volta ammesso che il subappalto, quando sia consentito dall'Amministrazione, beneficia della agevolazione, divenuta difficile escludere gli altri atti « occorrenti » per i quali l'appaltatore non ha bisogno di autorizzazione.

alcun elemento che limiti soggettivamente e oggettivamente quelli strumentalmente connessi alla attuazione della legge stessa, come manifestato dall'aggettivo « occorrenti ».

Non può negarsi che l'ANAS e gli enti concessionari della costruzione e dell'esercizio delle autostrade, previsti dall'art. 2 della stessa legge, non avrebbero avuto bisogno di ampie indicazioni ove il beneficio fiscale fosse stato loro limitato, perché per esso sarebbe stato sufficiente un mero riferimento soggettivo ai contratti da essi stipulati ove il legislatore avesse così voluto restringere l'agevolazione in questione.

D'altra parte, se in quel termine di « occorrenti » possono comprendersi i contratti che sono strumentalmente diretti all'attuazione di quella legge, senza che si richieda la più rigorosa « necessità » (tale che senza di essi la stessa non sia possibile), è facile osservare che il perseguimento di quel fine si svolga attraverso diverse scelte e valutazioni della Pubblica Amministrazione competente, in forma diretta o più o meno indiretta, e ugual considerazione sulle diverse forme di attività degli appaltatori implica che nel campo del beneficio in questione rientrino quei contratti strumentalmente diretti all'attuazione della legge, prevalendo nella norma tributaria di favore la suddetta strumentalità, ove non vi siano espressi divieti legislativi.

Né è da trascurare che, proprio per il menzionato diverso regime tributario dell'ANAS e degli enti concessionari di cui al citato art. 2, i benefici di cui al successivo art. 8 sono ancora più efficaci e sensibili per gli appaltatori che non per i primi e concorrono a quella riduzione di costi voluta dal legislatore.

In accoglimento di tale interpretazione più ampia questa Suprema Corte, con giurisprudenza ormai consolidata, ha escluso quella limitazione soggettiva del beneficio con il negarne l'applicabilità ai subappalti solo in quanto non siano stati autorizzati, secondo la deroga prevista insieme al divieto di carattere generale dell'art. 339 della legge 20 marzo 1965, n. 2248 all. *F* sui lavori pubblici, « dall'autorità competente o limitati ai cottimi per lavori di movimenti di terra (Sez. Un. 22 ottobre 1976, n. 3729; Cass. 18 novembre 1977, n. 5052; 28 ottobre 1977, n. 4650; 29 giugno 1977, n. 2803 e altre).

Esclusa, quindi, la limitazione soggettiva dedotta dalla ricorrente, va osservato che nella sentenza impugnata è stato ben precisato che la fornitura di materiale del contratto in questione (sabbia silicea) era occorrente per l'esecuzione dei lavori senza che il medesimo rientrasse nella produzione della società appaltatrice, onde quel carattere di strumentalità del contratto è stato posto in rilievo senza alcuna contestazione su tale rapporto nell'attuale ricorso per la relativa motivazione.

E proprio per tali ipotesi delle forniture questa Suprema Corte ha già affermato che il contratto per quelle di materiale tra l'appaltatore

di opere stradali o autostradali e i terzi gode del beneficio fiscale di cui al menzionato art. 8 ove abbia per oggetto cose necessarie alla realizzazione delle opere contemplate nella legge stessa, e quindi sia « occorrente » per la stessa, indipendentemente dalla questione se abbia il carattere di un appalto o quello di vendita (Cass. 16 novembre 1978, n. 5294; 6 dicembre 1978, n. 5765).

Conseguentemente, per la legittimità della più ampia interpretazione della citata norma seguita dalla Corte di merito, il ricorso dell'Amministrazione Finanziaria va rigettato. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 gennaio 1980, n. 431 - *Pres.* Granata - *Est.* D'Orsi - *P. M.* Caristo (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Braguglia) c. Soc. Martina (avv. Stefanelli).

Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Merci perdute o distrutte - Furto - Esclude l'imposizione.
(d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 37).

Il furto di merci custodite nei depositi doganali è equiparabile alla perdita per caso fortuito agli effetti dell'art. 37 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, si che per le merci rubate non si considera avvenuto per il derubato il presupposto dell'obbligazione, che si dovrà invece considerare verificato per il ladro (1).

(*omissis*) Il resistente ha preliminarmente eccepito la inammissibilità del ricorso perché la sentenza di appello è stata depositata il 15 dicembre 1975 e il ricorso è stato notificato il 25 gennaio 1977, cioè un anno e trentasei giorni dopo. A rendere tempestivo il ricorso non varrebbe la notifica della sentenza avvenuta il 17 dicembre 1976, e non varrebbe neppure il richiamo alla sospensione dei termini durante il periodo feriale, perché si tratterebbe di causa di opposizione all'esecuzione, avendo avuto inizio con l'opposizione all'ingiunzione emessa dall'Ufficio della Dogana principale di Brindisi.

L'eccezione, su cui per altro la resistente non ha più insistito, non ha fondamento.

È in linea generale esatto che la notifica della sentenza non vale a riaprire i termini per l'impugnazione, né a prolungarli, qualora sia decorso interamente o quasi completamente il termine di cui all'art. 327

(1) Viene confermata la sent. 22 dicembre 1978, n. 6148 (*Mass. giur. it.* 1979, 1474); resta tuttavia qualche perplessità sia sull'ampliamento del concetto di perdita, sia sulla considerazione del fatto del terzo come caso fortuito.

cod. proc. civ.: ma non è esatto che nella specie non sia applicabile la sospensione dei termini processuali durante il periodo feriale ai sensi della legge 7 ottobre 1969, n. 742. Infatti la procedura che si instaura con l'opposizione all'ingiunzione prevista dall'art. 3 del t.u. 14 aprile 1910, n. 639 non può comprendersi tra i giudizi di opposizione all'esecuzione (cui la sospensione non si applica, art. 3 legge n. 742 del 1969 e 92 regio decreto n. 12 del 1944) in quanto è un giudizio di cognizione, analogo a quello di opposizione a decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo.

È, quindi, il caso di passare all'« esame » del merito del ricorso.

La Corte d'appello è stata chiamata ad interpretare l'art. 37 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 secondo cui non si considera avverato il presupposto dell'obbligazione tributaria relativa al pagamento dei diritti doganali allorché, tra l'altro, sia avvenuta la perdita o la distruzione della merce per caso fortuito a forza maggiore o per fatti imputabili a titolo di colpa non grave a terzi o allo stesso soggetto passivo e, respinta la tesi secondo cui il furto rientrerebbe nei « fatti imputabili a terzi » e non esimerebbe dal pagamento del tributo, perché tali fatti sono esimenti solo quando si verificano a titolo di colpa non grave, ha affermato:

a) che a sensi del suddetto art. 37 è terzo solo colui che sia entrato con la merce in un qualsiasi rapporto di fatto e non il terzo « estraneo »;

b) che il fatto doloso del terzo « estraneo » che commette furto va rapportato al caso fortuito.

Ritenuto, quindi, per certo che si era verificato il furto della merce nel deposito doganale privato della società e che dalle circostanze di fatto non erano emersi elementi di colpa a carico della società, la quale nella custodia della merce aveva usato la diligenza media, ha ritenuto che la merce era andata perduta per un caso fortuito (furto) al quale il soggetto passivo non aveva nemmeno concorso con un suo comportamento gravemente colposo.

I mezzi con cui l'Amministrazione delle Finanze dello Stato censura questa motivazione sono due.

Con il primo la ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 36, 37, 38, 40, 41, 43, 56 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ. e ripropone la tesi sostenuta in prime cure circa la configurabilità del furto non come caso fortuito, ma come fatto del terzo, talché, essendo fatto doloso, resterebbe escluso dalla previsione legislativa di esenzione, previsione che per quanto riguarda il fatto imputabile al terzo, contempla solo l'elemento soggettivo della colpa non grave.

Rifiuta poi la distinzione fatta dalla Corte di appello tra terzi e terzi estranei, che non troverebbe riscontro nel diritto comune e, insistendo sul fatto che l'autore del furto sarebbe necessariamente « terzo » osserva

che la mancata esenzione dal pagamento del tributo pel fatto doloso (del terzo o dello stesso danneggiato) rientra nella logica del sistema, in quanto potrebbe aversi la dolosa sottrazione della merce da parte dello stesso soggetto passivo ed in tal caso sarebbe contraria ad ogni logica l'invocazione della esimente tributaria. Stante, quindi, l'accostamento legislativo del terzo al danneggiato, e dovendo il ladro essere considerato terzo, il furto, in quanto fatto doloso, non esimerebbe dal pagamento del tributo.

A queste argomentazioni l'Amministrazione ne aggiunge un'altra, secondo cui il furto non determinerebbe né la perdita, né la distruzione della merce; ne determinerebbe, invece, l'immissione al consumo, che è l'essenza del presupposto dell'obbligazione doganale. E la legge avrebbe la duplice finalità di evitare frodi o collusioni tra soggetto passivo e terzi per eludere il pagamento dell'imposta e di spronare il soggetto passivo ad una custodia della merce attenta e diligente.

Col secondo mezzo l'Amministrazione, denunciando la violazione delle medesime disposizioni di legge e dell'art. 2697 cod. civ. in relazione all'art. 360, n. 5 cod. proc. civ., censura la sentenza impugnata per aver ritenuto che realmente si era verificato il furto sulla base della sola denunzia del fatto e della sparizione della merce e per aver ritenuto, altresì, la società esente da colpa grave, nonostante che la chiusura del deposito avveniva con normali chiavi e lucchetti senza requisiti di sicurezza e nonostante la totale mancanza di impianti di allarme.

Nella memoria illustrativa la ricorrente pone il raffronto tra il previgente art. 4 della legge 25 settembre 1940, n. 1424 e l'art. 36 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 e chiarito che la prima disposizione rispondeva al principio che il diritto dello Stato alla riscossione del tributo sorgeva nel momento stesso del transito della merce estera per il confine (talché l'importatore era tenuto al pagamento del tributo, anche se la perdita si verificava per caso fortuito o forza maggiore), laddove la seconda disposizione ha spostato l'asse del presupposto dell'obbligazione tributaria al momento della destinazione delle merci estere al consumo interno, afferma che in armonia col nuovo principio solo l'impossibilità di introdurre la merce nel consumo interno (vale a dire la sua perdita o la sua distruzione oggettivamente intesa) giustifica l'esenzione dell'obbligo tributario e non il furto, il quale lungi dal cagionare la perdita della merce, ne provoca la fraudolenta immissione al consumo.

Al soggetto passivo dell'obbligazione tributaria e del furto non resterebbe che ripetere il tributo pagato a titolo di danno dall'autore del furto.

La questione che il ricorso sottopone all'esame di questa Corte Suprema non è nuova ed è stata già risolta in senso sfavorevole all'Amministrazione con la sentenza n. 6148 del 22 dicembre 1978.

È stata allora considerata non esatta l'interpretazione del termine « perdita » (della merce) come ipotesi di dispersione della merce medesima senza possibilità alcuna di recupero o di utilizzazione da parte di chiunque ed è stato osservato in proposito:

a) che il termine perdita non costituisce col termine distruzione una semplice endiadi e sta ad indicare non il fenomeno di un'evenienza che comporti l'inutilizzabilità della cosa nella sua oggettività e individualità precedente, fenomeno questo rientrante nel termine distruzione, bensì il diverso fenomeno di inutilizzabilità soggettiva, cioè relazionata ad un determinato soggetto;

b) che il termine terzo deve essere inteso ponendosi dall'angolo visuale dell'obbligazione tributaria doganale e della fattispecie impeditiva del suo sorgere, talché i terzi considerati dalla norma sono le persone che, pur diverse dal soggetto passivo (intendendo per tale anche l'obbligato in via meramente sussidiaria) sono però legate a lui da un rapporto giuridico in forza del quale risultano imputabili al medesimo gli effetti della fattispecie posta in essere;

c) che da tale nozione resta escluso ogni altro terzo e in particolare il ladro;

d) che tale interpretazione è rafforzata dal testo originario del disegno di legge concernente il conferimento della delega (legge 23 gennaio 1968, n. 69), nel cui esercizio erano stati emanati il d.P.R. 2 febbraio 1970, n. 62 e il d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43) che con maggiore chiarezza non considerava immesse al consumo le merci perdute o distrutte per caso fortuito o forza maggiore senza colpa del proprietario o di chi per suo conto le deteneva, le trasportava o le aveva in deposito al momento della perdita o della distruzione.

La variazione testuale, infatti, approvata durante l'*iter* parlamentare non appariva essere stata dovuta ad un mutamento della *ratio* ispiratrice.

Conclusivamente questa Corte ha escluso, ai sensi e per gli effetti degli artt. 4 e 4 *bis* del d.P.R. n. 62 del 1970, trascritto negli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 43 del 1973 che il furto di merce sottoposto a vincolo doganale verificatosi malgrado l'esercizio di una custodia improntata a normale diligenza realizzi la presunzione di definitiva immissione in consumo della merce stessa.

Tutte le suesposte considerazioni vanno qui ribadite, pur se è opportuna qualche ulteriore precisazione in ordine al concetto di fatto doloso del terzo, su cui l'Avvocatura dello Stato ha particolarmente insistito, sotto il profilo che il ladro rispetto al soggetto passivo dell'obbligazione tributaria è pur sempre terzo secondo la comune accezione del termine e che di fronte alla formulazione del testo legislativo (che parla di « terzi »

senza alcuna distinzione) non è consentito all'interprete di sdoppiare la categoria o di limitarne il contenuto.

Va in proposito rilevato che anche se il termine « terzo » dovesse intendersi in senso omnicomprensivo, di tutti coloro, cioè, che sono estranei al rapporto giuridico d'imposta, non per questo discenderebbe la conseguenza che la perdita o la distruzione della merce per un loro fatto doloso comporterebbe nel soggetto passivo l'obbligo del pagamento del tributo.

L'obbligazione tributaria, pur con le caratteristiche pubblicistiche sue proprie relative al suo modo di sorgere, all'imperatività del soggetto che l'impone, al suo carattere coattivo e inderogabile non può costruirsi sotto taluni aspetti in modo diverso dai principî che regolano l'obbligazione nel diritto civile, che, anche in questo campo rispecchia regole e principî di diritto comune.

Ciò è particolarmente rilevante allorché il legislatore prevede alcuni eventi in presenza dei quali viene meno l'obbligo del pagamento del tributo.

Questi eventi non possono essere considerati unicamente in una visione oggettiva e spersonalizzata (non trovando riscontro, di regola, nel diritto positivo la disciplina dell'inadempimento solo in funzione del fattore rischio); ma vanno visti nell'ottica della specifica obbligazione tributaria (di cui vengono meno i presupposti), e, più esattamente, con riferimento alla persona del debitore, talché è con riferimento al suo comportamento che vanno valutati gli eventi che possono esonerarlo dall'adempimento.

A tale affermazione corrisponde la stessa formulazione della disposizione che qui interessa (art. 37 d.P.R. n. 43 del 1973) secondo cui è il soggetto passivo dell'obbligazione a dover dimostrare che la causa della perdita o distruzione della merce (per la quale non sono stati ancora soddisfatti i diritti doganali) è stata dovuta a caso fortuito o a forza maggiore o a fatti imputabili a titolo di colpa non grave a terzi o allo stesso soggetto passivo, ed è evidente che tali eventi debbono essere rapportati alla condotta del soggetto stesso.

Anche quindi il caso fortuito o la forza maggiore possono avere a volte carattere non assoluto, ma relativo (al singolo debitore) senza che ne sia trasmodato il concetto e la relativa efficacia.

L'art. 37 prevede, adunque — per la parte che qui interessa — quattro ipotesi di perdita o distruzione della merce il cui avveramento, facendo considerare inesistente il presupposto dell'obbligazione tributaria, comporta per il soggetto passivo il venir meno dell'obbligo del pagamento del tributo e tali ipotesi ricorrono quando la perdita o la distruzione della merce è dovuta: *a*) a caso fortuito; *b*) a forza maggiore; *c*) a fatto impu-

tabile a titolo di colpa non grave a terzi; *d*) a fatto imputabile a titolo di colpa non grave allo stesso soggetto passivo.

Queste ipotesi che debbono essere causa esclusiva della perdita della distruzione della merce hanno carattere tassativo e solo l'evento che rientra esclusivamente in una di esse può comportare l'esonero dal pagamento del tributo.

Allorché, quindi, il soggetto passivo dell'obbligazione tributaria denuncia la perdita o la distruzione della merce adducendo una causa di esonero, è necessario accertare se tale causa rientri in una delle quattro ipotesi e l'esclusione di una di essa non può in nessun caso comportare l'esclusione automatica delle altre.

Il rilievo è diretto principalmente all'ipotesi della perdita della merce per fatto dovuto a colpa non grave del terzo.

Questa ipotesi non è esaustiva di ogni fatto del terzo e sarebbe arbitrario ritenere con argomentazione a contrario che qualsiasi altro fatto del terzo non comporta l'esonero dal pagamento del tributo, considerando il testo della norma come se fosse formulato nel senso di dar rilievo (ai fini esentativi) al fatto del terzo *solo* se a lui imputabile a titolo di colpa non grave e di non prenderlo in considerazione ai fini della configurabilità del caso fortuito o della forza maggiore.

Una tale interpretazione urterebbe contro la nozione pacifica in dottrina e giurisprudenza che ha il fatto del terzo in tema di responsabilità, che va sempre considerato in rapporto al comportamento del soggetto obbligato e può dar luogo ad ipotesi di caso fortuito o di forza maggiore, qualora abbia i caratteri dell'imprevedibilità o dell'irresistibilità.

Ciò posto, appare che nel caso di perdita o distruzione della merce dovuta a fatto doloso (o gravemente colposo) si pongono all'interprete due problemi, l'uno quello della sua esclusività nella produzione dell'evento, l'altro quello della verifica se il fatto stesso, rispetto al soggetto obbligato, rivesta gli estremi del caso fortuito o della forza maggiore.

Il fatto del ladro, ove non sia facilitato dal comportamento negligente dell'obbligato, ben può configurare l'ipotesi del caso fortuito.

La tesi contraria sostenuta dall'Amministrazione ha in sé un'intima contraddizione perché, posta la duplice premessa che la *ratio* della norma è quella di sottoporre a tributo la merce estera per la sua immissione al consumo interno e che il fatto doloso del terzo non è mai di per sé esimente dell'obbligazione tributaria, non giunge solo alla conseguenza che il furto, comportando l'immissione della merce al consumo, lascerebbe permanere in capo al debitore d'imposta l'obbligo del pagamento del tributo, ma porta all'ulteriore conseguenza che se il fatto doloso del terzo cagionasse la distruzione della merce (es. incendio doloso) ugualmente dovrebbe essere dovuto il tributo, pur senza immissione al consumo, in palese contrasto con la *ratio* indicata.

Né è da temere che il furto della merce, su cui non siano stati ancora pagati i tributi doganali avrebbe come conseguenza « una sorta di franchigia doganale », qualora l'imposta non fosse più dovuta dal soggetto che era obbligato al pagamento.

L'esenzione prevista dall'art. 37 del d.P.R. n. 43 del 1973 non ha, come si è detto, natura oggettiva, ma soggettiva (rapportata al soggetto passivo dell'obbligazione tributaria). Non vi è ragione alcuna per escludere che con il reato di furto concorre quello di contrabbando ed è noto che la commissione di tale reato comporta sempre il pagamento dei tributi evasi, allorché la merce non venga sequestrata e se ne sia verificata l'immissione in consumo (art. 338 d.P.R. citato). Tenuto al pagamento dell'imposta sarà, quindi, il ladro-contrabbandiere.

La Corte d'appello si è sostanzialmente attenuta a questi principî perché, una volta accertato con valutazione di fatto logica e coerente e perciò insindacabile in questa sede che si era realmente verificato nottetempo il furto della merce e che la S.p.A. Martina aveva posto in essere tutti gli accorgimenti richiesti dalla media diligenza in relazione alla situazione dei luoghi nella custodia della merce medesima, ha fatto rientrare la perdita della merce per furto ad opera di terzi nella perdita per caso fortuito. (*omissis*).

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 ottobre 1979, n. 5426 - *Pres.* Rossi - *Rel.* Scribano - *P.M.* Gambogi (conf.). - Società semplice Acquedotto rurale Santuario Rocche (avv. Battista e Majorino) c. Cavanna (avv. Dodero) e Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Imponente).

Acque - Giudizio e procedimento - Divieto di proporre giudizio petitorio - Disciplina applicabile.

(cod. proc. civ. 1865, art. 445, ult. cpv.; t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 207; cod. proc. civ. 1942, art. 705).

Procedimento civile - Intervento coatto « jussu judicis » - Per finalità istruttorie - Inammissibilità.

(cod. proc. civ. 1865, art. 205).

Acque - Acqua pubblica - Requisiti - Attitudine ad usi di pubblico generale interesse - Opera dell'uomo - Rilevanza preclusiva - Esclusione.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 1).

Acque - Giudizio e procedimento - Poteri del giudice - Condanna alla demolizione di opere attinenti al regime delle acque - Possibilità - Esclusione - Limiti.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 2, 3 e 4; r.d. 25 luglio 1904, n. 523, art. 2; t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 221).

L'attore nel giudizio possessorio può iniziare giudizio petitorio davanti al Tribunale regionale delle acque per far accertare la natura pubblica dell'acqua nel cui possesso abbia chiesto d'essere reintegrato, giacché, data la natura formale e non ricettizia del rinvio contenuto nell'art. 207 *del t.u.* 11 *dicembre* 1933, *n.* 1775, *con l'abrogazione del codice di rito del 1865 il divieto di cumulo del giudizio petitorio col possessorio non vale più anche per l'attore, secondo quanto disponeva l'art. 445 ult. cpv. del codice abrogato, ma solo per il convenuto, giusta la disciplina dettata dall'art. 705 del codice di rito del 1942* (1).

---

(1) Cass. Sez. Un. 2 febbraio 1973, n. 311, in *Giust. civ.* 1973, I, 560 con nota di V. SGROI, *Sistema processuale in materia di acque pubbliche e rinvio alle norme del codice di procedura civile,* aveva già osservato che il riferimento ad altre norme processuali contenuto nell'art. 207 del t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, doveva considerarsi come un rinvio *non recettizio o formale,* in quanto il legislatore con tale norma non aveva inteso recepire in modo definitivo ed immu-

La chiamata nel giudizio di un terzo per ordine del giudice a scopi istruttori non è consentita (2).

Sono pubbliche, se idonee a soddisfare un pubblico e generale interesse, tutte le acque sorgenti, fluviali e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate e incrementate, mentre è irrilevante che l'attitudine agli usi di pubblico generale interesse sia stata acquisita come risultato di opere dell'uomo anziché inerire ad una condizione naturale (3).

Al giudice ordinario, anche se specializzato, è inibita una pronuncia che ordini la rimessione delle cose in pristino, quando incida su opere che abbiano relazione col buon regime delle acque pubbliche e con gli altri interessi pubblici connessi con tali acque, purché si tratti di opere fornite di caratteristiche sostanziali di consistenza e stabilità e perciò tali da potere essere ritenute concretamente e sostanzialmente attinenti al regime delle acque pubbliche (4).

(*omissis*) Col primo motivo del ricorso la società Acquedotto rurale Santuario delle Rocche, denunciando violazione dell'art. 445, ultimo cpv., cod. proc. civ. 1865, in relazione all'art. 200 sub *b*), r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, all'art. 517, n. 3 cod. proc. civ. 1865, all'art. 360, n. 1 e 4 cod. proc. civ. ed all'art. 111 Costituzione, assume che il Tribunale superiore delle acque pubbliche, avendo ritenuto che il Cavanna aveva, innanzi al Tribunale regionale di Torino, non riassunto la lite possessoria instaurata

---

tabile le norme che regolavano, all'epoca, il procedimento dinanzi al pretore in materia possessoria, ma soltanto precisare che non v'era ragione di dettare una speciale e diversa disciplina di quel procedimento ove l'azione possessoria vertesse in materia di acque pubbliche. Donde la conseguenza che le modifiche apportate dal nuovo codice di rito al procedimento possessorio erano da ritenere applicabili anche per i procedimenti in materia di acque pubbliche.

Un accenno nello stesso senso era già stato fatto in dottrina da PINI, *Ancora in vita il codice di rito civile del* 1865? in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967, 1627 e 1633.

Va avvertito che la tesi era stata esposta nella decisione richiamata anche con riguardo all'art. 202 comma 1 del t.u. del 1933 relativo al ricorso per cassazione, costituente l'effettivo *thema decidendum;* nello stesso senso, Trib. Sup. acque, 6 agosto 1979 n. 21, in *Cons. Stato* 1979, II, 868, pur in questa occasione con riguardo a diverso argomento, quello dei poteri del giudice delegato alla istruzione.

La soluzione per cui nel giudizio davanti al pretore si applicano alle azioni possessorie in materia di acque le norme del nuovo codice di rito non appare controvertibile, considerato che l'art. 141 comma 2 t.u. del 1933 attribuisce le azioni possessorie alla competenza per materia e territorio del pretore del luogo e che, non essendosi ritenuto di mutare per tali azioni l'ordine comune delle competenze e non trattandosi perciò di regolamentare un caso di giudizio davanti ai tribunali delle acque, l'art. 207 ha la funzione non già di porre una disciplina speciale quanto di esplicitarne la non necessità, con l'effetto di mantenere il procedimento possessorio ancorato alla disciplina comune anche nelle

davanti al Pretore di Ovada ma promosso *ex novo* un giudizio petitorio, doveva dichiarare l'improponibilità di tale giudizio per violazione del divieto, incombente sullo stesso Cavanna, ai sensi dell'art. 445, ult. cpv. cit., di proporre il giudizio petitorio in pendenza di quello possessorio; e lamenta che il Tribunale Superiore non ritenne di dichiarare la denunciata improponibilità avendo erroneamente affermato che la relativa eccezione era stata formulata tardivamente e che il comportamento del Cavanna poteva essere inteso quale atto di rinuncia al giudizio possessorio.

La censura non è fondata.

Poiché l'assunto della ricorrente poggia sul dichiarato presupposto che alla specie dovesse applicarsi la disposizione dell'art. 445 ult. cpv. cit., conviene innanzi tutto esaminare e decidere se tale presupposto sia esatto; indagine, questa, che la Corte ha indubbiamente il potere-dovere di compiere, pur se non sollecitata da alcuna delle parti, trattandosi di accertare l'applicabilità di una norma di legge.

In proposito va rilevato che l'invocata norma dell'art. 445, ult. cpv., sul divieto di cumulo del giudizio petitorio con quello possessorio, deve ritenersi richiamata dall'art. 207 t.u. 11 dicembre 1933, n. 1175, secondo cui «per le azioni possessorie, prevista dall'art. 141, si applicano nei giudizi davanti al pretore i termini e le norme stabilite nel codice di procedura civile»: infatti, anche se il rinvio, contenuto nella disposizione dell'art. 207, è formulato in termini letteralmente limitati alle norme regolatrici del procedimento possessorio davanti al pretore, esso, però, non può non intendersi comprensivo anche della regola riguardante il cumulo innanzi accennata, in quanto la questione sul cumulo del giudizio petitorio con quello possessorio può sorgere solo ove sia

---

materie di competenza dei tribunali delle acque, rendendolo soggetto alle sue variazioni.

Parimenti non controvertibile appare la soluzione raggiunta sull'altro punto, non essere più operante, anche in materia di acque pubbliche, il divieto di iniziare il giudizio petitorio che l'art. 445 cod. proc. civ. 1865 poneva all'attore nel giudizio possessorio.

La conclusione parrebbe peraltro essere indipendente da quella sulla natura del rinvio contenuto nell'art. 207.

La norma che consente o vieta il cumulo tra giudizio possessorio e petitorio non incide sulla competenza del giudice o sulle forme del procedimento, ma, sia pure temporaneamente, sulla tutela del diritto reale — cfr., nel senso che si tratti di una norma relativa al regime sostanziale delle azioni, REDENTI, *Diritto processuale civile*, Milano, 1954, III, n. 202, pag. 97; nel senso che la norma dia luogo ad un presupposto di ammissibilità della domanda: ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, Napoli, 1964, IV, pag. 295; nel senso che dia luogo ad un'ipotesi di difetto temporaneo di giurisdizione, Cass. 3 agosto 1977, n. 3433 in *Giust. civ. Mass.* 1977, 1367.

Si tratta cioè di una situazione che esula dall'ambito in cui opera la disciplina speciale in materia di contenzioso di acque pubbliche rientrante nella com-

pendente un procedimento possessorio e costituisce quindi effetto della pendenza di tale giudizio, onde sarebbe incongruo ritenere che il legislatore, col richiamare la disciplina del giudizio possessorio non abbia inteso richiamare anche quella relativa al cumulo di tale giudizio con quello petitorio, ancorché quest'ultimo non sia — come nella specie — pendente davanti al pretore.

Ora, come queste Sezioni Unite hanno precisato con sentenza 2 febbraio 1973, n. 311, la disposizione dell'art. 207 ha natura di rinvio formale e non ricettizio alle norme stabilite dal codice processuale civile del 1865, cosicché abrogato tale codice, le sue norme non sono più operanti.

Essendo, quindi, applicabile, alla specie, sul punto del divieto di cumulo del giudizio petitorio, con quello possessorio, non la regola del codice processuale civile del 1865, ma quella corrispondente del codice vigente, e fissando la norma dell'art. 705, primo comma di questo codice tale divieto limitatamente al convenuto nel giudizio possessorio, (mentre quella precedente dell'art. 445, ult. cpv., la poneva anche per l'attore), ne deriva che lo stesso divieto non poteva valere a carico del Cavanna, il quale nel giudizio possessorio aveva rivestito la posizione di attore, cosicché, siano o no da condividere le ragioni addotte dalla sentenza denunciata per negare l'operatività nella specie del divieto in questione, l'applicabilità del divieto medesimo va esclusa in radice.

Col secondo motivo dell'impugnazione la ricorrente denuncia violazione dell'art. 205 cod. proc. civ. 1865 in relazione all'art. 200 sub *b*), r.d. n. 1775 del 1933, all'art. 517, n. 3 cod. proc. civ. 1865, all'art. 360, n. 4 cod. proc. civ. ed all'art. 111 Costituzione, perché il Tribunale superiore non rimise la causa al primo giudice ai fini di integrare il contraddittorio col Comune di Cassinello che era litisconsorte necessario,

---

petenza giurisdizionale del giudice ordinario, disciplina che ha appunto ad oggetto la competenza e le forme del procedimento, ma non i casi in cui è possibile o no la tutela giurisdizionale dei diritti.

Sul diverso ambito del divieto nell'art. 445 cod. proc. civ., 1865 e nell'art. 705 cod. proc. civ. 1942, cfr. Cass. 28 maggio 1969, n. 1886 e 26 maggio 1969, n. 1886 in *Giust. civ. Mass.* 1969, 982 e 970 — il punto è pacifico in dottrina e giurisprudenza.

Sulla costituzionalità del divieto di cumulo, cfr. Corte Cost. 27 febbraio 1974, n. 41 in *Giur. cost.* 1974, 145.

(2) Sul punto, cfr. Costa, *Intervento* (*dir. proc. civ.*), EdD, Milano, 1972, XX, pag. 461 e 468.

(3) Cass., Sez. Un., 28 aprile 1976, n. 1507 in questa *Rassegna* 1976, I, 437; Cass., Sez. Un., 25 maggio 1971 n. 1534, *Giust. civ.*, 1971, I, 1384 e in questa *Rassegna* 1971, I, 1252; Cass., Sez. Un., 25 gennaio 1952, n. 217 in *Acque bonif. costruz.* 1952, I, 215; Trib. sup. acque 18 gennaio 1973, n. 2 in questa *Rassegna* 1973, I, 466.

(4) Cass., Sez. Un., 5 novembre 1973, n. 2860 in *Giur. it.* 1974, I, 1, 1054; Cass., Sez. Un., 30 maggio 1966, n. 1417 in *Foro amm.* 1966, I, 1, 500.

P.V.

avendo il consulente tecnico rilevato che dal bacino imbrifero del torrente Amione venivano prelevate acque anche da terzi, segnatamente, appunto, dal predetto Comune, per cui non era possibile sceverare la quantità di acque sottratte dalla Società da quelle sottratte da quest'ultimo, e derivandone che senza la presenza del Comune di Cassinello risultava impossibile accertare se le captazioni di acqua attribuite alla stessa Società potevano pregiudicare il Cavanna.

La doglianza è infondata.

A dimostrarlo valgono gli stessi termini in cui essa è formulata, i quali deducono non già che la decisione della controversia importasse l'accertamento, la costituzione, la modificazione, o l'estinzione di una situazione giuridica unica, tale da non consentire la possibilità della sua sussistenza nei confronti di uno dei soggetti interessati e della sua insussistenza nei riguardi dell'altro, ma piuttosto la necessità della presenza del Comune al fine dell'accertamento della fondatezza o meno delle domande del Cavanna; prospettano, quindi, sostanzialmente, non già un'ipotesi di litisconsorzio necessario in una causa inscindibile, ma solamente l'opportunità della chiamata nel giudizio di un terzo *jussu judicis* per scopi meramente istruttori, non consentita nel vigente ordinamento processuale.

Col terzo motivo del gravame la Società si duole di omessa motivazione, circa un punto decisivo della controversia (violazione dell'art. 360, n. 5 cod. proc. civ. in relazione all'art. 111 Costituz., all'art. 200 sub b), r.d. n. 1775 del 1933 ed all'art. 517, n. 2 cod. proc. civ. 1865) in quanto il Tribunale superiore fondò il suo convincimento della natura pubblica della sorgente in questione sulla sola considerazione dell'avvenuta costruzione ad opera propria di un acquedotto per la utilizzazione delle sue acque a vantaggio di una collettività, mentre il punto decisivo della controversia, che occorreva esaminare e fu invece trascurato, consisteva nell'accertare se le stesse acque potessero ritenersi pubbliche anche prima della costruzione dell'acquedotto.

La censura è infondata.

Essa, invero, omette di considerare che, a norma dell'art. 1, primo comma, t.u. n. 1775 del 1933, sono pubbliche, quando idonee a soddisfare un pubblico e generale interesse, tutte le acque sorgenti, fluviali e lacuali, « anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate e incrementate »: ciò che comporta, come queste Sezioni Unite hanno avuto occasione ripetuta di precisare (sent. 28 aprile 1976, n. 1507; sent. 25 maggio 1971, n. 1534; sent. 24 gennaio 1952, n. 217) che la demanialità delle acque discende dalla loro obiettiva attitudine ad usi di pubblico generale interesse, rimanendo irrilevante il modo in cui tale attitudine sia stata acquistata, e, particolarmente, la sua riconducibilità, anziché a condizione naturale, ad attività ed opere dell'uomo.

Col quarto motivo del ricorso la Società deducendo violazione degli artt. 2, 3 e 4, legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. *E*, in relazione all'art. 200 sub *b*), r.d. n. 1775 del 1933, assume che il Tribunale superiore doveva rilevare il proprio difetto di giurisdizione sulla domanda del Cavanna di demolizione e rimozione delle opere di presa d'acqua da essa costruite, in quanto tutti i provvedimenti che comunque attengono al regime delle acque sono riservati alla pubblica amministrazione e pertanto la pronuncia del giudice ordinario di riduzione in pristino ne invaderebbe la sfera di competenza esclusiva.

La doglianza è fondata.

Sull'argomento dei poteri spettanti alla pubblica amministrazione in ordine al regime delle acque pubbliche, rivestono fondamentale importanza la disposizione dell'art. 2, r.d. 25 luglio 1904, n. 523, la quale, (anche attraverso le modificazioni apportate da leggi successive), attribuisce all'autorità amministrativa il potere esclusivo di statuire e di provvedere in materia di opere di qualunque natura che possano avere relazione col buon regime delle acque pubbliche e con gli altri interessi pubblici connessi a tali acque, e di ordinare la modificazione, cessazione, distruzione di opere, atti e fatti dannosi al regime delle acque pubbliche; e la norma dell'art. 221, t.u. n. 1775 del 1933, che riserva all'ingegnere capo dell'ufficio del Genio Civile la facoltà di ordinare la riduzione al primitivo stato per le contravvenzioni alle norme dello stesso testo unico che alterino lo stato delle cose.

Spettando, dunque, solo all'autorità amministrativa di provvedere discrezionalmente alla tutela delle acque pubbliche, è inibito al giudice ordinario, anche a quello specializzato (come queste Sezioni Unite hanno affermato con sentenza 30 maggio 1966, n. 1417, e ribadito con decisione 5 novembre 1973, n. 2860), una pronuncia che ordini la rimessione delle cose nel pristino stato, in quanto la sua esecuzione coattiva, ad opera di organi ausiliari della giustizia, si sovrapporrebbe a quella valutazione, mista di discrezionalità amministrativa e tecnica, riservata dalla legge alla pubblica amministrazione nel suo specifico compito di polizia idraulica in funzione preminente dell'interesse generale.

Avuto riguardo a tale sua *ratio*, il divieto di ordinare la rimessione in pristino opera anche se la relativa domanda venga diretta da un privato contro un altro privato e pur se vi sia la semplice inerzia e non un atto o un comportamento positivo dell'autorità amministrativa: infatti, nonostante la direzione formale della domanda verso il privato, autore dell'attività denunciata, il provvedimento eventuale di rimozione delle conseguenze di tale attività, in quanto necessariamente incidente sul regime delle acque pubbliche, si sostituirebbe all'apprezzamento della pubblica amministrazione, cui è attribuito in maniera esclusiva stabilire la convenienza del mantenimento, della modificazione e dell'elimina-

zione della situazione prodotta da quell'attività, nonché adottare gli eventuali opportuni provvedimenti a tutela degli interessi della collettività.

Ovviamente, però, il divieto per il giudice ordinario di disporre la rimessione in pristino opera solo qualora importa la rimozione di opere che siano fornite di caratteristiche sostanziali di consistenza e di stabilità, e che pertanto possano ritenersi, concretamente o potenzialmente attinenti al regime delle acque pubbliche.

Ricorrendo nella specie tale ultimo connotato, in quanto dagli atti processuali risulta che la società aveva eseguito notevoli opere di captazione e di conduzione delle acque della sorgente Lazzarino, si rivelava applicabile la regola innanzi richiamata ed il Tribunale superiore non poteva quindi conoscere della domanda di demolizione delle opere di presa di tali acque.

Concludendo vanno rigettate le censure espresse con i primi tre motivi del ricorso; mentre, in accoglimento di quella formulata col quarto motivo, va cassato senza rinvio, per difetto di giurisdizione del giudice adito, il capo della sentenza impugnata di condanna alla rimozione delle opere.

Giusti motivi consigliano la compensazione delle spese di questo giudizio tra tutte le parti.

In applicazione della legge 18 ottobre 1977, n. 793 va disposta la restituzione del deposito per soccombenza. (*omissis*).

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 5 febbraio 1980, n. 2 - *Pres.* Tamburrino - *Rel.* Alibrandi - E.N.E.L. (avv. Mazzullo) c. Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Albisinni) e Consorzio per l'acquedotto del Peschiera (n.c.).

Acque - Competenza e giurisdizione - Sottensione parziale - Controversia sull'ammontare del compenso - Giurisdizione ordinaria.

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 47).

Il ricorso proposto contro il provvedimento di concessione di acque pubbliche in parziale sottensione di utenze preesistenti esula dalla giurisdizione di legittimità del Tribunale superiore delle acque e rientra in quella del giudice ordinario, se con il ricorso si lamenti la inadeguatezza quantitativa del compenso che il nuovo utente deve corrispondere ai titolari delle preesistenti utenze (1).

(1) Le decisioni richiamate in motivazione, Trib. sup. acque 24 dicembre 1976, n. 24 e 2 marzo 1974, n. 3 sono pubblicate in questa *Rassegna* 1977, I, 340 e 1974, I, 736, e Trib. sup. acque 24 ottobre 1960, n. 30 lo è in *Acque bon. costr.* 1960, 463 con nota di CORSARO N., *Il diritto alla indennità nella sottensione parziale di utenza* e in *Foro amm.* 1961, II, 569.

(*omissis*) L'eccezione di difetto di giurisdizione è fondata.

Per una esatta impostazione della questione occorre, invero, premettere che nella specie la domanda dell'E.N.E.L. ricorrente si concretizza esclusivamente nel lamentare la inadeguatezza quantitativa del compenso determinato per la sottensione concessa a favore del « Consorzio acquedotto del Peschiera ». L'E.N.E.L., cioè, non deduce vizi di legittimità, in ipotesi idonei a determinare l'invalidità del decreto di sottensione, salvo che nella parte relativa alla liquidazione del compenso; ed articola, infatti, le sue censure in una serie di contestazioni di fatto in ordine a circostanze come l'esatto quantitativo di acque sottesa e come la determinazione del valore della produzione di energia che andrebbe perduta per effetto della sottensione.

In rapporto a siffatta prospettazione l'eccezione di difetto di giurisdizione viene sollevata dal Ministero resistente sotto il profilo che le attività di determinazione del compenso — lungi dall'essere espressione di un potere discrezionale dell'Amministrazione — sono rigidamente vincolate all'accertamento di determinati fatti ed alla ponderazione, sotto aspetti esclusivamente tecnici, di quelle risultanze; sicché, in sostanza, la posizione soggettiva fatta valere dal ricorrente non si configurerebbe come interesse legittimo ma avrebbe vera e propria consistenza di diritto soggettivo.

Siffatta tesi non può non essere condivisa, anche se il Collegio è ben consapevole che numerosi propri precedenti si sono espressi nel senso di ritenere che l'indennizzo spettante per la sottensione delle acque pubbliche ex art. 47, secondo comma del t.u. rientra nell'apprezzamento discrezionale della pubblica Amministrazione sicché le controversie correlative apparterrebbero alla giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche in sede di giurisdizione amministrativa (in questo senso, Trib. Sup. Acque, 7 dicembre 1976, n. 24; 2 marzo 1974, n. 3, 24 ottobre 1960, n. 30); ma riesaminata a fondo la questione, un mutamento di giurisprudenza sembra imporsi necessariamente.

È intanto utile sottolineare che le due più recenti decisioni (e, cioè, la n. 3 del 1974 e la n. 24 del 1976) si limitano a riportarsi alle conclusioni affermate con la decisione del 1960, alla quale unicamente ci si deve riferire come necessario termine di raffronto delle tesi contrapposte.

La decisione n. 30 del 1960, dal canto suo, è stata emessa in relazione ad una fattispecie alquanto particolare, e cioè ad un caso di decreto di sottensione nel quale veniva negato qualsiasi compenso per

---

Sempre in tema di sottensione, cfr. ancora, Trib. sup. acque 17 gennaio 1977, n. 1 e 19 dicembre 1973, n. 38, in questa Rassegna 1977, I, 341 e 1974, I, 496 con note di richiami.

La decisione è anche pubblicata in *Foro it.*, 1980, III, 302 con annotazione redazionale e in *Cons. Stato* 1980, II, 324.

l'acqua sottesa. Il rilievo è importante perché comporta uno spostamento di ottica nella valutazione del problema in discussione, al punto che la totale mancanza di compenso finisce con il coinvolgere non più interessi meramente patrimoniali di quantificazione del compenso bensì la stessa sussistenza di un presupposto del decreto di sottensione ed impinge così, per questa strada, sulla vera e propria completezza della fattispecie normativa e, quindi, sulla legittimità del provvedimento emesso non in presenza di tutti i presupposti di legge. In questo ordine di idee le affermazioni della sentenza n. 30 del 1960 sono ancora oggi in gran parte condividibili: e, così, in particolare laddove si afferma, che, nel caso a suo tempo sottoposto all'esame del Tribunale, il ricorrente non faceva valere un suo preteso diritto all'equivalente pecuniario dell'onere impostogli ma deduceva in giudizio il ben diverso interesse a che la parziale sottensione ex art. 47 secondo comma, venisse disposta ed attuata nei modi ed alle condizioni prescritti dalla legge. Sicché del tutto correttamente il Tribunale in quella stessa sede poteva fare analogicamente riferimento alla materia della espropriazione per pubblica utilità, dove le opposizioni alla determinazione delle indennità vanno portate innanzi alla autorità giudiziaria ordinaria ma la deduzione, come vizio del decreto di esproprio, della mancata preventiva offerta o determinazione dell'indennità stessa rientra nella normale competenza di legittimità della giurisdizione amministrativa.

Peraltro, la stessa fondatezza di questa impostazione della decisione del 1960 — che deve essere ribadita in questa sede — comporta che, allorquando si faccia questione (come nella specie odierna) non già della assoluta inesistenza del compenso bensì dei limiti quantitativi del suo ammontare, il problema debba essere affrontato in maniera del tutto diversa.

Sembra, intanto, di tutta evidenza che nella previsione del secondo comma dell'art. 47 risulti un ampio margine di discrezionalità amministrativa ma limitatamente alla ponderazione di quegli interessi ed al compimento di quelle scelte che la norma, nella sua ineliminabile latitudine, rimette all'apprezzamento dell'Amministrazione: e, così, in particolare nello stabilire i requisiti perché possa ritenersi verificata la previsione normativa che « manchi il modo di soddisfare altrimenti il nuovo richiedente e la nuova concessione non alteri l'economia e la finalità di quelle preesistenti ».

Ma allorquando questo momento di indubbia discrezionalità si sia attuato (e consumato nell'attuazione), per la determinazione del compenso che il nuovo utente deve corrispondere a quelli preesistenti non sembrano più ipotizzabili momenti propriamente decisionali sibbene operazioni meramente tecniche, e quindi sottratte a scelte discrezionali ma tutt'al più soggette a certi margini di opinabilità, che sono ineliminabili da ogni apprezzamento tecnico senza che ciò comporti un atto di

volizione in senso proprio. La determinazione del compenso, in altri termini, è la risultante di accertamenti e di apprezzamenti tecnici, che — quantunque opinabili sul piano della corretta applicazione della tecnica utilizzata — trovano un limite vincolante nelle regole di quella tecnica e non hanno, quindi, nulla a che vedere con la potestà di comparare in sede di scelte amministrative i vari interessi coinvolti nella fattispecie. Conclusivamente, l'attività di determinazione del compenso deve, dunque, ritenersi niente affatto discrezionale.

Ciò potrebbe, tuttavia, rivelarsi non ancora decisivo al fine di individuare la esatta consistenza della posizione giuridica soggettiva fatta valere dall'utente sotteso, se è vero, come è fuori discussione, che nella giurisprudenza più avvertita (e più recente) la discriminazione fra interesse legittimo e diritto soggettivo viene correlata non soltanto e non tanto alla natura discrezionale o vincolata dell'attività amministrativa che incide su quella posizione quanto soprattutto sulla natura dell'interesse (se pubblico o privato) tutelato dalla normativa che disciplina la singola fattispecie. Ora, nel caso in esame, non sembre dubbio che la previsione del compenso di cui all'art. 47 del t.u., nei limiti in cui è chiaramente finalizzata a ristorare l'utente sotteso dalla perdita dell'acqua sottrattagli, tuteli un interesse tipicamente patrimoniale ed essenzialmente privato. È poi del tutto secondario, e perciò non rilevante in questa sede, se il compenso debba avere natura integralmente risarcitoria e meramente indennitaria; giacché, indipendentemente dalla correlativa qualificazione, sta di fatto che in ogni caso trattasi di una pretesa patrimoniale che corrisponde alla soddisfazione di un interesse privato.

Reputa quindi conclusivamente il Collegio che nella specie debba essere esclusa la giurisdizione del Tribunale intestato rientrando la vertenza nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Sussistono giusti motivi per compensare integralmente fra le parti le spese del giudizio. (*omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 13 giugno 1980, n. 691 - *Pres.* Laschena - *Est.* Vacirca - Soc. Giordano Costruzioni (avv. Lorizio e Cervati) c. Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Marzano).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Licitazione privata - Art. 4, secondo e terzo comma, della legge 2 febbraio 1973, n. 14 - Media delle offerte - Modalità di calcolo e criterio di aggiudicazione.

(l. 2 febbraio 1973, n. 14, art. 4, secondo e terzo comma).

La media prescritta dall'art. 4, secondo comma, della legge 14 febbraio 1973, n. 14 va calcolata sui ribassi (in termini assoluti) offerti dai concorrenti alla gara (e non sulle corrispondenti percentuali di prezzo),

e l'aggiudicazione va quindi disposta in favore del concorrente il cui ribasso « più si avvicina per difetto alla media » dei ribassi offerti (1).

(*omissis*) *Diritto* - Il primo motivo, col quale l'Impresa appellante deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, appare infondato.

La norma predetta così recita: « Quando la licitazione privata si tiene con il metodo di cui all'art. 1, lettera *d*), l'autorità che presiede la gara, aperte e lette tutte le offerte ammesse, ne forma la graduatoria.

---

(1) **Calcolo della media e criterio di aggiudicazione nel sistema di licitazione privata di cui agli artt. 1, lettera d) e 4 della legge 2 febbraio 1973, n. 14.**

1, — Con la sentenza in rassegna il Consiglio di Stato ha definitivamente risolto, nel senso sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, la nota questione relativa all'interpretazione da dare all'art. 4, terzo comma, della legge 2 febbraio 1973, n. 14, secondo cui « l'aggiudicazione viene fatta al concorrente che ha presentato l'offerta che eguaglia o, in mancanza, che più si avvicina per difetto alla media ricavata ai sensi del precedente comma »: questione che è stata talora sollevata, come nella controversia decisa con la sentenza in rassegna, nonostante il costante criterio di norma adottato, nel senso del principio enunciato nella massima, dalle varie amministrazioni interessate.

Sulla questione si sono pronunciati nello stesso senso, oltre ai giudici di primo grado della vertenza cui si riferisce la decisione in rassegna (Trib. amm. reg. Lazio, 21 settembre 1977, n. 665, *Arch. giur. op. pubbl.*, 1977, II, 283), Cons. giust. amm. reg. sic., 16 ottobre 1979, n. 101, *inedita*, e, con riferimento all'art. 3 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, Trib. amm. reg. Lazio, 26 aprile 1978, n. 294, *Arch. giur. op. pubbl.*, 1978, II, 336, e Trib. amm. reg. Toscana, 12 gennaio 1978, n. 4, *ibidem*, II, 139.

Contra, e quindi nel senso che la media dovrebbe essere calcolata non sui ribassi offerti ma sulle percentuali di prezzo ottenute con l'applicazione dei ribassi offerti: Trib. amm. reg. Sicilia, 29 dicembre 1978, n. 657, *Arch. giur. op. pubbl.*, 1979, II, 143, e Trib. amm. reg. Umbria, 7 novembre 1978, n. 355, *ibidem*, II, 97.

Con riferimento all'art. 3 della legge 2 febbraio 1973, n. 14, e nel senso che l'espressione « offerta » non sarebbe di sicura interpretazione e dovrebbe quindi essere intesa nello specifico senso precisato nel bando di gara, cfr.: Trib. amm. reg. Abruzzo, 24 maggio 1977, n. 323, *Arch. giur. op. pubbl.*, 1977, II, 258, confermata nell'ambito della stessa prospettiva, e quindi con esclusivo riferimento alle clausole del bando di gara e senza autonoma interpretazione della norma in questione, da Cons. Stato, sez. IV, 23 maggio 1978, n. 496, *ivi*, 1978, II, 297.

In dottrina, cfr., in senso favorevole al principio enunciato nella massima: PIANESI, *Sull'interpretazione delle norme sui procedimenti di gara per gli appalti di opere pubbliche, mediante licitazione privata*, *Rass. lav. pubbl.*, 1975, 44; PELLEGRINI, *In tema di gare di appalto con offerte in ribasso*, *Riv. giur. edil.*, 1975, II, 244; *contra*: FRANCESCHINI, *La licitazione privata*, 1976, 115, e da ultimo, e con ampia disamina della questione (e citazione degli autori sopra indicati), PUGLIESE, *Dubbi interpretativi sui criteri di aggiudicazione della licitazione privata secondo il metodo previsto dagli articoli* 2, 3, *e* 4 *della legge* 2 *febbraio* 1973, *n.* 14, in *Atti del Convegno su Profili giuridici e pro-*

Vengono prese in considerazione e mediate fra loro le offerte che presentino i maggiori ribassi, in ragione del 50 % di tutte le offerte se in numero complessivo pari, e del 50 % arrotondato all'unità superiore, se in numero complessivo dispari.

L'aggiudicazione viene fatta al concorrente che ha presentato l'offerta che eguaglia o, in mancanza, che più si avvicina per difetto alla media ricavata ai sensi del precedente comma.

Qualora siano state ammesse due offerte, l'aggiudicazione è effettuata a favore del concorrente che ha proposto l'offerta più vantaggiosa;

---

spettive della normativa degli appalti pubblici (*legge* 8 *agosto* 1977, *n.* 584), 1980, 329.

A commento della questione, si ritiene utile pubblicare qui di seguito la memoria depositata nel primo grado del giudizio definito con la sentenza in rassegna.

2. — (*omissis*) La questione proposta, con i due motivi di ricorso, all'esame del Tribunale concerne la interpretazione da dare all'art. 4, terzo comma, della legge 2 febbraio 1973, n. 14, secondo cui « l'aggiudicazione viene fatta al concorrente che ha presentato l'offerta che eguaglia o, in mancanza, che più si avvicina per difetto alla media ricavata ai sensi del precedente comma » (ottenuta, cioè, mediando « fra loro le offerte che presentino i maggiori ribassi »).

La ricorrente assume che per offerta che « più si avvicina per difetto alla media » deve intendersi « quella col ribasso maggiore », sì che, nella specie, « col ribasso del 13 % l'offerta è dell'87 %, più vicina per difetto all'offerta media dell'87,055 %, col ribasso cioè del 12,945 %, piuttosto che l'offerta dell'87,18 presentata dalla Marchetti col ribasso del 12,82 »; e tale interpretazione, secondo la ricorrente, sarebbe avallata sia dalla lettera della norma (relativa all'offerta, e non al ribasso) sia dal rilievo che solo in tal modo sarebbe assicurata la prevalenza dell'offerta « più vantaggiosa » per l'Amministrazione: *ratio* e scopo che troverebbero implicita conferma, come si osserva nel secondo motivo di ricorso, nel criterio disposto dall'art. 76 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827 (che prevede l'aggiudicazione in favore di « colui che ha presentato l'offerta più vantaggiosa »), e nella decisione 3 febbraio 1965, n. 125 della quarta sezione del Consiglio di Stato (che « annullò anche una circolare ministeriale che lo pretermetteva »).

3. — Secondo la ricorrente, cioè, la media prescritta dall'art, 4, secondo comma, della legge 2 febbraio 1973, n. 14, riferendosi la norma alle offerte e non ai ribassi, andrebbe calcolata non sui ribassi offerti dai concorrenti alla gara, ma sulle percentuali di prezzo risultanti dall'applicazione di tali ribassi.

La controricorrente Amministrazione, invece, ritiene che la media debba essere calcolata sui ribassi offerti, e non sulle corrispondenti percentuali di prezzo; e tale interpretazione risulta oltretutto pacificamente adattata, fin dall'entrata in vigore della legge 2 febbraio 1973, n. 14, e senza che ne sia stata mai contestata la validità, da tutte le amministrazioni pubbliche interessate.

4. — Va preliminarmente considerato, invero, che la lettera della norma in esame va interpretata in coerenza con il criterio di norma adottato nella partecipazione alle gare indette per l'aggiudicazione dei lavori (con precisazione delle offerte in termini di ribasso percentuale), e quindi secondo valutazione che esclude la possibilità di identificare « le offerte che presentino i

se viene ammessa l'offerta di un solo concorrente, l'aggiudicazione è effettuata a favore di questo ».

Sostiene l'Impresa ricorrente che l'offerta più vicina per difetto alla media sia quella che risulti per l'Amministrazione più vantaggiosa della media stessa. Nel caso in esame, poiché la media dei ribassi era stata del 12,94 %, l'offerta più vicina per difetto doveva considerarsi quella che presentava il ribasso del 13 % e non quella che presentava il ribasso del 12,82 %.

Tale tesi non può essere condivisa.

Va preliminarmente osservato che il legislatore, nel dettare la nuova disciplina, si propose di contemperare il sistema di aggiudicazione al

---

maggiori ribassi » nelle percentuali di prezzo chieste dalle imprese concorrenti per la esecuzione dei lavori.

Nel sistema della legge deve cioè ritenersi, secondo interpretazione la cui validità è confermata dalla terminologia adottata negli artt. 2 e 3 (che considerano le offerte dei concorrenti con riferimento ai « limiti di minimo e massimo ribasso »), che con l'espressione « offerta » abbia il legislatore inteso riferirsi al ribasso proposto, e non al prezzo richiesto; ed è sintomatico che alla espressione « prezzo » si sia fatto invece ricorso per disciplinare, con gli artt. 1, lettera *e*, e 5 della stessa legge, quella forma di licitazione privata nella quale l'offerta deve necessariamente esprimersi con l'indicazione del corrispettivo richiesto.

5. — Il criterio *ex adverso* sostenuto, quello cioè di mediare non le percentuali di ribasso ma le corrispondenti percentuali del prezzo a base d'asta, oltre a comportare la preliminare necessità di ridurre le offerte da percentuali di ribasso in percentuali di prezzo (con meccanismo artificioso, e con calcolo più complicato di quello, semplicissimo richiesto invece dalla norma in esame), si risolve in effetti, senza ovviamente alcuna incidenza sulla portata sostanziale del valore medio ottenuto, nell'alterare il senso dell'espressione « che più si avvicina per difetto alla media ricavata », in quanto l'offerta che più si avvicina « per difetto » alla media ricavata, e che coincide, se si mediano le percentuali di ribasso con quella corrispondente al ribasso immediatamente minore del valore medio, viene invece a risultare, quando si mediano le percentuali del prezzo a base d'asta (o i prezzi proposti, quali risultano dai ribassi offerti), quella corrispondente al « prezzo » immediatamente inferiore al valore medio.

Nella specie, invero, rispetto alla media dei ribassi pari al 12,94 % l'offerta che più si avvicina « per difetto » risulta quella con ribasso del 12,82 % (e non quella con ribasso del 13 %).

Se invece si mediano le percentuali di prezzo, l'offerta che più si avvicina « per difetto » al valore medio, pari all'87,06 %, risulta quella corrispondente alla percentuale di prezzo dell'87 % (e non quella pari alla percentuale di prezzo dell'87,18 %).

Questo secondo criterio viene perciò *ex adverso* sostenuto, per la dedotta esigenza di assicurare all'Amministrazione l'offerta « più vantaggiosa », e quindi per risultare l'espressione « per difetto » più conveniente se riferita ai prezzi (o alle corrispondenti percentuali) invece che ai ribassi offerti: esigenza alla quale si era in effetti ispirato il presidente della gara nella specie in esame, e che viene presupposta, in definitiva, nella convinzione che il legislatore abbia

migliore offerente con l'esigenza di arginare i fenomeni più dannosi di una sfrenata concorrenza tra le imprese (v. Relazione al disegno di legge n. 1025, Atti Camera, VI legislatura). Gli eventuali dubbi interpretativi non possono, quindi, essere risolti scegliendo in ogni caso la soluzione che assicuri all'Amministrazione le condizioni meno onerose, giacché — secondo le valutazioni del legislatore — in certe ipotesi la conclusione del contratto con il migliore offerente si risolve, in definitiva, in un pregiudizio per l'Amministrazione.

Né possono trarsi argomenti sicuri dal principio algebrico, richiamato dalla difesa dell'Impresa ricorrente, per il quale i numeri negativi

---

dovuto necessariamente privilegiare, con l'espressione « per difetto », quello dei possibili termini a raffronto più « vantaggioso » per l'Amministrazione.

6. — La *ratio* stessa della interpretazione *ex adverso* sostenuta risulta priva di fondamento, peraltro, quando si consideri che la portata dell'espressione « per difetto » è stata oggetto di specifica valutazione nel corso dei lavori parlamentari, e che di essa si è discusso nel pacifico presupposto che il criterio adottato con l'espressione « per difetto » conducesse a far prevalere l'offerta meno conveniente per l'Amministrazione.

In argomento va infatti tenuto presente, anzitutto, che l'esigenza dei criteri di selezione contemplati nella legge 2 febbraio 1973, n. 14 è stata avvertita proprio in considerazione della opportunità di evitare gli inconvenienti del sistema che impone l'aggiudicazione dei lavori al concorrente che ha offerto il maggior ribasso: sistema che in effetti, come risulta precisato nella relazione al disegno di legge n. 1025, « non si è dimostrato in grado di contenere i fenomeni degenerativi della concorrenza e, quindi, di fornire all'ente appaltante sufficienti garanzie in ordine alla congruità delle offerte », con inconvenienti che hanno perciò evidenziato la opportunità di ricorrere a differenti procedimenti di aggiudicazione, che appunto « intendono restaurare una corretta competizione imprenditoriale ed indirizzare il fenomeno della concorrenza verso migliori estrinsecazioni che, in via principale, diano all'ente appaltante maggiori garanzie della congruità dei ribassi proposti... ».

« Giova, in definitiva, riconfermare — risulta espressamente rilevato nella relazione al disegno di legge (e con specifico riferimento alle "perplessità che può suscitare l'offerta più bassa") — la convinzione acquisita che *l'offerta più bassa non è sempre quella più vantaggiosa* per la pubblica amministrazione che deve preoccuparsi, in via principale, di conseguire i migliori risultati con spesa adeguata; quest'ultima, nell'attuale situazione, quasi mai si identifica nel maggior ribasso proposto dall'impresa aggiudicataria, sospinta nella formulazione della propria offerta, più che dall'analisi tecnico-economica accurata delle opere da compiere, soprattutto da una aspra tensione concorrenziale ».

A commento del criterio previsto con l'art. 3 del disegno di legge (analogo a quello della norma in esame) risulta specificato, del resto, che « si ritiene preferibile aggiudicare i lavori a favore dell'offerta che più si avvicini per difetto alla media ottenuta, in quanto è opportuno evitare l'ulteriore spinta all'elevazione del limite di aggiudicazione che è data dal criterio di prevalenza dell'offerta più vicina per eccesso al valore raggiunto »; ed è invero evidente che questa stessa motivazione conferma che l'offerta che più si avvicina « per difetto » alla media ottenuta è quella più onerosa rispetto alla media (e va quindi individuata, per quanto sopra osservato, con la media dei ribassi offerti,

hanno una progressione inversa a quella dei numeri positivi, sicché, ad esempio, se a è maggiore di b, $-a$ è minore di $-b$. Resta, infatti da dimostrare che i ribassi offerti dalle imprese nelle gare si esprimano comunemente con numeri negativi e che di ciò il legislatore abbia tenuto conto nell'indicare il concetto di « offerta che più si avvicina per difetto alla media ». Al contrario, nel linguaggio comune, gli sconti, pur essendo

---

e non delle corrispondenti percentuali di prezzo), specialmente quando si consideri che solo in tal modo il criterio adottato risponde alla perseguita finalità di evitare ribassi eccessivi, e che della riprodotta « giustificazione » non sarebbe stata nemmeno avvertita la necessità, ovviamente, se l'applicazione del preventivato criterio fosse stata ritenuta di per sé idonea a far prevalere l'offerta più conveniente per l'Amministrazione.

7. — L'esame dei lavori parlamentari consente di rilevare, inoltre, che anche nella relazione alla IX Commissione Lavori pubblici della Camera dei deputati venne ribadita la necessità che « non si dimentichi infatti che l'offerta più bassa non è sempre quella più vantaggiosa per la pubblica amministrazione », ribadendosi che « la spesa, nell'attuale situazione, quasi mai si identifica nel maggior ribasso proposto dall'impresa aggiudicatrice » (v. verbale della seduta del 13 dicembre 1972, pag. 31); e la eventuale opportunità di prendere in considerazione « anche » l'offerta che più si avvicina « per eccesso » alla media ottenuta venne invero dallo stesso relatore segnalata, a commento dell'art. 3 della normativa in esame, non in vista dell'utile che ne sarebbe potuto derivare all'amministrazione appaltante, quanto piuttosto in ragione del solo fatto che l'offerta « per eccesso » potrebbe risultare più vicina alla media che non quella « per difetto » (loc. cit., pag. 32).

Nonostante le considerazioni in argomento svolte dallo stesso relatore, del resto, una proposta di emendamento in tal senso, volta cioè a far « aggiungere dopo le parole: per difetto, le altre: o per eccesso » (allo scopo di « rendere omogenea la disciplina del momento conclusivo del procedimento di appalto dei lavori »), venne espressamente ritirata, e quindi nemmeno votata, per avere il relatore rilevato che il testo della norma (con criterio diverso da quello contemplato al precedente art. 2) « obbedisce ad una sua logica » (loc. cit., pag. 36); e si spiega quindi che il testo del successivo art. 4, una volta superata per l'art. 3 la questione relativa alla preferenza da accordare all'offerta che più si avvicina « per difetto » alla media ottenuta, sia stato approvato nel testo del disegno di legge, sia dalla IX Commissione della Camera dei deputati sia dalla VIII Commissione del Senato (cfr. resoconto stenografico della seduta del 17 gennaio 1973), senza specifica discussione e senza alcuna proposta di emendamento.

8. — Dagli stessi lavori parlamentari risulta evidente, in definitiva, che uno degli scopi della legge (oltre quello di seguito commentato) è stato proprio quello di porre una remora ai pregiudizievoli ribassi eccessivi; ed è appunto con riguardo a tale specifica possibilità che vanno riconosciute l'esattezza e la validità della interpretazione adottata dalla controricorrente Amministrazione (come del resto da tutte le altre amministrazioni interessate) per l'art. 4 della legge 2 febbraio 1973, n. 14.

Per il sistema disciplinato dall'art. 2 della legge, invero, la possibilità di ribassi eccessivi viene esclusa a *priori*, con la prescritta predeterminazione dei « limiti di minimo e di massimo ribasso che le offerte non devono oltrepas-

destinati per loro natura a costituire un sottraendo rispetto al prezzo base, vengono qualificati alti e bassi, elevati o tenui, in relazione al loro valore assoluto. Di tale uso si trova chiara traccia anche nei lavori parlamentari, ad esempio nella relazione governativa al disegno di legge n. 1025 cit., in cui si prospettano gl'inconvenienti (sulla qualità della prestazione) derivanti dalla scalata del « maggior ribasso », e nella relazione dell'on. Calvetti alla Commissione Lavori Pubblici della Camera (seduta del 13 dicembre 1972), in cui il medesimo concetto è espresso con riguardo al « ribasso più elevato ».

---

sare »; e si spiega quindi, che l'aggiudicazione sia prevista in favore del concorrente « che ha presentato l'offerta che eguaglia o, in mancanza, che più si avvicina per difetto o per eccesso a tale media »; così come si spiega che assuma nuovamente rilievo determinante, una volta escluso, con la predeterminazione del ribasso minimo, il pericolo di ribassi eccessivi, la convenienza economica dell'offerta, per cui prevale, in caso di equidistanza dalla media, l'offerta che più si avvicina « per eccesso »; previsione che risulterebbe invece priva di senso, ovviamente, nella impostazione sostenuta in questa sede dalla ricorrente.

La specifica finalità della legge in esame (quella cioè di prevenire la prevalenza di ribassi eccessivi) risulta evidente, inoltre, anche nel sistema disciplinato dall'art. 3, nel quale la prevalenza della sola offerta che più si avvicina alla media « per difetto » (nonostante la prescritta predeterminazione dei ribassi minimo e massimo) si spiega e si giustifica quando si consideri che la necessità di mediare il valore medio delle offerte con il limite del massimo ribasso già di per sé comporta lo spostamento della media di riferimento verso i maggiori ribassi, e consiglia quindi di far prevalere, in caso di equidistanza dalla media, l'offerta che più le si avvicina « per difetto ».

Con riguardo a tale raffronto comparativo è agevole avvertire, quindi, che nel sistema disciplinato dall'art. 4 della legge, che non prevede predeterminazione di limiti di minimo e di massimo ribasso, e nel quale la media di riferimento va oltretutto già calcolata sulla base delle sole « offerte che presentino i maggiori ribassi », non altra soluzione poteva il legislatore adottare, per arginare la tendenza ad un aumento del ribasso dovuto solo a ragioni di concorrenza, se non quella di far prevalere, in caso di equidistanza, l'offerta « che più si avvicina per difetto alla media »; e la stessa *ratio* del criterio, così individuata, conduce perciò ad escludere, evidentemente, che per offerta che più si avvicina « per difetto » alla media ottenuta possa essere considerata quella con ribasso « maggiore » del valore medio (quale quella che corrisponde, secondo il criterio *ex adverso* sostenuto, ad una percentuale di prezzo « minore » della media calcolata sui prezzi).

9. - Evidenziata la infondatezza delle ragioni stesse che dovrebbero giustificare l'interpretazione sostenuta dalla ricorrente, va del resto rilevato che anche altre considerazioni, oltre quelle già sopra riassunte, concorrono a confermare che la media alla quale si riferisce l'art. 4 della legge 2 febbraio 1973, n. 14 va calcolata sui ribassi offerti, e non sulle corrispondenti percentuali di prezzo.

Lo stesso relatore al disegno di legge n. 1025, anzitutto, ebbe occasione di precisare espressamente, dinanzi alla IX Commissione della Camera dei deputati, e con specifico riferimento all'art. 4 del disegno di legge, che « la

Utili elementi per l'interpretazione della norma in esame possono, invece, trarsi dal confronto fra i procedimenti disciplinati degli artt. 2, 3 e 4 della legge n. 14 del 1973.

In tutti e tre i casi è prevista la formazione di una media, ma nell'ipotesi di cui all'art. 2 viene preferita (in caso di equidistanza) l'offerta che più si avvicina per eccesso, mentre nelle altre due ipotesi viene preferita l'offerta che più si avvicina per difetto. La diversità di disci-

---

media viene invece effettuata sui maggiori ribassi, in ragione del 50 per cento di tutte le offerte, e l'aggiudicazione risulta in favore del concorrente che eguagli 'tale' media o che più vi si avvicini per difetto» (loc. cit., pag. 32); e la coerenza di tale indicazione con il sistema e con lo scopo stesso della nuova normativa consente di escludere che una contraria rilevanza possa attribuirsi ai termini con i quali il relatore al Senato ebbe ad affermare, a commento dell'art. 4, che «in questo caso l'aggiudicazione va a colui che offre il miglior prezzo per difetto e non per eccesso» (cfr. resoconto stenografico cit., pag. 177), potendosi anzi rilevare che anche tali termini confermano in effetti, secondo valutazione di intuitiva validità, che l'offerta che più si avvicina «per difetto» alla media ottenuta è quella corrispondente ad un ribasso percentuale minore del valore medio calcolato (e quindi quella meno conveniente per l'Amministrazione), e confermano per necessaria conseguenza, in base al ragionamento sopra commentato, che il valore medio di riferimento va calcolato mediandosi le percentuali di ribasso proposte dai concorrenti, e non le corrispondenti percentuali di prezzo.

10. - L'interpretazione sostenuta dalla ricorrente (quella cioè secondo cui le cifre da mediare sarebbero costituite dalle percentuali di prezzo corrispondenti ai ribassi offerti) risulta evidentemente incompatibile, inoltre, con le modalità prescritte dall'art. 3, terzo comma, ultima parte, della legge in esame, non comprendendosi invero, specialmente con riguardo ai risultati che se ne otterrebbero, quale senso potrebbero avere le ulteriori operazioni a mezzo delle quali si prevede che il valore medio ottenuto (in ipotesi calcolandosi le percentuali di prezzo) deve essere poi mediato «con il limite di massimo ribasso» (espresso invece, ovviamente, in termini di ribasso percentuale); ed anche tale considerazione quindi, evidentemente di autonoma rilevanza risolutiva ai fini in esame, convalida la interpretazione sopra indicata, non potendosi certo ammettere che negli articoli 2, 3 e 4 della legge gli stessi termini abbiano una differente portata.

11. - Ulteriori argomentazioni nello stesso senso si desumono, infine, agevolmente, dai precedenti stessi della normativa in esame, volta specificamente a legittimare il ricorso al sistema della media.

Com'è noto, il ricorso al criterio della media (corretta o aritmetica o mediata), inizialmente disposto per le gare delle cooperative e dei loro consorzi (circolare 16 febbraio 1949, n. 2842 del Ministero dei lavori pubblici, in VARANESE, *Circolari e istruzioni sui lavori pubblici*, 1966, vol. I, pag. 1318), ed adottato poi anche per l'aggiudicazione dei lavori in economia e per le gare a licitazione privata (circolari 6 dicembre 1955, n. 6855 e 23 marzo 1956, n. 2564/61-AI del Ministero dei lavori pubblici, *loc. cit.*, pag. 1075 e pag. 1048), era stato escluso per le ultime due forme di gara indicate (circolare 17 settembre 1957, n. 6752/61-AI del Ministero dei lavori pubblici, *loc. cit.*, pag. 1053), e ripristinato, con talune limitazioni, per le gare a licitazione privata (circolari 20

plina si spiega ove si consideri che la media, formata ai sensi dell'art. 2, è operata su tutte le offerte comprese entro i limiti massimo e minimo fissati nella scheda segreta, sicché, nell'ambito delle offerte prossime alla media epperò da ritenere congrue, il legislatore prescrive di scegliere quella più prossima per eccesso alla media, ossia quella più vantaggiosa per l'Amministrazione, secondo il medesimo criterio adottato anche nel quarto comma dell'art. 4, allorché, in presenza di due sole offerte, non è possibile formare una media. La norma non si comprenderebbe invece, se l'offerta più prossima « per eccesso » alla media fosse quella meno conveniente per l'Amministrazione, perché si introdurrebbe una deroga al principio di aggiudicazione al migliore offerente (che la legge ha inteso mantenere in vita) in un caso in cui l'esigenza di evitare offerte

---

aprile 1962, n. 2667 e 21 febbraio 1963, n. 763 del Ministero dei lavori pubblici, *loc. cit.*, pag, 1054 e pag. 1062).

Il sistema di mediare le offerte dei concorrenti, ritenuto legittimo in sede di controllo e consultiva (Corte dei conti, sez. controllo, 31 luglio 1951, n. 394, *Riv. Corte conti*, 1952, II, 5; Cons. Stato, sez. II, 15 febbraio 1956, n. 7, *Cons. Stato*, 1956, I, 848), ed adottato anche da altre amministrazioni (cfr.: circolare 11 ottobre 1951, n. 100682/A del Ministero della difesa; circolari 31 marzo 1947, n. 383 e 1° dicembre 1955, n. 3194 dell'A.N.A.S., *loc. cit.*, pag. 1187; e circolare 25 maggio 1956, n. 1/9987 della Cassa per il Mezzogiorno, loc. cit., pag. 1201), era stato peraltro dichiarato illegittimo, in sede giurisdizionale, per il suo contrasto con l'art. 76 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, e per la inammissibilità di una preventiva rinuncia dell'Amministrazione a predeterminare i limiti di minimo e massimo ribasso (Cons. Stato, sez. IV, 3 febbraio 1965, n. 125, *Rass. Avv. Stato*, 1965, I, 158; v. pure. Cons. Stato, ad. gen., 1° luglio 1954, n. 416, *Cons. Stato*, 1956, I, 827; Cons. Stato, sez. V, 5 dicembre 1958, n. 993, *Foro amm.*, 1958, I, 2, 777; Cons. Stato, sez. IV, 8 novembre 1967, n. 550, *Cons. Stato*, 1967, I, 2123); ed era stata di conseguenza esclusa la possibilità di ricorrere al sistema della media corretta (circolare 26 febbraio 1965, n. 1799/61-AI e nota 12 giugno 1965, n. 2227 del Ministero dei lavori pubblici, *loc. cit.*, pag. 1063 e pag. 1064; v. pure circolare 31 luglio 1965, n. 94/65 della Ges.ca.l., *loc. cit.*, pag. 1282).

Quando si consideri, perciò, che con la legge 2 febbraio 1973, n. 14 si è voluto appunto legittimare e riproporre, come risulta più volte sottolineato nelle varie relazioni parlamentari, il ricorso al criterio della media (ritenuto illegittimo in mancanza di una norma legislativa che ne consentisse l'applicazione, eppur favorevolmente giudicato anche dalla prevalente parte della dottrina), è evidente che utili elementi ermeneutici è possibile e lecito desumere dalle stesse disposizioni a suo tempo impartite, in sede amministrativa, per l'applicazione del criterio (oltretutto espresse in termini del tutto analoghi a quelli contemplati nelle norme in esame); e nessun dubbio può quindi sussistere sulla necessità di mediare le cifre delle percentuali di ribasso (e non quelle delle corrispondenti percentuali di prezzo), quando si consideri che le segnalate disposizioni, oltre a confermare quanto già sopra rilevato sulla portata da attribuire all'espressione « offerta... che più si avvicina per difetto alla media ricavata », specificano espressamente, e con inequivocabili esemplificazioni, che le cifre da mediare sono quelle delle percentuali di ribasso (cfr., in particolare: circolari 16 febbraio 1949, n. 2842 e 6 dicembre 1955, n. 6855 del Ministero dei lavori pubblici, *cit.*, e circolare 25 maggio 1956, n. 1/9987 della Cassa per il Mezzogiorno, *cit.*).

incongrue è salvaguardata mediante la determinazione di limiti ai ribassi e mediante la formazione di una media delle offerte rimaste in gara.

Nei casi previsti dagli artt. 3 e 4, invece, la media tende ad avvicinarsi ai maggiori ribassi (ossia alle offerte più convenienti per l'Amministrazione) o perché la media delle offerte comprese nei limiti della scheda segreta viene ulteriormente mediata con il limite di massimo ribasso (art. 3) o perché la media stessa viene operata tra le offerte che presentino i maggiori ribassi (art. 4).

---

12. - Le sopra riassunte considerazioni sono sufficienti, evidentemente, ad escludere la fondatezza e la stessa rilevanza di quanto *ex adverso* dedotto nei due motivi di ricorso.

Risulta infondato ed irrilevante, in particolare, quanto dedotto con riferimento al criterio enunciato dall'art. 76, secondo comma, del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, sulla prevalenza dell'« offerta più vantaggiosa »; e ciò sia per la specialità della norma applicabile nella licitazione privata (disciplinata ora dalla legge 2 febbraio 1973, n. 14), sia per l'evidenziata impossibilità, denunziata dallo stesso legislatore, di identificare l'offerta « più vantaggiosa » in quella con il ribasso maggiore.

L'interpretazione *ex adverso* sostenuta risulta invalidata, inoltre, proprio dal richiamo alla decisione 3 febbraio 1965, n. 125 della quarta sezione del Consiglio di Stato, considerato che la legge 2 febbraio 1973, n. 14 è stata ritenuta necessaria, come è stato più volte sottolineato nel corso dei lavori parlamentari, appunto in considerazione delle preclusioni denunciate, per il difetto di norme di legge che autorizzassero il sistema della media, dal Consiglio di Stato.

13. - Quanto al motivo di ricorso proposto, in via subordinata, con l'atto notificato il 3 febbraio 1977, e con il quale si assume che la Cassa per il Mezzogiorno non potrebbe « procedere a sostituzione di aggiudicati mercè indicazione di altra impresa da sostituire a quella già indicata in via provvisoria », va preliminarmente rilevato che il motivo di ricorso è improponibile per difetto di interesse, avendo il Comune concessionario fatto propria l'indicazione dell'aggiudicatario contenuta nel provvedimento della controricorrente Amministrazione; e tale diretta riferibilità dell'aggiudicazione al Comune concessionario è stata oltretutto già espressamente riconosciuta dalla stessa ricorrente, che ha impugnato, oltre al provvedimento della Cassa per il Mezzogiorno, anche gli « atti del Comune che hanno fatto propria la determinazione della Cassa ».

14. - Nel merito comunque, e senza necessità di una approfondita disamina dei poteri riservati alla Cassa per il Mezzogiorno nell'ambito del rapporto di concessione e relativamente ai rapporti del concessionario con i terzi, va contestato l'assunto secondo cui la potestà di modificare l'aggiudicazione (opponibile anche alla ricorrente per quanto espressamente previsto nella lettera di invito e nel capitolato speciale di appalto) sarebbe « limitata all'esclusione dalla gara ma non addirittura alla modifica dell'aggiudicatario ».

Anche a prescindere dalla espressa potestà di « modificare l'aggiudicazione » (che comporta invece, ovviamente, il potere di designare l'aggiudicatario da sostituire al concorrente che si sarebbe dovuto escludere dalla gara, e che può oltretutto essere esercitata « con riserva di aggiudicazione definitiva »), è del resto evidente che il potere di controllo riservato alla controricorrente Amministrazione implica, necessariamente, la facoltà di individuare, sulla base delle risultanze della gara, il concorrente al quale l'appalto deve essere aggiu-

In questi due casi la preferenza accordata all'offerta che più si avvicina alla media per difetto (ossia all'offerta meno conveniente per l'Amministrazione fra quelle prossime alla media) si spiega col rilievo che in entrambe le ipotesi la media subisce l'influenza prevalente dei più alti ribassi (conf. Cons. Giust. Amm. 16 ottobre 1979, n. 101). Il sistema previsto dalla legge n. 14 del 1973 risulta, dunque, coerente solo se, nelle norme in essa contenute, il concetto di offerta che presenti il maggior ribasso sia riferito all'entità (in termini assoluti) del ribasso stesso. Di conseguenza l'offerta più prossima per difetto alla media del 12,94 % era quella dell'Impresa Marchetti (con un ribasso del 12,82 %) e non quella dell'Impresa ricorrente (con un ribasso del 13 %).

Infondata è anche l'altra censura, con la quale l'Impresa appellante lamenta che la Cassa non si sia limitata a negare l'approvazione, ma abbia anche sostituito l'aggiudicatario.

Il vizio riscontrato nel provvedimento di aggiudicazione era, infatti, di tal natura da comportare come conseguenza necessaria la sostituzione di un aggiudicatario all'altro, senza che potesse residuare alcun margine di discrezionalità per l'ente appaltatore, il quale si è peraltro adeguato alle indicazioni della Cassa.

L'appello va, dunque, respinto. (*omissis*).

---

dicato, specialmente quando la corretta applicazione della legge nessuna alternativa consenta, come nella specie, in ordine a tale individuazione.

15. - Il difetto di interesse al motivo di ricorso in esame risulta evidente, in definitiva, quando si consideri che se anche la Cassa per il Mezzogiorno si fosse limitata a negare l'approvazione della aggiudicazione disposta, in via provvisoria, in favore della ricorrente (o a tale mancata approvazione avesse il Comune concessionario limitato la « comunicazione » alla ricorrente), l'aggiudicazione definitiva avrebbe dovuto essere comunque disposta in favore del concorrente la cui offerta « più si avvicina per difetto alla media » (e quindi al concorrente indicato dalla Cassa per il Mezzogiorno); né alcuna rilevante discriminazione è possibile ipotizzare, in argomento, a seconda che il Comune concessionario provveda direttamente alla individuazione del concorrente in favore del quale deve essere disposta l'aggiudicazione (con provvedimento comunque condizionato all'approvazione della Cassa per il Mezzogiorno) o faccia « propria », ai fini dell'aggiudicazione, la designazione disposta, nell'esercizio dei poteri di controllo ad essa riservati, dalla Cassa per il Mezzogiorno.

Così come non si comprende in base a quale criterio il diniego di approvazione avrebbe dovuto comportare, come assume la ricorrente, l'annullamento della gara (con censurabile lesione, oltretutto, degli interessi del concorrente in favore del quale l'aggiundicazione avrebbe dovuto essere fin *ab initio* disposta), se il controllo riservato alla Cassa per il Mezzogiorno è rivolto proprio a verificare la legittimità del procedimento di gara ed a segnalare all'amministrazione appaltante, nell'ambito del rapporto di concessione, le violazioni di legge riscontrate e i provvedimenti da adottare in aderenza alle norme di legge applicabili. (*omissis*).

ARTURO MARZANO

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. pen., 12 aprile 1980 (dep. il 21 giugno 1980) - *Pres.* Novelli - *Est.* Bertoni - *P.G.* Saja - Imp. Melchiorri - Parte civile Amm.ne Tesoro (avv. Statò Fiumara).

Peculato - Malversazione - Appropriazione indebita - Differenze - Stipendi di pubblici dipendenti - Delega al pubblico impiegato alla riscossione - Appropriazione da parte del delegato - Delitto di peculato.

(cod. pen., artt. 314, 315, 646; regol. cont. gen. Stato appr. con r.d. 24 maggio 1924, n. 827, art. 383).

Reato - Pena - Conversione della pena pecuniaria in pena detentiva - Dichiarazione di illegittimità costituzionale - Sospensione condizionale della pena - Si deve tuttora considerare la pena pecuniaria.

(art. 163 c.p.).

Il pubblico impiegato che sia stato delegato, ai sensi dell'art. 383 del regolamento di contabilità generale dello Stato, a riscuotere gli stipendi e le retribuzioni di altri pubblici dipendenti e che si appropri di denaro riscosso, commette il delitto di peculato e non quelli di appropriazione indebita o di malversazione, in quanto in tal caso egli possiede il denaro per ragioni del suo ufficio e il denaro d'altra parte deve ritenersi appartenente alla pubblica amministrazione, fin quando non venga effettivamente erogato agli aventi diritto (1). *Anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 1979, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme concernenti la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, ai fini dell'ammissibilità della sospensione condizionale della pena, si deve continuare a tener conto della pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva, secondo la previsione delle disposizioni dell'art. 163 del codice penale.*

---

(1) Non constano precedenti della Corte Suprema. Già la Corte dei Conti, invece, aveva affermato, nello stesso ordine di idee, che la delega rilasciata, ai sensi dell'art. 383 reg. cont. Stato, dagli impiegati di un medesimo ufficio ad uno di essi, a riscuotere o a dar quietanza dei loro stipendi, assegni fissi, retribuzioni e compensi trova fondamento nel pubblico interesse rappresentato dal regolare svolgimento dei servizi; eppertanto, la perdita delle relative somme costituisca danno erariale (Sez. giur. reg. sic. 30 gennaio 1969, n. 865, in *Foro amm.*, 1969, I, 3, 271; Sez. I, 6 febbraio 1974, n. 15, *ivi*, 1974, I, 3, 206; Sez. giur. reg. sic. 25 febbraio 1975, n. 1074, *ivi*, 1975, I, 3, 276; Sez. I, 28 gennaio 1976, n. 2, *ivi*, 1976, I, 3, 1095; contra, molto prima, Sez. II, 30 aprile 1965, n. 19, *ivi*, 1965, I, 3, 164).

(omissis) Col primo motivo di ricorso, si sostiene che nel fatto sarebbe configurabile non già il delitto di peculato, ma quello di appropriazione indebita, aggravata ai sensi dell'art. 61, n. 11, C.P., in quanto il Leopardi avrebbe avuto il possesso del denaro riscosso non per ragione del suo ufficio, ma in conseguenza di una privata cortesia fatta ai magistrati che lo avevano incaricato di riscuotere le retribuzioni di loro spettanza, e in quanto d'altra parte il denaro, una volta ricevuto dal Leopardi, non avrebbe potuto più considerarsi come appartenente alla pubblica amministrazione.

La censura non è fondata.

Risulta accertato in punto di fatto e non è contestato dal ricorrente che il Leopardi aveva riscosso il denaro di cui si appropriò in virtù della delega a lui rilasciata da due magistrati della pretura di Lentini, ai sensi dell'art. 383 del regolamento di contabilità generale dello Stato, approvato con r.d. 24 maggio 1924, n. 827. Questa norma, nel testo costituito dal D.P.R. 4 maggio 1966, stabilisce, al primo comma, che « gli impiegati di un medesimo ufficio possono, con loro dichiarazione, delegare uno di essi... a riscuotere e a dare quietanza per tutti dei loro stipendi, assegni fissi, retribuzioni e compensi a carattere collettivo »; e dispone poi, all'ottavo comma, che « finché duri nella persona incaricata la facoltà di riscuotere, essa sola può dare quietanza per tutti coloro dai quali è stata delegata ».

Si desume con chiarezza da queste disposizioni che il delegato in tanto è autorizzato, con esclusione di ogni altra persona, a riscuotere gli stipendi e le retribuzioni per conto di coloro che gliene abbiano dato l'incarico, in quanto sia anche egli, come loro, un pubblico dipendente. Il delegato cioè — sia pure sul presupposto di un'iniziativa dei delegati — riceve la legittimazione a riscuotere il denaro e a dare quietanza, nella sua qualità di dipendente della pubblica amministrazione, ed è dunque in tale qualità e non in veste di privato che egli viene in possesso del denaro riscosso.

Non occorre di più, per dedurne che, nell'ipotesi considerata, il pubblico impiegato possiede il denaro per ragione del suo ufficio, così come richiede la norma dell'art. 314 C.P.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, perché si realizzi la situazione suddetta, basta che la cosa o il denaro, sia affidato al pubblico funzionario in base a un rapporto concernente l'ufficio o il servizio da lui esercitato, ed è pure sufficiente un possesso meramente occasionale che trovi titolo in un affidamento volontario e facoltativo, anche in virtù di una prassi, che non derivi da fatto illecito e non contrasti con un espresso divieto di legge. Ma nel caso in esame, non è necessario fare ricorso a una così ampia nozione del requisito in questione, per ritenerne la sussistenza, appunto perché, come si è visto, il

pubblico impiegato acquista, in quanto tale, sul denaro riscosso per delega un potere che gli deriva da una norma giuridica e che perciò, rientrando tra le sue competenze istituzionali, indubbiamente gli spetta in virtù del suo ufficio.

Ne deriva che nella specie il Leopardi, quale pubblico ufficiale, in quanto cancelliere, possedeva per ragione del suo ufficio il denaro che si appropriò, e ciò quindi basta a escludere che fosse configurabile a suo carico il delitto di appropriazione indebita. I giudici del merito d'altro canto nemmeno hanno errato, quando hanno ritenuto che il denaro riscosso dal Leopardi apparteneva allo Stato e che perciò il comportamento tenuto dall'imputato integrasse il delitto di peculato e non già quello di malversazione, posto che il solo requisito che distingue il primo dal secondo reato è appunto costituito dall'appartenenza del denaro o della cosa alla pubblica amministrazione.

Tale concetto di appartenenza alla pubblica amministrazione — così come ha precisato la pluridecennale elaborazione interpretativa di questa Corte — non si esaurisce nel concetto di proprietà o di altri diritti reali sul denaro o sulla cosa, ma comprende ogni forma di titolarità e quindi di disponibilità di beni determinati, in virtù del raggiungimento dei fini pubblici cui sono destinati. Si tratta di una nozione che, se talora ha dato luogo a dubbi applicativi nei casi di denaro o cose consegnate dai privati all'amministrazione, non può invece prestarsi ad equivoci nell'ipotesi inversa (che è quella che qui interessa), in cui sia il privato ad avere diritto alla consegna di denaro o di beni nei confronti dell'amministrazione; ciò perché, in un'ipotesi siffatta, è evidente che il denaro o la cosa, essendo all'origine di proprietà dell'amministrazione, continua ad appartenere alla stessa, fino a quando l'obbligazione non venga adempiuta e il diritto di credito del privato non si trasformi quindi in un diritto di proprietà sul denaro o sulla cosa.

Non fa eccezione a questa regola il caso, in cui trovi applicazione, come nella specie, l'art. 383 del regolamento di contabilità generale dello Stato, in quanto l'istituto della delega previsto dalla norma citata non è in nessun modo assimilabile, per ciò che riguarda natura ed effetti, allo strumento privatistico dell'indicazione da parte del creditore di una persona che si riceva il pagamento (art. 1188 c.c.). È vero infatti che il meccanismo che viene qui in considerazione è anche esso condizionato all'iniziativa dei pubblici dipendenti, titolari di un credito verso l'amministrazione, e che costoro non sono obbligati a delegare un altro funzionario, per la riscossione dei propri stipendi e retribuzioni, ma hanno soltanto la facoltà di farlo, in vista di un loro personale interesse al rilascio della delega; ma è altrettanto certo che tale interesse ha rilevanza fino al conferimento della delega, e che in seguito invece

il rapporto si muove in un ambito tutto diverso, caratterizzato dall'interesse preminente dell'amministrazione.

In particolare, come già si è accennato, il delegato riceve la legittimazione a riscuotere il denaro e a dare quietanza agli organi della Tesorerie, non già dal delegante, ma dalla stessa pubblica amministrazione; tanto da essere gravato dall'obbligo preciso di accettare la delega e di svolgere le funzioni conseguenti, senza potervisi rifiutare se non a rischio dell'eventuale applicazione delle misure disciplinari previste per l'inosservanza degli obblighi di servizio.

Risulta da ciò che, attraverso lo strumento della delega, l'amministrazione intende soddisfare il pubblico interesse al pagamento delle retribuzioni dovute ai propri dipendenti con modalità che tengano conto, non solo e non tanto dal vantaggio che può derivare all'impiegato dalla possibilità di riscuotere le sue spettanze nel luogo del lavoro, quanto e soprattutto dall'esigenza, di natura strettamente pubblicistica, di evitare che, nei giorni di pagamento degli stipendi, sia compromessa la completa utilizzazione del tempo lavorativo di coloro che fossero costretti, per essere pagati, ad assentarsi dall'ufficio.

Appare chiaro perciò come il rapporto tra delegante e delegato trovi soltanto occasione nel rilascio facoltativo della delega ed abbia quindi natura pubblicistica e non privata. L'impiegato delegato, essendo obbligato ad esercitare la delega in virtù di un dovere connesso al suo ufficio, agisce non come un privato, ma come uno degli organi dell'amministrazione preposti al pagamento degli stipendi e in genere delle retribuzioni ai pubblici dipendenti. La quietanza da lui rilasciata in nome dei deleganti serve quindi unicamente al discarico degli organi di Tesoreria, ma non vale a liberare l'amministrazione della sua obbligazione nei confronti dei dipendenti, appunto perché il delegato subentra nella stessa posizione giuridica del contabile, venendo in possesso del denaro all'unico scopo di portare a compimento, con l'effettiva erogazione dei compensi, il servizio predisposto dall'amministrazione per il pagamento delle retribuzioni.

Se dunque il delegato, una volta ricevuta la delega, non ha altra posizione giuridica che quella di un organo dell'amministrazione, incaricato del pagamento delle retribuzioni, vuol dire evidentemente che l'obbligazione della amministrazione non può ritenersi adempiuta se non con l'integrale consegna ai dipendenti di quanto ad essi dovuto.

Fin tanto che ciò non avvenga, pertanto, sulla base della nozione di appartenenza prima ricordata, le somme riscosse dal delegato non possono che considerarsi appartenenti alla pubblica amministrazione, la quale continua a disporne, appunto attraverso il delegato, per il puntuale adempimento delle finalità di rilevante interesse pubblico connesse al pagamento delle retribuzioni spettanti al dipendente personale.

In conclusione, quindi, deve affermarsi che il pubblico impiegato che sia stato delegato, ai sensi dell'art. 383 del regolamento di contabilità generale dello Stato, a riscuotere gli stipendi e le retribuzioni di altri pubblici dipendenti e che si appropri di denaro riscosso, commette il delitto di peculato e non quelli di appropriazione indebita o di malversazione, in quanto in tal caso egli possiede il denaro per ragione del suo ufficio e il denaro d'altra parte deve ritenersi appartenente alla pubblica amministrazione, fin quando non venga effettivamente erogato agli aventi diritto.

A questi principî si sono nella specie attenuti i giudici di merito, esattamente ritenendo che il Leopardi si appropriò di denaro appartenente allo Stato, e la loro decisione perciò non merita le critiche che le muove il ricorrente.

Con il secondo motivo di ricorso, si deduce che i giudici d'appello avrebbero errato nel negare all'imputato la sospensione condizionale della pena, sul presupposto che il beneficio sarebbe nella specie vietato, ai sensi dell'art. 163 c.p., dall'entità della pena, fissata in anni due di reclusione e lire ottantamila di multa. Ciò in quanto — come si spiega in una memoria illustrativa del ricorso — a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 1979, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 136 del codice penale, concernente la conversione delle pene pecuniarie, non potrebbe più tenersi conto, ai fini della sospensione condizionale, della pena pecuniaria congiunta a quella detentiva, essendo sufficiente che questa non superi, come appunto è avvenuto nel caso in esame, i limiti quantitativi previsti dall'art. 163 del codice penale.

La censura non è fondata.

L'art. 163 del codice penale, come è noto, stabilisce che il giudice può ordinare la sospensione condizionale della pena, quando pronunci sentenza di condanna « alla reclusione o all'arresto per un tempo non superiore a due anni, ovvero a pena pecuniaria che, sola o congiunta alla pena detentiva o convertita a norma di legge, priverebbe della libertà personale, per un tempo superiore, nel complesso, a due anni » o, per un tempo anche maggiore, quando si tratti di soggetti minori di anni diciotto o ventuno ovvero che abbiano compiuto gli anni settanta.

Dal testo della norma risulta evidente che i limiti di pena entro cui è ammessa la sospensione condizionale sono fissati con riferimento sia alla pena detentiva, sia alla pena pecuniaria, non importa se sola o congiunta a quella detentiva; ma questa Corte, con la sentenza della VI sezione del 15 gennaio 1980, in c. Verzotto ed altri e con altra successiva sentenza della stessa sezione, ha ritenuto che, per effetto della citata decisione della Corte costituzionale, qualora al condannato sia stata inflitta una pena detentiva non superiore ai limiti previsti dal-

l'art. 163 c.p., il giudice ha sempre facoltà di concedere la sospensione condizionale, anche quando alla pena detentiva risulti aggiunta una pena pecuniaria.

Un nuovo e approfondito esame della questione induce le Sezioni unite a un'apposita conclusione.

Le decisioni di accoglimento della Corte costituzionale, come quella n. 131 del 1979, che viene qui in considerazione, possono indubbiamente produrre conseguenze di vario genere anche su disposizioni dell'ordinamento diverse da quella che abbia formato oggetto del giudizio costituzionale. Una chiara espressione di questa eventualità si rinviene nell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella parte in cui stabilisce che la Corte costituzionale, quando accoglie una questione di legittimità di un atto avente forza di legge, « dichiara, altresì, quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza della decisione adottata ». La norma evidentemente presuppone la possibile esistenza di un rapporto di derivazione conseguenziale tra la pronuncia di incostituzionalità e l'illegittimità di altre disposizioni diverse da quella presa in esame; ma essa a un tempo chiarisce che, quando ciò si verifichi, deve essere pur sempre la Corte costituzionale a sanzionare la sopravvenuta invalidità, a causa della decisione adottata, di altre disposizioni di legge.

I principî ai quali positivamente si ispira, nel nostro ordinamento, il controllo di legittimità delle leggi e in particolare il carattere accentrato che ha il sistema di giustizia costituzionale impediscono al giudice comune di trarre dalla dichiarata illegittimità costituzionale di una disposizione l'implicita illegittimità e la conseguente, automatica inefficacia di altre disposizioni. Per le stesse ragioni, la sopravvenienza di una norma costituzionale determina, rispetto alle preesistenti norme ordinarie, un problema di compatibilità che, intercorrendo tra norme di rango diverso, si risolve in una questione di legittimità costituzionale. Non diversamente, quando, per effetto di un rapporto tra norme che può assumere varie forme tipologiche (sulle quali è inutile soffermarsi in questa sede), una decisione di accoglimento della Corte provochi l'incostituzionalità di altre disposizioni, la conseguente loro caducazione non può essere dichiarata che da una specifica pronuncia della Corte; e ciò in armonia col vigente sistema di giustizia costituzionale, anche per garantire alla dichiarazione di illegittimità una generale efficacia, in vista di esigenze di certezza e di sostanziali ragioni di eguaglianza.

Ne discende che nei casi in cui la Corte non estenda con autonoma decisione l'oggetto della sua pronuncia ad altre disposizioni oltre a quella impugnata (così come appunto è avvenuto nell'ipotesi che qui interessa), l'eventuale invalidità derivata di altre norme non può farsi valere se non in forza di una nuova pronuncia della Corte, sollecitata

dalla proposizione di una nuova, specifica questione di legittimità costituzionale.

Deve tuttavia riconoscersi che non compete al giudice della costituzionalità, bensì a quello ordinario investito dal processo di merito accertare quali conseguenze, diverse dall'incostituzionalità derivata, possa aver prodotto, sul piano normativo, la decisione di accoglimento; e non è dubbio che una delle conseguenze che le decisioni di accoglimento possono determinare è quella di rendere inoperanti e quindi inapplicabili altre disposizioni di legge, legate da un intrinseco rapporto di dipendenza con quella dichiarata costituzionalmente illegittima. Ciò avviene certamente in relazione alle disposizioni che assumono a loro contenuto esclusivo, attraverso un rinvio ricettizio, quella caducata dalla Corte costituzionale o che trovino in essa il loro indispensabile presupposto; e così, ad esempio, può certamente ritenersi avvenuto, proprio per effetto della sentenza n. 131 del 1979 della Corte, con riguardo alla norma dell'art. 78 u. co. del codice penale che, per l'ipotesi di concorso di reati, determina la misura massima della pena detentiva in cui devono essere convertite le concorrenti pene pecuniarie, in caso di insolvibilità del condannato, e che ovviamente non può più trovare applicazione, ora che è venuta meno la possibilità stessa di conversione delle pene pecuniarie.

In questi ed in altri consimili casi, spetta al giudice comune risolvere le questioni che attengono all'applicazione della legge, e quindi accertare la sopravvenuta cessazione di efficacia di quelle disposizioni che siano state rese inoperanti dalla pronuncia costituzionale; ma, al di là di ogni ulteriore tentativo di esemplificazione, deve essere ben chiaro che il fenomeno accennato, in sostanza assimilabile, per quanto attiene agli effetti, a quello dell'abrogazione tacita, può verificarsi soltanto in quei casi (certo non frequenti), in cui tra la disposizione dichiarata illegittima ed altre disposizioni esista un collegamento tanto intenso da determinare l'impossibilità giuridica di dare a queste ultime concreta attuazione, in quanto il loro contenuto normativo sia divenuto insuscettibile di seguitare ad avere efficacia, una volta venuta meno la norma colpita dalla sanzione di incostituzionalità.

Ciò posto, non può dirsi davvero, contrariamente a quanto si assume nel ricorso ed è presupposto dalle ricordate decisioni di questa Corte, che la sentenza n. 131 del 1979 della Corte costituzionale abbia prodotto un simile effetto caducatorio sulla previsione normativa concernente i limiti a cui è subordinata la possibilità di concedere la sospensione condizionale, in relazione alle pene pecuniarie (sole o congiunte a quella detentiva); né può dirsi che per questa parte l'art. 163 presenti vizi di legittimità, per derivazione dalla decisione di accoglimento della

Corte costituzionale, così da richiedere che la questione sia rimessa all'esame del giudice della costituzionalità delle leggi.

La tesi della parziale caducazione dell'art. 163 c.p., come conseguenza diretta della sentenza n. 131 del 1979 della Corte costituzionale o come effetto di un vizio di illegittimità derivata, muove dal rilievo che i limiti quantitativi che ostano alla concessione della sospensione condizionale delle pene pecuniarie troverebbero la loro ragione esclusiva nella convertibilità della pena pecuniaria in pena detentiva; con la conseguenza che, venuta meno tale possibilità, sarebbero divenuti inoperanti anche i limiti suddetti e perciò la sospensione condizionale non troverebbe più ostacoli nella quantità della pena pecuniaria inflitta congiuntamente a quella detentiva.

Senonché, l'art. 136 c.p. ora dichiarato costituzionalmente illegittimo aveva l'unico scopo di sancire che le pene della multa e della ammenda, non eseguite per insolvibilità del condannato, si convertivano, rispettivamente, nella reclusione e nell'arresto; ma per l'applicazione del meccanismo di conversione, e cioè per stabilire la concreta misura della pena detentiva da eseguire, occorreva far ricorso a un'altra disposizione, di più generale portata, quella dell'art. 135 c.p., secondo cui, « quando, per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un ragguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando cinquemila lire o frazione di cinquemila lire, per ogni giorno di pena detentiva ». Si tratta, come si vede, di una norma che opera una comparazione quantitativa tra le pene dell'uno e dell'altro genere, non già al fine pratico della sostituzione dell'uno alle altre nella fase dell'esecuzione, bensì in termini astratti e meramente ipotetici, in funzione di ogni effetto giuridico, rispetto a cui l'accennata operazione di ragguaglio si renda necessaria, per il concreto funzionamento di specifici istituti, sostanziali o processuali. Tra questi istituti rientrava, come si è detto, la conversione delle pene pecuniarie; ma altre norme, oltre a quella dell'art. 136, sicuramente comportano, nel vigente sistema, la necessità di far riferimento al criterio di ragguaglio previsto dall'art. 135, e tra esse si possono ricordare, a titolo esemplificativo, e senza pretese di completezza; quelle dell'art. 37 c.p., secondo cui le pene accessorie temporanee, in mancanza di una diversa previsione legislativa, hanno una durata eguale a quella della pena pecuniaria « che dovrebbe scontarsi nel caso di conversione per insolvibilità di condannato »; quella dell'articolo 99, u. co. c.p., per cui l'aumento di pena conseguente alla recidiva non può mai superare il cumulo delle pene risultante dalle condanne precedenti e non può dunque superare, quando le condanne precedenti abbiano ad oggetto pene pecuniarie, la durata che queste ultime avrebbero avuto se commisurate alla pena detentiva (v. in questo senso, tra le altre, Cass. 4 marzo 1976, Rezza, in Giust. pen. 1978, II, 140); quella

dell'art. 137 c.p. che, disponendo la detrazione dell'ammontare della pena pecuniaria dalla carcerazione preventiva, evidentemente richiede che si proceda ad un'operazione di ragguaglio tra pene pecuniarie e detentive; quella ancora dell'art. 515, terzo comma, c.p.p., concernente il divieto della *reformatio in pejus*, e per la quale, secondo la costante interpretazione di questa Corte, il giudice di appello può sostituire la pena pecuniaria a quella detentiva inflitta dal primo giudice, ma deve contenerla, ragguagliandola alla pena detentiva, negli stessi limiti quantitativi di quest'ultima.

Si deve infine ricordare, per la sostanziale analogia della materia, che a proposito del perdono giudiziale, la legge (art. 19 r.d. 20 luglio 1934, n. 1404, sulla istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni e art. 169 del codice penale) prevede esplicitamente, anche per il caso di pene congiunte, un limite fisso e prestabilito della pena pecuniaria, oltre il quale il beneficio non può essere concesso, e che lo stesso avviene, per il caso di condanna alla sola pena pecuniaria, anche riguardo alla non menzione nel certificato del casellario (art. 175 c.p.). In relazione a quest'ultimo beneficio, invece, l'art. 175 ne stabilisce il limite di concessione, per l'ipotesi di pene congiunte, con una formula che è sostanzialmente identica a quella dell'art. 163, e che non può essere qui interpretata se non come la previsione di un criterio astratto di ragguaglio, al di fuori di ogni riferimento alla conversione della pena pecuniaria, posto che quello della non menzione è un istituto che non attiene, per sua natura, all'esecuzione della pena.

Risulta confermato dagli esempi che si sono fatti come la disposizione dell'art. 135 si collochi, rispetto a quella dell'art. 136, su un piano del tutto diverso, concretandosi in uno strumento di comparazione astratta tra le pene dei due generi, diretto a consentire l'applicazione di una serie di norme sostanziali e processuali e, tra le altre, prima della sentenza della Corte Costituzionale, anche di quella dell'art. 136.

Ma se tale è il contenuto dell'art. 135 e tale è il suo rapporto con l'articolo 136, non è dubbio che alla decisione della Corte Costituzionale, in quanto limitata alla dichiarazione di illegittimità della conversione in pena detentiva della pena pecuniaria, non può attribuirsi nessuna incidenza sull'art. 135, in relazione ai casi in cui il ragguaglio tra i due generi di pena si renda necessario, per finalità diverse da quella dell'esecuzione delle pene pecuniarie.

Anche dopo la caducazione dell'art. 136, resta cioè operante nel sistema la possibilità di procedere alla comparazione tra pene pecuniarie e detentive e dunque la necessità di farvi ricorso, tutte le volte che la legge assuma il ragguaglio tra i due generi di pena, come un mero criterio di calcolo inteso a trasformare in omogenee, entità non omo-

genee, in vista di effetti giuridici diversi da quello dell'esecuzione delle pene pecuniarie.

Valutate con riferimento a questo quadro normativo, le disposizioni dell'art. 163 c.p., concernente i limiti entro cui è ammessa la sospensione condizionale delle pene pecuniarie (sole o congiunte a quelle detentive) appaiono prive di ogni collegamento con la norma ora caducata dall'art. 136, ma risultano al contrario corredate all'art. 135 c.p., di cui rappresentano un'ulteriore ipotesi applicativa, insieme a quelle prima ricordate.

È vero che l'art. 163, parlando in tutti i suoi commi di « pena pecuniaria... convertita a norma di legge », sembra alludere all'effettiva conversione in pena detentiva della pena pecuniaria; ma per apprezzare nel suo giusto significato (anche meramente letterale) una così labile traccia, bisogna anzitutto tener conto che quella dell'art. 163 è una formula tralaticia, ripetuta pressoché pedissequamente nel codice di procedura penale del 1913, poi in quello penale del 1930 e quindi nelle successive leggi di modifica, dopo che la legge 26 giugno 1904, n. 267 l'aveva usata per la prima volta, introducendo nel nostro ordinamento la sospensione condizionale della pena. Il codice penale allora vigente, però, a differenza di quanto avrebbe fatto in seguito il nuovo codice, contemplava il ragguaglio tra pene pecuniarie e pene detentive soltanto a proposito della conversione delle pene, come uno strumento indispensabile per darvi attuazione (art. 19 e 24), ed era perciò inevitabile (o almeno comprensibile) che la legge del 1904, perseguendo l'obiettivo di rendere comparabili entità non omogenee, facesse riferimento alla conversione e cioè al solo istituto che, secondo il codice, comportava la necessità di quella comparazione e ne rendeva palesi gli effetti anche nel risultato pratico. Ciononostante, la formula usata dal codice vigente, attraverso l'impiego nella proposizione principale del condizionale « priverebbe » (della libertà personale), mette chiaramente in evidenza come il richiamo alla conversione abbia il valore di una mera ipotesi concettuale e non già di rinvio a un fenomeno verificatosi (o che debba verificarsi).

La formula cioè si esprime nei termini di un giudizio ipotetico, in cui la parola convertita non può indicare un fatto già avvenuto o che debba avvenire, in quanto (dato l'uso successivo del condizionale) deve intendersi proceduta da un'ellissi, resa necessaria dalla struttura stessa della frase, con cui si sottintendono le parole « se dovesse essere », o altre del genere, idonee a chiarire come quella della conversione sia soltanto un'ipotesi astratta, fatto all'unico scopo di trovare un termine di raffronto e di permettere quindi, attraverso un'operazione di ragguaglio, la determinazione quantitativa della pena pecuniaria, che ne impedisce la sospensione condizionale.

Ma se ciò è chiaro, già dal punto di vista letterale, è sul piano logico e sistematico che l'accennata interpretazione trova ulteriore e irrefutabile conferma.

Secondo le disposizioni vigenti, la pena pecuniaria si esegue, mediante l'ottemperanza all'ordine di pagamento ovvero mediante l'espropriazione dei beni mobili e immobili del condannato; anche prima della sentenza della Corte Costituzionale, era questo il modo ordinario di esecuzione della pena pecuniaria, in quanto solo nel caso che fosse stata accertata in sede esecutiva l'insolvibilità del condannato, la multa e l'ammenda venivano convertite in pena detentiva. Il giudice perciò, quando pronunciava la condanna, non era affatto tenuto ad accertare se ricorressero, in relazione al caso concreto, i presupposti della conversione della pena, e ciò anche per l'incidenza che potevano avere sulla necessità di sostituzione della pena pecuniaria, i possibili, successivi mutamenti delle condizioni economiche del condannato.

In altri termini, nel momento della condanna, le vicende connesse ai concreti modi di esecuzione della pena pecuniaria rappresentavano (come tuttora rappresentano) un'eventualità futura e nemmeno prevedibile, con la conseguenza che la conversione (e la stessa convertibilità) della pena pecuniaria erano eventi irrilevanti e dunque privi di ogni influenza rispetto alla decisione concernente la sospensione condizionale. Altre valutazioni, del tutto estranee alla concreta esecuzione della pena inflitta, condizionano il provvedimento di sospensione, e non occorre pertanto aggiungere altro, per escludere, dal punto di vista logico, che l'art. 163 potesse far riferimento all'effettiva conversione della pena pecuniaria e per concludere che il ragguaglio tra l'uno e l'altro genere di pena è imposto all'unico scopo di stabilire, sia pure indirettamente, un limite quantitativo alla possibilità di sospensione della pena pecuniaria; ciò non diversamente da quanto avviene, come si è visto, in modo diretto, per esplicita disposizione di legge, riguardo ad altri istituti, in qualche misura analoghi a quello della sospensione condizionale, quali sono il perdono giudiziale e la non menzione della condanna nel certificato del Casellario.

Né potrebbe essere altrimenti, in relazione alla funzione che adempie la sospensione condizionale della pena.

In effetti, la sospensione comporta la rinuncia all'applicazione della pena inflitta dal giudice e la conseguente possibile estinzione del reato, allorché non si verifichino le condizioni per la revoca della misura. Quando la pena irrogata in concreto non superi determinati limiti, la legge presume che l'esecuzione della sanzione possa risultare socialmente sproporzionata rispetto all'obiettiva gravità del reato commesso, e perciò affida al giudice il compito di accertare, nell'esercizio del suo potere discrezionale, quale delle due possibili soluzioni (esecuzione o

sospensione) sia quella più utile, per le finalità della prevenzione speciale e del recupero del reo.

In questa prospettiva, non può dubitarsi che la sospensione condizionale, specie nell'evoluzione che l'istituto ha avuto nella legislazione più recente, tenta anzitutto di evitare i danni derivanti dalle pene detentive brevi, sottraendo i responsabili di reati puniti non gravemente agli influssi deleteri che possono avere brevi periodi di carcerazione, come spinta ulteriore e definitiva al delitto; ma è altrettanto certo che non può ridursi a questa la funzione della sospensione condizionale, una volta che essa può avere ad oggetto non soltanto le pene detentive, ma anche le pene pecuniarie, e non solo se congiunte a quelle detentive, ma pure se applicate da sole. Queste pene, come già si è accennato, trovavano anche prima della sentenza della Corte Costituzionale, il loro modo ordinario di esecuzione nell'adempimento (volontario o coatto) di una prestazione pecuniaria, ed è dunque innegabile che, rispetto ad esse, fosse proprio questo l'effetto, e non già quello futuro e incerto della carcerazione che la sospensione condizionale tendeva in primo luogo ad evitare. Correlativamente, l'inammissibilità della sospensione condizionale nei casi in cui la pena pecuniaria superi certi limiti, deve ritenersi giustificata non già dal carattere della convertibilità che aveva la pena pecuniaria, bensì soltanto dall'intento di evitare che, per effetto di una decisione del giudice, possa non avere concreta attuazione la sanzione inflitta e quindi l'obbligo del condannato di pagare la somma stabilita, quando essa raggiunga determinati livelli quantitativi. Anche con riguardo alle pene pecuniarie, come rispetto a quelle detentive, la legge, nel quadro delle complesse finalità preventive e repressive che persegue, considera più utile l'eventuale, mancata esecuzione della pena, solo quando essa rimanga al di qua di certi limiti; mentre quando questi limiti siano superati, presume che il reato commesso, per la sua obiettiva gravità, meriti in ogni caso la concreta esecuzione della pena, nella sua forma ordinaria, se si tratta di pena pecuniaria, dell'adempimento della relativa prestazione. È perciò evidente, anche da questo punto di vista, come le disposizioni dell'art. 163, non possano avere altro significato che quello di determinare l'entità delle pene pecuniarie, oltre la quale la sospensione non è ammessa; con l'unica differenza, rispetto alle norme analoghe prima citate che il limite è fissato (come si è già accennato), in forma indiretta, attraverso la comparazione alla pena detentiva, così da assicurare un identico trattamento ai reati puniti con l'uno o l'altro tipo di pena e da consentire, in caso di pene congiunte, l'applicazione della sospensione negli stessi limiti in cui essa sarebbe stata possibile se fosse stato applicabile uno solo dei due generi di pena.

Deriva da tuto ciò che si è detto che l'art. 163 c.p., quando dispone che il giudice può ordinare la sospensione condizionale della pena pecu-

niaria, nei casi in cui essa, sola o congiunta alla pena detentiva e convertita a norma di legge, priverebbe il condannato della libertà personale per un tempo stabilito, si limita a sancire che, ai sensi e nei termini previsti dall'art. 135 c.p., venga effettuato un ragguaglio astratto e ipotetico tra l'uno e l'altro genere di pena, non già ai fini o in vista della conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, ma all'unico effetto giuridico di consentire, attraverso una mera operazione di calcolo aritmetico, la determinazione della quantità di pena pecuniaria, rispetto a cui è ammessa la sospensione condizionale.

Ma se è così, alla sentenza della Corte costituzionale non può evidentemente riconoscersi nessun effetto, in termini di invalidità derivata, sulle disposizioni dell'art. 163 c.p., posto che esse hanno riferimento, come si è visto, non già alla norma dell'art. 136, bensì a quella dell'articolo 135 c.p.

Anche dopo l'eliminazione del sistema della possibilità di conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, la previsione legislativa di un limite quantitativo all'ammissibilità della sospensione condizionale della pena pecuniaria (sola o congiunta a quella detentiva) conserva in relazione ai parametri costituzionali, una perdurante validità.

Nella sua sentenza, la Corte costituzionale ha chiaramente ribadito, in linea con la sua precedente decisione n. 12 del 1966, la legittimità costituzionale dell'adozione di pene pecuniarie, rilevando che esse, accanto all'inconveniente di una diseguale afflittività, presentino tuttavia il vantaggio di una minore incidenza sulla posizione e sull'inserimento sociale del condannato. La Corte d'altra parte ha dichiarato l'incostituzionalità della norma sulla conversione, soprattutto in considerazione dell'effetto che essa comportava della traslazione della pena dai beni alla persona del condannato insolvibile; ed ha quindi sottolineato come l'esigenza di assicurare, almeno in via tendenziale, un'uguale possibilità di applicazione delle sanzioni previste dalla legge a carico di tutti gli autori dei medesimi illeciti può essere soddisfatta, non già con l'eliminazione della pena pecuniaria dal sistema, ma con l'adozione da parte del legislatore di opportuni strumenti normativi, idonei a surrogarla, nei casi di impossibilità dell'adempimento, senza bisogno di ricorrere al carcere.

In questo modo, la Corte, superando un'affermazione incidentalmente contenuta nella sua precedente sentenza in materia (n. 29 del 1962), secondo cui dall'eliminazione della possibilità di conversione sarebbe derivata una situazione di disuguaglianza per i condannati solvibili, ha in sostanza messo in evidenza come la sanzione pecuniaria resti idonea, anche dopo l'esclusione della sua conversione, ad adempiere le funzioni proprie della pena; ed in effetti non si può negare che la pena pecuniaria, data l'afflittività che la connetta soprattutto in relazione ad alcuni tipi di reato, è certamente in grado di assolvere, come le pene

detentive, a una funzione non solo di prevenzione speciale e quindi di rieducazione, attraverso il recupero sociale del reo per via di intimidazione.

Proprio in vista di ciò, non sono infrequenti i casi, in cui l'ordinamento ricorre alla pena pecuniaria per sanzionare fatti penalmente illeciti e tra gli altri, specie quelli in cui prevalgono motivi di lucro o che siano comunque connessi ad attività economiche. Molti reati di grande rilievo sociale, come i reati tributari e quelli valutari, comportano l'applicazione (anche e talora prevalentemente) di pene pecuniarie, mentre nei tempi più recenti si va altresì affermando la tendenza a sostituire con le pene pecuniarie le pene detentive di breve durata.

In questo contesto normativo, l'esclusione della sospensione condizionale per le pene pecuniarie che superino determinati limiti quantitativi risponde pienamente alle esigenze connesse alle finalità che deve avere la pena, secondo i principî costituzionali. L'entità della pena è come tale un indice del disvalore sociale del reato e perciò la previsione di inammissibilità della sospensione, in base al criterio della gravità della sanzione, appare oggi tanto più giustificata, in quanto altrimenti, data l'impossibilità di convertire le pene pecuniarie, si attenuerebbe ulteriormente la loro funzione di prevenzione generale e speciale; e ciò non soltanto rispetto ai reati che sono puniti unicamente con la pena pecuniaria e che tuttavia possono essere lesivi, come avviene per quelli prima indicati, di rilevanti interessi sociali, ma anche rispetto ai reati che comportano l'applicazione di pene congiunte, posto che in questo caso l'aggiunta della pena pecuniaria a quella detentiva è di per se stessa espressione di una connotazione legislativa di maggiore sfavore.

D'altro canto, nel momento della pronuncia della condanna, e quindi dell'accertamento concernente l'ammissibilità della sospensione, la situazione dei condannati non si presenta sotto nessun aspetto diversa, appunto perché in quel momento non possono (e non debbono) venire in considerazione le loro condizioni di solvibilità, e non è in relazione ad esse, come prima si è detto, che la legge fissa i limiti quantitativi di pena, entro cui è possibile la sospensione. Resta così in pieno assicurato il rispetto del principio di eguaglianza di fronte al reato e alla pena, mentre, nella fase successiva dell'esecuzione, è la stessa esclusione della convertibilità, ora sancita dalla Corte costituzionale, ad impedire che il condannato possa subire, a causa delle sue condizioni economiche, un sacrificio diverso e più grave rispetto a quello naturalmente connesso all'obbligo di adempimento della prestazione pecuniaria, che la condanna comporta.

Perciò la parificazione della pena pecuniaria, a quella detentiva, ai fini del divieto della sospensione condizionale, rappresenta una scelta non irrazionale di politica legislativa, che trova un ragionevole motivo

nella funzione stessa della pena pecuniaria e che dunque non appare censurabile in termini di costituzionalità.

Alla stregua delle esposte considerazioni, deve conclusivamente affermarsi che (anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 1979, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle norme concernenti la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva, ai fini dell'ammissibilità della sospensione condizionale della pena, si deve continuare a tener conto della pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva, secondo la previsione delle disposizioni dell'art. 163 del codice penale).

Il ricorso di conseguenza deve essere rigettato. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI, 9 giugno 1980, n. 2240 - *Pres.* Tafuri - *Rel.* Dattiloni - *P.M.* Moscarini (diff.) - ric. Solimeni Mario (Avv. Stato Di Tarsia).

Procedimento penale - Sospensione condizionale della pena - Presunzione di astensione da ulteriori reati - Valutazione dell'atteggiamento susseguente al reato - Presunzione sfavorevole - Deve risultare da comportamenti espressi.

(c.p., art. 164).

Nella valutazione del presumibile comportamento futuro dell'imputato agli effetti dell'art. 164 *c.p. può valere dar peso all'atteggiamento susseguente al reato, ma sempreché questo risulti « ex actis » e non si possono perciò trarre argomenti di presunzione sfavorevoli per l'imputato per il semplice fatto che manchino al riguardo elementi di giudizio* (*riferimento al caso di specie*) (1).

MOTIVI DELLA DECISIONE

(*omisiss*) Il primo motivo concernente i compiti facenti capo all'imputato, nella sua qualità di preposto all'attività dell'autoparco dell'ANAS, compartimento di Napoli, non può non essere disatteso.

Il Pretore esattamente ha ritenuto che le violazioni delle norme di prevenzione infortuni, accertate dall'Ispettorato del Lavoro, nell'officina-

(1) Il caso esaminato dalla Suprema Corte è sufficientemente chiarito dalla riportata motivazione: il Pretore, con una severità degna di miglior causa, aveva statuito che all'imputato, capo sezione dell'A.N.A.S., non poteva essere concessa la sospensione condizionale della pena perché non aveva provato di aver osservato le indicazioni degli Ispettori del Lavoro e quindi non era possibile presumere che si sarebbe astenuto dal commettere altri reati. Ciò valeva a dire che, contestati i reati p. e p. dalle norme sulla prevenzione degli infortuni sul lavoro,

garage dell'ANAS, sono da ricordarsi a fatto e colpa del Solimeno, giacché a lui, quale, capo sezione tecnico, ed addetto all'autoparco spettavano i compiti di sorveglianza di tutte le attività inerenti all'esercizio, alla gestione e alla manutenzione dei locali, delle attrezzature e dei macchinari fissi e mobili in dotazione dell'autoparco, secondo la normativa dettata dalla Direzione Generale dell'ANAS, allegata agli atti.

Quanto alle censure mosse dal ricorrente, in ordine alle singole violazioni, oggetto della lunga contestazione, osservasi che esse si traducono in una critica della motivazione della sentenza, fondata esclusivamente su considerazioni di merito, che non possono trovare tutela, non rientrando in nessuno dei vizi di legittimità compresi nell'elencazione tassativa di cui all'art. 524 c.p.c. In sostanza, mediante il vizio di motivazione, il ricorrente mira ad ottenere un'inammissibile rivalutazione dei fatti e delle prove, in contrasto con l'accertamento insindacabilmente compiuto dal giudice di merito, la cui motivazione contiene una chiara dimostrazione logica e giuridica della decisione adottata, informata alle sicure risultanze dei verbali di accertamento, ampiamente confermati in udienza.

Anche l'assoluzione per insufficienza di prove dai reati di cui alle lettere d), e) ed f) è sorretta da ineccepibile ragionamento logico-giuridico, in quanto il giudice, di fronte al contrasto fra elementi a favore ed

---

il contravventore non soggiaceva soltanto al conseguente processo penale, né all'obbligo di non commetterne altri — affermazioni entrambe esattissime — ma sarebbe stato altresì obbligato a dare la prova positiva di aver ovviato, prima della sentenza pretorile, alle denunciate violazioni di norme per poter usufruire del beneficio della sospensione condizionale della pena: questa sorta di mostruoso giudizio di ottemperanza, preventivo e pregiudiziale, implicitamente contenuto nella sorprendente decisione del Pretore, é il frutto di un evidente errore di diritto e bene è stato censurato dalla Suprema Corte.

Occorre infatti, se non si vuole snaturare la norma, che la sussistenza dei requisiti per la concessione del beneficio venga valutata in base a comportamenti espressi, senza stravolgere questi in un inammissibile onere di prova a carico dell'imputato, che comporterebbe a sua volta una sorta di privatizzazione del processo penale. V. infatti: Cass. 29 aprile 1978, n. 456, m. 138.790, che ha statuito che la presunzione che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati non deve essere frutto di arbitraria congettura, ma deve essere desunta dai criteri prescritti dall'art. 133 c.p. — V. la ancor più significativa decisione della Suprema Corte (Sez. VI, 24 marzo 1978, n. 132, m. 138,412) con la quale è stato nettamente distinto il comportamento processuale dell'imputato, valutabile nella sua rigorosa obiettività ai fini della concessione della sospensione condizionale della pena, dall'esercizio del suo diritto di difesa che può legittimamente esplicarsi anche in un « totale diniego dei fatti, tanto radicale quanto assurdo », senza che su ciò possa essere motivata l'omessa concessione del beneficio.

Sulla sospensione condizionale della pena, v. in questa *Rassegna*, De Carlo, 1966, I, 739; 1967, I, 176 in tema di interpretazione delle disposizioni modificatrici dell'art. 164 c.p. di cui alla L. 24 aprile 1962, n. 191.

P.D.T.

elementi probatori sfavorevoli all'imputato, relativamente alla macchina elettrosmerigliatrice non ha trovato la possibilità di una prevalenza degli uni rispetto agli altri, ed è perciò pervenuto legittimamente ad un convincimento di dubbio, che si sottrae ad ogni censura.

Merita invece accoglimento il motivo di ricorso inerente al diniego della sospensione condizionale della pena.

Invero il giudizio di prognosi infausta cui è giunto il Pretore, relativamente alla futura condotta dell'imputato, non è sorretto da motivazione adeguata, che dia la giustificazione logica e giuridica della decisione negativa adottata.

Il Pretore, in realtà, ha tratto una presunzione contraria al ravvedimento dell'imputato, in base alla considerazione che questo non aveva dato la prova di avere adempiuto alle istruzioni impartite dal verbalizzante Ispettore del Lavoro.

Indubbiamente, nella valutazione del presumibile comportamento futuro dell'imputato, agli effetti dell'art. 164 c.p., può valere dare peso all'atteggiamento susseguente al reato, ma sempreché questo risulti « ex actis » e senza trarre argomenti di presunzione sfavorevoli per l'imputato sol perché manchino al riguardo elementi di giudizio.

Nel caso particolare, date le condizioni di incensuratezza dell'imputato, il giudice per poter giungere al convincimento della ripetizione futura del reato da parte del medesimo, avrebbe dovuto essere sicuro della ferma decisione del colpevole di continuare nel suo atteggiamento di trasgressione delle norme antinfortunistiche e non era certo ragionevole presumere tale atteggiamento di disobbedienza, senza che ricorressero elementi di fatto seri univoci e concordanti.

Si impone pertanto il riesame del punto, previo annullamento della sentenza, con rinvio a giudice diverso.

PARTE SECONDA

QUESTIONI

Le più recenti sentenze della Corte di Giustizia sulla libera circolazione delle merci (settembre 1977 - aprile 1980) (*).

1. — Tre anni or sono, nell'esaminare la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle C.E. in tema di libera circolazione delle merci nell'arco del primo ventennio della sua attività (**), ritenemmo di poter evidenziare che la Corte avesse posto a fondamento comune delle sue pronunzie in materia:

a) che la libera circolazione delle merci è obiettivo primario dell'azione comunitaria, e per la sua reale operatività è necessario che l'interpretazione, sostanziale e non meramente formale, delle norme che la regolano sia tesa alla effettiva eliminazione degli ostacoli da chiunque e sotto qualunque forma posti, senza alcuna indulgenza per situazioni particolari che non siano espressamente previste come specifiche eccezioni;

b) che lo scopo può essere concretamente raggiunto solo attraverso la diretta applicazione delle norme comunitarie, attribuite ai singoli di diritti immediatamente tutelabili;

c) che particolari esigenze economiche e sociali, richiedenti soluzioni differenziate, possono trovare soddisfazione solo nell'ambito comunitario, e non con interventi unilaterali dei singoli Stati.

Questi principî hanno trovato ulteriore espressione e un più articolato sviluppo nell'ultimo triennio.

Sotto il primo profilo ricordiamo le sentenze con le quali la Corte ha riaffermato che le disposizioni del trattato relative alla soppressione degli ostacoli tariffari e commerciali agli scambi intracomunitari devono essere considerate come facenti parte di ogni organizzazione comune di mercato anche se il corrispondente regolamento non le riproduce espressamente, salve ovviamente le contrarie disposizioni ammesse dall'art. 38 n. 2 del trattato (1). Ma soprattutto ricordiamo la sentenza emessa nella nota controversia sui vini italiani importati in Francia (2) le cui statuizioni oltrepassano la sfera della libera circolazione delle merci, per ricomprendere tutti i settori di attività contemplati nel trattato. Risolvendo il problema a monte (e senza quindi occuparsi della concreta misura adottata dalla Francia a limitazione dell'importazione dei vini italiani),

(*) Tratto da intervento svolto nell'incontro di studio tenutosi a Siena nei giorni 20-21 giugno 1980, in occasione della pubblicazione degli *Atti del convegno internazionale di studio* (Siena, 15-16-17 settembre 1977), sul tema « POLITICHE COMUNITARIE E GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA » (Tipografia Senese, Siena, 1980), a cura dell'Associazione italiana dei giuristi europei e dell'Università degli Studi di Siena. Pubblicazione autorizzata a cura del Comitato organizzatore del Convegno.

(**) Nel volume degli Atti di cui alla precedente nota, pag. 29, e in questa *Rassegna*, 1978, II, 1.

(1) Sentenze 29 novembre 1978, nella causa 83/78, REDMOND, in *Racc.* 1978, 2347; 29 marzo 1979, nella causa 118/78, MEIJER, in *Racc.* 1979, 1387, e nella causa 231/78, COMMISSIONE c. REGNO UNITO, in *Racc.* 1979, 1447; 26 giugno 1979, nella causa 177/78, MC CARREN, in *Racc.* 1979, 2161; 6 novembre 1979, nelle cause 16-20/79, DANIS; e numerose altre.

(2) Sentenza 20 aprile 1978, nelle cause 80-81/77, RAMEL, in *Racc.* 1978, 927, e in questa *Rassegna*, 1978, I, 311, con nota.

la Corte ha dichiarato incompatibile con il divieto di cui all'art. 13 n. 2 del trattato una norma del Consiglio delle C.E. che attribuiva agli Stati membri il potere di istituire una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, dopo la fine del periodo transitorio, fino all'attuazione dell'organizzazione comune di mercato del settore in questione. La Corte ha precisato che neanche le istituzioni della Comunità hanno il diritto, dopo la fine del periodo transitorio, di instaurare o consentire ostacoli agli scambi intracomunitari, pur se le misure adottate fossero basate su criteri obiettivi e di conseguenza non avessero caratteri discriminatori: « gli ampi poteri attribuiti alle istituzioni comunitarie per l'orientamento della politica agricola comune — ha detto la Corte — devono essere esercitati nella prospettiva dell'unità di mercato, il che esclude la legittimità di qualsiasi provvedimento che comprometta l'abolizione, fra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative o delle tasse e misure di effetto equivalente; qualsiasi menomazione dei risultati raggiunti dalla Comunità in materia di unità di mercato rischierebbe di scatenare spinte disintegrative, in spregio agli obiettivi di graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, enunciati all'art. 2 del trattato ». È interessante notare che qui la Corte ha espressamente escluso che, invece, gli importi compensativi monetari possano essere qualificati tasse di effetto equivalente ai dazi doganali: gli importi compensativi monetari — dice la Corte — sono giustificati « unicamente dalla necessità di correggere gli effetti delle variazioni dei tassi di cambio che, in un sistema di organizzazione dei mercati dei prodotti agricoli basato su prezzi comuni, sono atte a provocare perturbazioni negli scambi di tali prodotti, e tendono quindi a garantire, per quanto possibile, il mantenimento di normali correnti di scambio, ad onta dell'impatto di politiche monetarie divergenti, che gli Stati membri, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 105 del trattato, non hanno ancora provveduto a coordinare » (3).

Nel campo della preminenza del diritto comunitario la Corte ha fatto altri, decisivi passi in avanti. Si tratta di sentenze che hanno una portata generale, ben oltre l'ambito della libera circolazione delle merci, ma non a caso — ad ulteriore dimostrazione della sua vastità ed importanza — proprio in esso sono state pronunciate. Ci riferiamo in primo luogo alla notissima sentenza 9 marzo 1978, nella causa 106/77, SIMMENTHAL (in *Racc.*, 1978, 629, e in questa *Rassegna*, 1978, I, 179, con nota di MARZANO, *Sui rimedi consentiti dall'ordinamento nazionale per la eliminazione del contrasto con la normativa comunitaria di successive ed incompatibili disposizioni di diritto interno*), nella quale la Corte ha statuito che il giudice nazionale, incaricato di applicare, nell'ambito della propria competenza, le disposizioni di diritto comunitario, ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale. La decisione, che si pone in netta antitesi con quanto ritenuto in Italia dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale, ha dato luogo, come è noto, a molte discussioni e il contrasto non è stato ancora risolto. In secondo luogo, con altrettanto interesse vanno segnalate le più recenti sentenze sulla restituzione di somme indebitamente percepite in forza di una norma nazionale contraria al diritto comunitario, dove la Corte ha statuito che l'efficacia diretta dell'art. 13 n. 2 del trattato implica la possibilità di proporre dalla fine del periodo transitorio, alle autorità

(3) Cfr. anche la sentenza 25 maggio 1978, nella causa 136/77, RACKE, *Racc.* 1978, 1245.

amministrative o giurisdizionali degli Stati membri, a seconda dei casi, ricorsi diretti contro tasse nazionali di effetto equivalente a dazi doganali, o domande di rimborso di dette tasse, anche per il periodo anteriore al momento in cui tale qualificazione è risultata dalla interpretazione data dalla Corte stessa nell'ambito dell'art. 177 del trattato. Peraltro, ha precisato la Corte, spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro di determinare a quali condizioni i contribuenti possano contestare l'errata imposizione o reclamarne il rimborso, purché tali condizioni non siano meno favorevoli di quelle relative ad analoghi ricorsi di natura interna e non rendano praticamente impossibile l'esercizio dei diritti attribuiti all'ordinamento giuridico comunitario; né il diritto comunitario impedisce che i giudici nazionali tengano conto, conformemente al proprio diritto interno, della possibilità che tasse indebitamente percepite abbiano potuto essere incorporate nei prezzi dell'impresa assoggettata alla tassa e trasferite sugli acquirenti (4).

Infine, per quanto attiene a quel principio che potremmo definire del divieto di autotutela da parte degli Stati membri, merita segnalazione una pronuncia della Corte che, dichiarando contraria all'art. 30 del trattato una restrizione all'importazione di carni ovine da paesi terzi e da paesi membri disposta dalla Francia, ha ribadito che uno Stato membro, il quale lamenti che, in difetto di una organizzazione comune di mercato in un settore, i suoi prodotti non sono tutelati, anche in considerazione di pretese inadempienze di altri Stati membri che tutelano i propri prodotti concorrenziali, non può ricorrere, nell'ambito della propria organizzazione di mercato, a misure restrittive dell'importazione, spettando solo alle istituzioni della Comunità, cui lo Stato membro può ricorrere, adottare i provvedimenti necessari al fine di trovare, nell'ambito comunitario, una soluzione complessiva al problema in questione (5).

2. — Oltre a queste pronunzie che enunciano princìpi di carattere generale, nel triennio ora considerato la Corte ha emesso numerosissime altre sentenze sui problemi del libero scambio delle merci, che, se spesso contengono mere riaffermazioni, in fattispecie concrete, di concetti già espressi, presentano talvolta profili nuovi di rilevante interesse.

Evitando una lunga ed inutile elencazione, ci limitiamo a segnalare alcune pronunzie che riteniamo più significative.

---

(4) Sentenze 27 marzo 1980, nella causa 61/79, DENKAVIT (in questo numero della *Rassegna*, I, 534, con nota di MARZANO, *La restituzione di somme indebitamente riscosse come forma di risarcimento rilevante nell'ambito dell'ordinamento comunitario*) e 27 febbraio 1980, nella causa 68/79, JUST. Con la sentenza 27 marzo 1980, nelle cause, 66, 127 e 128/79, SOC. MERID. IND. SALUMI (anch'essa in questa *Rassegna*, loc. cit.) la Corte ha statuito, parallelamente, che sono riscuotibili dalle amministrazioni nazionali le somme non riscosse per erronea interpretazione delle norme comunitarie, anche per i rapporti sorti anteriormente alla sentenza interpretativa della Corte, e che non sarebbe conforme al diritto comunitario una normativa nazionale speciale, relativa alla riscossione delle tasse e degli oneri comunitari, che attribuisse all'amministrazione nazionale, per la riscossione di dette tasse, poteri più limitati di quelli ad essa attribuiti per la riscossione di tasse o di oneri nazionali dello stesso tipo. In queste sentenze la Corte ha altresì precisato che in via eccezionale essa può essere indotta, però, nella sentenza stessa che risolve la questione di interpretazione, a limitare la possibilità per gli interessati di far valere la disposizione in tal modo interpretata per rimettere in discussione rapporti giuridici sorti o costituiti anteriormente (potere esercitato dalla Corte nella sentenza 8 aprile 1976, nella causa 43/75, DEFRENNE, in *Racc.* 1976, 455, e in questa *Rassegna*, 1976, I, 356, con nota).

(5) Sentenza 25 settembre 1979, nella causa 232/78, COMMISSIONE c. FRANCIA, in *Racc.*, 1979, 2729.

Riguardo alla *nozione di « merce »* ricordiamo che la Corte ha escluso che possono considerarsi merci, come tali sottoposte agli artt. 30-37 del trattato, non solo le monete in lega d'oro o d'argento che abbiano corso legale nello Stato, ma anche le monete d'oro come i « Krugerrand » che, pur essendo coniate in un paese terzo, circolano liberamente in uno Stato membro come equivalenti di moneta, in quanto veri e propri mezzi di pagamento. Sono merci, invece, le monete in lega d'argento non più in corso legale: e per esse il divieto di esportazione, volto a impedire la fusione o la distruzione in un altro Stato membro, è giustificato da motivi di ordine pubblico ai sensi dell'art. 36 del trattato, giacché attiene alla protezione del diritto di battere moneta, che per tradizione è ritenuto implicare interessi fondamentali dello Stato (6).

Sui *dazi doganali e le tasse di effetto equivalente* le più interessanti sentenze della Corte ci paiono quelle relative a diritti per controlli sanitari di carni importate da Paesi terzi (7). Qui la Corte osserva che gli obiettivi e le basi giuridiche non sono identiche per gli scambi con i paesi terzi e per l'interscambio comunitario: per quest'ultimo il divieto delle tasse di effetto equivalente è inteso a realizzare il principio fondamentale della libera circolazione delle merci, mentre nei confronti dei paesi terzi, la questione della riscossione di tali tasse dipende dai princìpi della politica commerciale comune e dall'esigenza di parificazione delle condizioni di importazione, derivante dall'istituzione della tariffa doganale comune. Il divieto è quindi incondizionato e assolto negli scambi intercomunitari, mentre la regolamentazione comunitaria può ammettere eccezioni e deroghe negli scambi esterni, purché si tratti unicamente di oneri aventi, in quanto tali, incidenza uniforme in tutti gli Stati membri sugli scambi considerati. E la deroga nella specie è stata individuata nell'esistenza del principio di non discriminazione, per cui, in attesa di un sistema comunitario relativo alle importazioni di carni fresche provenienti da paesi terzi, le disposizioni nazionali applicabili a tali importazioni non possono essere meno rigorose, né meno onerose, del regime previsto dalle disposizioni comunitarie per gli scambi interni della Comunità (8).

---

(6) Sentenza 23 novembre 1979, nella causa 7/78, THOMPSON, in *Racc.* 1978, 2247, e in questa *Rassegna*, 1978, I, 655, con nota di FAVARA, *I movimenti di capitali e le bilance dei pagamenti nel trattato C.E.E.*

(7) Sentenze 28 giugno 1978, nella causa 70/77, SIMMENTHAL, in *Racc.* 1978, 1453; 5 luglio 1978, nelle cause 137/77, NEUMANN, in *Racc.* 1978, 1623, e 138/77, LUDWIG, in *Racc.* 1978, 1645. Cfr. anche la sentenza 22 gennaio 1980, nella causa 30/79, WIGEI.

(8) Si segnalano, inoltre, la sentenza 29 giugno 1978, nella causa 142/77, LARSEN, in *Racc.* 1978, 1541, dove la Corte ha ritenuto che il tributo che colpisca le imprese che producono, importano o smerciano lavori di metalli preziosi, istituito per sopperire alle spese connesse al controllo su dette imprese e calcolato in base alla quantità di metallo prezioso da esse usato, non ha il carattere di dazio doganale all'esportazione, qualora si applichi, secondo gli stessi criteri, a tutte le imprese assoggettate al suddetto controllo, qualunque sia la provenienza o la destinazione dei prodotti; nonché la sentenza 29 marzo 1979, nella causa 222/78, BENEVENTI, in *Racc.* 1979, 1163, dove la Corte, confermando il suo precedente indirizzo, ha ancora una volta precisato che un contributo che rientra nel regime generale dei tributi interni gravanti tanto sui prodotti nazionali quanto sui prodotti importati, secondo gli stessi criteri, può costituire una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale all'importazione se è esclusivamente destinato a finanziare attività che tornano a specifico vantaggio del prodotto nazionale tassato, se vi è identità fra prodotto tassato e prodotto nazionale favorito e se gli oneri gravanti sul prodotto nazionale vengano integralmente compensati (nello stesso ordine di idee la sentenza 26 giugno 1979, nella causa 177/78, MC CARREN, già citata; questa regola trova applicazione anche nell'ambito dei monopoli commerciali, come quello dell'alcool in Germania, dove il gettito del dazio di consumo nazionale, applicabile indiscriminatamente al prodotto interno e al prodotto importato, è

3. — Più copiosa e articolata è la giurisprudenza della Corte in tema di *restrizioni quantitative all'esportazione e all'importazione e di misure di effetto equivalente*

Segnaliamo in particolare le sentenze emesse in materia di prezzi, dove la Corte ha ritenuto:

— che costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione il blocco dei prezzi disposto da una normativa nazionale che non consenta la rivalsa dell'aumento dei prezzi d'acquisto delle materie prime importate da altro Stato membro, se per tal motivo lo smercio dei prodotti importati sia reso impossibile o più difficile di quello dei prodotti nazionali (9);

— che analoghi effetti può avere un controllo dei prezzi disposto da una normativa nazionale, per cui venga imposto che degli aumenti da praticare sia preventivamente informata la pubblica autorità, con conseguente blocco dei prezzi *medio tempore* (10);

— che la fissazione di prezzi massimi ovvero di prezzi minimi, applicabili indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, non costituisce di per sé una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione, ma può costituirla se il prezzo massimo sia fissato ad un livello in ragione del quale lo smercio dei prodotti importati, per il loro maggior costo di produzione, sia reso impossibile o più difficile di quello dei prodotti nazionali, ovvero se il prezzo minimo sia fissato in modo da impedire che il minor costo di produzione del prodotto importato si ripercuota sul prezzo di vendita al consumatore, in tal modo venendo ad ostacolare lo smercio del prodotto importato (11) (12).

---

destinato in effetti a far fronte alle perdite subite dal monopolio nazionale, che deve corrispondere ai produttori interni un prezzo d'acquisto garantito più alto del prezzo con cui egli lo rivende sul mercato: cfr. sentenza 13 marzo 1979, nella causa 91/78, HANSEN, in *Racc.* 1979, 935).

(9) Sentenza 18 ottobre 1979, nella causa 5/79, DENKAVIT, in *Racc.* 1979, 3203.

(10) Sentenza 6 novembre 1979, nelle cause 16-20/79, DANIS.

(11) Sentenza 16 novembre 1977, nella causa 13/77, INNO B.M., in *Racc.* 1977, 2115; 24 gennaio 1978, nella causa 82/77, VAN TIGGELE, in *Racc.* 1978, 25.

(12) Fra le altre sentenze in materia segnaliamo:

— la sentenza 29 marzo 1979, nella causa 231/78, COMMISSIONE c. REGNO UNITO, in *Racc.* 1979, 1447, dove la Corte ha precisato che l'indole tassativa del divieto osta a che si dia una qualsiasi interpretazione estensiva alle riserve o alle deroghe contemplate in materia nell'atto di adesione;

— la sentenza 13 marzo 1979, nella causa 119/78, DISTILL. PEUREUX, in *Racc.* 1979, 975, con la quale la Corte ha statuito che costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione la disposizione nazionale che vieti di distillare, per fabbricare prodotti riservati ad un monopolio nazionale commerciale, materie prime provenienti dagli altri Stati membri, mentre tale divieto non vige per le materie prime identiche prodotte sul territorio nazionale;

— la sentenza 29 novembre 1978, nella causa 83/78, REDMOND, in *Racc.* 1978, 2347, dove è stato ritenuto che è incompatibile con gli artt. 30-34 del trattato un regime di mercato nazionale gestito da un ente che abbia il potere di controllare il settore di mercato di cui trattasi o parte di esso, mediante provvedimenti come la subordinazione della vendita della merce alla registrazione del produttore presso l'ente, il divieto di qualsiasi vendita che non venga effettuata a detto ente o per suo tramite, alle condizioni da esso determinate, nonché il divieto di qualsiasi trasporto, non autorizzato dallo stesso ente, della merce considerata; per una fattispecie analoga cfr. la sentenza 26 febbraio 1980, nella causa 94/79, VRIEND;

— la sentenza 25 ottobre 1979, nella causa 159/78, COMMISSIONE c. ITALIA (in *Racc.*, 1979, 3247 e in questa *Rassegna*, 1979, I, 633, con nota di MARZANO, *Spedizionieri doganali e diritto comunitario*) dove invece è stato escluso che contrasti con gli artt. 30-34 del trattato la

Molto spesso, come è noto, per giustificare l'esistenza di divieti o restrizioni all'importazione e all'esportazione si è fatto appello ai motivi indicati nell'art. 36 del trattato, ma la Corte, con attenta opera interpretativa, ha sovente negato la ricorrenza degli invocati scopi sociali, evitando così la realizzazione di veri e propri protezionismi.

Vanno ricordate alcune pronunzie relative a misure invocate a tutela della salute (13), a garanzia della qualità (14) e dell'origine delle merci (15), a tutela del marchio (16), a tutela della moralità pubblica (17).

---

disposizione della legge doganale italiana che prevede che la rappresentanza del proprietario della merce per la dichiarazione doganale possa essere conferita solo ad uno spedizioniere iscritto in un albo, e ciò perché la normativa offre al proprietario della merce, che non effettui personalmente la dichiarazione, una scelta effettiva e ragionevole, consentendogli non solo di ricorrere ad uno spedizioniere professionista o ad uno spedizioniere dipendente, ma anche di conferire a qualsiasi persona, e quindi, fra l'altro, al trasportatore e al depositario della merce, l'incarico di provvedere a tale dichiarazione, purché detta persona presenti la merce in dogana o la detenga al momento della sua entrata o della sua uscita dal territorio doganale e risponda in proprio della dichiarazione doganale.

(13) Per la sentenza 20 febbraio 1979, nella causa 120/78, REWE-ZENTRAL, in *Racc.* 1979, 649, costituisce una misura vietata la fissazione di un contenuto minimo di spirito di vino per le acquaviti (per modo che non possano essere importati prodotti a bassa gradazione alcolica): non può sostenersi che la misura trovi giustificazione nell'art. 36 sotto il profilo che lo scarso contenuto alcolico possa costituire pericolo per la salute pubblica in quanto il facile accesso alle bevande scarsamente alcoliche possa creare assuefazione a bevande più forti. Con la sentenza 12 luglio 1979, nella causa 153/78, COMMISSIONE c. GERMANIA, in *Racc.* 1979, 2555, la Corte ha ritenuto non giustificata dall'art. 36 una misura restrittiva quale quella di vietare le importazioni di prodotti di un paese membro a base di carne se la carne è stata macellata altrove, perché la diversità del luogo di produzione del prodotto finito e di macellazione della carne non è indice in sé di un pericolo per la salute e comunque non è misura idonea ad eliminarlo. Uno Stato membro — ha precisato la sentenza 8 novembre 1979, nella causa 251/78, DENKAVIT — può subordinare l'importazione di un prodotto ad un controllo sanitario aggiuntivo rispetto a quello già fatto dallo Stato membro esportatore, allorché ciò sia specificamente necessario per la tutela della salute e della sanità pubblica, in casi particolari ed eccezionali, e non discriminatori, che vanno rigorosamente provati, purché tale controllo non sia ingiustificatamente eccessivo e sproporzionato.

(14) Sentenza 12 ottobre 1978, nella causa 13/78, EGGERS, in *Racc.* 1978, 1935; il diritto a fruire della denominazione di qualità per un prodotto può ricollegarsi — fatte salve le norme concernenti la denominazione d'origine e l'indicazione di provenienza — soltanto a caratteristiche obiettive intrinseche che evidenzino la qualità del prodotto rispetto ad un identico prodotto di qualità inferiore, e non già alla località in cui si è svolta questa o quella fase della sua preparazione; non trova giustificazione nell'art. 36 l'imposizione di una denominazione di qualità che viene attribuita sol perché l'alcool necessario sia stato distillato nel paese ovvero il prodotto distillato abbia subito nel paese un'ultima distillazione e sia rimasto sei mesi giacente presso le distillerie.

(15) Con la sentenza 16 maggio 1979, nella causa 2/78, COMMISSIONE c. BELGIO, in *Racc.* 1979, 1761, la Corte ha affermato che uno Stato membro può prendere provvedimenti per combattere le pratiche sleali relative all'autenticità della denominazione d'origine d'un prodotto senza violare l'art. 30 del trattato, se tali provvedimenti sono ragionevoli, cioè non sproporzionati allo scopo; non può dirsi che il controllo della autenticità di un prodotto munito di denominazione d'origine tramite un esame dei certificati d'origine costituisca una misura non proporzionata alla finalità di garantire l'autenticità del prodotto; non è sufficiente una mera maggior difficoltà dell'importatore non d'origine per integrare la violazione dell'art. 30, purché la difficoltà non sia eccessiva e sproporzionata. Questa pronuncia sembra meno rigida della precedente sentenza 11 novembre 1974, nella causa 8/74, DASSONVILLE, in *Racc.* 1974, 837.

(16) Sentenza 10 ottobre 1979, nella causa 3/78, CENTRAFARM, in *Racc.* 1978, 1823; l'art. 36 consente al titolare di un marchio registrato in uno Stato membro di opporsi a che un prodotto sia posto in commercio da un terzo nel medesimo Stato sotto lo stesso

L'art. 36 — ha ancora precisato la Corte (18) — non ha lo scopo di riservare alcune materie alla competenza esclusiva degli Stati membri, ma ammette che le norme interne deroghino al principio della libera circolazione, nella misura in cui ciò sia e continui ad essere giustificato per il conseguimento degli obiettivi contemplati da questo articolo. Allorché, in applicazione dell'art. 100 del trattato, direttive comunitarie dispongono l'armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana e approntano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione e i controlli appropriati vanno allora effettuati e i provvedimenti adottati secondo lo schema tracciato dalla direttiva di armonizzazione.

4. — Quanto al divieto di *imposizioni interne discriminatorie,* la Corte ha ribadito, in linea generale, che l'art. 95 concerne unicamente l'applicazione discriminatoria di regimi di tributi interni ai prodotti « importati » da altri Stati membri, e vieta che essi siano gravati più dei prodotti nazionali, ma si disinteressa dei prodotti « esportati » (19); che la norma stessa non osta a che uno Stato membro colpisca invece un prodotto nazionale con tributi interni superiori a quelli gravanti sui prodotti similari importati dagli altri Stati membri (20); che il divieto di discriminazioni interne non esiste negli scambi commerciali con i paesi terzi (21).

Quanto alle fattispecie esaminate in concreto, una particolare citazione meritano le controversie relative al regime fiscale degli alcolici nei vari Stati. In esse la Corte, con recentissime sentenze (22), ha precisato che l'art. 95 è volto a garantire l'assoluta neutralità dei tributi interni riguardo alla concorrenza tra merci nazionali e merci importate: il principio fondamentale in materia è costituito dal primo comma, che impone di valutare comparativamente gli oneri fiscali gravanti sulle merci nazionali e su quelle importate che possano essere considerate « similari », dove la « similarità » va determinata in base non già al criterio dell'assoluta identità, ma a quello dell'analogia o della comparabilità sotto il profilo dell'impiego; il secondo comma è inteso a completare il disposto del primo, vietando qualsiasi forma di protezionismo fiscale indiretto ai danni di prodotti che, pur non essendo similari ai sensi del primo comma, si trovino cionondimeno in concorrenza, anche parziale, indiretta o potenziale, con taluni prodotti del paese importatore. Mentre il criterio di valutazione stabilito dal primo comma — ha aggiunto la Corte — è il confronto degli oneri fiscali, in

---

marchio allorché il prodotto sia stato acquistato dal terzo in altro Stato membro con un diverso marchio appartenente allo stesso titolare del primo: salvo, però, che l'uso di marchi differenziati per lo stesso prodotto sia adottato dal titolare nell'intento di isolare artificialmente il mercato. Cfr. anche la sentenza 23 maggio 1978, nella causa 102/77, HOFFMAN, in *Racc.* 1978, 1139.

(17) Sentenza 14 dicembre 1979, nella causa 34/79, HENN: il divieto di importazione di qualsiasi materiale pornografico può costituire una restrizione quantitativa giustificata da motivi di moralità pubblica se nello Stato membro in questione non è permesso alcuno smercio per gli stessi prodotti.

(18) Sentenza 5 ottobre 1977, nella causa 5/77, TEDESCHI, in *Racc.* 1977, 1555, e in questa *Rassegna,* 1978, I, 58, con nota di BRAGUGLIA, *Additivi e sostanze indesiderabili negli alimenti per animali.*

(19) Sentenza 29 giugno 1978, nella causa 142/77, LARSEN, in *Racc.* 1978, 1541, già citata.

(20) Sentenza 13 marzo 1979, nella causa 86/78, DISTILL. PEUREUX, in *Racc.* 1979, 897.

(21) Sentenza 10 ottobre 1978, nella causa 148/77, HANSEN, in *Racc.* 1978, 1787.

(22) Tutte in data 27 febbraio 1980, nelle cause 168/78, COMMISSIONE c. FRANCIA, 169/78, COMMISSIONE c. ITALIA, 171/78, COMMISSIONE c. DANIMARCA, 55/79, COMMISSIONE c. IRLANDA, e 68/79, JUST, in questa *Rassegna,* retro, I, 272, con nota di CONTI.

base alle aliquote, al calcolo dell'imponibile o ad altre modalità di applicazione, il secondo comma, data la difficoltà di stabilire un confronto abbastanza preciso fra i prodotti interessati, contempla un criterio più globale, vale a dire il carattere protezionistico del sistema fiscale interno. Enucleati questi princìpi la Corte ha concluso che la disamina del mercato degli alcolici induce a ritenere, in primo luogo, che esiste un numero indeterminato di bevande che vanno definite « prodotti similari » ai sensi del 1° comma della norma in questione, e, in secondo luogo, che, anche in caso di impossibilità di trovare un adeguato grado di analogia fra i prodotti considerati, esistono, ciononondimeno, fra tutti gli alcolici, dei tratti comuni adeguatamente rilevanti per ammettere l'esistenza, in ogni caso, d'un rapporto di concorrenza almeno parziale o potenziale. La Corte ha anche precisato — nella sentenza emessa nella causa 169/78 — che la valutazione della compatibilità con l'art. 95 del trattato di un regime fiscale nazionale applicabile in un settore merceologico può essere compiuta anche su un solo elemento del tutto isolabile del regime stesso, pur se sia preferibile una valutazione unitaria che tenga conto di tutti gli aspetti del medesimo (23). Non par dubbio che con queste sentenze la Corte abbia notevolmente esteso il campo di applicazione dell'art. 95 (24).

5. — Anche sulle questioni relative alla *tariffa doganale comune* numerose sono state le pronunzie della Corte.

Fra esse ci sembra utile ricordare la sentenza (25) con la quale la Corte ha precisato che il valore in dogana delle merci deve essere stabilito in modo uniforme in tutta la Comunità e ciò non solo perché il livello di protezione rappresentato dalla tariffa doganale comune sia lo stesso in tutta la Comunità, per impedire deviazioni di traffico e distorsioni nella concorrenza, ma anche per evitare deviazioni di entrate doganali, assicurando un gettito uniforme e proporzionato. La normativa comunitaria è pertanto diretta a impedire una sottovalutazione delle merci al momento dell'applicazione della tariffa doganale comune: ciò, però, non ha l'effetto di obbligare le amministrazioni fiscali e finanziarie degli Stati membri a riconoscere il medesimo valore per scopi diversi dall'applicazione della tariffa doganale comune (ove, ad esempio, accertino che una sopravalutazione sia finalizzata ad un trasferimento illecito di capitali o di benefici) (26).

OSCAR FIUMARA

---

(23) Fattispecie in cui, nell'ambito del regime fiscale degli alcolici si esamina la disciplina dei contrassegni di Stato, apposti sui recipienti contenenti acquavite destinata alla vendita al minuto, indipendentemente da quella relativa ai diritti erariali riscossi alla produzione e all'IVA riscossa sulle vendite.

(24) Interessante è anche la sentenza 8 gennaio 1980 nella causa 21/79, COMMISSIONE c. ITALIA, dove la Corte ha ritenuto in contrasto con l'art. 95 la riscossione sugli oli minerali rigenerati prodotti all'interno di una imposta di fabbricazione meno gravosa della corrispondente sovrimposta di confine applicabile agli oli rigenerati provenienti dagli altri Stati membri; ma la Corte ha anche precisato che lo Stato membro impositore può richiedere all'importatore che intenda avvalersi della medesima agevolazione una certificazione idonea che dimostri trattarsi effettivamente di oli rigenerati (in questa *Rassegna*, retro I, 55, con nota di MARZANO, *Regime fiscale differenziato e art. 95 del Trattato CEE*).

(25) 24 aprile 1980, nella causa 65/79, CHATAIN.

(26) Si segnalano ancora le sentenze 23 novembre 1977, nella causa 38/77, ENKI, in *Racc.* 1977, 2203; 16 marzo 1978, nella causa 135/77, BOSCH, in *Racc.* 1978, 855; 14 febbraio 1980, nella causa 84/79, MEYER: tutte sul valore in dogana; e le sentenze 31 gennaio 1979, nelle cause 34/78 e 114/78, YOSHIDA, in *Racc.* 1979, 115 e 151 (e in questa *Rassegna*, 1979, I, 129, con nota di FAVARA, *La definizione comunitaria della nozione di origine delle merci*) sui criteri per determinare il luogo d'origine delle merci.

LEGISLAZIONE

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

Codice penale, artt. 2, terzo comma, 163 e 164 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1980, n. 74, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

codice di procedura penale, art. 628, (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1980, n. 74, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

codice penale militare di pace, artt. 37, primo comma e 264, (art. 103, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 11 giugno 1980, n. 81, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

codice penale militare di pace, artt. 186 e 189, primo comma, (artt. 3 e 52, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1980, n. 72, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

codice penale militare di pace, art. 264, (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1980, n. 73, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 146, (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 5 maggio 1980, n. 68, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 44 bis (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 5 maggio 1980, n. 68, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 18 marzo 1968, n. 249, artt. da 45 a 50 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 5 maggio 1980, n. 68, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 28 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 5 maggio 1980, n. 68, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.P.R. 22 dicembre 1973, n. 834, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 11 giugno 1980, n. 79, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.-l. 23 dicembre 1976, n. 849 [cod. con modif. in legge 21 febbraio 1977, n. 28] (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 20 maggio 1980, n. 71, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 3, ultimo comma (artt. 3, 31 e 53 della Costituzione).

Sentenza 11 giugno 1980, n. 80, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

III - QUESTIONI PROPOSTE

Codice civile, art. 184 (art. 29, comma secondo, della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 25 gennaio 1980, n. 251, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

codice civile, art. 2942, n. 1 (artt. 24 e 31 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 21 dicembre 1979, n. 148-1980, *G. U.* 14 maggio, n. 131.

codice di procedura civile, art. 145 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Palermo, ordinanza 27 aprile 1979, n. 126/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

codice di procedura civile, artt. 600, 140 e 313, comma secondo, (artt. 24 e 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 22 dicembre 1979, n. 173/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

codice di procedura civile, art. 631 (artt. 24, 3, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza (quattro) 8 marzo 1980, nn. 290, 291, 292 e 293, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

codice penale, art. 164, ultimo comma [modif. da legge 7 giugno 1974, n. 220, art. 12] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 29 novembre 1979, n. 219/1980, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

codice penale, art. 169, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni dell'Aquila, ordinanza 5 marzo 1980, n. 309, *G. U.* 26 giugno 1980, n. 173.

codice penale, artt. 215 e 222 (art. 3, primo comma, e 32 della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale di Milano, ordinanza 4 febbraio 1980, n. 192, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

codice penale, art. 222 (art. 3 della Costituzione).

(Giudice istruttore del Tribunale di Pisa, ordinanza 23 febbraio 1980, n. 360, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

codice penale, artt. 357, 358 e 314 (artt. 3 e 47 della Costituzione).

Tribunale di Acqui Terme, ordinanza 12 marzo 1980, n. 310, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

codice penale, art. 437 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Giudice istruttore presso il Tribunale di Rieti, ordinanza 11 marzo 1980, n. 284, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

codice penale, art. 501-bis (artt. 24, 3, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanze (quattro) 8 marzo 1980, nn. 290, 291, 292 e 293, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

codice penale, art. 512 (artt. 18 e 39 della Costituzione).

Tribunale di Rovereto, ordinanza 25 gennaio 1980, n. 162, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

codice penale, art. 584 (art. 3 della Costituzione).

Corte d'assise d'appello di Cagliari, ordinanza 4 febbraio 1980, n. 159, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

codice penale, art. 688 (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Parma, ordinanza 28 febbraio 1980, n. 275, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

Pretore di Milano, ordinanza 31 gennaio 1980, n. 349, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

codice di procedura penale, art. 503, terzo comma, (art. 24, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di Vibo Valentia, ordinanza 30 novembre 1979, n. 111/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 7 luglio 1901, n. 283, artt. 6, lettera b), seconda ipotesi e 7 (artt. 3, primo comma, e 33, quinto comma, della Costituzione).

Pretore di Salò, ordinanza 8 febbraio 1980, n. 194, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

r. d. 17 agosto 1907, n. 642, art. 26 (artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 26 giugno 1979, n. 129/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

r. d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 32 e 36, ultimo comma (artt. 1, 24, 54, 103, 111, 113, 125, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale delle Marche ordinanza 12 febbraio 1980, n. 228, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 44 (artt. 3, 24, 103 e 113 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 26 giugno 1979, n. 129/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

r.d. 17 novembre 1924, n. 2367, art. 130 (artt. 3, 97 e 98 della Costituzione).

Consiglio nazionale dei geometri, ordinanza 26 luglio 1979, n. 140/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

r.d-l. 27 novembre 1933, n. 1578, artt. 1, 2, 4, 5, 6, 20, 27 (artt. 4 e 23 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 8 dicembre 1979, n. 143/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, art. 22 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, ordinanza 9 gennaio 1980, n. 283, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

Consiglio di Stato, sezione VI Giurisdizionale, ordinanza 23 novembre 1979, n. 295/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.l. 14 aprile 1939, n. 636, art. 9 [conv. in legge 6 luglio 1939, n. 1272, e modif. da legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 21 (artt. 3, primo comma, e 37, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 9 febbraio 1980, n. 217, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 25 settembre 1940, n. 1424, art. 136, primo comma (artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di Savona, ordinanza 15 ottobre 1979, n. 210/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, artt. 21 e 24 (artt. 3, 35, 101, 107 e 108 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Genova, ordinanze (tre) 17 marzo 1980, nn. 312, 313, 314, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

legge 22 aprile 1941, n. 633, sez. quarta, artt. 51 e segg. (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Narni, ordinanza 14 febbraio 1980, n. 187, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 22 aprile 1941, n. 633, art. 180, comma secondo n. 1 (artt. 4, comma primo, e 41, comma primo, della Costituzione).

Pretore di Narni, ordinanza 14 febbraio 1980, n. 187, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 100 (art. 24, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, sezione fallimentare, ordinanza 19 dicembre 1979, n. 224/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

Tribunale di Roma,, Sezione fallimentare, ordinanza 19 dicembre 1979, n. 225/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

d.l. luogot. 18 gennaio 1945, n. 39, art. 1, primo comma, n. 1 (art. 3 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 3 aprile 1979, n. 134/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d. legislativo 4 aprile 1947, n. 207, art. 9, quarto comma (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 24 gennaio 1980, n. 227, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 8, comma secondo (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Asti, ordinanza 8 marzo 1980, n. 273, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

legge reg. Lombardia 20 agosto 1953, n. 87, art. 10 (art. 117 della Costituzione).

Pretore di Gallarate, ordinanza 21 gennaio 1980, n. 128, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 31 marzo 1954, n. 90 (art. 72 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 19 febbraio 1980, n. 220, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 20 dicembre 1954, n. 1181, art. 7 (artt. 3, 97 e 98 della Costituzione).

Consiglio nazionale dei geometri, ordinanza 26 luglio 1979, n. 140/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 23 marzo 1956, n. 167, art. 8 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Napoli, ordinanza 20 febbraio 1980, n. 315, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, artt. 1 e 2 (artt. 3, 13 e 16 della Costituzione).

Pretore di Desio, ordinanza 27 novembre 1979, n. 199/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 2 (art. 16 della Costituzione).

Pretore di Legnano, ordinanza 31 marzo 1980, n. 346, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 119 (art. 3, cpv., della Costituzione).

Tribunale di Verbania, ordinanza 25 ottobre 1979, n. 146/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

Tribunale di Verbania, ordinanza 25 ottobre 1979, n. 145/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 106 (art. 76 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 350/1980, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

Corte di Cassazione, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 351/1980, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bressanone, ordinanza 23 novembre 1979, n. 300/1980, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

Pretore di Lugo, ordinanza 14 aprile 1980, n. 369, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

Pretore di Bressanone, ordinanza 28 marzo 1980, n. 340, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5] (artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 5 marzo 1980, n. 368, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Forlì, ordinanza 26 marzo 1980, n. 304, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, terzo comma [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5] (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Arona, ordinanza 30 gennaio 1980, n. 269, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

Tribunale di Pisa, ordinanza 30 gennaio 1980, n. 266, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

Tribunale di Pisa, ordinanza 23 gennaio 1980, n. 267, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, terzo comma (artt. 3 e 102 della Costituzione).

Pretore di Pontedera, ordinanza 15 marzo 1980, n. 328, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 18 ottobre 1961, n. 1168, art. 20 (art. 3 della Costituzione).

Corte dei Conti, sezione IV giurisdizionale, ordinanza 25 giugno 1979, n. 195/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, comma secondo, lettera a) (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bari, ordinanza 24 ottobre 1979, n. 130/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

Pretore di Siena, ordinanza 30 gennaio 1980, n. 216, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

Pretore di Pistoia, ordinanza 16 febbraio 1980, n. 256, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, comma secondo, lettera a) (artt. 3 e 38, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Siracusa, ordinanza 29 febbraio 1980, n. 234, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 7 (art. 3 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 3 aprile 1979, n. 134/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 12 agosto 1962, n. 1339, art. 1, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Chieti, ordinanza 4 marzo 1980, n. 308, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166

legge 29 novembre 1962, n. 1680, art. 1, ultimo comma (art 3 della Costituzione)

Commissione tributaria di secondo grado di Enna, ordinanza 13 dicembre 1978, n 165/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 27 gennaio 1963, n. 19, art. 6 (artt. 42, terzo comma, e 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 22 novembre 1979, n. 364/1980, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76 (artt. 76, 77 e 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Lecce, ordinanze (due) 3 aprile e 25 marzo 1980, nn. 362 e 363, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

d.P.R. 5 giugno 1965, n. 759, art. 1 comma primo (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 10 gennaio 1980, n. 208, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 (artt. 3 e 38, comma secondo, della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 febbraio 1980, n. 287, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Parma, ordinanza 28 novembre 1979, n. 153/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3 (artt. 3, 38 e 24 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 18 dicembre 1979, n. 127/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112, secondo comma (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 29 febbraio 1980, n. 286, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

d. P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 145 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Viterbo, ordinanza 24 dicembre 1979, n. 207/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

Tribunale de L'Aquila, ordinanza 27 febbraio 1980, n. 271, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

Tribunale de L'Aquila, ordinanza 20 febbraio 1980, n. 272, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 4 giugno 1965, n. 1124, art. 145, comma primo, lettera a) (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Massa, ordinanza 4 dicembre 1979, n. 305/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 213, primo comma (artt. 3, primo comma e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 12 febbraio 1980, n. 222, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 213 (artt. 3, comma primo, 38, comma secondo, della Costituzione).

Pretore di Enna, ordinanza 14 novembre 1979, n. 193/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 6 (artt. 24, 101 e seguenti e 3 della Costituzione).

Pretore di Nardò, ordinanza 31 dicembre 1979, n. 115/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 13 luglio 1967, n. 583, art. 22 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Cagliari, ordinanza 8 febbraio 1980, n. 226, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 2 ottobre 1967, n. 895, art. 7 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Chiavari, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 139/1980, *G.U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 2 (artt. 36, primo comma, e 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 11 dicembre 1979, n. 171/1980, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 2, primo comma (artt. 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 19 dicembre 1979, n. 132/1980, *G.U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 16-ter (artt. 3, primo comma, 36, primo comma, 104, primo comma, 107, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 8 marzo 1980, n. 301, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 20 marzo 1968, n. 369 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Cagliari, ordinanza 8 febbraio 1980, n. 226, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 2 aprile 1968, n. 408, art. 2 (artt. 3, 35 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 334/1980, *G.U.* 25 giugno 1980, n. 173.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Chieti, ordinanza 4 marzo 1980, n. 308, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 30 gennaio 1980, n. 216, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

Pretore di Pistoia, ordinanza 16 febbraio 1980, n. 256, *G.U.* 4 giugno 1980, n. 152.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (artt. 3 e 38, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Siracusa, ordinanza 29 febbraio 1980, n. 234, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 24 (art. 3 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 3 aprile 1979, n. 134/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge prov. Bolzano 25 luglio 1970, n. 16, artt. 12 e 15 (artt. 9, 11 e 12 dello Statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige).

Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, ordinanza 26 ottobre 1979, n. 294/1980, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

legge 28 ottobre 1970, n. 775, art. 12 (artt. 3, primo comma, 36, primo comma, 104, primo comma, 107, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 8 marzo 1980, n. 301, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 21 agosto 1971, n. 1275, art. 5, quarto comma (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione di Brescia, ordinanza 6 luglio 1979, n. 169/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 5, primo comma (art. 3 della Costituzione).

Corte dei Conti, sezione IV giurisdizionale, ordinanza 27 aprile 1979, n. 297/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6 (artt. 3, 36, 52, 81, comma quarto, 117, 118 e 38 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 12 marzo 1980, n. 274, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10 (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 27 luglio 1979, n. 120/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, artt. 10 e 15 (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 6 dicembre 1978, n. 167/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17 (artt. 3, 35 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Perugia, ordinanza 16 novembre 1979, n. 299/1980, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 30, comma terzo (artt. 111, comma terzo, 103, comma primo, 113 e 125, cpv., della Costituzione).

Tribunale regionale amministrativo per la Sicilia, sezione staccata di Catania, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 175/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 43, secondo comma, 26, 19, primo comma (artt. 1, 24, 54, 103, 111, 113 e 125, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale delle Marche, ordinanza 12 febbraio 1980, n. 228, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 17, secondo comma (artt. 3, 31 e 37 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 25 marzo 1980, n. 359, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

legge reg. Emilia-Romagna 11 ottobre 1972, n. 4 (artt. 123 e 117 della Costituzione e art. 25 dello Statuto della regione Emilia Romagna).

Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale, ordinanza 26 giugno 1979, n. 306/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

dP.R. 26 ottobre 1972, n. 633, titolo III (art. 101, secondo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 27 luglio 1979, n. 120/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58 (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 27 luglio 1979, n. 120/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 60 (art. 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 12 febbraio 1980, n. 259, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 60 e 61 (artt 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 27 luglio 1979, n. 120/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 62 (artt. 3 e 104 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 27 luglio 1979, n. 120/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124).

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 18 e 19 (artt. 3, 23, 24, 97 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 27 luglio 1979, n. 120/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44 (artt. 3, 24 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Latina, ordinanza 8 novembre 1976, n. 254/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

Commissione tributaria di secondo grado di Latina, ordinanza 15 novembre 1976, n. 255/1980, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44 (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 6 dicembre 1978, n. 167/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 1, 6 e 14 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 21 febbraio 1979, n. 258/1980, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Enna, ordinanza 22 novembre 1978, n. 191/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14 (artt. 3, primo comma, e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 30 marzo 1979, n. 376/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 21 febbraio 1979, n. 375/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 24, terzo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di La Spezia, ordinanza 5 dicembre 1978, n. 276/1980, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 69, secondo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di La Spezia, ordinanza 5 dicembre 1978, n. 277/1980, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, artt. 329, primo comma (artt. 3, primo comma, 24, secondo comma e 27, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale di Savona, ordinanza 15 ottobre 1979, n. 210/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 1, 183 e 195 [modif. da legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 45] (artt. 21, 3 e 10 della Costituzione).

Pretore di Putignano, ordinanza 29 marzo 1980, n. 347, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 30 luglio 1973, n. 477, art. 15, commi secondo e terzo (artt. 3, comma primo, 35 e 38, comma secondo, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sezione di Reggio Calabria, ordinanza 17 gennaio 1979, n. 125/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 11 agosto 1973, n. 533, artt. 437, secondo comma, primo inciso, e 20, primo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 11 gennaio 1980, n. 285, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, artt. 1 e 7 (artt. 3, 95 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Trieste, ordinanza 18 ottobre 1979, n. 253/1980, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, artt. 1, primo comma, lettera a) e 7, comma primo, secondo e quarto (artt. 3, 35, primo comma, e 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Livorno, ordinanze (nove) 22 giugno 1979, nn. 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249 e 250/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1, 4, 7, 11 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di La Spezia, ordinanze (cinque) 29 ottobre 1979, nn. 278, 279, 280, 281 e 282/1980, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 7 (artt. 3, 35 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Fermo, ordinanza 30 giugno 1977, n. 357/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 56 (artt 3, 53 e 112 della Costituzione).

Giudice istruttore del Tribunale di Frosinone, ordinanza 14 dicembre 1979, n. 144/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di S. Maria Capua Vetere, ordinanze (sei) 3 novembre 1979, nn. 235, 236, 237, 238, 239 e 240/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 15, 54 e 39 (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Padova, ordinanza 12 febbraio 1980, n. 259, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 92 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Busto Arsizio, ordinanze (due) 21 maggio e 12 marzo 1979, nn. 108 e 109/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 92 (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Gorizia, ordinanze (tre) 16 febbraio 1979, nn. 136, 137 e 138/1980, *G. U.* 7 maggio 1980.

Commissione tributaria di secondo grado di Gorizia, ordinanza 16 febbraio 1979, n. 147/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 93 e 98 (artt. 70, 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Fermo, ordinanza 20 settembre 1979, n. 356/1980, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

legge 18 dicembre 1973, n. 877 (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 5 dicembre 1979, n. 141/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

Pretore di Cascina, ordinanza 11 gennaio 1980, n. 161, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

Pretore di Città di Pieve, ordinanze (due) 16 febbraio 1980, nn. 260 e 261, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

Pretore di Monsummano Terme, ordinanza 24 marzo 1980, n. 302, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 18 dicembre 1973, n. 877, art. 1 (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Monsummano Terme, ordinanza 18 gennaio 1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

Pretore di Pontedera, ordinanza 30 gennaio 1980, n. 183, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 18 dicembre 1973, n. 877, art. 13, primo e secondo comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Città di Pieve, ordinanze (due) 16 febbraio 1980, nn. 260 e 261, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, artt. 3 e 38 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sassari, ordinanzza 19 dicembre 1979, n. 158/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, art. 92, settimo comma (artt. 3, 97 e 98 della Costituzione).

Consiglio nazionale dei geometri, ordinanza 26 luglio 1979, n. 140/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge reg. Toscana 4 luglio 1974, n. 35, art. 46 (art. 97, primo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, ordinanza 26 ottobre 1979, n. 218/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge reg. Veneto 8 setembre 1974, n. 48, art. 1 (artt. 23, 117 e 119 della Costituzione).

Pretore di Portogruaro, ordinanza 19 settembre 1979, n. 316/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Grosseto, ordinanzza 4 febbraio 1980, n. 157, *G.U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, comma terzo (art. 25, comma secondo, della Costituzione).

Tribunale di Vigevano, ordinanze (tre) 27 settembre e 15 novembre 1979, nn. 122, 123 e 124/1980, *G.U.* 7 maggio 1980, n. 124.

Pretore di San Giovanni Valdarno, ordinanza 14 febbraio 1980, n. 197, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 4, comma secondo (artt. 13, comma terzo e 25, comma secondo, della Costituzione).

Pretore di Grottaglie, ordinanza 1° febbraio 1980, n. 229, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 18 aprile 1975, n. 110, artt. 10, comma sesto, e 26 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Cremona, ordinanza 18 gennaio 1980, n. 155, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 18 aprile 1975, n. 148, art. 12 (artt. 34, terzo e quarto comma, 4, primo comma, terzo cpv., della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 8 gennaio 1980, n. 164, *G.U.* 14 maggio 1980, n. 131.

Pretore di Bologna, ordinanze (3) 8 gennaio 1980, nn. 263, 264 e 265, *G.U.* 4 giugno 1980, n. 152.

legge 19 maggio 1975, n. 151, art. 227 (art. 29, comma secondo, della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 25 gennaio 1980, n. 251, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 22 maggio 1975, n. 152, art. 1, primo comma (artt. 3, 13, 111 e 27 della Costituzione.

Tribunale di Roma, ordinanza 18 marzo 1980, n. 355, *G.U.* 25 giugno 1980, n. 173.

legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 31 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Cagliari, ordinanza 8 febbraio 1980, n. 226, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482 (artt. 3 e 38, comma secondo, della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 febbraio 1980, n. 287, *G.U.* 4 giugno 1980, n. 152.

d.P.R. 30 giugno 1975, n. 1124, art. 213, primmo comma (artt. 3, primo comma, e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 9 novembre 1979, n. 170/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cecina, ordinanza 6 febbraio 1980, n. 270, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

Pretore di Adria, ordinanza 2 febbraio 1980, n. 330, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

Pretore di Adria, ordinanze (dieci) 29 gennaio e 13 febbraio 1980, nn. 318 a 327, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

Pretore di Caprino Veronese, ordinanza 26 marzo 1980, n. 370, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5 (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 29 febbraio 1980, n. 298, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

Tribunale di Pisa, ordinanza 16 gennaio 1980, n. 268, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

Pretore di Pontassieve, ordinanze (due) 6 marzo e 24 gennaio 1980, nn. 353 e 354, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 10 maggio 1976, n. 319, art. 22 (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Rivarolo Canavese, ordinanza 20 giugno 1979, n. 133/1980, *G. U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.-l. 9 luglio 1976, n. 470, art. 1 [conv. in legge 19 agosto 1976, n. 569] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Fermo, ordinanza 18 maggio 1977, n. 358/1980, *G. U.* 25 giugno 1980, n. 173.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, primo comma (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ferrara, ordinanza 13 ottobre 1978, n. 180/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 12 novembre 1976, n. 751, artt. 1 e 3, ultimo comma (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primmo grado di Trieste, ordinanza 15 maggio 1978, n. 252/1980, *G. U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 4, comma terzo (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 12 dicembre 1977, n. 262/1980, *G. U.* 4 giugno 1980, n. 152.

legge 12 novembre 1976, n. 751, artt. 4 e 5 (artt. 3, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 20 febbraio 1979, n. 156/1980, *G.U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 8 agosto 1977, n. 513, artt. 27 e 28 (artt. 3 e 47 della Costituzione).

Corte d'appello di Firenze, ordinanza 19 ottobre 1979, n. 121/1980, *G.U.* 7 maggio 1980, n. 124.

legge 8 novembre 1977, n. 847, art. 2 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 22 gennaio 1980, n. 166/1980, *G.U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Enna, ordinanze 22 novembre 1978, n. 191/1980, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8 (art. 3, primo comma, e 53 della Costituzione.

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 30 marzo 1979, n. 376, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 21 febbraio 1979, n. 375/1980, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 3 gennaio 1978, n. 1, art. 5 (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale, ordinanza 6 luglio 1979, n. 154/1980, *G.U.* 14 maggio 1980, n. 131.

d.-l. 30 gennaio 1979, n. 21, art. 1 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 3 marzo 1979, n. 333/1980, *G.U.* 25 giugno 1980, n. 173.

d.-l. 30 gennaio 1979, n. 21, art. 1, comma ultimo [modif. da legge 31 marzo 1979, n. 93] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Carpi, ordinanza 12 novembre 1979, n. 174/1980, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge reg. d'Abruzzo 2 febbraio 1978, n. 9 (artt. 36, 97 e 117 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 25 ottobre 1978, n. 241/1980, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge 27 febbraio 1978, n. 41, art. 1 (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Aosta, ordinanza 18 marzo 1980, reg. 335, *G.U.* 25 giugno 1980, n. 173.

legge prov. di Taranto 13 marzo 1978, n. 13, art. 8 (artt. 4, 35, 53, 3, 23 e 31 della Costituzione).

Pretore di Riva del Garda, ordinanza 8 febbraio 1980, n. 209, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

d.-l. 29 maggio 1979, n. 163, art. 57, comma secondo (artt. 70, 101, 24, primo comma, 42 e 3 della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 7 dicembre 1979, n. 149/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 4, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 172/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 16 (artt. 3 e 113 della Costituzione).

Pretore di Trieste, ordinanza 8 gennaio 1980, n. 168, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 29 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Bisceglie, ordinanza 18 marzo 1980, n. 296, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 34 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 12 luglio 1979, n. 336/1980, *G. U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 58 e 59 (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Napoli-Miano, ordinanza 31 dicembre 1979, n. 135/1980 *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59 (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Fiorenzuola D'Arda, ordinanza 19 luglio 1979, n. 152/1980, *G. U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59, n. 8 (artt. 3, 70, 101 e 103 della Costituzione).

Pretore di Adria, ordinanza 23 novembre 1979, n. 198/1980, *G. U.* 21 maggio 1980, n. 138.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 73 (artt. 3, comma primo e secondo, 41, comma primo e 42, comma secondo, della Costituzione).

Pretore di Fermo, ordinanza 3 marzo 1980, n. 288, *G. U.* 11 giugno 1980, n. 159.

legge ?? luglio 1978, n. 392, art. 73 [modif. da legge 31 marzo 1979, n. 93] (artt. 3 della Costituzione).

Pretore di Rimini, ordinanza 5 febbraio 1980, n. 348, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 3 agosto 1978, n. 405, art. 4, lettera B (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 27 giugno 1979, n. 303/1980, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 3 agosto 1978, n. 405, art. 12 (art. 3 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 6 giugno 1979, n. 221/1980, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, lettera a) (art. 3 della Costituzione).

Pretore di San Donà di Piave, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 160/1980, *G.U.* 21 maggio 1980, n. 138.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, lettera a) (artt. 3 e 24 secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Feltre, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 150/1980, *G.U.* 7 maggio 1980, n. 124.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 4 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Livorno, ordinanza 27 giugno 1979, n. 303/1980, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

legge 13 agosto 1979, n. 364, art. 1 ((artt. 70, 101, 24, primo comma, 42 e 3 della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 7 dicembre 1979, n. 149/1980, *G.U.* 14 maggio 1980, n. 131.

legge 31 marzo 1980, n. 126 (art. 9, n. 10, dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige).

Presidente della giunta provinciale di Trento, ricorso 16 maggio 1980, n. 10, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

Presidente della giunta provinciale di Bolzano, ricorso 16 maggio 1980, n. 11, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge reg. Umbria 23 aprile 1980 (artt. 117, 3 e 48 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 20 maggio 1980, n. 12, *G.U.* 28 maggio 1980, n. 145.

legge reg. siciliana 23 maggio 1980, artt. 1, ultimo cpv., e 4 (artt. 14 e 17 dello statuto speciale della regione siciliana).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso 5 giugno 1980, n. 13, *G.U.* 18 giugno 1980, n. 166.

CONSULTAZIONI

CIRCOLAZIONE STRADALE

Responsabilità civile per scontro tra autoveicoli - Danno al trasportato - Azione di regresso tra i danneggianti - Limiti delle presunzioni a carico del vettore e dell'altro danneggiante coobbligato solidale (c.c., artt. 2043, 2054, 2055).

Se, nel caso di scontro tra due veicoli, in mancanza della dimostrazione della responsabilità esclusiva di uno solo dei conducenti il criterio della presunzione di pari colpa stabilito dall'art. 2054 c.c., operi nell'ambito dei rapporti fra danneggianti e della conseguente azione di regresso regolata dall'art. 2055 stesso codice, in relazione ai danni subiti da un trasportato (a cui favore non opera la presunzione art. 2054 c.c. nei confronti del trasportante), anche quando la domanda di regresso è proposta dal danneggiante non vettore nei confronti di quest'ultimo (n. 65).

COMUNI E PROVINCE

Comuni e Province - Delegazioni di pagamento - Assunzione di garanzia da parte dello Stato - Presupposti (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, art. 15).

Se ai fini dell'assunzione da parte dello Stato della garanzia derivante dalle delegazioni di pagamento che l'art. 15, legge 26 ottobre 1972, n. 638, consente siano rilasciate da province, comuni, camere di commercio e aziende di cura, soggiorno e turismo per i tributi propri e per le quote di compartecipazione a tributi erariali, si possa esercitare un controllo sulla legittimità: del mutuo cui si riferisce la delegazione o invece si debba limitare ad accertare che il mutuo sia stato approvato ed autorizzato dagli organi competenti (n. 174).

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE

Società commerciale - Fusione per incorporazione - Costituzione di un fondo di riserva di concambio - Assoggettabilità all'imposizione diretta come plusvalenza (d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 100; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598).

Se in sede di fusione per incorporazione, nel bilancio dell'incorporante, oltre ad essere riportato l'incremento corrispondente al valore di cambio dei titoli dell'incorporandà (cioè al trapasso dei titoli dell'incorporanda all'incorporante attuato secondo un determinato rapporto di valori), viene costituito un fondo di riserva di concambio (che raccoglie la differenza tra il valore reale dei titoli della incorporata e o, sotto la pari, in base al quale è avvenuto il cambio, e di cui beneficieranno in avvenire gli ex soci dell'incorporata) l'ulteriore valore che così emerga (che non ha diretto rapporto conseguenziale con l'operazione di cambio o con una redistribuzione contabile di valori già precedentemente iscritti) debba essere tassato come plusvalenza (n. 77).

IMPOSTE DIRETTE

Iscrizione a ruolo di imposte dirette - Limiti minimi per l'iscrizione - Interessi e soprattasse - Operatività dei limiti anzidetti (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 10).

Se la limitazione stabilita dall'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 — secondo la quale non si fa luogo all'iscrizione nei ruoli delle partite d'imposta il cui ammontare non supera le lire mille — operi anche in relazione alle somme dovute per interessi e sopratasse (n. 50).

Iscrizione a ruolo di imposte dirette - Limiti minimi per l'iscrizione - Pena pecuniaria (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 10).

Se la limitazione stabilita dall'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 — secondo la quale non si fa luogo all'iscrizione nei ruoli delle partite d'imposta il cui ammontare non supera le lire mille — operi anche in relazione alle somme dovute per la pena pecuniaria (n. 51).

Società commerciali - Fusione per incorporazione - Costituzione di un fondo di riserva di concambio - Assoggettabilità all'imposizione diretta come plusvalenza (d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 art. 100; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598).

Se in sede di fusione per incorporazione, nel bilancio dell'incorporante, oltre ad essere riportato l'incremento corrispondente al valore di cambio dei titoli dell'incorporanda (cioè al trapasso dei titoli dell'incorporanda all'incorporante attuato secondo un determinato rapporto di valori), viene costituito un fondo di riserva di concambio (che raccoglie la differenza tra il valore reale dei titoli dell'incorporata e o, sotto la pari, in base al quale è avvenuto il cambio, e di cui beneficieranno in avvenire gli ex soci dell'incorporata) l'ulteriore valore che così emerga (che non ha diretto rapporto conseguenziale con l'operazione di cambio o con una redistribuzione contabile di valori già precedentemente iscritti) debba essere tassato come plusvalenza (n. 52).

RESPONSABILITÀ CIVILE

Responsaiblità civile per scontro tra autoveicoli - Danno al trasportato - Azione di regresso tra i danneggianti - Limiti delle presunzioni a carico del vettore e dell'altro danneggiante coobbligato solidale (c.c., artt. 2043, 2054, 2055).

Se, nel caso di scontro tra due veicoli, in mancanza della dimostrazione della responsabilità esclusiva di uno solo dei conducenti il criterio della presunzione di pari colpa stabilito dall'art. 2054 c.c., operi nell'ambito dei rapporti fra danneggianti e della conseguente azione di regresso regolata dall'art. 2055 stesso codice, in relazione ai danni subiti da un trasportato (a cui favore non opera la presunzione art. 2054 c.c. nei confronti del trasportante), anche quando la domanda di regresso è proposta dal danneggiante non vettore nei confronti di quest'ultimo (n. 296).

RISCOSSIONE

Iscrizione a ruolo di imposte dirette - Limiti minimi per l'iscrizione - Interessi e soprattasse - Operatività dei limiti anzidetti (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 10).

Se la limitazione stabilita dall'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 — secondo la quale non si fa luogo all'iscrizione nei ruoli delle partite d'imposta il cui ammontare non supera le lire mille — operi anche in relazione alle somme dovute per interessi e soprattasse (n. 44).

Iscrizione a ruolo di imposte dirette - Limiti minimi per l'iscrizione - Pena pecuniaria (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 10).

Se la limitazione stabilita dall'art. 10 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 — secondo la quale non si fa luogo all'iscrizione nei ruoli delle partite d'imposta il cui ammontare non supera le lire mille — operi anche in relazione alle somme dovute per la pena pecuniaria (n. 45).

TRIBUTI LOCALI

Comuni e Province - Delegazioni di pagamento - Assunzione di garanzia da parte dello Stato - Presupposti (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, art. 15).

Se ai fini dell'assunzione da parte dello Stato della garanzia derivante dalle delegazioni di pagamento che l'art. 15, legge 26 ottobre 1972, n. 638, consente siano rilasciate da province, comuni, camere di commercio e aziende di cura, soggiorno e turismo per i tributi propri e per le quote di compartecipazione a tributi erariali, si possa esercitare un controllo sulla legittimità: del mutuo cui si riferisce la delegazione o invece si debba limitare ad accertare che il mutuo sia stato approvato ed autorizzato dagli organi competenti (n. 18).