

ANNO XXXII N. 2

MARZO-APRILE 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

(1219183) Roma, 1980 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Franco Favara) . . . . .	pag. 235
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara) . . . . .	» 265
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo) . . . . .	» 289
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura degli avvocati Adriano Rossi e Antonio Catricalà) . . . . .	» 308
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Raffaele Tamiozzo) . . . . .	» 340
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 352
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio La Porta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria) . . . . .	» 448
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura dell'avv. Paolo Di Tarsia Di Belmonte) . . . . .	» 460

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

QUESTIONI . . . . .	pag. 39
LEGISLAZIONE . . . . .	» 47
CONSULTAZIONI . . . . .	» 69

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*; Raf-  
faele CANANZI, *Napoli*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*; Rocco BERARDII, *Potenza*;  
Francesco ARGAN, *Torino*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI,  
*Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*.

## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

BAFILE, C., <i>Nuove riflessioni sul giudizio di terzo grado nel nuovo processo tributario</i> . . . . .	I,	429
BAFILE, C., <i>Osservazioni sulla natura giuridica della dichiarazione tributaria</i> . . . . .	I,	361
BAFILE, C., <i>Presunzione di legittimità dell'accertamento tributario e onere della prova</i> . . . . .	I,	377
CARAMAZZA, I. F., <i>L'istruttoria nel processo amministrativo: brevi note ai margini di un progetto di riforma</i> . . . . .	II,	39
CONTI, M., <i>Sull'applicazione del principio di non discriminazione al regime fiscale degli alcoli</i> . . . . .	I,	273
DI PACE, M., <i>Nuove decisioni della Corte costituzionale in materia di prescrizione dei diritti dei lavoratori</i> . . . . .	I,	238
DI TARSIA DI BELMONTE, P., <i>Il peculato delle « Macchine blu »</i> . . . . .	I,	460
LA PORTA, S., <i>Esercizio dello « ius postulandi » per una p.a. e sindacato di terzi</i> . . . . .	I,	335
TAMIOZZO, R., <i>Cognizione legale e conoscenza effettiva del vincolo di notificazione di cose di interesse storico artistico</i> . . . . .	I,	348

## PARTE PRIMA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

#### APPALTO

- Appalto di servizi - Rifiuto di sottoscrizione del contratto formale da parte dell'aggiudicatario - Cauzione provvisoria - Incameramento - Ristoro dei danni ulteriori rappresentati dal maggior onere del nuovo contratto - Esclusione, 456.

#### AVVOCATURA DELLO STATO

- Rappresentanza e difesa in giudizio - Rappresentanza da parte di un funzionario nei giudizi pretorili - Esibizione dell'atto di conferimento del mandato - Necessità - Esclusione, con nota di S. LA PORTA, 334.

#### COMBATTENTI E REDUCI

- Qualità di deportato civile - Riconoscimento - Diniego - Onere probatorio dell'interessato - Limiti - Effetti, 344.

#### COMPETENZA CIVILE

- Impugnazione di atti connessi - Competenza del T.A.R. del Lazio - Atto generale e atto applicativo - Annulamento dell'atto generale - Domanda proposta in via subordinata - non spostata la competenza esclusiva del T.A.R. del Lazio, 346.

#### COMUNITA EUROPEA

- Diritti fondamentali - Diritto di proprietà - Libertà di esercizio dell'attività professionale - Tutela - Limiti - Fattispecie: divieto temporaneo di nuovi impianti di viti, 265.
- Libera circolazione delle merci - Disposizioni fiscali discriminatorie - Regime fiscale degli alcoli - Contrassegni di Stato sui recipienti contenenti il prodotto destinato alla

vendita al minuto, con nota di M. CONTI, 273.

- Libera circolazione delle merci - Disposizioni fiscali interne discriminatorie - Criteri di valutazione - Regime fiscale degli alcoli, con nota di M. CONTI, 272.

#### CONTRATTI

- Appalto-concorso - Interesse all'impugnazione dell'atto di aggiudicazione - Presupposti - Limiti - Effetti, 346.
- Appalto-concorso - Omessa presentazione di documenti - Esclusione - Rilevanza del documento ai fini della valutazione delle offerte - Legittimità dell'esclusione - Sussiste, 346.
- Appalti-concorso - Procedimento di aggiudicazione - Fasi - Scelta del progetto ed esame del progetto scelto - Potere di introdurre modifiche o varianti - Individuazione del relativo momento, 347.
- Capitolati d'oneri predisposti dalle amministrazioni statali per regolare i propri contratti - Natura regolamentare per i contratti interessanti lo Stato, 448.
- Cauzione definitiva - Natura - Incameramento in ipotesi di inadempienza - Prova del danno subito dalla p.a. - Necessità, 448.
- Fornitura eseguita parzialmente - Risoluzione per inadempimento - Necessità di preventiva assegnazione di un termine per le ulteriori consegne - Esclusione, 448.
- Mancata approvazione - Rilevanza sull'obbligo di adempimento del privato contraente - Esclusione, 448.

#### CORTE COSTITUZIONALE

- Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale - Indicazioni richieste a pena di inammissibilità, 256.

- Regio decreto di esecuzione di convenzione internazionale sull'estradi- zione - E atto normativo equipara- bile a legge formale, con nota di M. DI PACE, 259.
- Sentenza interpretativa di preceden- te sentenza - Inammissibilità, nota di M. DI PACE, 238.

#### COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- Amnistia e indulto - Rapporto tra legge di delegazione e decreto pre- sidenziale, 256.
- Reato - *Nullum crimen sine lege* - Utilizzazione di concetti di comune esperienza - Legittimità costituzio- nale, 256.

#### DEMANIO

- Beni culturali - Cose di interesse ar- tistico - Trasferimento della proprie- tà - Obbligo di denuncia - Notifica nulla del vincolo ex legge 1089/1939 - Inesistenza dell'obbligo, con nota di R. TAMIOZZO, 348.
- Beni culturali - Cose di interesse ar- tistico - Vincolo ex art. 2 legge 1º giugno 1939, n. 1089 - Legittimazione passiva - Individuazione - Possibili- tà di notifica all'esecutore testamen- tario - Sussiste, con nota di R. TA- MIOZZO, 350.
- Beni culturali - Cose di interesse ar- tistico - Vincolo ex art. 2 legge 1º giugno 1939, n. 1089 - Notificazione - Forma - Effetti, con nota di R. TA- MIOZZO, 350.
- Beni culturali - Cose di interesse ar- tistico - Vincolo ex art. 2, legge 1º giugno 1939, n. 1089 - Notificazione - Natura - Effetti, con nota di R. TA- MIOZZO, 347.
- Demanio storico artistico - Beni cul- turali - Beni culturali di proprietà privata - Beni vincolati - Ordinanze di restauro - Competenza - Competenza esclusiva del Ministro - Sus- siste, con nota di R. TAMIOZZO, 340.

#### DIRITTO INTERNAZIONALE

- Convenzione italo-francese - Reati punibili nel paese richiedente con la pena di morte - Illegittimità co- stituzionale, con note di M. DI PACE, 259.

#### ESPROPRIAZIONE PER P.U.

- Immobili soggetti a vincolo archeo- logico - Indennità di espropriazio- ne - Natura edificatoria - Sussiste, 324.
- Servitù di elettrodotto volontaria e coattiva - Espropriazione di azienda elettrica e delle linee di conduzione con costituzione di servitù di elet- trodotto su fondo dell'espropriato - Natura coattiva della servitù, 308.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Ricorso giurisdizionale - Impugna- zione - Termine - *Dies a quo* per la proposizione dell'appello - Notifica- zione della sentenza di primo gra- do - Individuazione - Amministra- zione statale patrocinata dall'Avvo- catura dello Stato - Notificazione presso l'Avvocatura - Necessità - Sus- siste, 342.

#### GIURISDIZIONE CIVILE

- Controversie tra enti previdenziali e assistiti per mancato accreditemen- to dei contributi - Giurisdizione del giudice ordinario del lavoro, 319.
- Controversie tra enti pubblici e di- pendenti per risarcimento danni per omesse prestazioni contributive - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, 319.
- Enti pubblici riconosciuti come en- ti ospedalieri dalla legge 12 feb- braio 1968, n. 132 - Attribuzione di strutture per l'esercizio della pub- blica funzione - Giurisdizione del giu- dice amministrativo sulle controver- sie attinenti ai beni attribuiti o non attribuiti, 302.
- Giurisdizione ordinaria ed ammini- strativa - Corte dei conti - Viola- zione delle norme valutarie - Re- sponsabilità di una banca quale agenzia della Banca d'Italia - Giu- risdizione della Corte dei conti, 293.
- Giurisdizione ordinaria ed ammini- strativa - Diritti patrimoniali con- seguenziali - Rapporto di pubblico impiego - Improcedibilità del ricor- so per cassazione, 306.
- Giurisdizione ordinaria ed ammini- strativa - Provvedimenti urgenti del sindaco - Constatazione sulla esi-

- stenza dei presupposti - Apprezzamento discrezionale - Difetto di giurisdizione del G.O. - Fattispecie, 289.
- Tutela dei lavoratori per il conseguimento di prestazioni amministrative - Istituti di patronato - Loro finanziamento posto dal d.l. C.p.S. 29 luglio 1947, n. 804, a carico degli Istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale - Norma di azione e norma di relazione - Determinazione dei soggetti tenuti alla contribuzione - Discrezionalità amministrativa - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa, 299.
  - Diritti relativi alla retribuzione - Decorrenza della prescrizione durante il rapporto di lavoro - Questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità, con nota di M. DI PACE, 239.
  - Prescrizione - Diritti del lavoratore non aventi carattere retributivo - Decorrenza della prescrizione decennale durante il rapporto di lavoro - Legittimità costituzionale, con note di M. DI PACE, 238.
  - Stabilità del rapporto - Accertamento - Competenza del giudice della controversia di lavoro, con nota di M. DI PACE, 239.

### IMPIEGO PUBBLICO

- Promozioni - Promozioni per merito comparativo - Annullamento del relativo procedimento in sede giurisdizionale - Rinnovazione - Riferimento ai criteri di massima in precedenza adottati - Legittimità - Sussiste, 345.
- Promozioni - Scrutini per merito comparativo - Rinnovazione - Giudizi relativi agli scrutinati non ricorrenti - Conservazione da parte dell'amministrazione - Illegittimità, 344.
- Provvedimenti emanati su presupposti erronei e viziati - Annullamento in sede giurisdizionale - Necessità di non adottare provvedimenti contraddittori con il principio di coerenza dell'azione amministrativa - Fattispecie in tema di rinnovazione di scrutinio per merito comparativo, annullato in sede giurisdizionale - Proclusione alla rinnovazione del punteggio dei soli ricorrenti - Effetti, 345.
- Retribuzioni - Equo indennizzo - Personale militare - Menomazione iniziale e aggravamento successivo - Infermità contratta in epoca anteriore alla legge 1094/1970 con aggravamento successivo - Misura dell'equo indennizzo - Criteri, 342.

### LAVORO

- Diritti del lavoratore non concernenti la retribuzione - Prescrizione - Decorrenza durante il rapporto di lavoro - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza, con nota di M. DI PACE, 239.

### PECULATO

- Uso dell'autovettura di servizio per percorso casa-ufficio - Distrazione - Insussistenza, con nota di P. DI TARSIA DI BELMONTE, 460.

### PREVIDENZA

- Risarcimento danni per mancato versamento di contributi previdenziali - Prescrizione - Decorrenza, 329.

### PROCEDIMENTO PENALE

- Difesa e difensori - Di fiducia - Sostituto del difensore - Nozione e funzione, 466.
- Difesa e difensori - Incompatibilità - Difensore unico di più imputati - Interdipendenza di posizioni processuali - Nozione, 465.
- Difesa e difensori - Incompatibilità - Effetti - Nullità - Decorrenza, 466.
- Difesa e difensori - In genere - Nominato dalla parte - Sostituto del difensore - Incompatibilità della difesa - Tempo della sostituzione - Occorre aver riguardo alla posizione del sostituto, 466.

### REATO

- Furto - Circostanze aggravanti - Mezzo fraudolento - Nozione, 465.
- Truffa - In genere - Truffa negoziale - Fattispecie, 465.



## RESPONSABILITÀ CIVILE

- Lezione di interesse legittimo - Illegittimo diniego di licenza edilizia - Difetto di rilevanza della questione sollevata, 235.

## TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Imposte sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Trasformazione di società di persone in società di capitali - Beni diversi dall'avviamento - Iscrizione in bilancio - Tassabilità - Riferimento ai valori risultanti dalle dichiarazioni della società trasformata, 412.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenze - Vendita di azioni - Intento speculativo presunto - Esclusione - Proposito di far elevare il prezzo delle azioni acquistate - Non è necessario, con note di C. BAFILE, 429.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Riserve occulte - Supervalutazione delle giacenze rispetto alle rimanenze - Applicabilità art. 107 del t.u. delle imposte dirette - Esclusione - Accertamento nel periodo cui si riferiscono le rimanenze sottovallutate, con note di C. BAFILE, 420.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile ed altri tributi diretti - Agevolazione per l'industrializzazione dell'Italia settentrionale - Svolgimento di attività nelle zone depresse per l'incremento produttivo e l'occupazione di mano d'opera, 427.
- Imposte fondiarie - Fabbricati - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Licenza di costruzione - È necessaria, 441.

## TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI

- Imposta di registro - Agevolazione per il Mezzogiorno - Acquisto di terreni e fabbricati per il primo impianto di stabilimenti industriali - Acquisto di opifici industriali inattivi - Esclusione, 396.
- Imposta di registro - Concessione servizio di illuminazione - Istituzione dell'ENEL - Continuazione del servizio da parte della società - Obbligazione per l'imposta di registro, 401.

- Imposta di registro - Rimborso - Atto nullo - Condizioni, 401.

- Imposta di successione - Presunzione per mobili, danaro e gioielli - Inventario di eredità beneficiata - Requisiti - Effetto verso gli altri eredi - Si produce, 442.

- Imposta di successione - Solidarietà - Legatio - Responsabilità sussidiaria dell'erede - Effetto dell'accerto verso il legatario - Si estende all'erede, con nota di C. BAFILE, 361.

- Imposte di fabbricazione - Olio di oliva - Esecuzione a favore delle zone terremotate del Belice - Olio fabbricato al di fuori per conto di residenti - Si applica, 408.

- Imposte di fabbricazione - Olio di oliva - Soggetto passivo - Posizione dei produttori delle olive - Irrilevanza, 408.

- Imposte di registro e altre imposte indirette - Condanna dell'amministrazione alle spese - Art. 148 legge di registro abrogata - Giudizi promossi anteriormente e decisi successivamente all'insediamento delle nuove commissioni - Applicabilità, 416.

- Imposte doganali - Diritti di prelievo - Giorno dell'importazione - Definizione in base ai regolamenti comunitari - Norme nazionali sui dazi doganali - Irrilevanza, 352.

- Imposte doganali - Diritti di prelievo - Natura - Disciplina normativa, 352.

- Imposte doganali - Prescrizione - Decorrenza - Registrazione della bolletta - Omessa liquidazione dell'imposta - Decorrenza dal momento dell'importazione definitiva, 397.

## TRIBUTI IN GENERE

- Accertamento tributario - Imposte doganali - Presunzione di legittimità - Esclusione - Onere della prova, con nota di C. BAFILE, 377.

- Contenzioso tributario - Commissione centrale - Contestazione sulla tassabilità del reddito - Decisione fondata su ragioni giuridiche diverse da quelle prospettate dalla parte e

assunte nella decisione impugnata - Legittimità, con nota di C. BAFILE, 420.

- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estimazione semplice e complessa - Accertamento dell'intento speculativo - Connessione con questione di applicazione della legge - Decisione sull'intera controversia, con nota di C. BAFILE, 429.
- Dichiarazione - Imposta di successione - Natura - Effetti - Vincolatività - Esclusione - Revocabilità - È ammessa, con nota di C. BAFILE, 361.
- Prescrizione - Sospensione - Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Rivendita dell'area senza indicazione di provenienza - Configurabilità, 406.
- Repressione delle violazioni - Infrazioni valutarie - Provvedimento di irrogazione di sanzioni - Presunzione di legittimità - Esclusione - Onere della prova, con nota di C. Bafile, 377.

#### TRIBUTI LOCALI

- Redditi di lavoro autonomo non assimilabili ai redditi di impresa - Assoggettamento alla ILOR - Illegittimità costituzionale, 246.

#### URBANISTICA

- Piano regolatore - Previsione di massima per espropri e sistemazioni - Contestualità con l'approvazione del piano - Non è richiesta, 343.
- Piano regolatore - Variante - Beni patrimoniali indisponibili dello Stato - Destinazione diversa da quella prevista nel vincolo - Consenso dell'amministrazione proprietaria - Necessità - Non sussiste - Limiti, 343.
- Piano regolatore - Variante - Opposizione - Beni patrimoniali indisponibili dello Stato - Opposizione da parte dell'amministrazione proprietaria - Legittimità della reiezione da parte della Regione, 343.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

1° giugno 1979, n. 40 . . . . .	pag.	238
1° giugno 1979, n. 41 . . . . .	»	239
21 giugno 1979, n. 54 . . . . .	»	259
25 marzo 1980, n. 35 . . . . .	»	235
26 marzo 1980, n. 42 . . . . .	»	246
14 aprile 1980, n. 49 . . . . .	»	256

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

13 dicembre 1979, nella causa 44/79 . . . . .	pag.	265
27 febbraio 1980, nella causa 169/78 . . . . .	»	272

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 23 febbraio 1979, n. 1212 . . . . .	pag.	448
Sez. I, 24 aprile 1979, n. 2318 . . . . .	»	361
Sez. I, 23 maggio 1979, n. 2990 . . . . .	»	377
Sez. I, 17 settembre 1979, n. 4790 . . . . .	»	396
Sez. Un., 18 ottobre 1979, n. 5428 . . . . .	»	289
Sez. I, 22 ottobre 1979, n. 5493 . . . . .	»	397
Sez. I, 25 ottobre 1979, n. 5594 . . . . .	»	401
Sez. I, 29 ottobre 1979, n. 5646 . . . . .	»	406
Sez. I, 5 novembre 1979, n. 5723 . . . . .	»	408
Sez. I, 7 novembre 1979, n. 5740 . . . . .	»	308
Sez. I, 7 novembre 1979, n. 5742 . . . . .	»	412
Sez. I, 9 novembre 1979, n. 5771 . . . . .	»	416
Sez. I, 9 novembre 1979, n. 5779 . . . . .	»	420
Sez. I, 15 novembre 1979, n. 5944 . . . . .	»	427
Sez. I, 15 novembre 1979, n. 5951 . . . . .	»	377
Sez. I, 17 novembre 1979, n. 5970 . . . . .	»	408
Sez. Un., 19 novembre 1979, n. 6021 . . . . .	»	319
Sez. Un., 19 novembre 1979, n. 6022 . . . . .	»	429
Sez. I, 19 novembre 1979, n. 6028 . . . . .	»	441

Sez. I, 19 novembre 1979, n. 6033 . . . . .	<i>pag.</i>	456
Sez. I, 10 dicembre 1979, n. 6381 . . . . .	»	442
Sez. I, 14 dicembre 1979, n. 6519 . . . . .	»	324
Sez. Un., 18 dicembre 1979, n. 6568 . . . . .	»	329
Sez. Un., 4 gennaio 1980, n. 2 . . . . .	»	293
Sez. Un., 18 gennaio 1980, n. 416 . . . . .	»	299
Sez. I civile, 22 gennaio 1980, n. 485 . . . . .	»	334
Sez. Un., 23 gennaio 1980, n. 557 . . . . .	»	302
Sez. I, 25 gennaio 1979, n. 562 . . . . .	»	352
Sez. Un., 25 marzo 1980, n. 1989 . . . . .	»	306

### GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

#### CONSIGLIO DI STATO

Ad. Pl., 7 dicembre 1979, n. 32 . . . . .	<i>pag.</i>	342
Sez. IV, 11 dicembre 1979, n. 1144 . . . . .	»	343
Sez. IV, 18 dicembre 1979, n. 1195 . . . . .	»	344
Sez. IV, 18 dicembre 1979, n. 1198 . . . . .	»	344
Sez. VI, 7 dicembre 1979, n. 848 . . . . .	»	346
Sez. VI, 14 dicembre 1979, n. 886 . . . . .	»	346
Sez. VI, 14 dicembre 1979, n. 889 . . . . .	»	347
Sez. VI, 25 gennaio 1980, n. 73 . . . . .	»	350

### GIURISDIZIONI PENALI

#### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. VI, 14 dicembre 1978 . . . . .	<i>pag.</i>	460
Sez. VI, 12 febbraio 1979, n. 7715 . . . . .	»	340
Sez. II, 28 giugno 1979, n. 318 . . . . .	»	465
Sez. I, 20 luglio 1979 . . . . .	»	465

## PARTE SECONDA

### INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

#### COMUNITA ECONOMICA EUROPEA

- Decisioni CECA - Efficacia su territorio Stati membri, 69.

#### ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA

- Espropriazione per pubblica utilità - Beni indivisi - Offerta indennità - Accettazione, 69.
- Espropriazione per pubblica utilità - Costruzione di sedi uffici giudiziari in Sicilia - Atti del procedimento di espropriazione - Competenza degli organi regionali o statali, 69.
- Espropriazione per pubblica utilità - Danni conseguenti all'esecuzione di opera pubblica - Pregiudizio causato all'esercizio di imprese - Indennizzabilità, 69.
- Espropriazione per pubblica utilità - Indennità aggiuntiva - Separato indennizzo per frutti pendenti - Ammissibilità, 69.
- Espropriazione per pubblica utilità - Opere pubbliche di competenza statale - Determinazione dell'indennità - Criteri contenuti nella legge 28 gennaio 1977, n. 10 - Applicabilità, 70.
- Espropriazione per pubblica utilità - Sardegna - Opere da seguirsi con finanziamenti straordinari per il Mezzogiorno - Competenza degli organi statali - Configurabilità, 70.
- Espropriazione per pubblica utilità - Sardegna - Opere da realizzarsi con contributi erogati dalla Cassa per il Mezzogiorno - Competenza degli organi statali - Configurabilità, 70.
- Espropriazione per pubblica utilità - Sardegna - Opere finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno - Competenza degli organi statali - Configurabilità, 70.

#### IMPIEGO PUBBLICO

- Impiego pubblico - Personale delle Ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita corrisposta dall'OPAFS - Sequestrabilità e pignorabilità, 70.

#### IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

- Imposta generale sull'entrata - Prodotti tessili - Fili di gomma - Crino artificiale e filati metallici - Esenzione - Decorrenza, 70.
- Imposta generale sull'entrata - Prodotti tessili - Prodotti impiegati nelle fabbricazioni previste nella tabella allegato B alla legge 12 agosto 1957, n. 757 - Esenzione, 71.

#### IMPOSTA VALORE AGGIUNTO

- Imposta sul Valore Aggiunto - Corrispettivi per trasporto aerostale interno, impossibilità, limiti, 71.
- Imposta sul Valore Aggiunto - Esenzioni per corrispettivi concernenti pubblici servizi - Natura, 71.

#### IMPOSTE DI FABBRICAZIONE

- Imposta di fabbricazione sulle fibre artificiali e filamento continuo - Canone di abbonamento annuale - Riduzione proporzionale al periodo di inattività degli impianti - Calcoli, 71.

#### IMPOSTE IPOTECARIE

- Tributi erariali indiretti - Imposte ipotecarie - Tardiva richiesta di trascrizione di atto - Pena pecuniaria - Possibilità di riduzione, 71.

#### RISCOSSIONE

- Esattore - Ritardo nell'esecuzione dello sgravio o nel versamento dell'importo degli sgravi non potuti eseguire - Sanzioni, 72.

## LEGISLAZIONE

## QUESTIONI DI LEGITTIMITA COSTITUZIONALE

I - Norme dichiarate incostituzionali . . . . .	<i>pag.</i>	47
II - Questioni dichiarate infondate . . . . .	»	48
III - Questioni proposte . . . . .	»	51

PARTE PRIMA





# GIURISPRUDENZA

---

SEZIONE PRIMA

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 25 marzo 1980, n. 35 - Pres. Amadei - Rel. Astuti-Lombardo (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

**Responsabilità civile - Lesione di interesse legittimo - Illegittimo diniego di licenza edilizia - Difetto di rilevanza della questione sollevata.**

(Cost., artt. 24, 42 e 113; legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 31).

*L'art. 31 comma primo della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, non mira a tutelare direttamente il privato in un interesse che consideri suo particolare imponendo un correlativo obbligo generale a carico di ogni altro soggetto, ma configura un precetto rivolto in via diretta a regolare la materia edilizia nell'aspetto e nelle implicazioni di portata pubblicistica, precetto che solo indirettamente il privato può invocare dinanzi agli organi della giustizia amministrativa; l'articolo anzidetto non è sedes materiae idonea per una pronuncia sulla prospettata questione di legittimità costituzionale del principio di non risarcibilità della lesione di un interesse legittimo (1).*

(omissis) L'ordinanza di rimessione solleva, in riferimento all'art. 42, e di riflesso agli artt. 24 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale.

(1) La questione di legittimità costituzionale era stata prospettata soprattutto in relazione all'art. 42 Cost., argomentandosi che gli illegittimi rifiuti della licenza (ora concessione) edilizia produrrebbero « un effetto di ablazione senza ristoro » della proprietà privata. La Corte costituzionale non ha raccolto l'indicazione così fornita dal giudice *a quo*, evidentemente non ritenendo opportuno rendere una ulteriore pronuncia su un tema — l'inerenza o meno dello *jus aedificandi* alla proprietà dell'area edificabile — che attualmente (dopo la sentenza Corte Cost. 30 gennaio 1980, n. 5) sta formando oggetto di attenta e approfondita riconsiderazione nelle sedi ministeriali e parlamentare.

La sentenza in rassegna ha invece preso in considerazione — sia purervenendo nella specie ad una pronuncia di inammissibilità — il noto problema della risarcibilità o meno dei pregiudizi arrecati ad interessi legittimi, ed ha avvertito che tale problema « si impone ormai all'attenzione del legislatore » e « richiede prudenti soluzioni normative », in tal modo implicitamente escludendo la possibilità di pervenire *de jure condito* a conclusioni diverse da quelle in proposito adottate dalla giurisprudenza della Corte di cassazione.

Merita segnalare anche che la Corte costituzionale ha confermato la validità della tradizionale distinzione tra « norme di relazione » e « norme di azione », come risulta dal brano della motivazione riprodotto nella massima.

timità costituzionale dell'art. 31 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, « in tanto in quanto, secondo l'interpretazione dominante, esso non consente l'esercizio dell'azione di risarcimento nei confronti della pubblica amministrazione che abbia illegittimamente negato, sospeso o revocato una licenza edilizia, quando attraverso atti positivi o negativi si sia con ciò attuata una compressione del diritto di proprietà sul terreno da edificare, tale da produrre uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto ».

Nel giudizio *a quo* la proprietaria di un suolo edificatorio sito in comune di Canicattì, le cui reiterate domande di licenza edilizia erano state durante oltre quindici anni respinte con provvedimenti due volte annullati dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, e disattese anche dopo un giudizio di ottemperanza e la inutile nomina di un commissario *ad acta*, aveva convenuto davanti al tribunale di Agrigento la civica amministrazione e i sindaci succedutisi nel governo del comune, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni: ma il tribunale, ravvisando nella fattispecie una lesione di interessi legittimi e non di diritti soggettivi, aveva dichiarato il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere della proposta domanda.

La Corte di appello di Palermo, ritenuto che la decisione della causa, in ordine ai diversi profili della pretesa risarcitoria, si poteva « in diretta dipendenza della configurabilità di una responsabilità della pubblica amministrazione per l'illegittimo diniego della licenza edilizia », osservava che nella consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione la facoltà di edificare, pur inerendo al diritto di proprietà di cui costituisce peculiare e concreta manifestazione, si atteggia nei confronti della pubblica amministrazione, — alla quale spetta, in forza di norme di azione, di potere discrezionale di concedere la licenza all'uopo necessaria —, non come diritto soggettivo ma come semplice interesse legittimo: e che conseguentemente l'illegittimo diniego di licenza edilizia, pur quando il giudice amministrativo abbia dichiarato l'obbligo dell'amministrazione di rilasciare la licenza stessa, non può tuttavia dar luogo ad azione civile di risarcimento dei danni subiti dal proprietario. Pertanto, « precluse così le già tentate vie di una interpretazione dell'articolo 2043 cod. civ. che includa nel concetto di danno ingiusto, cui la norma fa riferimento, anche le lesioni di interessi legittimi, o della valorizzazione del rapporto tra interessi legittimi e sottostanti situazioni soggettive tutelate in via diretta e generale », l'ordinanza di rimessione osservava che la proprietà è un diritto garantito dalla Costituzione, i cui contenuti essenziali debbono trovare nella disciplina legislativa piena tutela anche contro le lesioni che comunque possano derivargli dall'esercizio illegittimo delle pubbliche potestà. Svolgeva quindi

diffuse considerazioni, — con riferimenti alla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione —, sulla inerenza della facoltà di edificare alla proprietà fondiaria urbana, anche nella più recente legislazione urbanistica, e concludeva che i divieti opposti dalle autorità amministrative alla edificazione mediante provvedimenti, positivi o negativi, illegittimi, senza tuttavia incorrere in responsabilità patrimoniale, comporterebbero « un effetto di ablazione senza ristoro » della proprietà privata, con violazione non solo della garanzia sancita dall'art. 42, secondo e terzo comma, della Costituzione, ma anche del disposto degli articoli 24 e 113, « in cui è sancita, in generale e nei confronti della pubblica amministrazione, l'inviolabilità del diritto alla difesa per la tutela dei propri diritti ».

Sono ben comprensibili le considerazioni che hanno condotto la Corte di merito, di fronte al deplorabile comportamento tenuto da una amministrazione comunale, responsabile di una serie di atti illegittimi reiterati in spregio alle decisioni del giudice amministrativo, con grave pregiudizio d'un privato proprietario, a sollevare l'arduo problema, tanto discusso in dottrina come nella giurisprudenza, della responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni per il risarcimento dei danni derivati ai soggetti privati dalla emanazione di atti o provvedimenti amministrativi illegittimi, lesivi di situazioni di interesse legittimo. Problema di indubbia gravità, e di particolare attualità in relazione alle restrizioni connesse alla moderna disciplina urbanistico-edilizia, che, anche a giudizio di questa Corte, si impone ormai all'attenzione del legislatore. Ma trattasi di un problema complesso, che richiede prudenti soluzioni normative, non solo nella disciplina sostanziale ma anche nel regolamento delle competenze giurisdizionali: problema di ordine generale, che non può ovviamente essere risolto da questa Corte in un giudizio sulla legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge urbanistica, in relazione alla ipotesi di illegittimo diniego di licenza edilizia.

La disposizione dell'art. 31, primo comma (rimasta sostanzialmente intatta dopo le integrazioni introdotte dall'art. 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765, e modificata dall'art. 21 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, con la sostituzione dell'espressione « concessione », alle parole « licenza edilizia »), in quanto richiede per l'esercizio della facoltà di edificare, un provvedimento dell'autorità comunale, appare perfettamente legittimo, e non rileva, di per sé, in ordine al problema della risarcibilità dei danni eventualmente derivati da un legittimo provvedimento di diniego, essendo evidente, secondo la pacifica interpretazione della Corte di cassazione, che essa non mira a tutelare direttamente il privato in un interesse che consideri suo particolare imponendo un correlativo obbligo generale a carico di ogni altro soggetto, ma configura un precetto rivolto in via diretta a regolare la materia edilizia nell'aspetto e nelle

implicazioni di portata pubblicistica, precetto che solo indirettamente il privato può invocare dinanzi agli organi della giustizia amministrativa.

È dunque evidente che il giudice *a quo* non è chiamato, per decidere la controversia di merito, a fare applicazione del disposto dell'articolo 31 della legge urbanistica, il quale non rappresenta comunque la *sedes materiae* idonea a dar luogo ad una pronuncia di questa Corte sulla questione di costituzionalità prospettata, nei termini sopra riferiti, dall'ordinanza di rimessione; questione che pertanto risulta, allo stato, inammissibile per difetto di rilevanza.

## I

**CORTE COSTITUZIONALE, 1° giugno 1979, n. 40 - Pres. Amadei - Rel. Andrioli - Riggio Luigi e Cassa di Risparmio di Calabria e Lucania (n.p.) e Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Carafa).**

**Corte costituzionale - Sentenza interpretativa di precedente sentenza - Inammissibilità.**

(Cost., artt. 3, 24 e 134; cod. civ., art. 2948).

**Lavoro - Prescrizione - Diritti del lavoratore non aventi carattere retributivo - Decorrenza della prescrizione decennale durante il rapporto di lavoro - Legittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3 e 24; cod. civ., art. 2946).

*Tra i provvedimenti, necessariamente tipici, che possono essere emessi dalla Corte costituzionale, non vi è l'accertamento, con autorità vincolante per gli altri giudici, del contenuto di sue precedenti sentenze (1).*

**(1-5) Nuove decisioni della Corte costituzionale in materia di prescrizione dei diritti dei lavoratori.**

1. — Con otto decisioni (sei sentenze portanti i numeri 40, 41, 42, 43, 44, 45, e due ordinanze numeri 51 e 52 del 1979) delle quali le più interessanti sono la n. 40 e 41/79, la Corte costituzionale ha ribadito, puntualizzando e precisando, principi già affermati in diverse precedenti sentenze, in materia di decorrenza della prescrizione dei diritti dei lavoratori.

L'affermazione contenuta nella sentenza n. 40/79, secondo la quale non rientra tra i poteri della Corte costituzionale quello di interpretare in via autentica, ed in modo vincolante per gli altri giudici, precedenti sue sentenze, deve ritenersi esatta: l'interpretazione di precedenti decisioni non può mai costituire l'oggetto esclusivo o principale di un'ordinanza di rimessione o di un ricorso, e perciò neppure di una decisione della stessa Corte.

In tal senso è da ritenere corretta l'argomentazione, di natura processuale, secondo la quale il potere di emettere una « sorta di provvedimento di secondo

*Non contrasta con gli artt. 3 e 24 Cost. l'art. 2946 cod. civ. nella parte in cui consente il decorso della prescrizione decennale in costanza del rapporto di lavoro non stabile, di quei diritti del lavoratore, come quello alla qualifica, che, fatti valere in via autonoma, non si risolvono nel diritto alla retribuzione tutelata dall'art. 36 Cost. (2).*

## II

CORTE COSTITUZIONALE, 1° giugno 1979, n. 41 - Pres. Amadei - Rel. Andrioli - Cinciripini (avv. Ventura) c. E.N.E.L. (avv. Scognamiglio) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Carafa).

**Lavoro - Diritti relativi alla retribuzione - Decorrenza della prescrizione durante il rapporto di lavoro - Questione di legittimità costituzionale - Inammissibilità.**

(Cost., artt. 3, 36, 38; cod. civ., artt. 2948, 2955 e 2956).

**Lavoro - Stabilità del rapporto - Accertamento - Competenza del giudice della controversia di lavoro.**

**Lavoro - Diritti del lavoratore non concernenti la retribuzione - Prescrizione - Decorrenza durante il rapporto di lavoro - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza.**

(Cost., artt. 3, 36, 38; cod. civ., art. 2946).

*È inammissibile la questione di costituzionalità, in riferimento agli artt. 3, secondo comma, 36 e 38 Cost., degli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2,*

grado...» che accerti il contenuto di una precedente decisione e non investa la norma impugnata non è previsto tra quelli tipici attribuiti alla Corte costituzionale.

Ma tale principio sottintende essenzialmente l'equiparazione degli effetti delle sentenze di accoglimento (ed in particolare di quelle di accoglimento parziale c.d. *manipulative - additive* cfr. Cons. Stato, VI, 7 dicembre 1973, n. 568, in *Cons. Stato*, 1973, 1, 1194) alle norme di legge (in tal senso: Corte cost., n. 108 del 1970, in *Giur. cost.*, 1970, 1493; ed anche in motivazione delle sentenze nn. 44/79, 42/79 e soprattutto n. 41/79 quando si parla di «norma di diritto, che sorge dal connubio tra le tre disposizioni, dichiarate parzialmente illegittime, e il dispositivo»).

Ne consegue l'altro principio, pure affermato dalla Corte in quasi tutte le sentenze in esame, che spetta ai giudici comuni (ed in definitiva alla Cassazione) l'accertamento degli effetti (normativi) delle decisioni della Corte, attraverso l'interpretazione della norma modificata dalle sentenze di accoglimento, anche in relazione alla successiva legislazione, in modo da «coglierne in tutto o in parte l'incompatibilità a stregua dei criteri, dettati dall'art. 12 disp. prel. cod. civ.».

Resta naturalmente ferma la possibilità di emettere sentenze (interpretative), di norme modificate da sentenze di accoglimento, qualora ricorrono i

2916 n. 1 cod. civ. nella parte in cui consentono la decorrenza della prescrizione in costanza del rapporto di lavoro stabile alle dipendenze di enti pubblici, anche economici, o di imprese private (3).

L'accertamento delle condizioni essenziali per la stabilità del rapporto di lavoro rientra nella competenza del giudice (ordinario o amministrativo) della controversia individuale di lavoro (4).

Non contrasta con gli artt. 3, secondo comma, 36 e 38, secondo comma, della Costituzione, l'art. 2946 cod. civ. nella parte in cui consente il decorso della prescrizione decennale dei diritti del lavoratore non aventi carattere retributivo, durante la pendenza del rapporto di lavoro (5).

## I

(omissis) Riferita all'art. 2948, n. 4, la questione è inammissibile ove si rifletta, come si deve, che il giudice unico, nel verificarne la rilevanza, ha a chiare note affermato che il rapporto di lavoro del Riggio era privo di stabilità. Ché delle due l'una: o si legge, come sembra preferire il giudice *a quo*, il dispositivo della sentenza 63/1966 avulso dalla motivazione, ed allora la stabilità o meno del rapporto non incide menomamente sulla attuale vigenza della norma, così come risultante dal dispositivo della sentenza 63/1966; o si ricollega il dispositivo alla motivazione per limitare la vigenza della norma ai rapporti non stabili, ed allora l'instabile rapporto del Riggio non può non esservi assoggettato rendendo privo di attuale interesse il sollevato incidente di costituzionalità.

Ma altra e ben più radicale ragione sancisce la inammissibilità della questione: in buona sostanza il giudice unico sollecita dalla Corte la interpretazione, con autorità vincolante per gli altri giudici, della sentenza del 1966 e di due delle altre sentenze che l'han seguita. Senonché

---

presupposti del giudizio di costituzionalità intervenendo sulla interpretazione adottata dai giudici ordinari (CRISAFULLI, *Sentenze interpretative della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1967).

\* \* \*

2. — Con sentenza 10 giugno 1966, n. 63 (in questa *Rassegna*, 1966, 1, 758) la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale degli artt. 2948 n. 4, 2955 n. 2, e 2956 n. 1 limitatamente alla parte in cui consentivano che la prescrizione del diritto alla retribuzione decorresse in costanza del rapporto di lavoro. In successive sentenze (n. 143 del 20 novembre 1969, in questa *Rassegna*, 1969, 1, 1002, in materia di prescrizione biennale degli stipendi dei dipendenti statali, n. 86 del 29 aprile 1971, in questa *Rassegna*, 1971, 1, 543 e soprattutto n. 174 del 12 dicembre 1972 in *Foro it.* 1973, 1, 22), veniva precisato che la dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 2948 n. 4 non trovava applicazione nei casi in cui fosse assicurata la stabilità del rapporto di lavoro e fosse data garanzia, per legge, di appositi rimedi giurisdizionali contro ogni illegittima

siffatto compito non spetta alla Corte, tra i cui provvedimenti necessariamente tipici non si annovera né può annoverarsi l'accertamento del contenuto di precedenti sue sentenze, una sorta cioè di provvedimento di secondo grado, del quale oggetto immediato non è la disposizione o il gruppo di norme impugnati, ma altra sua sentenza.

A parametri della costituzionalità dell'art. 2946 il giudice unico assume (non l'art. 36, ma) gli artt. 3 e 24, che sarebbero offesi se le ragioni, che hanno indotto a dire fondata la questione di costituzionalità delle norme disciplinatrici di prescrizioni brevi e presuntive, non fossero utilizzate al fine di dire fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2946, se invocato al fine di estinguere diritti che, pur avendo il titolo legittimante nel rapporto di lavoro, non si risolvono in prestazioni pecuniarie e, più in generale, spaziano nell'ordinamento dell'impresa.

In tale guisa prospettata, la questione appare diversa dall'incidente su cui ha portato il suo esame la Corte nelle sentenze n. 86/1971 e n. 115/1971, che non possono quindi essere invocate come precedenti di fatto: nel primo caso il datore di lavoro era un ente pubblico economico, al quale i lavoratori erano legati da rapporto munito di stabilità, laddove il giudice *a quo* ha — lo si ripete — negato stabilità al rapporto, oggetto della presente questione, e nel secondo caso il diritto alla qualifica si esauriva nelle prestazioni retributive e tale osmosi ha indotto la Corte a ritenere irrilevante la questione di costituzionalità dell'art. 2946 dappoiché la premessa maggiore del sillogismo, in cui si sarebbe risolta la pronuncia definitiva della controversia di lavoro, sarebbe stata fornita, in tema di prescrizione, degli artt. 2948, n. 4, 2955, n. 1, e 2956, n. 1.

Nella ipotesi che ne occupa, il giudice unico ha fatto propria la prospettazione della Cassa, intesa ad identificare nella qualifica un di-

---

risoluzione del rapporto, quali quelli previsti dalle leggi 15 luglio 1966, n. 604 e soprattutto dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (statuto dei lavoratori). Con sentenza n. 115 del 21 maggio 1975 (in *Foro it.*, 1975, 1, 1309) la Corte ribadiva che il principio affermato nella sentenza n. 63 del 1966 non si estendeva ai rapporti di impiego sia dei dipendenti dello Stato, sia dei dipendenti di altri enti pubblici, anche di carattere economico.

Le Sezioni Unite della cassazione con sentenza 12 aprile 1976, n. 1268 (in *Foro it.*, 1976, 1, 915 e con numerose note di commento nella *Riv. giur. lav.*, 1976, tra le quali quella del giudice relatore delle sentenze in esame, ANDRIOLI, *Stabilità del rapporto di lavoro e norme sui licenziamenti individuali*, *ivi*, 1976, 1, 271) interpretavano la giurisprudenza costituzionale stabilendo che la normativa sulla decorrenza della prescrizione in pendenza del rapporto di lavoro era divenuta inapplicabile soltanto per i rapporti privi di stabilità, e precisando che « deve ritenersi stabile ogni rapporto che, indipendentemente dal carattere pubblico o privato del datore di lavoro, sia regolato da una disciplina la quale sul piano sostanziale subordini la legittimità e l'efficacia della risoluzione alla sussistenza di circostanze obiettive e predeterminate, e sul piano processuale, affidi al giudice il sindacato su tali circostanze e la possibilità di rimuovere

ritto del lavoratore, che è autonomo rispetto al diritto alle retribuzioni, e a dire assoggettato il primo non alle prescrizioni brevi e presuntive, ma alla ordinaria prescrizione decennale, né questa Corte può, senza evadere dai suoi compiti istituzionali, giudicare se il Riggio il quale, a rapporto definito, rivendicava le differenze di retribuzione e l'incremento della indennità di anzianità, che gli sarebbero derivati dall'aver egli espletato mansioni superiori a quelle contrattuali, in un contesto normativo, in cui non si era ancora inserito l'art. 13 legge 300/1970, sostitutivo dell'art. 2103 c.c., avesse fatto valere, vuoi sul piano sostanziale vuoi sul piano processuale, un « bene della vita » diverso dal diritto a differenze di retribuzione e alla integrazione della indennità di anzianità (diritto quest'ultimo, che — è appena il caso di rilevarlo — nasce con la cessazione del rapporto).

Ma il modo di prospettazione non può non limitare l'oggetto della pronuncia che la Corte va a rendere sotto un duplice punto di vista:

— sul piano della fattispecie, vengono in considerazione quei diritti, che derivano al lavoratore non solo e non tanto dal rapporto di cui è partecipe, quanto dall'assetto dell'impresa in cui è inserito, e che, comunque, non si risolvono, senza residuo, in quei beni tutelati dall'articolo 36 Cost., che la Corte costituzionale assunse a parametro nella sentenza 63/1966 (retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa; diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite);

— sul piano della dinamica processuale poi, non è da lasciare in ombra il rilievo che pur nei casi in cui al lavoratore rivengono diritti,

---

gli effetti del licenziamento illegittimo», con esplicito richiamo (anche se non esclusivo) alla disciplina dell'art. 18 dello statuto dei lavoratori in materia di riassunzione per licenziamento illegittimo.

A tale principio si sono adeguate le successive sentenze della Corte di cassazione (Cass., 23 dicembre 1976, n. 4732, in *Foro it.*, 1977, 1, 300; Cass., 21 giugno 1978, n. 3060, *ivi*, 78, 1, 1630 e Cass., 12 luglio 1978, n. 3541, *ivi* 1978, 1, 2752) mentre parte della giurisprudenza di merito (v. *Foro it.*, 1978, 1, 2752, in nota) ha continuato a sostenere l'indifferenza della stabilità del rapporto di lavoro sulla prescrizione dei diritti retributivi, in quanto dopo la sentenza n. 63 del 1966 Corte cost. la prescrizione di tali diritti non decorreva *mai* in costanza di rapporto di lavoro.

Le numerose ordinanze che nuovamente rinviavano all'esame della Corte costituzionale l'art. 2948 n. 4, (in *Giust. civ.*, 1979, III, 95), avevano quale scopo non tanto l'interpretazione autentica della sentenza n. 63 del 1966, ma che la dichiarazione di illegittimità costituzionale, contenuta nella citata sentenza, fosse riferita a tutti i rapporti di lavoro (stabili o non stabili, pubblici o privati). In tal senso, ad esempio, nell'ordinanza del Trib. di Cosenza 4 luglio 1977, (a seguito della quale è stata emessa la sentenza n. 40/79 in rassegna) si contrastava l'applicazione ristrettiva della sentenza n. 63/1966 fatta dalla stessa



che siano autonomi rispetto ai beni, che ricevono tutela nell'art. 36 Cost., sarà da assodare di volta in volta se su tali diritti si richieda nella controversia instaurata avanti il giudice adito sentenza con autorità di cosa giudicata e se di tale domanda sussistano le condizioni di fondatezza (interesse e legittimazione ad agire).

Se si tengono per ferme queste premesse, l'affermazione di infondatezza della questione discende dagli artt. 3 e 24, quale espressione, ad un tempo sostanziale e processuale, di quei diritti, che, nel senso e soltanto nel senso che si è chiarito, si presentano autonomi rispetto agli altri beni tutelati nell'art. 36 Cost., al quale la questione di costituzionalità è stata coordinata nella sentenza 63/1966.

## II

(*omissis*) Incolmabile è il solco che divide le parti in causa nella interpretazione dei precedenti di questa Corte: l'attore afferma che le sentenze, successive alla sent. 63/1966, non hanno potuto intaccare la imprescrittibilità dei crediti patrimoniali dei lavoratori del settore privato, su cui non han presa la legislazione successiva né gli statuti speciali degli enti pubblici anche economici, che assumano la veste di datori di lavoro; l'E.N.E.L. invece al quale la legge 6 dicembre 1962, n. 1643, attribuisce personalità di diritto pubblico (art. 1) precisando che il rapporto di lavoro dei dipendenti è regolato da norme di diritto privato e su base contrattuale, collettiva e individuale (art. 13), si richiama reiteratamente alla sent. 115/1975, nella quale questa Corte, per dire irrilevante la questione di costituzionalità dell'art. 2946, in allora solle-

---

Corte costituzionale nelle successive decisioni in quanto non « risultante dal dispositivo ».

La Corte costituzionale, a parte le formule di volta in volta adottate (inammissibilità invece di quella abituale di infondatezza, sulle quali v. CRISAFULLI in *Giur. Cost.*, 1979, 341), con il complesso delle sentenze in esame, nel respingere le questioni di costituzionalità, ha ribadito la « portata normativa » di tutta la precedente giurisprudenza costituzionale in materia di decorrenza della prescrizione dei crediti dei lavoratori, affermando altresì che spetta al giudice comune la verifica, di volta in volta, con riferimento ad un dato rapporto di lavoro e alla sua regolamentazione, della sussistenza delle due condizioni di stabilità del rapporto « chiaramente puntualizzate nella sentenza n. 174/72 ».

L'importanza del complesso delle decisioni annotate sta proprio nel fatto che con esse la Corte ha inteso, almeno in via di principio, respingere la tesi che in tutti i rapporti di lavoro la prescrizione dei crediti retributivi non decorresse durante la durata del rapporto, come invece continuava a sostenere, in massima parte, la giurisprudenza di merito.

Il giudice della controversia di lavoro dovrà sempre valutare, per la decorrenza della prescrizione della retribuzione in corso di rapporto, se un dato rapporto sia garantito da stabilità con riferimento alla possibilità dell'annul-

vata dalla Corte d'appello di Milano, ha affermato che l'assimilazione dei rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici economici a quelli di diritto privato è possibile solo al fine di identificare il giudice munito di potere giurisdizionale per dinimere la relativa controversia senza mutare il carattere pubblicistico del primo rapporto.

Ambo le prospettazioni non colgono nel segno perché, anche ad ammettere, con l'attore, che il dispositivo della sentenza 63/1966 debba leggersi avulso dalla motivazione, la norma di diritto, che sorge dal connubio tra le tre disposizioni, dichiarate parzialmente illegittime, e il dispositivo, non può reputarsi di grado superiore alla legislazione, che l'ha seguita, e tale da esimere gli operatori pratici, che a vari livelli sono chiamati ad intenderla e ad applicarla, dal coglierne in tutto o in parte la incompatibilità a stregua dei criteri dettati nell'art. 12 disp. prelim. cod. civ.

D'altro canto, non è da pretermettere che questa Corte non si è limitata a formulare nella sent. 115 del 1975 le superiori proposizioni, ma ha soggiunto che le garanzie di stabilità, connesse al carattere pubblicistico del rapporto di lavoro dei dipendenti degli enti pubblici economici, sono « assicurate, nella regolamentazione organica o nella disciplina collettiva, dalla fine del rapporto soltanto per cause precise e determinate » e ad ammonire che « comunque, l'interpretazione delle norme contenute nei contratti collettivi e la determinazione della portata di questa attengono alla competenza del giudice ordinario (v. sent. n. 143 del 1969) ». Nella quale sent. n. 143 del 1969, che ebbe a dichiarare non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 2, comma primo, d.l. 295/1939 sulla prescrizione decennale di stipendi, pensioni ed emolumenti dovuti dallo Stato, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost.,

---

lamento del licenziamento illegittimo e della completa reintegrazione del lavoratore nella posizione giuridica preesistente.

Sul punto, molto interessante è l'affermazione contenuta nella sentenza numero 42 e n. 44/79 che è di competenza del giudice ordinario valutare « se sia da stimare vera la reintegrazione nel posto di lavoro ove si neghi l'esecutorietà forzata della sentenza, che tale reintegrazione ordini ».

Ove si tenga conto del contrasto di giurisprudenza e dottrina (v. D'ANTONA, *Reintegrazione nel posto di lavoro*, Padova, 1979) sul problema dell'esecuzione coattiva della sentenza ex art. 18 dello statuto dei lavoratori, sembra quanto mai opportuno l'auspicio della Corte insito nelle parole « il Parlamento ben potrà approvare leggi che pongano punti fermi nel tutt'altro che univoco contesto ».

\* \* \*

3. — È principio pacifico che la domanda del lavoratore intesa ad ottenere l'accertamento di una determinata qualifica, è soggetta alla prescrizione decennale ex art. 2946 cod. civ. (Cass., 18 marzo 1977, n. 1080, in *Foro it.*, 1977, 1, 1108).

Con sentenze n. 86 del 1971 e n. 115 del 1975 la Corte costituzionale aveva dichiarato inammissibile, per difetto di rilevanza, la questione di costituzionalità

venne affermato il principio, cui questa Corte intende mantenersi fedele, che « spetta al giudice di merito stabilire, nei singoli casi, se è stato posto in essere un rapporto di pubblico impiego, o se lo Stato o l'ente pubblico si è assoggettato alla disciplina di diritto comune del rapporto di lavoro ».

Continuità che è ribadita con ampiezza di implicazioni nella sentenza 174/1972, in cui la Corte, chiamata a scrutinare il rapporto corrente tra la sentenza 63 del 1966 e la successiva legislazione, ha affermato che la legge 300/1970 rappresenta la necessaria integrazione della legge 604/1966 e che « una vera stabilità non si assicura se all'annullamento dell'avvenuto licenziamento non si faccia seguire la completa reintegrazione nella posizione giuridica preesistente fatta illegittimamente cessare » subordinando al verificarsi delle due condizioni il corso delle prescrizioni brevi e presuntive durante il rapporto di lavoro privato.

Orbene, come nel campo dei rapporti di lavoro dei dipendenti degli imprenditori privati la verifica delle due condizioni, cui la stabilità deve rispondere, rientra nella competenza del giudice della controversia individuale di lavoro, così nel campo delle controversie dei dipendenti degli enti pubblici economici, qual è l'E.N.E.L., rientra nella competenza del giudice del lavoro la verifica del modo in cui regolamenti (se ne esistono) e contratti collettivi assicurino al dipendente quella stabilità, comprensiva, per dirla con la da ultimo richiamata sent. 174/1972, dell'annullamento giurisdizionale dell'avvenuto licenziamento e della completa reintegrazione nella posizione giuridica preesistente, in virtù della quale il corso della prescrizione quinquennale in costanza del rapporto di lavoro non suona, nei limiti in cui tale prescrizione opera, offesa ai precetti della Costituzione assunti dal pretore di Ascoli Piceno a parametri della questione di costituzionalità degli artt. 2948, n. 4, 2955, n. 2 e 2956, n. 1, del codice civile (artt. 3, 24 e 36 Cost.).

---

del'art. 2946 cod. civ. con riferimento all'art. 36 Cost. in quanto tale norma riguardava i crediti retributivi e non il diritto al riconoscimento della qualifica.

La questione riproposta in relazione agli artt. 3 e 24 Cost. è stata dichiarata infondata dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 40 e 41 del 1979, con pronuncie nelle quali, dopo aver ribadito che la regola della non decorrenza della prescrizione in pendenza del rapporto di lavoro vale solo per i crediti da retribuzione e non per tutti i diritti del lavoratore, si respinge l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 2946 cod. civ. « nei sensi di cui in motivazione », ritenendosi ancorata alla prospettazione del giudice *a quo*.

Invero, discutendosi di rapporti di lavoro ormai cessati, è sembrato alla Corte che non fosse più possibile l'accertamento (in via principale) del diritto alla qualifica, ma che oggetto della controversia dovesse essere soltanto il trattamento economico (pur affermando però che la verifica della esistenza delle condizioni dell'azione e dell'interesse ad agire fosse di competenza del giudice *a quo*).

MICHELE DIPACE

(*omissis*) Pertanto la questione di costituzionalità degli artt. 2948, n. 4, 2955, n. 2, e 2956, n. 1, anche in considerazione del fatto che l'articolo 2103 (prestazione di lavoro) cod. civ. è stato sostituito con l'articolo 13 legge 300/1970, entrata in vigore il 22 agosto 1970 (data anteriore alla cessazione del rapporto di lavoro del Cinciripini avvenuta il 31 gennaio 1974 e alla notificazione dell'atto introduttivo del giudizio, effettuata il 6 ottobre 1974) e che l'art. 40 legge 300/1970 lascia salve le condizioni dei contratti collettivi e degli accordi sindacali più favorevoli ai lavoratori, deve dirsi inammissibile (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 26 marzo 1980, n. 42 - *Pres. Amadei - Rel. Paladin - Bianchi e Chiesa (avv. Uckmar e Barile), Romano e Verna (avv. Granelli) e Presidente del Consiglio dei Ministri (avv. Stato Cipparrone)*.

**Tributi locali - Redditi di lavoro autonomo non assimilabili ai redditi di impresa - Assoggettamento alla ILOR - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3 e 53; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1).

*Non può postularsi l'esistenza di un inscindibile continuum tra redditi di lavoro autonomo e redditi d'impresa, anche se v'è una zona grigia tra tali redditi. Contrastano con gli artt. 3 e 53 Cost. l'art. 4, n. 1, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e l'art. 1, secondo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, in quanto non escludono i redditi di lavoro autonomo, che non siano assimilabili ai redditi d'impresa, dalla imposta locale sui redditi (1).*

(*omissis*) All'origine del problema che la Corte è chiamata a risolvere, stanno le profonde modifiche introdotte quanto all'ambito di applicazione dell'imposta in esame, a partire dai progetti governativi di rifor-

---

(1) La sentenza, andando forse un po' al di là di quella che era l'ambito delle ordinanze di rimessione (le quali concernevano redditi derivanti dall'esercizio di professioni), sembrerebbe avere aggiunto, alle tre categorie di redditi « esclusi dall'imposta » ILOR già previsti nel secondo comma, lettere *a*, *b*) e *c*), dell'art. 1 del d.P.R. n. 599 del 1973, altre due categorie di redditi, entrambe comprese nella formula « redditi di lavoro autonomo, che non siano assimilabili ai redditi d'impresa », e cioè i « redditi di lavoro autonomo », com'è noto definiti nell'art. 49 del d.P.R. n. 597 del 1973, e quei « redditi derivanti da altre attività occasionali » — redditi questi ultimi previsti, con espressione in parte solo residuale dall'art. 77 dello stesso d.P.R. n. 597 — che siano « derivanti da attività... di lavoro autonomo » (e non anche da « attività commerciali »).

A tali conclusioni si perviene in esito ad una prima lettura della sentenza, doverosamente integrandone il dispositivo con la motivazione, ove si fa espri-

ma tributaria sino all'entrata in vigore della legge-delega n. 825 del 1971 e della conseguente legge-delegata n. 599 del 1973.

Concepito e denominato — inizialmente — come «imposta locale sui redditi patrimoniali», questo tributo avrebbe dovuto colpire i redditi di capitale, i redditi di terreni e di fabbricati, i redditi agrari e quelli derivanti dall'esercizio di imprese commerciali: realizzando con ciò una discriminazione qualitativa dei redditi stessi, che era destinata per definizione — come chiariva espressamente la relazione all'art. 4 del disegno di legge n. 1639, presentato dal Governo alla Camera dei deputati il 1° luglio 1969 — a lasciare esenti i redditi di lavoro, qualunque fosse la loro fonte e la loro natura. L'originaria configurazione del tributo venne invece abbandonata — per motivi che non sono mai stati ufficialmente esposti in modo organico — nel seguito dei lavori preparatori, a cominciare dal testo alternativo, elaborato in seno alla sesta Commissione permanente della Camera. In un primo tempo, la denominazione prescelta dal progetto governativo fu dunque ampliata, nel senso di prevedere un'«imposta locale sui redditi patrimoniali, d'impresa e professionali», estesa anche a carico dei liberi professionisti, sia pure con le stesse deduzioni già predisposte a beneficio degli imprenditori che prestassero continuativamente la propria opera nelle imprese in questione. In un secondo tempo, si preferì trattare — sinteticamente — di «imposta locale sui redditi», in quanto applicabile alla generalità dei «singoli redditi prodotti nel territorio dello Stato, esclusi quelli di lavoro subordinato» (secondo il definitivo disposto dell'art. 4, n. 1, della legge-delega n. 825 del 1971).

---

cito riferimento ai redditi da attività occasionali di lavoro autonomo, ai redditi «derivanti dalla collaborazione a giornali riviste ed enciclopedie» (redditi, questi, diversi da quelli derivanti dalla utilizzazione economica del diritto d'autore), ed ai redditi di cui all'art. 49 citato, comma terzo, lettera c).

Peraltro, non risolto — e perciò aperto ad ogni soluzione — sembra essere rimasto il problema del trattamento dei redditi derivanti dalla utilizzazione economica di brevetti e di diritti d'autore, e, in genere, ai redditi di cui all'articolo 49, comma terzo, lettera b). Tali redditi traggono infatti origine dalla utilizzazione (in una «attività con terzi») di entità che l'ordinamento giuridico ha configurato e qualificato come «beni immateriali», come «oggetti» di diritti assoluti, sostanzialmente separando tali entità dalle attività intellettuali poste in essere per la loro creazione. Il che è di tutta evidenza se solo si ha presente la posizione, ad esempio, dell'erede dell'inventore, autore, ecc. Tra l'altro, non va dimenticato che la fattispecie costitutiva di ciascun bene immateriale non è completa né con la creazione *in mente retenta* né con la mera estrinsecazione della creazione intellettuale, dal momento che a questa estrinsecazione deve far seguito o un accertamento costitutivo della pubblica amministrazione (ad esempio, la concessione di un brevetto) o quanto meno l'attuazione e l'uso concreto di quanto «creato».

Inoltre, l'esclusione dallo ILOR, se riguarda i redditi di lavoro autonomo continuativi ed occasionali realizzati oltre che dalle persone fisiche anche dalle

A conclusione di tali sviluppi, potrebbe parere che l'imposta abbia completamente smarrito l'iniziale ragion d'essere. Non a caso, nella relazione ministeriale allo schema di decreto delegato per l'istituzione dell'ILOR si afferma appunto che essa «viene ad assumere... la prevalente funzione di fattore discriminante il trattamento tributario dei redditi diversi da quelli di lavoro subordinato». Ed anche in dottrina vari autori ragionano dell'imposta medesima — a costo di una certa imprecisione di linguaggio — come d'una sorta di addizionale o come d'una rinnovata imposta complementare; o, più semplicemente, ne mettono in rilievo il carattere accessorio rispetto all'IRPEF e all'IRPEG, fatta salva l'esclusione del lavoro dipendente (nonché degli altri redditi specificamente riguardati dalle lettere *b*) e *c*) dell'art. 1, secondo comma, del decreto istitutivo).

Senonché, a ben vedere, nel vigente ordinamento dell'ILOR continuano a riflettersi i motivi ispiratori dell'originaria concezione. Da un lato, nell'ambito del presupposto identificato dall'art. 1 del d.P.R. n. 599 del 1973, tutti i redditi diversi da quelli di lavoro autonomo sono pur sempre redditi fondati o contraddistinti, in ogni caso, da una significativa componente di capitale; sicché sembra lecito desumerne che lo stesso lavoro autonomo sia stato inquadrato dal legislatore tributario fra le attività produttive di redditi misti, di capitale e non solo di lavoro. D'altro lato, una tale ipotesi interpretativa è largamente confermata dall'art. 7 del decreto istitutivo: poiché l'aver previsto una comune deduzione, sia per i redditi di lavoro autonomo sia per i redditi agrari o d'impresa quando le prestazioni personali del soggetto passivo del tributo costituiscano «la sua occupazione prevalente», sembra fornire

---

associazioni (o società) fra professionisti e artisti, non opera allorché tali associazioni abbiano assunto la struttura di società in nome collettivo, in accomandita semplice o di capitali: infatti i redditi realizzati nell'ambito di tali forme societarie si connotano sempre quali redditi d'impresa ai sensi dell'articolo 6 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, per quanto riguarda le società di persone, ed ai sensi dell'art. 5 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, per quanto riguarda le società di capitali.

Gli argomenti adottati dalla Corte nella motivazione della sentenza reciscono orientamenti che in questi anni erano più volte emersi negli scritti dei commentatori dei provvedimenti legislativi per la riforma tributaria. Cionondimeno, la sentenza risulta non del tutto convincente laddove minimizza le differenze esistenti tra lavoro autonomo e lavoro subordinato e le disuguaglianze che la soluzione adottata finisce per creare a danno di quest'ultimo.

Invero, il lavoro autonomo presenta, sia pure in dimensioni ridotte, tutti i connotati (ed i vantaggi economici) dell'attività imprenditoriale. Il lavoratore «in proprio» non subisce la sottrazione del «plusvalore» (nell'accezione marxiana) ad opera del «padrone», e crea per sé (e non per altri) un avviamento che solo episodicamente emerge alla rilevanza tributaria. Del resto, anche tenendo conto dei soli dati formali, la disciplina normativa sottopone i redditi

la riprova che anche per i lavoratori autonomi sia stato così perseguito l'intento di « eliminare dall'imponibile la parte che si può considerare formata dal lavoro del soggetto » (come precisava la citata relazione al disegno governativo n. 1639 del 1969). E, coerentemente, l'Avvocatura dello Stato non esita, nella sua memoria, a dare per scontata la premessa che l'ILOR si configuri tuttora « come imposta reale proporzionale finalizzata alla tassazione oggettiva di tutti i redditi caratterizzati, totalmente o anche solo parzialmente, da elementi di patrimonialità ».

(*omissis*) Nello sforzo di sostenere la costituzionalità dell'assoggettamento del lavoro autonomo all'imposta locale sui redditi, l'Avvocatura dello Stato ha svolto due ordini di considerazioni, pertinenti entrambe alla sistemazione concettuale delle attività così colpite. In primo luogo, tanto in sede giuridica quanto in sede economica, il lavoro autonomo rappresenterebbe un fenomeno ben differenziato dal lavoro dipendente. In secondo luogo, sussisterebbe invece una strettissima « contiguità » fra i redditi di lavoro autonomo e i redditi d'impresa, tale che non sarebbe ragionevole la contrapposizione dei lavoratori autonomi (e dei liberi professionisti, in particolar modo) ai piccoli imprenditori ed agli stessi commercianti.

Né l'uno né l'altro assunto valgono però a giustificare la scelta legislativa in questione. I marcati tratti distintivi del lavoro autonomo nei confronti del lavoro dipendente sono certo incontestabili, sul piano del diritto tributario come già sul piano del diritto civile. Ma la discriminazione qualitativa dei redditi non implica soltanto che le rispettive fonti di produzione siano diverse; bensì richiede — per dimostrarsi costituzionalmente legittima — che a questa diversità corrisponda una

---

di lavoro autonomo ad imposizione IRPEF « al netto », a simiglianza di quanto accade per i redditi di impresa, mentre i redditi di lavoro subordinato sono sottoposti ad imposizione IRPEF « al lordo », limitata e per di più degressiva essendo la detrazione consentita per spese di produzione del reddito.

Inoltre, la sentenza non dà adeguato rilievo alla circostanza che il momento di prelievo dell'imposta sui redditi è diverso per il lavoro autonomo e per quello subordinato, e giunge a porre sullo stesso piano, contro l'evidenza, « percezione » e « dichiarazione » dei redditi.

D'altro canto, forse un po' troppo facile è il « rimuovere » siccome formalmente non rilevante la ben maggiore sicurezza dell'accertamento dei redditi da lavoro subordinato; quasi che la difficoltà di un completo accertamento dei redditi da lavoro autonomo e la « onestà media » dei contribuenti non costituissero, di per sé, dati suscettibili di essere considerati « oggettivi ».

Comunque, la sentenza lascia spazi cospicui ad una più realistica separazione, dall'area del lavoro autonomo, di non poche attività — oggi comprese in tale area — caratterizzate dall'apporto di « fattori della produzione » da ricomprendersi o quanto meno assimilarsi alla nozione di « capitale » (attrezzature eccedenti i minori « ferri del mestiere », organizzazione imprenditoriale, avviamento, ecc.).

peculiare e differenziata capacità contributiva, propria dei redditi incisi rispetto ai redditi esclusi dal tributo, a parità di ammontare della base imponibile. E nulla consente di desumere, né dai lavori preparatori né dal testo delle norme riguardanti l'imposta in esame, che la capacità posta a base dell'ILOR possa farsi consistere nelle caratteristiche differenziali delle varie forme di lavoro, per sé considerato.

D'altra parte, per dare la prova di una maggiore attitudine dei lavoratori autonomi alla contribuzione, non giova postulare l'esistenza di un inscindibile *continuum*, comprensivo dei redditi di lavoro autonomo (e specialmente dei redditi professionali) unitamente ai redditi d'impresa: la cui discriminazione qualitativa, rispetto ai redditi esclusi dall'ILOR, non viene contestata — per lo meno di massima — sul piano della legittimità costituzionale. Indiscutibilmente, può essere arduo stabilire — al limite — se singole specie di attività lavorative appartengano all'area imprenditoriale oppure al lavoro autonomo strettamente inteso. Così pure, sono sempre controversi in dottrina gli stessi criteri di definizione dei concetti d'impresa e d'imprenditore; e le difficoltà si accentuano nel campo tributario, poiché le nozioni adottate dall'art. 51 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, differiscono in parte dalle configurazioni civilistiche, sia nel senso di riguardare soggetti passivi che non sono veri e propri imprenditori commerciali, sia nel senso di colpire attività diverse da quelle considerate nell'art. 2195 cod. civ. Ma la presenza di una zona grigia, intermedia fra i redditi sicuramente imprenditoriali e quelli sicuramente lavorativi, non toglie che — sul piano normativo — altro siano il lavoro autonomo in genere e le libere professioni in specie, altro le attività peculiari delle imprese commerciali (o giuridicamente assimilate od assimilabili ad esse).

Le realtà del lavoro e dell'impresa sono bensì interferenti: tanto è vero che l'art. 2238 cod. civ. prevede che l'esercizio della professione possa costituire « elemento di un'attività organizzata in forma d'impresa »; e che la stessa Corte ha ipotizzato — nella sentenza n. 17 del 1976 — « che determinate attività professionali... richiedano oggi un'organizzazione a base imprenditoriale ». Precisamente dall'art. 2238 cod. civ. si ricava però, con certezza, che il libero professionista come tale non è un imprenditore. E ne danno larghissima conferma il carattere personale delle prestazioni *ex art.* 2232 cod. civ., le caratteristiche forme e misure di compenso che in proposito impone l'art. 2233, il diverso rischio che grava sull'imprenditore, rispetto al prestatore di opera intellettuale.

Del resto, se anche si restringe l'indagine all'ordinamento tributario immediatamente anteriore alla riforma del 1971, è vero che i redditi d'impresa ne venivano considerati di categoria C-1, quando si trattasse di attività « organizzate prevalentemente con il lavoro proprio del contribuente e dei componenti della famiglia » (secondo l'art. 85 del



d.P.R. n. 645 del 1958); ma non è meno vero che la relativa aliquota dell'imposta di ricchezza mobile risultava allora identica a quella stabilita per la categoria C-2, ossia per i redditi di lavoro subordinato (anche se — da ultimo — le rispettive quote esenti erano state diversificate dall'art. 1 della legge n. 801 del 1970).

(*omissis*) In ogni caso, di fronte alla produzione accolta dall'art. 4, n. 1, della legge n. 825 del 1971 e dall'art. 1 del d.P.R. n. 599 del 1973 — che sottopongono all'ILOR tanto i redditi di lavoro autonomo quanto i redditi d'impresa, come pure i redditi agrari e di terreni in genere, i redditi di fabbricati, i redditi di capitale — non si può non concludere che il legislatore ha adottato in sostanza (quali che fossero le intenzioni degli autori della riforma tributaria) una scelta di comodo, utile per superare le difficoltà operative inerenti all'esatta determinazione di una categoria così composita come quella costituita dai redditi patrimoniali. Sotto il profilo in esame, però, soluzioni del genere non risultano compatibili con i principi costituzionali di eguaglianza e di capacità contributiva. Come questa Corte ha più volte chiarito (cfr. le sentenze n. 103 e n. 109 del 1967, n. 99 del 1968, n. 200 del 1976), le presunzioni tributarie non sono di per sé illegittime, ma debbono fondarsi su « indici concretamente rivelatori di ricchezza » ovvero su « fatti reali », quand'anche difficilmente accertabili, affinché l'imposizione non abbia una « base fittizia ». Viceversa, la presunzione su cui dovrebbe reggersi l'assoggettamento del lavoro autonomo all'ILOR si dimostra così incontrollabile ed indiscriminata, da rivelarsi per ciò solo irragionevole e dunque lesiva dell'eguaglianza tributaria.

Analoghi motivi inducono ad escludere che la giustificazione delle norme impugnate possa farsi consistere — secondo le insistenti argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato — nella circostanza che a formare i redditi di lavoro autonomo concorrerebbe « una componente produttiva patrimoniale (anche se in misura ridotta o minima) »; sicché l'imposta tenderebbe appunto a colpire la « generica patrimonialità » dei redditi stessi, non diversamente dagli altri redditi misti.

In realtà, anche questa configurazione del lavoro autonomo risulta postulata assai più che dimostrata. Non a caso, l'Avvocatura dello Stato è costretta a riconoscere che la regola da essa affermata subisce, quanto meno, alcune eccezioni: dal momento che « non sempre » — come precisa la memoria depositata il 22 novembre 1979 — « il reddito di lavoro professionale può essere riferito, anche per parte modesta », ad una « base genericamente patrimonialistica ». Ma, una volta fatta questa necessaria ammissione, la pretesa giustificazione rimane senz'altro privata del suo fondamento. Ed effettivamente non è in tali termini, così generalizzati ed approssimativi, che si può salvare una presunzione tributaria come quella in esame: non incidente sul *quantum* ma sull'an

dell'obbligazione tributaria, cioè sulla stessa esistenza e non sulla sola consistenza del presupposto del tributo.

D'altronde, la comune esperienza dimostra che una significativa componente patrimoniale, nonché difettare in alcune eccezionali ipotesi, manca addirittura per ciò che riguarda una maggior parte dei redditi da lavoro autonomo. È infatti ben noto che i beni strumentali generalmente necessari per produrre i redditi stessi non hanno, di massima, natura e dimensioni economiche tali che il legislatore tributario ne possa ragionevolmente tener conto, ai fini di un'imposta sul tipo dell'ILOR. Ed è ancor più conclusiva la considerazione che, nei confronti di intere categorie di lavoratori autonomi, la patrimonialità del reddito non può essere neppure ipotizzata o postulata: in linea di fatto, per attività lavorative come quelle degli autori di opere letterarie e scientifiche o dei titolari di redditi « derivanti dalla collaborazione a giornali, riviste ed enciclopedie » (di cui all'art. 49, terzo comma, lett. a, del d.P.R. n. 597 del 1973); in linea di diritto, circa « i redditi derivanti dalla partecipazione ad associazioni in partecipazione in qualità di associato quando l'apporto è costituito esclusivamente dalla prestazione di lavoro » (secondo l'espressa previsione dell'art. 49, terzo comma, lett. c); per non dire dei redditi di lavoro autonomo occasionale, assoggettati integralmente all'ILOR senza che i modelli per la dichiarazione annuale dei redditi consentano nemmeno di effettuare le deduzioni disposte dall'art. 7 del d.P.R. n. 599 del 1973.

Né si dimostra producente addurre il carattere sostanzialmente patrimoniale della clientela, dalla quale i liberi professionisti (come pure altri lavoratori autonomi) ricavano il loro reddito. Sotto questo stesso aspetto, non possono venir confuse e ridotte ad un'artificiosa unità fattispecie che si presentano assai diversificate: in quanto è ben diverso il caso delle società di professionisti, ai fini delle quali la clientela di uno dei soci può anche venir equiparata ad un apporto di capitale, dal caso del professionista isolato, che non disponga — *intuitu personae* — se non di clienti acquisiti mediante le sue proprie prestazioni. Ed è appunto quest'ultima la situazione che il legislatore dimostra di considerare normale: come si desume — indirettamente — dall'art. 35 della legge n. 392 del 1978, che non attribuisce al conduttore il diritto ad una indennità per la perdita dell'avviamento qualora si tratti di immobili « destinati all'esercizio di attività professionali », diversamente da ciò che si verifica — di regola — per le attività industriali, commerciali e artigianali.

Se a tutto ciò si aggiunge che i finanziamenti agevolati e gli altri contributi della mano pubblica, in conto interessi od anche in conto capitale, sono sistematicamente concessi alle grandi ed alle piccole imprese, mentre non vanno quasi mai a beneficio del lavoro autonomo

strettamente inteso (e, in particolar modo, delle libere professioni), se ne ricava una ulteriore conferma dell'impossibilità di inquadrare indiscriminatamente i redditi di lavoro autonomo fra i redditi misti, in ragione della loro asserita patrimonialità.

A compensare gli squilibri derivanti dall'art. 1, non basta la deduzione prevista dall'art. 7 del d.P.R. n. 599 del 1973, nella misura del cinquanta per cento del reddito annuo di lavoro autonomo, da un minimo di due milioni e cinquecentomila fino a un massimo di sette milioni e cinquecentomila lire (rispettivamente elevati a sei milioni e dodici milioni, per effetto dell'art. 11 della legge 2 dicembre 1975, n. 576). Malgrado si tratti di un notevole abbattimento alla base, questo beneficio non fa che ribadire — sul piano giuridico — l'illegittima presunzione che i redditi in esame ricadano fra i redditi misti e siano pertanto equiparabili ai redditi d'impresa: dal momento che la deduzione non spetta ai soli lavoratori autonomi, ma si applica — secondo il capoverso dell'art. 7 — agli stessi redditi agrari ed imprenditoriali, « a condizione che il soggetto presti la propria opera nell'impresa e tale prestazione costituisca la sua occupazione prevalente ».

Ciò che è più grave, la discriminazione qualitativa dei redditi si degrada in tal senso a discriminazione quantitativa; e l'imposta locale sui redditi, quasi concepita come un duplicato dell'imposta personale, si trasforma corrispondentemente — secondo certe impostazioni dottrinali — da proporzionale in progressiva. In base alla *ratio* originaria della deduzione, essa mirava e verosimilmente mira, come si è già ricordato, a lasciare esente quella parte dei redditi misti che si presume imputabile al lavoro dei soggetti passivi del tributo. Senonché, mentre operazioni del genere si addicono ai redditi d'impresa, esse deformano le caratteristiche del lavoro autonomo, in ordine al quale non è certo sostenibile che l'elevatezza del reddito valga da sola a mutare — sopra una determinata soglia — la stessa natura dell'attività colpita dall'imposta.

Per i lavoratori autonomi, in altre parole, l'aver stabilito in modo meccanico che fino a due milioni e cinquecentomila lire (ora elevati a sei milioni) i loro redditi siano qualificabili di puro lavoro, che da questa cifra fino a quindici milioni (ora elevati a ventiquattro) si tratti di redditi misti, che oltre un tale tetto essi debbano invece venire imputati ad una componente di puro capitale, rappresenta il frutto d'una presunzione tributaria basata sopra un'altra presunzione: cioè sulla premessa, già di per sé irragionevole, che i redditi di lavoro autonomo siano tutti assimilabili ai redditi d'impresa, dalla quale in sostanza procede l'art. 1 del d.P.R. n. 599 del 1973.

A questo punto, per superare le censure mosse alla legittimità costituzionale dell'ILOR, nella parte concernente il lavoro autonomo, non

resterebbe che cercare giustificazioni estrinseche rispetto ai presupposti del tributo. Ma anche un siffatto tentativo, variamente operato già nel corso dei lavori preparatori della legge-delega per la riforma tributaria, appare destinato all'insuccesso.

In primo luogo, non giova addurre — come si legge negli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri — « la considerazione, non ignorata dal legislatore, che i redditi di lavoro autonomo, indipendentemente dall'efficienza degli apparati amministrativi preposti, sono per loro natura meno suscettibili di completo ed integrale accertamento capace di eliminare in modo assoluto sottrazioni alla imposizione ». Di fatto, può ben darsi che l'intento di reagire all'evasione tributaria dei lavoratori autonomi (e, in particolar modo, dei liberi professionisti), abbia pesato sulle scelte poste a fondamento dell'ILOR, nella sua versione conclusiva. Ufficialmente, però, l'argomento dell'evasione è stato più volte contestato, non senza una certa indignazione, durante i lavori preparatori della legge n. 825 del 1971: a partire dalla relazione di maggioranza della quinta Commissione permanente della Camera, là dove si precisa che « un trattamento fiscale commisurato, anche solo parzialmente, ad una presunzione di evasione sarebbe in stridente contraddizione con i motivi ispiratori della riforma, che mirano all'acquisizione di dichiarazioni veritiere », risolvendosi quindi in « un invito indiretto » all'evasione stessa. E d'altra parte, se questa ne fosse la giustificazione, l'ILOR non ristabilirebbe affatto una superiore eguaglianza fra i contribuenti, bensì aggraverebbe le sperequazioni già in atto fra coloro che dichiarano i propri redditi in termini assolutamente o almeno relativamente esatti e quanti invece presentano dichiarazioni incomplete o infedeli (o addirittura omettono di presentarle): poiché la circostanza che dichiarazioni, accertamenti e rettifiche siano comuni all'IRPEF e all'ILOR, verrebbe ancora una volta a premiare chi sfugge del tutto od in parte all'imposta personale, evadendo in tal modo — parallelamente — anche l'imposta locale sui redditi.

In secondo luogo, ai fini dell'attuale decisione non è probante osservare — come già riferiva la quinta Commissione permanente del Senato — che i redditi di lavoro autonomo sono preventivamente depurati da tutte le spese di produzione; diversamente dai redditi di lavoro dipendente, che in tal senso non beneficiano altro che di una detrazione fissa. Da un lato, la deduzione delle « spese inerenti all'esercizio dell'arte o professione effettivamente sostenute » nel periodo d'imposta, nonché delle « spese per l'acquisto di beni strumentali » (di cui al primo ed al secondo comma dell'art. 50 del d.P.R. n. 597 del 1973), persegue l'ovvia esigenza di considerare un reddito netto anziché un reddito lordo. D'altro lato, se ciò comportasse una irragionevole disparità di trattamento fra lavoratori autonomi e subordinati, il rimedio dovrebbe con-

sistere in una diversa regolamentazione della base imponibile dell'imposta personale e non certo nell'introduzione di una nuova ed apposita imposta, come quella locale sui redditi.

In terzo luogo, non regge nemmeno il rilievo — proposto dall'Avvocatura dello Stato — che non sussisterebbe « una piena uniformità dei sistemi di accertamento e di riscossione » delle somme rispettivamente dovute dai lavoratori autonomi e dai lavoratori dipendenti, quanto all'imposta sul reddito delle persone fisiche. Per meglio dire, il rilievo è incontestabile di per se stesso, specialmente per chi abbia riguardo agli anni antecedenti la cosiddetta autotassazione introdotta dall'art. 17 della legge n. 576 del 1975. In quel primo biennio di applicazione della riforma tributaria, cui si riferiscono tutte le ordinanze di remissione, era infatti normale che l'imposta personale fosse pagata dai lavoratori autonomi a due-tre anni di distanza dalla produzione del reddito così colpito; tanto è vero che l'art. 16, secondo comma, della ricordata legge n. 576 prevedeva che l'IRPEF e l'ILOR dovute per il 1974 potessero « essere iscritte nei ruoli entro il 31 dicembre 1976 », in vista della successiva riscossione « in quattro rate consecutive » (ed analogamente disponevano l'art. 1 della legge n. 169 e l'art. 3 del d.P.R. n. 920 del 1976).

Qui pure, tuttavia, il rimedio andava naturalmente escogitato all'interno della disciplina dell'IRPEF: per esempio, maggiorando l'ammontare dell'imposta medesima in ragione del tempo trascorso fra la dichiarazione (o la percezione) del reddito ed il versamento del relativo tributo, anziché istituire un'imposta specifica. Ciò che più conta, fin d'allora vari redditi di lavoro autonomo venivano — in parte — colpiti alla fonte, mediante le ritenute previste dall'art. 25 del d.P.R. n. 600 del 1973, senza che il decreto istitutivo dell'ILOR tenesse il minimo conto di ciò, al fine di ridurre correlativamente l'incidenza dell'imposta locale: il che rappresenta la riprova che la giustificazione dell'imposta stessa non può farsi consistere — neanche in relazione agli anni 1974 e 1975 — nel ritardato pagamento dell'IRPEF da parte dei titolari di redditi non derivanti da lavoro dipendente.

Da nessun punto di vista, l'indiscriminata sottoposizione dei redditi di lavoro autonomo all'ILOR si presenta, dunque, costituzionalmente difendibile. Tuttavia, ciò non significa che tali redditi vadano comunque sottratti all'imposta, locale, pur dove sussistano valide ragioni per assimilarli ai redditi d'impresa e, più in generale, per iscriverli fra i redditi misti. Allo stato attuale dell'ordinamento tributario, che non può essere diversamente articolato dalla Corte stessa, la distinzione fra i redditi di lavoro e i redditi d'impresa dovrà essere operata alla stregua dell'art. 51 del d.P.R. n. 597 del 1973: dal quale già risulta un ampliamento della nozione d'impresa, rispetto ai criteri adottati nel codice

civile. Ma il legislatore potrà bene stabilire — nei limiti della ragionevolezza — ulteriori criteri, specificativi di quelli dettati dall'art. 51.

L'illegittimità costituzionale dell'art. 4, n. 1, della legge n. 825 del 1971 e dell'art. 1 del d.P.R. n. 599 del 1973 va pertanto dichiarata nella parte in cui tali norme non escludono i redditi di lavoro autonomo, che non possano venire assimilati ai redditi d'impresa.

Quanto invece all'art. 7 del predetto decreto non occorre che, negli stessi termini, ne venga pronunciato l'annullamento: poiché la disciplina delle deduzioni a favore dei lavoratori autonomi è resa a sua volta inoperante, circa i rapporti ai quali non possa più essere applicato l'art. 1, già in forza della dichiarazione d'illegittimità parziale della disciplina riguardante il presupposto dell'imposta locale sui redditi. Ciò considerato, rimane assorbita anche la questione riguardante il preteso contrasto fra l'art. 7 e l'art. 76 Cost., per la mancata concessione del relativo beneficio a favore dei redditi di lavoro autonomo occasionale: questione che il giudice *a quo* ha sollevato congiuntamente, ed anzi subordinatamente, rispetto all'impugnativa dell'art. 1 del d.P.R. n. 599 del 1973. (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 aprile 1980, n. 49 - Pres. Amadei - Rel. Reale - Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Gentile).

**Corte costituzionale - Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale - Indicazioni richieste a pena di inammissibilità.**

**Costituzione della Repubblica - Amnistia e indulto - Rapporto tra legge di delegazione e decreto presidenziale.**

(Cost., art. 79; legge 3 agosto 1978, n. 405 e d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413).

**Costituzione della Repubblica - Reato - «Nullum crimen sine lege» - Utilizzazione di concetti di comune esperienza - Legittimità costituzionale.**

(Cost., art. 3; d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2).

*Deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale con ordinanza di rimessione la quale non contenga le indicazioni necessarie per una verifica della rilevanza della questione prospettata.*

*Non contrasta con l'art. 79 Cost. il decreto presidenziale di clemenza che riproduca senza modificazioni e letteralmente le disposizioni della legge di delegazione.*

*Non contrasta con il principio nullum crimen sine lege e con il principio di eguaglianza una legge la quale, nel definire le spese, utilizzi concetti di comune esperienza o desumibili da altre fonti legislative e dalla pre-*

*gressa elaborazione giurisprudenziale; pertanto, l'art. 2, lettera c, del d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, non contrasta con l'art. 3 Cost.*

(*omissis*) Le centosette ordinanze del pretore di Scicli sono identiche (tranne una) nella motivazione, ma nessuna di esse reca indicazione alcuna del fatto-reato ascritto all'imputato o agli imputati cui l'ordinanza si riferisce, tutte limitandosi all'affermazione che « il reato in questione è stato commesso ed accertato in data anteriore al 15 marzo 1978 ».

Alcune di tali ordinanze, poi, non contengono nemmeno l'indicazione del nome dell'imputato, che può desumersi soltanto dall'avvenuta notifica dell'ordinanza alla parte.

Né il riferimento, che le ordinanze naturalmente contengono, alla norma del provvedimento di amnistia n. 413 del 1978, della quale denunziano la incostituzionalità, cioè all'art. 2 (comma secondo) lett. c, n. 1, del detto decreto presidenziale, consente di risalire al reato imputato. Infatti la citata norma elenca una serie di reati che vengono esclusi dall'amnistia, per alcuni dei quali stabilisce eccezioni alla esclusione. D'altra parte il richiamo che la detta norma fa all'art. 41, lett. b, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e alle successive sue modificazioni, allarga l'ambito delle fattispecie previste.

Pertanto, tutte le questioni sollevate con le dette ordinanze dal pretore di Scicli sono inammissibili, se non altro per l'impossibilità di un qualsiasi controllo sulla rilevanza delle questioni medesime.

(*omissis*) È discusso in dottrina il rapporto, derivante dalla normativa costituzionale, fra legge di delegazione e decreto presidenziale: né mancano scrittori secondo i quali le Camere non possono disciplinare in tutto e per tutto il provvedimento di clemenza, e il decreto presidenziale non può limitarsi a riprodurre letteralmente il contenuto della legge di delegazione, spettando, invece, al Presidente non soltanto, come è pacifico, il potere-dovere della emanazione del provvedimento nel rispetto dei criteri fissati dalla legge, ma quello della integrazione e specificazione anche tecnica della normativa. Senonché, mentre è pacifico, ed è stato ritenuto dalla Corte (sent. 110/1962), che la legge delegante possa consentire « un qualche potere di scelta » al decreto presidenziale, e che questo, in ogni caso, in un certo ambito di discrezionalità specialmente tecnica, possa meglio specificare i termini della clemenza, deve anche ritenersi acquisita (come espressamente dichiarato dalla Corte con sent. 171/1973) la legittimità costituzionale della prassi secondo la quale la legge delegante disciplina puntualmente il contenuto del provvedimento di clemenza, e il decreto presidenziale lo riproduce testualmente.

Non esiste, dunque, la denunziata violazione dell'art. 79 della Costituzione nel fatto che il d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413 riproduca senza modificazioni e letteralmente le disposizioni della legge 3 agosto 1978, n. 405;

né sono pertinenti gli altri parametri citati genericamente e senza alcuna motivazione.

Più delicata si presenta la questione sotto il profilo della possibile violazione del principio di eguaglianza, in sede di applicazione della legge, e a causa della non perfetta puntualizzazione del suo contenuto precettivo, implicando detta questione in primo luogo la determinazione dell'ambito in cui opera l'art. 3 della Costituzione.

Anche senza attribuire valore assoluto alla tesi dell'Avvocatura, che il principio di eguaglianza possa essere invocato solo a proposito delle norme di legge e non mai della loro interpretazione (non potendosi astrattamente escludere l'ipotesi che l'assoluta indeterminatezza della norma si traduca in ineluttabile disparità della sua applicazione, e quindi in concreta diseguaglianza imputabile alla norma stessa), si deve ritenere che una legge la quale nel definire le specie utilizzi concetti di comune esperienza o desumibili da altre fonti legislative e dalla pregressa elaborazione giurisprudenziale non imponga al giudice alcun onere che esorbiti dal normale, anche se difficile, compito della interpretazione.

Non sono poche le norme penali che per la latitudine della loro previsione, non suscettibile di una descrizione tassativa, richiedono, per la loro interpretazione, il ricorso del giudice a concetti di comune esperienza, o — come si esprime la sentenza n. 191 del 1970 — « a nozioni proprie del linguaggio e della intelligenza comuni ». Basti menzionare ad esempio: gli artt. 529 cod. pen., (atti osceni), 594 e 595 (offesa all'onore e decoro e alla reputazione), 591 (abbandono di persona incapace « per altra causa »), 570 (condotta contraria all'ordine e alla morale della famiglia), 705 (commercio non autorizzato di « cose preziose »), 708 (possesso di oggetti di valore non confacenti al proprio stato), 61 nn. 1 e 7 (aggravanti per motivi abietti e futili e per danno patrimoniale di rilevante gravità), 62 nn. 2 e 4 (attenuanti per motivi di particolare valore morale e sociale e per danno patrimoniale di speciale tenuità).

La Corte ha già avuto occasione di dichiarare che il principio *nullum crimen sine lege* « non è attuato nella legislazione penale seguendo sempre un criterio di rigorosa descrizione del fatto; spesso le norme penali si limitano ad una descrizione sommaria, o all'uso di espressioni meramente indicative, realizzando nel miglior modo possibile l'esigenza di una precisione tipica dei fatti costituenti reato » (sent. 27/1961).

(*omissis*) Ora è ben vero che la formulazione tecnica del provvedimento di amnistia del 1978, e in specie dell'art. 2, lett. c, n. 1, che elenca le esclusioni oggettive dell'amnistia in materia di reati urbanistici con le relative eccezioni, non è particolarmente perspicua e puntuale, sì da rendere — come è stato rilevato in dottrina — disagevole, faticosa e « macchinosa » la sua applicazione. Ma le difficoltà interpretative che la stessa dottrina e le decisioni dei giudici di merito e della Cassazione



aiutano a superare, non conducono a escludere la possibilità di una sostanziale uniformità applicativa non inferiore a quella normalmente consentita per non poche altre leggi.

(*omissis*) Lo stabilire in concreto, e rispetto alle singole fattispecie, il valore dei termini « limitata entità » e « limitate modificazioni » richiede senza dubbio un apprezzamento del giudice compreso entro un certo margine di discrezionalità. Ma già la Cassazione, alla quale in definitiva spetta di comporre a unità le eventuali rilevanti differenze interpretative dei giudici di merito, ha avuto occasione di indicare criteri integrativi del precetto letterale della legge desunti sia dalla legislazione relativa all'edilizia economica e popolare, sia dalla individuata volontà del legislatore di escludere dal beneficio dell'amnistia le costruzioni di carattere speculativo e di includervi le piccole unità immobiliari unifamiliari e le costruzioni rurali di piccole dimensioni con riguardo alle necessità elementari e alle esigenze agricole di una famiglia colonica.

E per quanto riguarda poi l'esistenza o inesistenza di interessi pubblici tutelati da vincoli paesaggistici, basta ricordare che la disposizione del decreto di clemenza si riferisce a vincoli « previsti da strumenti normativi ed urbanistici », per escludere che esistano per il giudice difficili problemi di interpretazione, dovendo egli limitarsi ad accertare non l'interesse paesaggistico, ma l'esistenza di quei vincoli legislativi o amministrativi.

**CORTE COSTITUZIONALE, 21 giugno 1979, n. 54 - Pres. Amadei - Rel. Paladín - Cuillier (avv. Mellini) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Chiarotti).**

**Corte costituzionale - Regio decreto di esecuzione di convenzione internazionale sull'estradizione - E atto normativo equiparabile a legge formale.**

(r.d. 30 giugno 1870, n. 5726; Conv. 12 maggio 1870 tra Italia e Francia).

**Diritto internazionale - Convenzione italo-francese - Reati punibili nel paese richiedente con la pena di morte - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3, 10, 27; r.d. 30 giugno 1870, n. 5726; legge 30 giugno 1963, n. 300).

*La Corte costituzionale è competente a decidere sulla legittimità costituzionale di un regio decreto con cui è stata data esecuzione ad un trattato sull'estradizione, atteso che, per la funzione assolta dalle convenzioni stesse e dai rispettivi ordini di esecuzione e per il riferimento a tali fonti da parte delle disposizioni generali dei codici penali e di*

*procedura penale regolanti l'estradizione passiva, tale atto può essere equiparato alla legge formale (1).*

*È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, primo comma e 27, quarto comma Cost., il r.d. 30 giugno 1870, n. 5726, nella parte in cui consente l'estradizione per i reati sanzionati con la pena di morte nell'ordinamento dello stato richiedente (2).*

(omissis) Nelle ordinanze di rinvio si ritiene sottinteso, pur senza offrirne la dimostrazione, che l'atto con il quale è stata data « piena ed intiera esecuzione... alla Convenzione per la reciproca estradizione dei malfattori tra l'Italia e la Francia, sottoscritta a Parigi il 12 maggio 1870 », sia sindacabile da questa Corte, in quanto dotato della forza e del valore propri delle leggi.

A prima vista, l'implicita premessa delle argomentazioni svolte dai giudici *a quibus* parrebbe smentita dalla circostanza che si tratti di un regio decreto, cioè di una fonte che durante la vigenza dello Statuto albertino veniva utilizzata — in linea di massima — per l'esercizio di potestà regolamentari e non di potestà legislative. Ma l'ostacolo formale dev'esser superato, in vista della prassi che allora si seguiva nell'adeguamento del diritto interno alle convenzioni sull'estradizione, della funzione assolta dalle convenzioni stesse e dai rispettivi ordini di esecuzione, del rango riconosciuto a tali fonti da parte delle disposizioni generali che erano e sono dettate dai codici penali e di procedura penale per regolare l'estradizione passiva.

In effetti, non solo nei primi decenni del Regno d'Italia, nel corso dei quali si considerava che quelli pertinenti all'estradizione fossero affari amministrativi (in quanto riservati alle deliberazioni del Governo),

---

(1-2) La decisione è pubblicata integralmente in *Giur. Cost.*, 1979, I, 414, con note di richiami ed in *Foro it.*, 1979, I, 1943, con in nota il testo del nuovo progetto di convenzione italo-francese e delle note scambiate dai due governi.

Sulla natura normativa degli ordini di esecuzione di convenzioni internazionali sull'estradizione, cfr. QUADRI, voce *Estradizione (dir. internaz.)* in *Enciclopedia del diritto*, 1967, XVI; Cass. pen., III, 13 settembre 1963, Accardo, in *Riv. it. dir. e proc. pen.* 1963, I, 1217 con nota di CANSACCHI e SINISCALCO.

Per un esempio di regio decreto oggetto di giudizio di costituzionalità e per il quale erano sorti dubbi sulla natura di atto con forza di legge, cfr. Corte cost., 20 luglio 1978, n. 74, in *Giur. Cost.*, 1978, I, 855.

Sull'inapplicabilità dell'art. 11 della convenzione europea di estradizione (firmata a Parigi il 13 dicembre 1957 e ratificata in Italia con legge 30 gennaio 1963, n. 300) relativo al divieto di estradizione nel caso in cui la legge dello stato richiedente preveda la pena di morte (salvo garanzia che la pena non sarà eseguita) nei rapporti con la Francia, che non ha provveduto alla ratifica, cfr. Cass. pen., I, 22 novembre 1977, PALERMO, in *Giust. pen.* 1978, II, 221; Cass. pen. I, 9 maggio 1977, CAPIZZI, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1978, 1466, con nota di DELOGU, *Diritti punibili con la pena di morte ed estradizione passiva*.

ma anche in seguito all'entrata in vigore del codice penale del 1889 (che introdusse in tal campo la garanzia giurisdizionale), numerose convenzioni hanno ricevuto esecuzione nel nostro ordinamento per mezzo di regi decreti, anziché nella forma della legge. Ciò è costantemente avvenuto fino a quando la legge 11 agosto 1897, n. 379, ha reso operante la convenzione fra l'Italia e San Marino; ed ha continuato a verificarsi in vari casi (come risulta — ad esempio — dal r.d. 13 dicembre 1923, n. 3181, sull'estradizione fra l'Italia e l'Austria, o dal r.d. 19 luglio 1924, n. 1559, relativo alla Cecoslovacchia), allorché in dottrina si era già diffusa l'opinione che i trattati dovessero eseguirsi mediante leggi formali, ogni qualvolta richiedessero un adattamento consistente nell'emanazione, nell'abrogazione o nella modificazione di norme legislative.

Ora, poco importa fissare in questa sede la ricostruzione dogmatica di tali fenomeni: verificando se i decreti esecutivi di convenzioni sull'estradizione trovassero diretto fondamento nell'art. 5 dello Statuto albertino, al quale fa esplicito riferimento anche l'atto di cui presently si discute; oppure se tali decreti non intendessero effettuare altro che la promulgazione o la pubblicazione di convenzioni aventi per se stesse forza e valore di legge, come si tendeva a ritenere nel secolo scorso. È significativo, in ogni caso, che sin d'allora le norme pattizie sull'estradizione incidessero in una materia altrimenti regolata da norme interne di rango legislativo: rispetto alle quali i corrispondenti decreti esecutivi non potevano, dunque, non porsi come fonti equiparate alle leggi formali, a pena di vedersi privati di qualunque effetto. Ed ancora più probante è il dato — sottolineato dalla dottrina dell'epoca — che l'art. 6 del codice penale del 1889 e l'art. 635 del codice di procedura penale del 1913 (specificando il disposto dell'art. 855 del codice di procedura penale del 1865) rinviassero esplicitamente, al pari dell'art. 13 del codice penale oggi in vigore, ai trattati di estradizione: considerandoli atti a derogare al comune ordinamento legislativo, senza affatto distinguere secondo che l'ordine di esecuzione dei trattati stessi fosse contenuto in leggi formali oppure in regi decreti.

L'ammissibilità delle questioni sollevate dai giudici *a quibus* è stata però messa variamente in dubbio, sotto altri profili, nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e nella successiva memoria dell'Avvocatura dello Stato.

In primo luogo, si assume che l'art. 11 della convenzione europea, prevedendo che l'estradizione possa essere negata quando si tratti di reati puniti con la pena capitale dall'ordinamento dello Stato richiedente e questo non offra allo Stato richiesto adeguate garanzie che la pena medesima non verrà eseguita, avrebbe semplicemente recepito e codificato una preesistente consuetudine internazionale: cui l'atto esecutivo della convenzione italo-francese del 1870 si sarebbe conformato, in forza

del dispositivo di adattamento automatico alle « norme del diritto internazionale generalmente riconosciute », stabilito dal primo comma dell'art. 10 Cost.

(*omissis*) Ma la tesi non regge, poiché non risulta — e non ha ricevuto dimostrazioni di sorta da parte dell'Avvocatura dello Stato — che la clausola contenuta nell'art. 11 della convenzione europea corrisponda ad una norma internazionale generalmente riconosciuta: né cogente per tutti gli Stati richiedenti o richiesti, né facoltizzante per i soli Stati che abbiano abolito la pena di morte. In contrasto con siffatte concezioni universalistiche dell'extradizione, sta invece una realtà rappresentata da convinzioni e da comportamenti diversi secondo i singoli Stati interessati. Del resto, lo stesso Stato italiano ha concorso a smentire quelle concezioni, dal momento che ha invece sentito — anche e soprattutto negli anni più recenti (art. 17 della convenzione Italia-Libano del 10 luglio 1970; art. 31 della convenzione Italia-Marocco del 12 febbraio 1971; art. 35 della convenzione Italia-Romania dell'11 novembre 1972; art. 8 della convenzione Italia-U.S.A. del 18 gennaio 1973; art. 30 della convenzione Italia-Spagna del 22 maggio 1973; art. 3 della convenzione Italia-Australia del 28 novembre 1973) — l'esigenza di concludere appositi accordi bilaterali con gli Stati nei quali si commina la pena capitale, per poterne ottenere l'uno o l'altro tipo di garanzie preventive a vantaggio degli imputati o dei condannati estradandi.

(*omissis*) Nel merito, è vero che la condizione giuridica dello straniero — secondo il capoverso dell'art. 10 Cost. — « è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali »; ma ciò non significa che si debba presumere la legittimità costituzionale di tutte le leggi ordinarie emanate in esecuzione dei trattati stessi. Né la prevalenza della costituzione può essere affermata limitatamente a quei soli disposti che si riferiscono esplicitamente agli stranieri in genere ed all'extradizione in specie: come nel caso dell'art. 26, secondo comma, Cost., che esclude l'extradizione « per reati politici ». Anche in questo campo invece, qualora non vengano in considerazione « norme del diritto internazionale generalmente riconosciute », s'impone la comune esigenza di verificare la conformità delle leggi e delle fonti equiparate rispetto ad ogni norma o principio costituzionale: con particolare riguardo agli atti esecutivi di accordi sull'extradizione così remoti nel tempo, da far supporre che la fondamentale corrispondenza delle concezioni punitive, già proprie degli ordinamenti dello Stato richiedente e dello Stato richiesto, sia stata in qualche punto compromessa con l'entrata in vigore della nuova Costituzione.

Effettivamente, poteva esser logico che la convenzione italo-francese del 1870 non contenesse nessuna riserva relativa alla pena capitale, allorché questo tipo di sanzione era previsto dalle legislazioni penali

di entrambi gli Stati contraenti; mentre l'equiparazione dei delitti sanzionati con la morte a tutti gli altri reati per i quali si ammette l'estradizione non è più legittima allo stato attuale del nostro ordinamento, da quando l'abolizione della pena capitale è stata riaffermata nell'art. 27, quarto comma, della Costituzione.

Malgrado l'evidente divario che separa il caso dei soggetti punibili in Italia da quello dei soggetti per i quali sia stata richiesta l'estradizione, non può consentirsi che in tema di beni e di valori fondamentali per l'ordinamento interno le autorità italiane attuino discriminazioni, sia pure cooperando con le autorità dello Stato richiedente. Per conseguenza, deve considerarsi lesivo della Costituzione che lo Stato italiano concorra all'esecuzione di pene che in nessuna ipotesi, e per nessun tipo di reati, potrebbero essere inflitte in Italia nel tempo di pace, se non sulla base di una revisione costituzionale.

Non va trascurato, in questo senso, che la « garanzia giurisdizionale » derivante dall'art. 662 cod. proc. pen. implica la « previa deliberazione favorevole » della sezione istruttoria presso la competente Corte d'appello: deliberazione favorevole che non rende « obbligatoria l'estradizione », in base al terzo comma dell'articolo stesso; ma indipendentemente dalla quale non sono esercitabili i poteri ministeriali di concessione del soggetto estradando. Ai fini di tale deliberazione occorre accertare — in particolare modo — la compatibilità dell'estradizione con i principi cui s'informano, secondo Costituzione, reato e pena nell'ordinamento interno. E questo aspetto essenziale della garanzia rimarrebbe svuotato, se i giudici italiani potessero vedersi legittimamente obbligati — data la generica formulazione dell'accordo italo-francese del 1870 — a decidere che vengano estradati soggetti passibili della pena capitale, in quanto condannati od imputati all'estero.

Resta poi fermo che la disposizione dell'art. 27, quarto comma, non dev'essere isolatamente concepita, ma va interpretata ed applicata alla luce della complessiva disciplina costituzionale, collegandola principalmente a quella indispensabile eguaglianza di tutti i soggetti davanti alla legge, che le sezioni istruttorie delle Corti d'appello di Trieste e di Torino hanno invocato mediante il richiamo all'art. 3 Cost. Il testuale riferimento dell'art. 3, primo comma, ai soli cittadini non esclude, in effetti, che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri, là dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (come questa Corte ha precisato, nelle sentenze n. 120 del 1967, n. 104 del 1969 e n. 144 del 1970); e tale è appunto il diritto alla vita, specificamente protetto — in sede penale — dall'art. 27, quarto comma. Entro questi limiti, valgono anche nel caso in esame gli assunti della sentenza n. 25 del 1966, con cui la Corte ha definito l'eguaglianza come un « principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura »: ossia

come un divieto « che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate ».

Ciò è tanto più vero, in quanto un'essenziale parità di trattamento deve essere mantenuta negli stessi rapporti fra stranieri e stranieri quand'anche appartenenti a Stati diversi. Sotto quest'ultimo profilo, assumono una determinante importanza la ratifica della convenzione europea di estradizione (autorizzata dalla legge 30 gennaio 1963, n. 300) e la contestuale riserva con cui l'Italia ha manifestato la volontà di non concedere l'estradizione per delitti puniti con la morte dall'ordinamento dello Stato richiedente. Mediante quegli atti, lo Stato italiano ha assunto un impegno che indirettamente garantisce i cittadini degli stessi Stati i quali non abbiano ratificato la convenzione europea; giacché non troverebbero una giustificazione di ordine costituzionale comportamenti diversi delle nostre autorità, che in tal campo assoggettassero ad opposti trattamenti gli uni rispetto agli altri soggetti interessati, secondo le varie relazioni internazionali esistenti fra l'Italia e i rispettivi Stati di provenienza.

Un tale impegno è stato d'altra parte rafforzato, per effetto delle ricordate convenzioni bilaterali sull'estradizione, recentemente concluse fra l'Italia ed altri Stati nei quali si prevede la pena capitale. Sia pure in forme diverse — ora disponendo che l'estradizione sia concessa per gli stessi reati puniti con la morte, sempre che lo Stato richiedente offra « garanzie ritenute sufficienti », ora affermando senz'altro che la pena in questione « non verrà applicata », ora giungendo a stabilire che la pena medesima « sarà sostituita » da quella prevista in suo luogo nell'ordinamento del Paese richiesto — tutte queste convenzioni confermano l'esigenza che corrispondenti garanzie vengano prestabilite ed offerte in ogni caso, per non ledere l'eguaglianza fra i soggetti estradandi di qualunque condizione.

Non prevedendo in tal senso garanzie di sorta, che le autorità giudiziarie e politiche del nostro ordinamento siano specificamente vincolate ad applicare od esigere, il regio decreto che ha dato esecuzione alla convenzione italo-francese del 1870 viola pertanto gli artt. 3, primo comma, e 27, quarto comma, della Costituzione.

Fino a quando non sarà stato concluso con la Francia il nuovo accordo sull'estradizione, vale però il generale rimedio predisposto dall'art. 10, secondo comma, n. 3, del codice penale, in adempimento degli obblighi alternativi che tradizionalmente si suole ritenere gravanti sugli Stati: o consegnare o punire. A richiesta del Ministero della giustizia, sono infatti puniti « secondo la legge italiana » i colpevoli di delitti commessi in territorio estero, sanzionati con almeno tre anni di reclusione, allorché l'estradizione non sia stata o non possa esser concessa.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA  
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 13 dicembre 1979, nella causa 44/79 - Pres. Kutscher - Avv. Gen. Capotorti - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht di Neustadt an der Weinstrasse nella causa Hauer c. Land Rheinland-Pfalz. Interv.: Governo Rep. fed. Germania (ag. Seidel), Consiglio delle C.E. (ag. Schloh e Brautigam) e Commissione delle C.E. (ag. Frowein e Ehlermann).

**Comunità europea - Diritti fondamentali - Diritto di proprietà - Libertà di esercizio dell'attività professionale - Tutela - Limiti - Fattispecie: divieto temporaneo di nuovi impianti di viti.**

(Trattato C.E.E., artt. 39 e 222; regolamenti C.E.E. del Consiglio 24 aprile 1978, n. 816, 17 maggio 1976, n. 1162, mod. con reg. 23 novembre 1978, n. 2776, 5 febbraio 1979, n. 337; Cost., art. 42).

*Il divieto di nuovi impianti di viti, stabilito, per un periodo limitato, dal regolamento n. 1162/76, costituisce una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà che è giustificata dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non lede la sostanza del diritto di proprietà riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico comunitario; una limitazione del libero esercizio della professione di viticoltore, quand'anche esistesse, sarebbe giustificata dagli stessi motivi che giustificano le restrizioni dell'esercizio del diritto di proprietà (1).*

(Omissis) IN DIRITTO. — 1. - Con ordinanza 14 dicembre 1978, pervenuta in cancelleria il 20 marzo 1979, il Verwaltungsgericht di Neustadt an der Weintrasse ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trat-

---

(1) In mancanza di un codice scritto dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario, la Corte si era già richiamata, in precedenti pronunzie (sentenza 12 novembre 1969, nella causa 29/69, STAUDER, in *Racc.* 1969, 419; le due sentenze, citate in motivazione, 17 dicembre 1970, nella causa 11/70, INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT, in *Racc.* 1970, 1125, e 14 maggio 1974, nella causa 4/73, NOLD, in *Racc.*, 1974, 491; per una completa rassegna della Giurisprudenza della Corte sul tema della protezione dei diritti fondamentali cfr. PHILIP, *La Cour de justice des C.E. et la protection des droits fondamentaux dans l'ordre juridique communautaire*, in *Annuaire français de droit international*, 1975, p. 386; CAPOTORTI, *Il diritto comunitario dal punto di vista del giudice nazionale*, in *Riv. dir. intern. priv. e proc.*, 1977, p. 514) ai principi generali del diritto, alle

tato C.E.E., due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 17 maggio 1976, n. 1162, recante provvedimenti intesi ad adeguare il potenziale viticolo alle esigenze del mercato (G.U. n. L 135, pag. 32), modificato dal regolamento 23 novembre 1978, n. 2776 (G.U. n. L 133, pag. 1).

2. - Risulta dagli atti che, il 6 giugno 1975, la sig.ra Hauer aveva chiesto all'autorità competente del Land Rheinland-Pfalz l'autorizzazione per un nuovo impianto di viti su un fondo di sua proprietà nella zona di Bad Dürkheim. La domanda veniva respinta con la motivazione che il fondo era inidoneo alla viticoltura ai sensi della normativa tedesca in materia, e cioè la legge tedesca 10 marzo 1977, recante provvedimenti per il settore vitivinicolo (Weinwirtschaftsgesetz). La sig.ra Hauer faceva opposizione contro questo provvedimento il 22 gennaio 1976. Mentre era pendente questa opposizione, veniva adottato il regolamento 17 maggio 1976, n. 1162, che all'art. 2 vietava, per un periodo di tre anni, qualsiasi nuovo impianto di viti. L'opposizione veniva respinta dall'Amministrazione con provvedimento 21 ottobre 1976, per il duplice motivo che il fondo era inidoneo alla viticoltura e che i nuovi impianti di viti erano vietati dal regolamento comunitario summenzionato.

3. - Dopo che l'interessato aveva proposto ricorso contro questo provvedimento dinanzi al Verwaltungsgericht, l'Amministrazione ammetteva, in seguito ai risultati di perizie effettuate sulle uve raccolte nella parcella catastale in questione e ad una transazione con vari altri proprietari di fondi limitrofi, che il fondo della ricorrente possedeva i requisiti minimi per potersi considerare, ai sensi della normativa nazionale, idoneo alla viticoltura, e si dichiarava disposta a concedere la richiesta autorizzazione dopo la scadenza del divieto di effettuare nuovi impianti, stabilito dal

---

tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, ai diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati, aggiungendo che « le convenzioni internazionali per la protezione dei diritti dell'uomo, alla cui stipulazione gli Stati membri abbiano partecipato o alle quali abbiano aderito, possono offrire utili indicazioni che vanno tenute in considerazione nel quadro del diritto comunitario ».

Interessante è, nella sentenza sopra riportata, il riferimento espresso che la Corte fa alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo 4 novembre 1950, e in particolare all'art. 1 del suo protocollo addizionale 20 marzo 1952 (rat. in Italia con legge 4 agosto 1955, n. 848), considerato l'espressione del principio, comune agli Stati membri, del rispetto della proprietà privata, il quale consente, però, che il proprietario sia privato del suo diritto per ragioni di pubblica utilità o subisca limitazioni nell'esercizio del diritto stesso per esigenze di interesse generale. Tenuto conto delle norme e delle prassi costituzionali dei nove Stati membri, che consentono al legislatore nazionale di disciplinare l'uso della proprietà privata nell'interesse generale — ha quindi precisato la Corte — appare ineccepibile una normativa comunitaria che contempli



regolamento comunitario. Risulta pertanto chiaro che attualmente la controversia fra le parti verte esclusivamente su questioni di diritto comunitario (*omissis*).

*Sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico-comunitario.*

(*omissis*) 13. - Nell'ordinanza di rinvio, il Verwaltungsgericht aggiunge che, per il caso in cui il regolamento n. 1162/76 andasse interpretato nel senso che il divieto ivi sancito ha portata generale, vale a dire si applica anche ai terreni idonei alla viticoltura, la relativa disposizione andrebbe probabilmente considerata inapplicabile nella Repubblica federale di Germania, poiché sarebbe dubbia la sua compatibilità con la tutela dei diritti fondamentali, garantita dagli artt. 12 e 14 della Legge fondamentale, in materia di diritto di proprietà e, rispettivamente, di libero esercizio dell'attività professionale.

14. - Come affermato dalla Corte nella sentenza 17 dicembre 1970 (*Internationale Handelsgesellschaft*, Racc. pag. 1125), eventuali questioni relative alla violazione di diritti fondamentali mediante atti emanati dalle istituzioni della Comunità possono essere valutate unicamente alla stregua del diritto comunitario. Il richiamo a criteri di valutazione speciali, propri della legislazione o del sistema costituzionale di uno Stato membro, inciderebbe inevitabilmente l'unità del mercato comune e comprometterebbe la coesione della Comunità, giacché menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario.

15. - La Corte ha altresì dichiarato, nella sentenza summenzionata e, in seguito, nella sentenza 14 maggio 1974 (*Nold*, Racc. pag. 491) che i

---

analoghe limitazioni al diritto di proprietà, purché esse « siano realmente giustificate da obiettivi di interesse generale della Comunità e non costituiscano un intervento inaccettabile e sproporzionato, rispetto ai fini perseguiti, nelle prerogative del proprietario, tale da ledere addirittura la sostanza del diritto di proprietà » (per un altro richiamo alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo cfr. anche la sentenza 28 ottobre 1975, nella causa 36/75, RUTILI, in *Racc.*, 1975, 1219).

In dottrina, recentemente, cfr. SORENSEN, *Punti di contatto fra la convenzione europea dei diritti dell'uomo ed il diritto delle Comunità europee*, in *Riv. dir. europeo*, 1978, 163; ROTTOLA, *Il problema della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento comunitario*, *ibidem*, 1978, 219; FERRARI BRAVO, *Problemi tecnici dell'adesione delle C.E. alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, *ibidem*, 1979, 347; ROTTOLA, *L'adesione della Comunità alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*, *ibidem*, 1980, 19; CAPURSO, *Tutela dei diritti fondamentali e ordinamento comunitario*, in *Dir. e società*, 1978, 213; SASSE, *I diritti fondamentali, in Politiche comunitarie e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, Atti del Convegno di studi dell'A.I.G.E., Siena, 1977, pag. 243; GREMENTINI, *La tutela dei diritti fondamentali nelle C.E.*, *ibidem*, pag. 373.

diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza; nel garantire la tutela di tali diritti, essa è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti e garantiti dalle Costituzioni di tali Stati; i trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo, cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito, possono del pari fornire elementi di cui occorre tenere conto nell'ambito del diritto comunitario. Questo orientamento è stato riaffermato dalla dichiarazione comune dell'Assemblea, del Consiglio e della Commissione, del 5 aprile 1977, la quale, dopo avere ricordato la giurisprudenza della Corte, fa riferimento tanto ai diritti garantiti dalle Costituzioni degli Stati membri, quanto alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, del 4 novembre 1950 (G. U. 1977, n. C 103, pag. 1).

16. - Alla luce di quanto esposto, si deve ritenere che i dubbi sollevati dal Verwaltungsgericht in merito alla compatibilità del regolamento n. 1162/76 con le norme volte alla tutela dei diritti fondamentali concernano la legittimità del regolamento sotto il profilo del diritto comunitario; a questo proposito, occorre valutare separatamente l'eventuale lesione del diritto di proprietà e le eventuali limitazioni del diritto al libero esercizio dell'attività professionale.

#### *Sul diritto di proprietà.*

17. - Nell'orientamento giuridico comunitario, il diritto di proprietà è tutelato alla stregua dei principi comuni alle Costituzioni degli Stati membri, recepiti nel Protocollo addizionale alla Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo.

18. - L'art. 1 di detto Protocollo recita:

« Ogni persona fisica e morale ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà salvo che per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi giudicate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale e per assicurare il pagamento delle imposte e di altre contribuzioni o delle ammende ».

19. - Questa norma, dopo aver affermato il principio del rispetto della proprietà, contempla due forme di possibili lesioni dei diritti del proprietario, vale a dire quelle consistenti nel privare il proprietario del suo diritto e quelle consistenti nel limitare l'esercizio di questo. Nel caso di specie, è incontestabile che il divieto di nuovi impianti non può conside-

rarsi come un atto comportante la privazione della proprietà, atteso che il proprietario rimane libero di disporre dei propri beni e di destinarli a qualsiasi altro uso non vietato. Per contro, non v'è dubbio che detto divieto limiti l'esercizio del diritto di proprietà. L'art. 1, secondo comma, del Protocollo, che sancisce il diritto degli Stati « di mettere in vigore le leggi da essi giudicate necessarie per regolare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale », fornisce un'indicazione importante in proposito in quanto ammette in linea di principio la liceità delle restrizioni all'esercizio del diritto di proprietà, a condizione che queste restino nel limite di quanto giudicato dagli Stati « necessario » ai fini della tutela dell'« interesse generale ». Questa norma non permette tuttavia di fornire una soluzione sufficientemente precisa alla questione sollevata dal Verwaltungsgericht.

20. - Per la soluzione di detta questione occorre pertanto tener conto altresì delle indicazioni fornite dalle norme e dalle prassi costituzionali dei nove Stati membri. A questo proposito va anzitutto constatato che tali norme e prassi consentono al legislatore di disciplinare l'uso della proprietà privata nell'interesse generale. Talune Costituzioni fanno riferimento, a questo proposito, agli obblighi inerenti alla proprietà (legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, art. 14, secondo comma, prima fase), alla funzione sociale della stessa (Costituzione della Repubblica italiana, art. 42, secondo comma), al principio che l'uso di essa va subordinato alle esigenze del bene comune (legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, art. 14, secondo comma, seconda frase, e Costituzione della Repubblica irlandese, art. 43, secondo comma, n. 2), o a quelle della giustizia sociale (Costituzione della Repubblica irlandese, art. 43, secondo comma, n. 1). In tutti gli Stati membri, vari testi legislativi hanno dato concreta espressione a questa funzione sociale del diritto di proprietà; in ciascuno di essi vigono norme in materia di economia agricola e forestale, di regime delle acque, di protezione dell'ambiente naturale, di programmazione territoriale e di urbanistica, che limitano, talvolta notevolmente, l'uso della proprietà fondiaria.

21. - In particolare, in tutti i paesi della Comunità in cui si coltiva la vite, vigono norme imperative, anche se non tutte della stessa severità, in materia di impianto delle viti, di selezione delle varietà e di metodi di coltura. In nessuno di essi queste norme sono considerate incompatibili in linea di principio, colla tutela del diritto di proprietà.

22. - E pertanto lecito affermare, alla luce dei principi costituzionali comuni agli Stati membri e delle prassi legislative costanti nelle più varie materie, che nessuna ragione di principio impediva di assoggettare a limitazioni, con il regolamento n. 1162/76, l'impianto di nuovi vigneti. Si

tratta di limitazioni note, in forme identiche o analoghe, all'ordinamento costituzionale di tutti gli Stati membri, e da questo riconosciute legittime.

23. - Questa constatazione non esaurisce tuttavia la questione sollevata dal Verwaltungsgericht: anche se non si può contestare, in linea di principio, la facoltà della Comunità di stabilire limiti all'esercizio del diritto di proprietà nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato e ai fini di una politica strutturale, occorre altresì esaminare se le limitazioni imposte dalla normativa controversa siano realmente giustificate da obiettivi di interesse generale della Comunità e non costituiscano un'intervento inaccettabile e sproporzionato rispetto ai fini perseguiti nelle prerogative del proprietario, tale da ledere addirittura la sostanza del diritto di proprietà. Questa è infatti la censura formulata dalla ricorrente nella causa principale, la quale sostiene che solamente nell'ambito di una politica volta al miglioramento qualitativo il legislatore può porre limiti alla disponibilità della proprietà dei fondi destinati alla viticoltura, sicché essendo il suo fondo idoneo alla viticoltura, il suo diritto sarebbe intangibile. Occorre pertanto individuare gli obiettivi perseguiti col regolamento controverso, onde valutare se esista un rapporto ragionevole fra i provvedimenti disposti con detto regolamento e gli obiettivi perseguiti dalla Comunità.

24. - Le norme del regolamento n. 1162/76 vanno considerate nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, la quale è strettamente connessa alla politica strutturale della Comunità nel settore di cui trattasi. Gli scopi di questa sono enunziati nel regolamento 28 aprile 1970, n. 816, relativo a disposizioni complementari in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo (*G.U.* n. L 99, pag. 1) — sul quale si fonda il regolamento controverso — e nel regolamento 5 febbraio 1979, n. 337, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (*G.U.* n. L 54, pag. 1), che ha dato organica sistemazione al complesso delle norme che reggono l'organizzazione comune di questo mercato. Il titolo III di detto regolamento, intitolato « norme relative alla produzione e al controllo dello sviluppo degli impianti », contiene attualmente la disciplina giuridica di base in materia. Un altro elemento che consente di individuare la politica seguita dalla Comunità in materia è la risoluzione del Consiglio del 21 aprile 1975, concernente i nuovi orientamenti intesi ad equilibrare il mercato dei vini da pasto (*G.U.* n. C 90, pag. 1).

25. - Dall'insieme di queste norme risulta che questa politica, inaugurata e parzialmente attuata dalla Comunità, consiste nell'organizzazione comune dei mercati legata al miglioramento delle strutture del settore vitivinicolo. Tale azione mira, nell'ambito degli orientamenti enunziati dall'art. 39 del Trattato CEE, a un duplice obiettivo: stabilizzare dure-

volmente il mercato vinicolo ad un livello di prezzi remunerativo per i produttori ed equo per i consumatori, e migliorare la qualità dei vini messi in commercio. Per il conseguimento di questi due obiettivi, l'equilibrio quantitativo e il miglioramento qualitativo, la normativa comunitaria sul mercato vitivinicolo ha previsto un'ampia gamma di interventi tanto nella fase della produzione che in quella della distribuzione dei vini.

26. - A questo proposito, occorre anzitutto ricordare le disposizioni dell'art. 17 del regolamento n. 816/70, riprese in forma più elaborata dall'art. 31 del regolamento n. 337/79, secondo cui gli Stati membri redigono piani di previsione relativi all'impianto delle viti ed alla produzione, da coordinarsi nell'ambito del piano comunitario obbligatorio. Per l'attuazione di questo piano possono essere adottati provvedimenti relativi all'impianto, al reimpianto, all'estirpazione o all'abbandono di vigneti.

27. - È in tale ambito che si inserisce il regolamento n. 1162/76. Dal suo preambolo e dalla situazione economica nella quale esso è stato adottato, caratterizzata dal formarsi, a partire dalla vendemmia del 1974, di eccedenze di produzione aventi carattere permanente, risulta che questo regolamento mira a due obiettivi: far fronte sul momento al continuo aumento delle eccedenze e permettere alle istituzioni di attuare, in un periodo di tempo adeguato, una politica strutturale volta a favorire le produzioni di alta qualità, nel rispetto delle peculiarità e delle esigenze delle varie regioni vinicole della Comunità, con un'adeguata scelta dei terreni e delle varietà, oltre che con la disciplina dei metodi di produzione.

28. - Onde venire incontro a questa duplice esigenza, il Consiglio ha sancito, con il regolamento n. 1162/76, il divieto generale di nuovi impianti, senza operare, salvo che per alcune ipotesi ben individuate di carattere eccezionale, alcuna distinzione in relazione alla natura dei terreni. Va rilevato che il provvedimento del Consiglio, nella sua struttura generale, ha carattere temporaneo, in quanto volto a far fronte sul momento ad una eccedenza congiunturale, ed a consentire al tempo stesso l'elaborazione di provvedimenti definitivi di carattere strutturale.

29. - Così inteso, il provvedimento controverso non stabilisce alcuna illecita limitazione dell'esercizio del diritto di proprietà. Infatti lo sfruttamento dei nuovi vigneti, in una situazione caratterizzata da una sovrapproduzione durevole, avrebbe, sotto il profilo economico, l'unico effetto di aumentare le eccedenze; inoltre, l'estensione delle aree coltivate comporterebbe, in questa fase, il rischio di rendere più difficile l'attuazione della politica strutturale a livello comunitario, qualora questa fosse fondata su criteri più severi di quelli contemplati dalle attuali normative nazionali per quanto concerne la scelta dei terreni idonei alla viticoltura.

30. - Da questo esposto consegue che il divieto di nuovi impianti di viti, stabilito, per un periodo limitato, dal regolamento n. 1162/76, costituisce una restrizione dell'esercizio del diritto di proprietà che è giustificata dagli obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non lede la sostanza del diritto di proprietà riconosciuto e tutelato dall'ordinamento giuridico comunitario.

*Sulla libertà di esercizio dell'attività professionale.*

31. - La ricorrente nella causa principale sostiene poi che il divieto di nuovi impianti, sancito dal regolamento n. 1162/76, viola un suo diritto fondamentale in quanto ha l'effetto di limitare la sua libertà di esercitare la propria attività professionale di viticultrice.

32. - Come la Corte ha già avuto modo di affermare nella sentenza 14 maggio 1974, NOLD, summenzionata, benché l'ordinamento costituzionale di vari Stati membri tuteli il libero esercizio delle attività professionali, i diritti riconosciuti in materia, lungi dal costituire prerogative assolute, vanno considerati anch'essi alla luce della funzione sociale delle attività oggetto della tutela. Nel caso di specie, va rilevato che il provvedimento comunitario controverso non incide in alcun modo sull'accesso alla professione di viticoltore, né sul libero esercizio di questa professione sui terreni attualmente destinati alla viticoltura. Qualora il divieto di nuovi impianti dovesse incidere sul libero esercizio della professione di viticoltore, tale restrizione sarebbe semplicemente una conseguenza dei limiti posti all'esercizio del diritto di proprietà e si confonderebbe con questi. La limitazione del libero esercizio della professione di viticoltore, qualora esistesse, sarebbe dunque giustificata dagli stessi motivi che giustificano le restrizioni dell'esercizio del diritto di proprietà.

33. - Dal complesso delle considerazioni svolte in precedenza, risulta che l'esame del regolamento n. 1162/76, sotto il profilo dei dubbi sollevati dal Verwaltungsgericht, non ha rivelato alcun elemento atto ad inficiarne la validità in quanto contrastante con i principi che, nella Comunità, reggono la tutela dei diritti fondamentali (*omissis*).

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 27 febbraio 1980,**  
nella causa 169/78 - Pres. Kutscher - Avv. Gen. Reischl - Commissione delle Comunità europee (ag. Abate) c. Repubblica italiana (avv. Stato Fanelli e Braguglia).

**Comunità europea - Libera circolazione delle merci - Disposizioni fiscali interne discriminatorie - Criteri di valutazione - Regime fiscale degli alcoli.**

(Trattato C.E.E., art. 95; d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, conv. in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, art. 6).

**Comunità europea - Libera circolazione delle merci - Disposizioni fiscali discriminatorie - Regime fiscale degli alcoli - Contrassegni di Stato sui recipienti contenenti il prodotto destinato alla vendita al minuto.**

(Trattato C.E.E., art. 95; d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, conv. in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, art. 6).

*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 (fattispecie in cui, nell'ambito del regime fiscale sugli alcoli, 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) (1).*

*Il regime fiscale italiano di cui all'art. 6 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, conv. in legge 18 dicembre 1970, n. 1034, — in forza del quale, per l'apposizione di contrassegni di Stato sui recipienti contenenti acquavite destinata alla vendita al minuto, è dovuta un'imposta differenziata per quanto concerne da una parte le acquaviti ottenute dalla distillazione di cereali e di canna da zucchero (whisky, rum) e, dall'altra, le acquaviti di vino e di vinacce (brandy, grappa) —, è incompatibile, per quanto riguarda i prodotti importati dagli altri Stati membri, con l'art. 95 del trattato (2).*

---

(1-2) — 1. - Con sentenze coeve la Corte si è pronunciata su altre controversie similari nelle cause 168/78 (COMMISSIONE c. FRANCIA), 170/78 (COMMISSIONE c. REGNO UNITO), 171/78 (COMMISSIONE c. DANIMARCA), 55/79 (COMMISSIONE c. IRLANDA). Sull'applicazione del principio di non discriminazione al regime fiscale degli alcoli.

La Commissione aveva proposto, in forza dell'art. 169 del Trattato C.E.E., dei ricorsi tendenti a far dichiarare che non solo la Repubblica italiana, ma anche la Repubblica francese e il Regno di Danimarca, applicando un regime fiscale non uniforme in materia di acquaviti, erano venuti meno agli obblighi loro imposti dall'art. 95 del Trattato C.E.E. La Commissione aveva inoltre proposto un ricorso diretto a far dichiarare che il Regno Unito, riscuotendo sui vini di bassa gradazione alcolica un'imposta di consumo relativamente maggiore di quella gravante sulla birra, era anche esso venuto meno agli obblighi impostigli dall'art. 95, secondo comma, del Trattato. Con un quinto ricorso la Commissione mirava a far dichiarare che l'Irlanda, applicando in maniera discriminatoria disposizioni relative alla riscossione dell'imposta di consumo (excise) sugli alcolici, sulla birra e sui succhi di frutta fermentati (made-wine), aveva trasgredito l'art. 95, primo comma, del Trattato.

La Corte, nelle sentenze relative alle tre cause riguardanti le contestazioni mosse alla Francia (causa 168/78), all'Italia (causa 169/78, di cui alla sentenza qui sopra pubblicata) e alla Danimarca (causa 171/78), ha premesso una parte generale comune sull'interpretazione dell'art. 95, primo e secondo comma, nella quale ha precisato:

— a termini dell'art. 95, primo comma, «nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni

(*omissis*) IN DIRITTO. — 1. - Con atto introduttivo depositato il 7 agosto 1978, la Commissione ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far constatare che la Repubblica italiana, assoggettando le acquaviti ad un regime fiscale differenziato, è venuta meno agli obblighi incombentile in forza dell'art. 95 del Trattato CEE.

2. - Nello stesso tempo, la Commissione ha promosso dinanzi alla Corte due ricorsi, contro il Regno di Danimarca e la Repubblica francese, vertenti su questioni analoghe. Tutti e tre gli atti introduttivi contengono considerazioni di carattere generale da cui risulta che i ricorsi sono stati proposti nell'ambito di un'azione volta a garantire il rispetto, da parte degli Stati membri interessati, degli obblighi loro imposti in materia dal Trattato. È pertanto opportuno chiarire preliminarmente alcune questioni di principio comuni alle tre cause, e concernenti l'interpretazione dell'art. 95 in relazione alle peculiari caratteristiche del mercato delle acquaviti.

#### *Sull'interpretazione dell'art. 95.*

3. - L'art. 95, primo comma, recita. « nessuno Stato membro applica direttamente o indirettamente ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari ». Il secondo com-

---

interne, di qualsivoglia natura, superiori a quelle applicate direttamente o indirettamente ai prodotti nazionali similari »;

— nel comma secondo si aggiunge, che « inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli altri Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni »;

— dette disposizioni, complementari a quelle relative all'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente, hanno lo scopo di garantire in condizioni normali di concorrenza la libera circolazione delle merci tra gli Stati membri, con l'eliminazione di qualsiasi forma di protezione che possa risultare dall'applicazione di imposizioni interne discriminatorie;

— la disamina del mercato degli alcolici induce a trarre una duplice conclusione: in primo luogo, esiste un numero indeterminato di bevande che vanno definite « prodotti similari » ai sensi dell'art. 95, primo comma, ed in secondo luogo, anche in caso di impossibilità di ritrovare un adeguato grado di analogia tra i prodotti considerati, esistono cionondimeno tra tutti gli alcolici dei tratti comuni adeguatamente rilevanti per ammettere l'esistenza, in ogni caso, d'un rapporto di concorrenza almeno parziale o potenziale;

— risulta quindi che l'art. 95, considerato globalmente, può applicarsi indirettamente a tutti i prodotti di cui trattasi.

La Corte ha, quindi, ritenuto incompatibili con l'art. 95 del trattato tutti i regimi fiscali controversi nelle tre cause, statuendo che sono venuti meno agli obblighi imposti dalla norma stessa, per quanto riguarda i prodotti importati dagli altri Stati membri:



ma precisa che « inoltre, nessuno Stato membro applica ai prodotti degli Stati membri imposizioni interne intese a proteggere indirettamente altre produzioni ».

4. - Nel sistema del Trattato, le disposizioni citate costituiscono un'integrazione di quelle relative all'abolizione dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente. Esse sono intese a garantire la libera circolazione delle merci fra gli Stati membri in normali condizioni di concorrenza, mediante l'eliminazione di ogni forma di protezione che possa risultare dall'applicazione di tributi interni aventi carattere discriminatorio nei confronti di merci originarie di altri Stati membri. Come ha giustamente sostenuto la Commissione, l'art. 95 è volto a garantire l'assoluta neutralità dei tributi interni riguardo alla concorrenza fra merci nazionali e merci importate.

5. - Il principio fondamentale in materia è costituito dal primo comma dell'art. 95, che impone di valutare comparativamente gli oneri fiscali gravanti sulle merci nazionali e su quelle importate che possano essere considerate « similari ». Tale disposizione, come questa Corte ha già avuto modo di sottolineare nella sentenza 10 ottobre 1978 (causa 148/77, HANSEN & BALLE, *Racc.*, pag. 1787), va interpretata estensivamente, in modo da consentirne l'applicazione a tutti i regimi fiscali incompatibili con la parità di trattamento fra le merci di produzione nazionale e quelle importate. La nozione di « prodotti similari » va pertanto interpretata

---

— la *Francia*, applicando un regime fiscale non uniforme in materia di acquaviti per quanto riguarda, da una parte, le acquaviti di ginepro e le altre bevande alcoliche ottenute dalla distillazione dei cereali (in particolare il whisky), e, dall'altra parte, le acquaviti di vino e di frutta, come risulta dagli articoli 403 e 406 del code général des impôts;

— l'*Italia* (come da sentenza annotata), applicando, attraverso l'apposizione di contrassegni di Stato sui recipienti contenenti acquaviti destinate alla vendita al minuto, un'imposta differenziata in materia di acquaviti, a norma della legislazione fiscale nazionale e in particolare dell'art. 6 del decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745, convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, per quanto concerne, da una parte, le acquaviti ottenute dalla distillazione di cereali e di canna da zucchero (whisky, rum) e, dall'altra, le acquaviti di vino e di vinacce (brandy, grappa);

— la *Danimarca*, applicando un'imposta differenziata in materia di acquaviti (favorendo la « aqvavit » nazionale) a norma della legislazione fiscale nazionale oggi coordinata con la legge 4 aprile 1978, n. 151.

Al *Regno Unito*, nella causa 170/78, era stato contestato di riscuotere sul vino di bassa gradazione alcolica un'imposta di consumo maggiore di quella gravante sulla birra. Qui la Corte ha emesso sentenza interlocutoria, riservandosi di pronunciarsi definitivamente dopo aver acquisito elementi e notizie richiesti alle parti.

Quanto all'*Irlanda*, nella causa 55/79, la Corte ha ritenuto che anch'essa ha trasgredito l'art. 95 o, alternativamente, l'art. 30 (divieto di restrizioni quanti-

con sufficiente elasticità. Nella sentenza 17 febbraio 1976 (causa 45/75, REWE, *Racc.*, pag. 181), la Corte ha precisato che vanno considerati simili i prodotti che «abbiano, agli occhi del consumatore, proprietà analoghe e rispondano alle medesime esigenze». La sfera di applicazione del primo comma dell'art. 95 va quindi determinata in base non già al criterio dell'assoluta identità, ma a quello dell'analogia o della comparabilità sotto il profilo dell'impiego.

6. - Il secondo comma dell'art. 95 è inteso a completare il disposto del primo comma vietando qualsiasi forma di protezionismo fiscale indiretto ai danni di prodotti che, pur non essendo simili ai sensi del primo comma, si trovino cionondimeno in concorrenza, anche parziale, indiretta o potenziale, con taluni prodotti del paese importatore. La Corte ha già messo in rilievo taluni aspetti di questa disposizione nella sentenza 4 aprile 1968 (causa 27/67, FINK-FRUCHT, *Racc.*, pag. 297), ove si afferma che, ai fini dell'applicazione del secondo comma dell'art. 95, è sufficiente che il prodotto importato si trovi in concorrenza col prodotto nazionale protetto in uno o più impieghi economici, anche se non costituisca un vero e proprio prodotto simile ai sensi dell'art. 95, primo comma.

7. - Mentre il criterio di valutazione stabilito dal primo comma è il confronto degli oneri fiscali, in 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

---

tative all'importazione) del trattato, applicando in maniera differenziata, sempre per quanto riguarda i prodotti importati dagli altri Stati membri, disposizioni relative alla riscossione dell'imposta di consumo (excise) sugli alcolici, sulla birra e sui succhi di frutta fermentati (made-wine), ai sensi in particolare, delle Impositions of Duties (n. 221) (Excise Duties) Order, 1975.

2. - Le statuizioni della Corte non appaiono convincenti.

Suscita perplessità, anzitutto, la motivazione in base alla quale è stata respinta l'eccezione di irricevibilità del ricorso della Commissione, che aveva isolato la questione relativa ai contrassegni di Stato, separandola da tutti gli altri aspetti del regime fiscale delle acquaviti.

In realtà, non sembra contestabile che l'art. 95 del Trattato, vietando le discriminazioni in materia di imposizione interna, ha riguardo al complesso degli oneri fiscali che colpiscono i prodotti importati e i prodotti nazionali da porre a confronto. La norma non tollera, perciò, valutazioni atomistiche, dovendosi, invece, giudicare dell'eventuale sussistenza della differenziazione di trattamento con esclusivo riguardo al carico fiscale globale che grava sui prodotti considerati. Solo così, fra l'altro, può tenersi adeguato conto degli oneri che gravano soltanto sul prodotto nazionale: oneri che, invece, non potrebbero venire in giusta considerazione se fossero valutati con riferimento ad una sola delle componenti dell'imposizione globale sui prodotti importati.

La Corte, invece, ha ritenuto che sia soltanto «preferibile» valutare unitariamente il regime fiscale dei prodotti considerati, ma che, ciononostante, sia sempre possibile valutare a parte gli elementi «isolabili» di tale regime. Quali

interessati contempla un criterio più globale, vale a dire il carattere protezionistico del sistema fiscale interno.

8. - Per quanto concerne l'applicazione nel caso di specie del criterio della similarità, che determina la portata del divieto sancito dall'art. 95, primo comma, le parti hanno espresso punti di vista tra loro divergenti. Secondo la Commissione, tutte le acquaviti, indipendentemente dalla materia prima impiegata per la loro produzione, hanno proprietà analoghe e soddisfano sostanzialmente le medesime esigenze dei consumatori. Pertanto, quali che siano le caratteristiche peculiari dei vari prodotti appartenenti a questa categoria e le abitudini dei consumatori nelle varie regioni della Comunità, le acquaviti, in quanto prodotti finiti, costituirebbero, agli occhi dei consumatori, un unico mercato. Va rilevato che questo modo di vedere si è tradotto nelle proposte sottoposte dalla Commissione al Consiglio per l'istituzione di un'organizzazione comune del mercato dell'alcole, fondata sull'applicazione di una aliquota uniforme per tutti i prodotti interessati, commisurata al loro contenuto alcolico.

9. - I Governi dei tre Stati membri convenuti contestano questa tesi, sostenendo che è possibile individuare, fra le acquaviti, varie categorie di prodotti, che si distinguono per le materie prime impiegate,

---

siano tali elementi e quale criterio consenta di distinguerli dagli elementi « non isolabili » non è, però, detto in alcun modo; e, in realtà, appare ben difficile ammettere che la proposta distinzione possa fondarsi su elementi obiettivi e coerenti con la *ratio* dell'art. 95.

3. - Un altro aspetto della decisione che offre il fianco alla critica è quello che riguarda l'accertamento della ricorrenza, nella specie, dei presupposti per l'applicazione del primo comma ovvero del secondo comma dell'art. 95. La Corte ha ritenuto che non fosse necessario pronunciarsi sul punto se i vari tipi di acquavite (di vino, di vinacce, di frutta, di cereali, di canna, ecc.) siano o no, parzialmente o totalmente, prodotti « simili » fra loro, ai sensi dell'art. 95, primo comma. E ciò in quanto non potrebbe comunque negarsi che tutte le acquaviti siano, senza eccezione, prodotti concorrenti, con la conseguenza che sarebbe incontestabile l'applicabilità ad esse della norma di cui al secondo comma dell'art. 95.

A parte i rilievi che possono muoversi sul punto dell'effettiva esistenza di questo preteso rapporto di concorrenza fra tutte le acquaviti (che, in realtà, non sono affatto direttamente sostituibili le une con le altre ai fini del soddisfacimento delle esigenze — notoriamente ben differenziate — dei consumatori), non sembra esatta l'implicita, completa parificazione dei contenuti dispositivi delle due norme previste dall'art. 95. In effetti, tali norme non si differenziano soltanto per la maggiore o minore ampiezza delle fattispecie considerate (se così fosse, non si capirebbe perché, invece di dettare un'unica disposizione per la fattispecie più ampia e comprensiva — quella del secondo comma —, gli autori del Trattato abbiano sentito il bisogno di ripetere le stesse identiche

per le loro peculiari caratteristiche e per le abitudini dei consumatori riscontrabili nei vari Stati membri.

10. - La Commissione obietta, a questo proposito, che la valutazione delle caratteristiche delle varie bevande alcoliche, e le abitudini dei consumatori, variano nello spazio e nel tempo, sicché tali criteri non possono costituire un valido parametro per quanto riguarda la situazione complessiva nella Comunità. Inoltre, essa sottolinea il pericolo che le abitudini dei consumatori vengano cristallizzate mediante classificazioni fiscali operate dagli Stati.

11. - La Corte, nel valutare le tesi delle parti, rileva che ai fini dell'applicazione dell'art. 95 alle specifiche situazioni nazionali alle quali si riferiscono i ricorsi della Commissione occorre tener presente la situazione generale del mercato delle bevande alcoliche nella Comunità. A questo proposito, è opportuno tener conto di tre ordini di considerazioni:

a) Innanzitutto non deve dimenticarsi che i prodotti di cui trattasi, quali che siano le loro caratteristiche peculiari, hanno connotati generici comuni. Essi sono tutti ottenuti mediante un processo di distillazione ed hanno tutti, come caratteristica principale, un tenore relativamente elevato di alcole idoneo al consumo umano. Ne consegue che nell'ambito della più vasta categoria delle bevande alcoliche, le acquaviti costituiscono un gruppo unitario, identificato da caratteristiche comuni;

---

statuizioni per una serie di ipotesi — quelle del primo comma — già comprese nella previsione della norma più generale), ma anche e soprattutto per la diversità degli obblighi imposti, nell'un caso e nell'altro, agli Stati membri.

Il primo comma dell'art. 95 vieta, infatti, in modo assoluto, ogni tassazione discriminatoria dei prodotti importati « simili » ai prodotti interni. Esso impone, cioè, una rigorosa uniformità delle aliquote di tassazione dei due gruppi di prodotti, a prescindere da ogni concreta indagine sulle effettive condizioni della loro reciproca concorrenza. Il secondo comma proibisce, invece, per i prodotti che non possano dirsi « similari », soltanto le imposizioni che abbiano effettivamente un concreto e dimostrato effetto protettivo del prodotto nazionale; e le proibisce, di conseguenza, soltanto nella misura in cui possa ritenersi obiettivamente esistente la loro attitudine a produrre l'effetto medesimo. La norma, cioè, non impone un'assoluta uniformità di aliquote (come nel caso dei prodotti similari), ma esige soltanto che eventuali discriminazioni siano contenute al di sotto del livello che può dirsi effettivamente idoneo a determinare distorsioni della concorrenza (così la sentenza della Corte del 4 aprile 1968, in causa 27/67, FINK-FRUCHT, in *Racc.*, 1968, 297).

Non sembra, perciò, che possa condividersi il criterio adottato dalla Corte nel caso in esame. Accertare se le acquaviti in discussione fossero o no « similari » fra loro e, nell'ipotesi negativa, se potessero considerarsi quali prodotti concorrenti non poteva ritenersi irrilevante. Meno ancora, poi, può approvarsi l'affermazione apodittica secondo cui non sarebbe contestabile il carattere protezionistico del regime italiano dei contrassegni di Stato: affermazione che non

b) nonostante questi connotati comuni, è possibile individuare, all'interno di questo gruppo, prodotti aventi caratteristiche individuali più o meno spiccate, derivanti o dalla materia prima impiegata (sotto questo profilo si possono distinguere in particolare gli alcoli di vino di frutta, di cereali e di canna), o dal processo di fabbricazione, o, infine, dall'aggiunzione di sostanze aromatiche. Tali caratteristiche individuali permettono appunto di definire varietà tipiche di acquaviti, tant'è vero che talune di esse sono tutelate da apposite denominazioni d'origine;

c) al tempo stesso, non si può tuttavia trascurare il fatto che fra le acquaviti esistono, accanto ai prodotti bene definiti e destinati ad usi relativamente precisi, prodotti aventi caratteristiche meno spiccate e destinate agli usi più diversi. Si tratta, in primo luogo, dei numerosi prodotti ottenuti dai cosiddetti alcoli « neutri », che sono alcoli di varia origine, fra i quali quelli di melasso e di patate; tali prodotti sono accomunati dal fatto che le caratteristiche peculiari di ciascuno di essi derivano esclusivamente dall'aggiunta di sostanze aromatiche, di sapore più o meno spiccato. In secondo luogo, vi sono, fra le acquaviti, prodotti che, poiché si prestano ad essere consumati nei modi più vari e cioè allo stato puro, o con l'aggiunta di acqua, oppure miscelati con altri liquidi, possono trovarsi in concorrenza con un numero più o meno grande di prodotti alcolici le cui modalità di consumo sono più limitate. Orbene, i tre ricorsi promossi dinanzi alla Corte sono caratterizzati dal fatto che in ciascuno di essi, oltre che di acquaviti aventi

---

è suffragata da alcun concreto elemento di prova e, soprattutto, non è integrata dall'indispensabile indicazione del livello al di sotto del quale il tributo non avrebbe più questo ritenuto effetto protezionistico e non urterebbe, quindi, contro il divieto del secondo comma dell'art. 95 (che, come si è detto, non impone affatto un'indiscriminata e assoluta parificazione di aliquote).

4. - La decisione, infine, si presta ad alcuni rilievi a proposito del modo in cui la Corte ha affrontato, nei suoi termini generali, il problema dell'applicazione dell'art. 95 nei casi in cui il trattamento fiscale interno di un determinato prodotto (o di prodotti ritenuti fra loro simili) si articoli in una scala di aliquote via via più onerose, in funzione di determinate circostanze obiettive (non rilevanti, in ipotesi, ai fini dell'identità merceologica del prodotto considerato).

Non sembra dubbio che non può assolutamente considerarsi incompatibile con l'art. 95 del Trattato la pura e semplice circostanza, in sé considerata, che in luogo di un regime fiscale unico e indifferenziato su tutti i prodotti di una certa specie, uno Stato membro ritenga di adottare un sistema di tassazione differenziata, che preveda, accanto ad un'aliquota ordinaria, aliquote diverse per determinati tipi di prodotti individuati, ad esempio, in funzione della materia prima utilizzata.

Su questo punto, la giurisprudenza della Corte appare sufficientemente univoca. Già nella sentenza del 22 giugno 1976, resa nella causa 127/75, *BOBIE GE-TRANKEVERTRIEB*, in *Racc.*, 1976, 1079, venne, infatti, chiaramente affermato che l'art. 95 del Trattato « non limita la libertà di ciascuno Stato membro di isti-

caratteristiche ben precise, di uno o più prodotti che si prestano ad una vasta gamma di impieghi.

12. - Quest'analisi del mercato delle acquaviti permette di pervenire a due conclusioni. In primo luogo, fra le acquaviti, intese come un'unica categoria, vi è un numero imprecisato di bevande che vanno qualificate come «prodotti similari» ai sensi dell'art. 95, primo comma, per quanto a causa della natura degli elementi da prendere in considerazione alla stregua di criteri distintivi quali il gusto e le abitudini dei consumatori, possa essere difficile, in casi particolari, accertare l'esistenza del carattere della similarità. In secondo luogo, anche nelle ipotesi in cui non si possa rilevare un sufficiente grado di similarità tra i prodotti interessati, le caratteristiche che accomunano tutte le acquaviti sono comunque abbastanza spiccate da permettere di affermare che in ogni caso esiste un rapporto di concorrenza almeno parziale o potenziale. Ne consegue che l'art. 95, secondo comma, può trovare applicazione nei casi in cui la similarità fra particolari tipi di acquavite sia dubbia o contestata.

13. - Da quanto esposto risulta che l'art. 95, nel suo complesso, può applicarsi indistintamente a tutti i prodotti considerati. Pertanto, è sufficiente accertare se l'applicazione di un determinato regime fiscale nazionale abbia carattere discriminatorio o, eventualmente, protezioni-

---

tuire il sistema fiscale che ritiene più idoneo per ciascun prodotto». L'art. 95 non impone, cioè, di adottare un determinato tipo di tassazione (ad aliquota unica ovvero ad aliquote differenziate o progressive), ma, al contrario, è proprio il sistema fiscale autonomamente scelto da ciascuno Stato per un determinato prodotto che costituisce il necessario punto di riferimento per stabilire se i tributi gravanti, di volta in volta, sul prodotto simile di un altro Stato membro siano conformi a quanto stabilisce l'art. 95.

Altrettanto chiaramente, nella sentenza del 10 ottobre 1978 nella causa 148/77, HANSEN, in *Racc.*, 1978, 1787, è stato ribadito che, «nello stato attuale della sua evoluzione, e in mancanza di unificazione o armonizzazione delle norme rilevanti in materia, il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di concedere agevolazioni fiscali, sotto forma di esenzione da tributi o riduzioni di questi, a taluni tipi di prodotti alcolici o a talune categorie di produttori».

In maniera ancor più netta e precisa, lo stesso concetto è stato confermato, poi, dalla sentenza resa l'8 gennaio 1980 nella causa 21/79, COMMISSIONE c. ITALIA (in *questa Rassegna*, ante, pag. 55, con nota di A. MARZANO), relativa al regime di tassazione dei prodotti petroliferi rigenerati. Si legge in tale sentenza che «il Trattato non vieta, nell'ambito delle legislazioni fiscali nazionali, che vengano imposti oneri tributari diversi su prodotti idonei a servire ai medesimi fini economici». E ciò soprattutto quando risulti che i costi di produzione sono oggettivamente molto diversi a seconda della materia prima utilizzata o del metodo di produzione.

Nulla si oppone, dunque, a che gli Stati membri adottino meccanismi fiscali basati su un'imposizione differenziata dello stesso prodotto, in funzione di ele-

tsico, vale a dire se sussista una disparità quanto all'aliquota o alle modalità dell'imposizione, e se tale disparità possa favorire una determinata produzione nazionale. E su questo piano che occorre esaminare, nell'ambito di ciascuno dei ricorsi proposti dalla Commissione, i rapporti economici fra i prodotti interessati e le caratteristiche dei regimi fiscali oggetto delle controversie.

14. - Nel corso dei singoli procedimenti, le parti si sono richiamate, per quanto concerne la distinzione fra le varie categorie di prodotti alcolici, a talune affermazioni della Corte figuranti nella già menzionata sentenza HANSEN & BALLE, pronunciata quanto i presenti ricorsi erano ancora pendenti. In particolare, si è fatto riferimento ad un passo di tale sentenza in cui si afferma che « nello stadio attuale della sua evoluzione, ed in mancanza di unificazione o armonizzazione delle norme rilevanti in materia, il diritto comunitario non vieta agli Stati membri di concedere agevolazioni fiscali, sotto forma di esenzione da tributi o riduzione di questi, a taluni tipi di prodotti alcolici o a talune categorie di produttori » e che « agevolazioni fiscali del genere possono... servire a legittimi fini economici e sociali, quali l'uso, da parte della distilleria, di determinate materie prime, la conservazione della produzione di bevande alcoliche tipiche di alto livello qualitativo, o il mantenimento in vita di talune categorie di imprese, come le distillerie agricole ».

15. - Poiché taluni dei Governi convenuti si sono richiamati a queste affermazioni per giustificare i propri regimi fiscali, la Corte ha chiesto

menti obiettivi che caratterizzino le varie fattispecie, quali, in particolare, le materie prime impiegate. E questo principio è stato ripetuto, contro la contraria opinione espressa dalla Commissione (che riteneva di poter trarre argomenti dalla citata sentenza nella causa 148/77) anche nella sentenza in rassegna.

Al paragrafo 16 di questa sentenza si legge, tuttavia, che non sarebbe lecito intendere il principio nel senso che si possano giustificare disparità fiscali « di carattere discriminatorio o protezionistico ».

L'affermazione, nella sua astrattezza, non è certo contestabile, ma richiede di essere precisata e chiarita, affinché possa costituire valido criterio di giudizio nelle singole circostanze. In quali casi, insomma, un trattamento fiscale differenziato dello stesso prodotto (o di prodotti simili) può dirsi discriminatorio o protezionistico? A questa domanda la sentenza in esame non fornisce risposta in termini generali, sì che resta difficilmente valutabile, secondo parametri oggettivi, l'esattezza della soluzione adottata nel caso di specie.

Sulla questione appare necessario, perciò, un ulteriore approfondimento, al quale si ritiene che la Corte potrà pervenire in occasione di altre analoghe vertenze già sottoposte al suo esame.

In termini estremamente sintetici, sembra si possa affermare che un regime fiscale differenziato per uno stesso prodotto o per prodotti simili può dirsi effettivamente incompatibile con l'art. 95 del Trattato in due soli casi. Il primo è quello in cui il trattamento di ciascuna delle sottocategorie fissate dalla legge nazionale non venga esteso ai prodotti importati dagli altri Stati

alla Commissione di pronunziarsi sulla compatibilità col diritto comunitario dell'applicazione di aliquote d'imposta differenziate alle varie categorie di bevande alcoliche e di precisare le sue intenzioni in proposito, in vista dell'armonizzazione delle legislazioni fiscali. La Commissione, dopo avere ribadito la propria convinzione che tutte le acquaviti sono prodotti similari e la propria intenzione di sostenere l'adozione, almeno in linea di principio, di un'aliquota d'imposta unica, nei futuri regolamenti comunitari, fa rilevare che i problemi relativi all'impiego di determinate materie prime, alla conservazione della produzione di bevande alcoliche di alto livello qualitativo e alla struttura economica delle imprese produttrici, cui si riferisce la Corte nella sentenza citata, possono venire risolti mediante aiuti alla produzione o sistemi di compensazione fra i produttori, che tengano conto delle differenze fra i costi delle materie prime impiegate. Essa sottolinea che, già fin d'ora, questo obiettivo è stato conseguito, per ciò che concerne le acquaviti di vino, nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati viti-vinicoli. A suo avviso, meccanismi di questo genere permettono di assicurare buone prospettive di mercato a taluni prodotti sfavoriti dai costi di produzione, senza che si renda necessario ricorrere a questo fine a sistemi di aliquote d'imposta differenziate.

16. - Di fronte a queste prese di posizione, la Corte fa rilevare che nella sentenza HANSEN & BALLE, essa ha emesso — nell'attuale fase

---

membri che posseggano i requisiti oggettivi necessari per essere classificati nella sottocategoria di cui si tratta. Il secondo è quello in cui nella stessa determinazione astratta delle sottocategorie fiscali venga operata una discriminazione illecita, nel senso che un gruppo di fattispecie assoggettate ad una determinata tassazione venga individuato, non già in funzione di caratteristiche oggettive riscontrabili tanto nei prodotti nazionali quanto in quelli importati, ma in funzione di caratteristiche attinenti (in maniera più o meno esplicita) proprio alla loro provenienza.

Non può assolutamente ammettersi, invece, che, al di fuori di queste due precise e ben delimitate ipotesi, possa ugualmente affermarsi la violazione dell'art. 95 nei casi in cui al prodotto importato non venga applicato, sempre e soltanto, il trattamento fiscale più favorevole fra tutti quelli previsti per il corrispondente prodotto nazionale.

Era questa la tesi sostenuta nella presente causa dalla Commissione, sulla base di una discutibile interpretazione di alcuni passi della sentenza resa nella citata causa 148/77. La Corte l'ha respinta in termini sufficientemente netti, precisando (al par. 16) che eventuali agevolazioni fiscali accordate a prodotti interni devono essere estese soltanto ai prodotti importati che soddisfino alle stesse condizioni, e non già a tutti i prodotti che possano dirsi genericamente « similari ».

È auspicabile che tale principio venga confermato e ribadito dalla giurisprudenza della Corte. La tesi della Commissione è, infatti, palesemente inaccettabile, in quanto comporterebbe, in pratica, la completa negazione di quella



di evoluzione del diritto comunitario — la legittimità di talune esenzioni e riduzioni d'imposta, ma a condizione che gli Stati membri che concedono tali agevolazioni fiscali le estendano alle merci importate che soddisfano le stesse condizioni. Occorre sottolineare che la legittimità di tali regimi di favore è stata riconosciuta soprattutto per permettere la conservazione di produzioni e di imprese che, senza queste speciali agevolazioni, non sarebbero più redditizie a causa dell'aumento dei costi di produzione. Per contro, non è lecito intendere le considerazioni svolte nella citata sentenza nel senso ch'esse possono giustificare disparità fiscali di carattere discriminatorio o protezionistico.

*Sull'oggetto della controversia e sulla ricevibilità del ricorso.*

17. - Il ricorso proposto dalla Commissione riguarda i contrassegni di Stato apposti, ai sensi della legislazione fiscale italiana — ed in particolare dell'art. 6 del decreto legge 26 ottobre 1970, n. 745 (G. U. della Repubblica italiana pag. 7193), convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034 (G. U. della Repubblica italiana, pag. 8543) — sui recipienti

---

autonomia fiscale dei singoli Stati membri che, al livello attuale dell'evoluzione del diritto comunitario, non è in alcun modo contestabile. Se, invero, al prodotto importato dovesse essere sempre applicato il trattamento più favorevole fra tutti quelli previsti all'interno per le varie sottocategorie del prodotto corrispondente, la sovranità fiscale dello Stato membro finirebbe col ridursi alla assurda facoltà di creare onerose discriminazioni a danno esclusivo dei prodotti nazionali.

Da tali considerazioni, sembra, quindi, che possa ricevere conferma il principio secondo cui una corretta valutazione delle varie fattispecie in cui si pongono problemi di discriminazione fiscale fra prodotti interni a prodotti importati deve sempre partire dalla premessa che i precetti dell'art. 95 del Trattato vanno riferiti, non a categorie merceologiche astratte, ma alle categorie fiscali in concreto istituite da ciascuna legislazione nazionale. L'osservanza del principio di non discriminazione, va, cioè, sempre accertata separatamente per ciascuna di queste categorie fiscali, e non già istituendo indebite comparazioni fra prodotti appartenenti a categorie diverse.

La norma comunitaria fa obbligo, infatti, agli Stati membri di estendere gli eventuali trattamenti fiscali agevolati o, comunque, differenziati previsti per i prodotti nazionali ai prodotti importati che posseggono tutti i requisiti necessari secondo la legge nazionale. Essa non impone, cioè, l'adozione di alcun sistema fiscale definito in astratto, ma assume, al contrario, come necessario punto di riferimento del principio di non discriminazione proprio il sistema autonomamente stabilito, di volta in volta, da ciascuno Stato membro, con tutte le sue caratteristiche e con le differenziazioni di categorie e di aliquote che in esso sono previste.

MARCELLO CONTI

contenenti l'acquavite destinata alla vendita al minuto. In base alle aliquote, commisurate alla capacità dei recipienti, sono, per le acquaviti di cereali e di canna da zucchero, un multiplo di quelle previste per le acquaviti di vino e di vinaccia. La Commissione sostiene che questo regime fiscale è incompatibile coll'art. 95 del Trattato, in quanto assoggetta ad aliquote più elevate prodotti che sono per la maggior parte importati, riservando le aliquote più favorevoli alle acquaviti di vino e di vinacce, prodotti tipicamente italiani.

18. - Nel ricorso la Commissione fa osservare che il regime dei contrassegni di Stato non è che uno degli aspetti del regime fiscale italiano in materia di alcoli; questo comprende anche altri tributi, quali il « diritto erariale », riscosso alla produzione, e l'imposta sul valore aggiunto, riscossa sulle vendite, i quali, in ragione dei loro aspetti discriminatori, sono attualmente oggetto di procedimenti per violazione del Trattato promossi in forza dell'art. 169 di questo.

19. - Secondo il Governo italiano, il ricorso è irricevibile in quanto la Commissione, proponendolo, ha scisso la questione relativa ai contrassegni di Stato dagli altri aspetti del regime fiscale delle bevande alcoliche, rendendo così impossibile la valutazione unitaria della materia, con il rischio che la Corte, chiamata a pronunziarsi su questo aspetto marginale, sia indotta a pregiudicare la decisione sull'insieme del regime fiscale controverso.

20. - Questa eccezione di irricevibilità non può essere accolta, in quanto, nonostante possa appanire preferibile valutare unitariamente il sistema fiscale oggetto, nei suoi vari aspetti, delle critiche della Commissione, la disciplina dei contrassegni di Stato costituisce, nell'ambito del regime fiscale controverso, un elemento del tutto isolabile ed atto pertanto ad essere valutato a parte. È quindi ovvio che la sentenza della Corte non potrà trascendere i fatti oggetto del ricorso né, di conseguenza, pregiudicare la decisione su altre questioni connesse.

21. - Va ricordato inoltre che, secondo il Governo italiano, il ricorso proposto in via principale in base all'art. 95, primo comma, è irricevibile in quanto la Commissione lo ha al tempo stesso fondato, in subordine, sul secondo comma dello stesso articolo, formulando in termini estremamente generici la censura di violazione di quest'ultima disposizione mossa alla Repubblica italiana.

22. - A proposito di questa eccezione del Governo italiano, è sufficiente osservare che essa attiene in realtà al merito della controversia e pertanto va esaminata congiuntamente a questo.

23. - Quanto al merito, il Governo italiano svolge due gruppi di argomenti, riguardanti, rispettivamente:

— l'assenza di similarità, ai sensi dell'art. 95, primo comma, fra i prodotti assoggettati al trattamento fiscale differenziato, e

— la mancanza della protezione indiretta di prodotti nazionali ai sensi dell'art. 95, secondo comma.

*Sulla qualificazione del regime fiscale controverso.*

24. - In coerenza con la tesi sopra ricordata, la Commissione sostiene che i prodotti classificati dalla legislazione italiana in diverse categorie fiscali — da una parte le acquaviti di cereali e di canna, e, dall'altra, le acquaviti di vino e di vinacce — vanno considerati « simili » ai sensi dell'art. 95, primo comma, del Trattato.

25. - Nel ricorso, la Commissione deduce in subordine, per il caso in cui la Corte non riconosca l'esistenza di un rapporto di similarità fra i prodotti considerati, la violazione, da parte della Repubblica italiana, dell'art. 95, secondo comma. Secondo la Commissione i vari tipi di acquavite di cui trattasi, nonostante le loro caratteristiche peculiari, si trovano per lo meno, in quanto reciprocamente sostituibili, nella situazione di concorrenza contemplata dall'art. 95, secondo comma. Ciò troverebbe conferma nel fatto che taluni Stati si sono adoperati per ottenere, per le denominazioni di origine di certe acquaviti, una tutela che sarebbe priva di interesse se questi prodotti fossero del tutto diversi da altri prodotti concorrenti.

26. - Per quanto concerne l'applicazione dell'art. 95, primo comma, il Governo italiano nega che i prodotti classificati in diverse categorie ai fini del contrassegno di Stato — da una parte le acquaviti di cereali e di canna, dall'altra le acquaviti di vino e vinacce — possano essere considerati « simili » ai sensi della suddetta disposizione. Richiamandosi ai criteri indicati dalla Corte nella citata sentenza REWE, esso sottolinea che, senza voler sminuire l'importanza che le caratteristiche del prodotto possono avere agli occhi del consumatore, non si può privilegiare questo aspetto a tal punto da trascurare i criteri oggettivi basati sulla diversità della materia prima, sul tipo di acole e sul procedimento di fabbricazione; infatti, dalle varie materie prime — vino, vinacce, frutta, melasso, cereali o succo di canna — si ottengono, con diversi procedimenti, svariati tipi di acquavite, ciascuno dei quali costituisce, per così dire, un mondo a parte, e che qualsiasi consumatore può distinguere senz'alcuna difficoltà.

27. - Secondo il Governo convenuto, i prodotti di cui si tratta nella fattispecie sono « assolutamente diversi » tra loro a causa della materia prima di base, sia che i diversi procedimenti di fabbricazione e delle caratteristiche peculiari dei prodotti, risultanti dall'effetto combinato di questi due elementi. L'esperienza insegna che la scelta dei consumatori è sempre estremamente precisa, determinata dal gusto, dalle abitudini, dalle proprietà vere o presunte dei prodotti, anche sotto il profilo sanitario.

28. - Inoltre, il Governo italiano si richiama alla classificazione doganale, ed in particolare alla suddivisione della sottovoce 22.09 E della Tariffa Doganale Comune, secondo la quale, appunto il rum ed il whisky costituiscono gruppi a parte. Esso fa poi rilevare che, nella nomenclatura delle statistiche doganali, il whisky e l'acquavite di vino o di vinacce sono rispettivamente contraddistinti da un diverso numero di statistica.

29. - Il Governo italiano considera infondata la censura di discriminazione formulata dalla Commissione, in quanto, a suo avviso, il prezzo del contrassegno di Stato è identico per le acquaviti di cereali e di canna importate e per quelle prodotte in Italia, e gli alcoli di vino e di vinacce importati sono gravati nella stessa misura degli alcoli corrispondenti di produzione nazionale. In tal modo, a prodotti identici, quale che sia la loro provenienza, verrebbe riservato un'identico trattamento.

30. - Quanto all'applicazione dell'art. 95, secondo comma, il Governo italiano assume che questa norma si riferisce non già, come sembra ritenere la Commissione, alla tassazione differenziata dei prodotti nazionali e di quelli importati, bensì al carattere protezionistico di un determinato sistema fiscale nazionale; orbene, risulta che, nonostante le aliquote differenziate, le importazioni di whisky in Italia hanno registrato un massiccio incremento, mentre il consumo delle acquaviti di vino e di vinacce è aumentato in misura molto limitata. In sostanza, la Commissione tenterebbe, con la sua azione, di imporre il livellamento delle aliquote, col pretesto che tutte le acquaviti sono tra loro similari, o almeno concorrenti, ai sensi dell'art. 95.

31. - La classificazione doganale delle bevande alcoliche, concepita in funzione delle esigenze del commercio con l'estero, non può, nel caso di specie, fornire elementi decisivi per valutare la sussistenza del carattere della similarità ai sensi dell'art. 95, primo comma, del Trattato. Questa considerazione vale del pari per quanto concerne le statistiche doganali, che hanno lo scopo di registrare l'ampiezza dei movimenti delle merci

classificate nelle varie voci, ma non possono fornire indicazioni quanto all'eventuale rapporto di concorrenza fra le merci classificate in questa o quella categoria. Ciò è tanto più vero in quanto la classificazione adottata dalla legislazione fiscale italiana corrisponde solo vagamente alla suddivisione della sottovoce 22.09 C della Tariffa Doganale Comune.

32. - Il Governo italiano ha senz'altro ragione quanto sottolinea l'importanza, ai fini dell'individuazione dei caratteri distintivi tipici delle diverse acquaviti, della materia prima e del procedimento di fabbricazione. La Corte ha tenuto conto di questi elementi nella sentenza REWE, in cui ha considerato le proprietà del prodotto e le esigenze dei consumatori idonei criteri di valutazione ai fini dell'accertamento dell'esistenza della similarità. Cionondimeno, quand'anche fosse possibile identificare alcune bevande tipiche aventi proprietà ben precise e pertanto idonee ad impieghi specifici, non si potrebbe comunque ignorare l'esistenza, sul mercato, di altre bevande alcoliche atte ad essere consumate nei modi più vari, allo stato puro, con acqua o miscelate con altri liquidi, e capaci, quindi di soddisfare bisogni più diffusi; fra queste, vi sono il whisky ed il rum, il cui trattamento fiscale è oggetto della presente controversia. È soprattutto la versatilità di queste bevande che consente di ritenerle simili a moltissime altre bevande alcoliche, o con queste concorrenti, almeno parzialmente.

33. - Considerati tutti questi elementi, la Corte non ritiene necessario pronunciarsi, ai fini della decisione della controversia, sulla questione di sapere se le bevande alcoliche di cui trattasi siano o no, parzialmente o totalmente, prodotti simili ai sensi dell'art. 95, primo comma, in quanto non si può ragionevolmente negare che se esse siano, senza alcuna eccezione, in concorrenza, quanto meno parziale, con i prodotti nazionali ai quali il ricorso si riferisce e, d'altronde non è contestabile il carattere protezionistico, ai sensi dell'art. 95, secondo comma, del regime fiscale italiano.

34. - Infatti, come è stato illustrato in precedenza, le acquaviti di cereali ed il rum, in quanto prodotti ottenuti mediante distillazione, hanno in comune con le acquaviti di vino e di vinaccia tante proprietà, da costituire per il consumatore, almeno in certi casi, un'alternativa a tali bevande.

35. - Alla luce di quanto esposto, risulta evidente il carattere protezionistico del regime fiscale criticato dalla Commissione. Esso è infatti contraddistinto dal fatto che i prodotti nazionali più tipici, vale a dire le acquaviti di vino e di vinacce, rientrano nella categoria fiscale

più agevolata, mentre due tipi di prodotti quasi totalmente importati da altri Stati membri, vale a dire le acquaviti di cereali ed il rum, sono assoggettati ad un trattamento fiscale più gravoso. Il fatto che esista anche una produzione nazionale di queste acquaviti non modifica tale giudizio, in quanto è pacifico che si tratta di quantitativi di entità minima e, per giunta, i prodotti venduti sotto queste denominazioni sono in realtà — come ha sostenuto la Commissione senza essere contraddetta — ottenuti tagliando i prodotti importati con un'alta percentuale di alcole di vino di produzione italiana.

36. - In base alle considerazioni sopra esposte si deve constatare che il regime fiscale applicato nella Repubblica italiana, quale risulta dalle disposizioni legislative summenzionate, è incompatibile, per quanto concerne l'imposizione, da una parte delle bevande alcoliche ottenute dalla distillazione dei cereali e della canna da zucchero, e dall'altra delle acquaviti di vino e vinacce, con quanto disposto dall'art. 95 del Trattato. (*omissis*).

SEZIONE TERZA

## GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 ottobre 1979, n. 5428 - Pres. Novelli - Rel. Ruperto - P. M. Berri - Ministero degli Interni (avv. Stato, Gargiulo) c. Mattina Antonio ed altri (avv. Basile) e Comune di Gela (avv. Morreale).

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Provvedimenti urgenti del sindaco - Costatazione dell'esistenza dei presupposti - Apprezzamento discrezionale - Difetto di giurisdizione dell'A.G.O. - Fattispecie.**

*Il giudice ordinario può indagare sull'esistenza dei presupposti al cui concorso la legge astrattamente conferisce alla p.a. il potere di sopprimere o comprimere con provvedimenti contingibili e urgenti gli altrui diritti soggettivi, affievolendoli ad interessi legittimi, ma deve limitare tale indagine alla sussistenza dei soli presupposti obiettivamente identificabili sulla base cioè di una semplice constatazione, senza compiere alcun apprezzamento di natura discrezionale (1).*

(omissis) Col primo motivo il Ministero dell'Interno, denunciando violazione dell'art. 69 d.l.p. Reg. Sic. 29 ottobre 1955, n. 6, in relazione all'art. 360 n. 1 cod. proc. civ., censura l'impugnata sentenza per avere affermato la giurisdizione dell'a.g.o. sulla base di un'evidente confusione tra carenza e scorretto esercizio di potere in materia di provvedimenti contingibili ed urgenti.

Pur dovendosi certamente condividere alcune delle critiche formulate dal ricorrente avverso la motivazione della Corte d'appello, il dispositivo dell'impugnata sentenza è da ritenersi esatto e l'esposta censura priva, nella sostanza, di fondamento.

---

(1) Nella specie esaminata non si faceva nessuna questione sul modo di esecuzione dell'ordinanza, ma solo se ne censurava la legittimità per averla il sindaco emessa fuori dai limiti dei suoi poteri, perché, nella specie, non esisteva l'urgente necessità.

Aveva affermato la Corte che « sotto l'aspetto oggettivo il potere in esame attribuito al sindaco è latissimo, di contenuto assolutamente vario e imprevedibile. È condizionato soltanto dalla necessità, e cioè imprescindibilità per l'interesse pubblico e dall'urgenza, e cioè dal pericolo del ritardo relativamente a tale interesse; necessità e urgenza debbono, quindi coesistere perché questa presuppone la prima ». E poi la Corte aveva aggiunto: « L'esistenza del potere si valuta non in astratto, bensì in concreto, e cioè nelle sue concrete manifestazioni, che consentono di valutare la coincidenza dei suoi limiti nel caso specifico con quelli stabiliti dalla legge, cioè consentono di stabilire se ci sia stato un concreto esercizio del potere stesso o se, piuttosto esso non sia apparente ». Ed infine la Corte aveva affermato: « La necessità e la urgenza assumono il carat-

È invero senz'altro da ribadire il principio più volte affermato da questo Supremo Collegio e richiamato nel ricorso, secondo cui non basta, per radicare la giurisdizione del giudice ordinario, che il privato deduca la totale carenza del potere discrezionale che la p.a. abbia ritenuto di esercitare, occorrendo altresì la sostanziale aderenza della deduzione stessa alla norma che regola in astratto la materia controversia, così come, parallelamente, non basta la pura e semplice denuncia della violazione dei limiti posti dalla legge alla violazione di quel potere, quando poi la prospettata violazione si risolva nella sostanziale denuncia di un vizio di legittimità dell'atto amministrativo.

Pure da riaffermare è la (prevalente) giurisprudenza delle Sezioni Unite nello specifico tema dei provvedimenti contingibili ed urgenti, secondo la quale, sempre ai fini della giurisdizione, il giudice ordinario deve bensì indagare sull'esistenza anche in concreto dei presupposti nel cui corso la legge astrattamente conferisce alla p.a. il potere di sopprimere o comprimere con tali provvedimenti gli altrui diritti soggettivi affievolendoli in meri interessi legittimi; ma, tuttavia, limitando tale indagine all'accertamento della sussistenza o meno dei soli presupposti obiettivamente identificabili, ossia di quei presupposti che possano essere concretamente identificati sulla base di una constatazione che non involga apprezzamenti di natura discrezionale.

Ciò posto è bensì vero che la ricorrenza d'una situazione di pericolo ovviabile con le misure oggetto d'un provvedimento contingibile ed urgente non può essere verificata dal giudice senza scendere a sindacare un apprezzamento discrezionale dell'autorità che il provvedimento medesimo abbia emesso e, quindi, non può essere negata senza spostare l'indagine dal piano del difetto dei presupposti a quello dell'esercizio scorretto del potere della p.a., come — giusta la critica del ricorrente — ha finito per fare la Corte di Caltanissetta seguendo le linee interpretative d'un noto indirizzo giurisprudenziale minoritario. Infatti, l'eventuale inconsistenza delle ragioni addotte da chi emette il provvedimento

---

tere di condizioni per la sussistenza concreta del potere esercitato nel caso specifico: la mancanza di esso determina la mancanza del potere e, quindi, l'impossibilità di affievolimento del diritto».

Ora è evidente che una censura del genere, rivolta ad accertare in concreto l'esistenza dell'urgente necessità, si risolve in un vero e proprio sindacato sull'eccesso di potere amministrativo che al giudice ordinario è precluso e implica una confusione tra carenza di potere ed esercizio di potere che occorre tener presente ai fini della discriminazione della giurisdizione ordinaria e amministrativa. La Corte Suprema, infatti, ha insegnato, proprio in materia di provvedimenti contingibili ed urgenti ai fini della giurisdizione, che (sentenza 4 dicembre 1971, n. 3519, in *Rass. Avv. Stato*, 1972, I, 36): « Ricorre la carenza di potere non solo quando nessuna norma attribuisca all'amministrazione un determinato potere, ma anche quando il potere che le è dalla legge attribuito venga dall'amministrazione utilizzato in una situazione che non è in alcun modo inquadrabile



per giustificare la necessità e l'urgenza, attiene propriamente al modo d'esercizio concreto del potere e, dunque, non può non risolversi in un semplice vizio di legittimità dell'atto, denunziabile solo in sede di giurisdizione amministrativa.

Tuttavia, altrettanto vero è che nella specie la carenza di potere del sindaco venne dedotta dagli attori davanti al Tribunale, non solo col negare la ricorrenza in concreto della necessità e dell'urgenza, ma anche, e specificamente, contestando che fossero proprio essi attori gli « interessati » cui può essere ingiunto « di eseguire gli ordini » oggetto dei provvedimenti previsti dal succitato art. 69, o a spese dei quali gli ordini medesimi possono essere « eseguiti d'ufficio » (dove la domanda di rimborso della somma spesa e di risarcimento dei danni, formulata nelle conclusioni dell'atto di citazione). E non può revocarsi in dubbio che l'individuazione dei suddetti « interessati », vale a dire dei soggetti su cui deve gravare l'onere finanziario dell'esecuzione degli ordini come sopra emanati, esuli dalla sfera di discrezionalità concessa in materia alla p.a.

A quest'ultimo proposito, basti pensare che l'adempimento d'un tale onere si traduce di fatto in una vera e propria « prestazione patrimoniale » (la quale, ai sensi dell'art. 23 Cost., non « può essere imposta se non in base alla legge ») per ritenere agevolmente che l'individuazione del soggetto su cui deve ricadere in concreto l'obbligo della spesa di esecuzione sia rigorosamente vincolata dalla stessa legge che autorizza l'emissione del provvedimento contingibile ed urgente. Dicesi vincolata, nel senso che la scelta non è punto discrezionale, ma deve necessariamente cadere sul solo soggetto tenuto ad eliminare il pericolo che giustifica l'ordine; essendo, altrimenti, quest'ultimo da considerarsi emanato in totale carenza di potere.

Ne discende che, a stregua dei principi sopra esposti, deve ritenersi senz'altro radicata la giurisdizione del giudice ordinario quando l'attore

---

nella fattispecie legale contemplata, in astratto, dalla norma che lo conferisce: in tali casi le situazioni giuridiche soggettive dei cittadini, garantite dalle norme di relazione che presiedono ai rapporti fra costoro ed il potere pubblico, conservano la loro consistenza e trovano la loro tutela davanti al giudice dei diritti soggettivi. Ricorre, per contro, lo scorretto esercizio di potere quando la legge consente all'amministrazione di incidere sulla sfera giuridica dei cittadini, disponendo anche dei loro diritti soggettivi, ma l'attività amministrativa, in cui l'esercizio di quel potere si estrinsechi, pur inquadrandosi nella fattispecie legale, risulti viziata, quanto alla forma, quanto al contenuto o quanto alla competenza dell'organo che l'ha posta in essere, per contrasto con quelle norme di azione che assicurano il corretto esercizio dei poteri della pubblica amministrazione: nel qual caso la situazione soggettiva del cittadino, degradata, nei confronti di questa, al rango di interesse legittimo, non può trovare tutela se non davanti al giudice amministrativo.

A radicare la giurisdizione del giudice ordinario, non basta, dunque, che il privato fondi la sua pretesa sulla radicale negazione dell'esistenza del potere

deduca appunto la carenza del potere della p.a. sostenendo di non trovarsi in una situazione di diritto o di fatto, che lo legittimi passivamente all'onere delle spese di esecuzione del provvedimento contingibile ed urgente; mentre appartiene poi al merito della causa ogni accertamento circa l'effettivo nesso tra soggetto e casa, da cui può sorgere concretamente la legittimazione stessa.

Sotto tale profilo, dunque, e con tale motivazione, è da considerarsi esatto il dispositivo dell'impugnata sentenza.

Pure infondato è il secondo motivo, col quale il ricorrente, denunciando « violazione dell'art. 100 cod. proc. civ., in relazione agli artt. 2043 cod. civ. e 28 Cost. », deduce una subordinata censura, sostenendo che se l'ordinanza del sindaco sia stata, come ritenuto dalla Corte d'appello, emanata sulla base di un potere inesistente, « non si vede perché e come lo Stato debba risponderne », essendo indiscutibile la dipendenza solo funzionale e non anche organica del sindaco dallo Stato stesso « quando esercita funzioni statali ».

A parte ogni pregiudiziale considerazione sulla deducibilità di tale censura, non avendo il Ministero appellato la sentenza di primo grado sul punto del dichiarato difetto di legittimazione passiva del Comune di Gela, va infatti decisamente osservato, ai fini di ritenere comunque senza fondamento il motivo, che a far sorgere la responsabilità dello Stato per l'attività illegittima d'un organo pubblico, basta l'astratta riferibilità ad esso Stato dell'attività medesima, prescindendo non solo dagli eventuali vizi di legittimità ma anche dalla concreta sussistenza del potere esercitato dall'organo.

Tanto si desume dai principi generali, come questo S.C. ha già avuto occasione di precisare, e rimane confermato dalla stessa norma dell'art. 28 Cost. richiamato dal ricorrente; la quale norma, nel sancire la responsabilità anche dello Stato per gli atti compiuti dai funzionari e dipendenti di esso « in violazione di diritti », non opera infatti alcuna distinzione in relazione al vizio da cui gli atti medesimi siano affetti.

Il ricorso va pertanto rigettato. (*omissis*).

---

discrezionale che la pubblica amministrazione ritenne di esercitare, ma occorre che quella negazione presenti sostanziale aderenza alla norma che regola in astratto la materia controversa; né basta, a maggior ragione, che si denunci, in via di mera prospettazione, la violazione, dei limiti entro i quali la legge volle che l'esercizio del potere fosse contenuto, quando tale denuncia si risolva, in realtà, in quella di una dei vizi di legittimità dell'atto amministrativo (incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge) dei quali solo il giudice amministrativo può conoscere. Se così non fosse, il sindacato del giudice ordinario sugli atti della pubblica amministrazione finirebbe per estendersi oltre ogni limite, fino a sconfinare, specialmente in presenza dell'eccesso di potere in una delle sue varie manifestazioni, nella più penetrante indagine sul processo formativo della volontà dell'organo dell'amministrazione ».

V. anche Sez. Un., 4 marzo 1974, in *Giust. civ.*, 1974, 875.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 gennaio 1980, n. 2 - Pres. Rossi - Est. Sandulli - P.M. Gambogi (conl. conf.) - Banco di Napoli (avv. Sorrentino, Palmieri) c. Corte dei Conti (avv. Stato Carafa).

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Corte dei conti - Violazione delle norme valutarie - Responsabilità di una banca quale agenzia della Banca d'Italia - Giurisdizione della Corte dei conti.**

(r.d. 12 luglio 1934, n. 1214; t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, art. 52; d.l. 28 luglio 1955, n. 586, sulla negoziazione e cessione delle valute estere allo Stato, art. 6; d.l. 6 giugno 1956, n. 476, in materia valutaria, artt. 10, 14).

*In ipotesi di illegale esportazione di valuta, conseguente ad un comportamento colposo di una banca (nella specie, Banco di Napoli), autorizzata dalla Banca d'Italia a svolgere, quale sua agenzia, la funzione di controllo preventivo sui pagamenti ed accrediti all'estero (funzione affidata all'ufficio italiano dei cambi ed esercitata ex lege per mezzo della Banca d'Italia), la cognizione della responsabilità amministrativa dell'istituto di credito, per il pregiudizio arrecato allo Stato con l'illegittima concessione del cosiddetto benessere bancario, è compresa nell'ambito della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti; ai sensi ed agli artt. 52 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214, 81 e 82 del r.d. 18 novembre 1923 n. 2440 e 103 comma secondo Cost., tenuto conto che l'indicata autorizzazione, da parte della Banca d'Italia, instaura un rapporto di servizio tra lo Stato e l'Istituto di credito, e che detta illegale esportazione di valuta, qualificabile come effetto di atti inerenti a quel rapporto di servizio, è un fatto potenzialmente lesivo degli interessi patrimoniali dello Stato (1).*

(omissis) I quattro motivi di ricorso, fra loro intimamente connessi, vanno esaminati congiuntamente.

Con il primo, il Banco ricorrente sostiene che, in materia di responsabilità amministrativa per danni prodotti all'Erario dello Stato la giurisdizione della Corte dei conti non possa esercitarsi, a norma dell'art. 52 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, nei confronti delle persone giuridiche; e con il secondo, che — essendo il controllo dei pagamenti e degli accrediti all'estero affidate all'Ufficio Italiano dei Cambi, il quale per certe attività si avvale della Banca d'Italia — fra le aziende di credito autorizzate a fungere da agenzie della Banca d'Italia e lo Stato non intercorra alcun rapporto di dipendenza.

---

(1) Sentenza di grande rilievo per la quale cfr. F. PIGA, *Responsabilità delle banche agenti nel regime del monopolio dei cambi e giurisdizione della Corte dei conti*, in *Giust. civ.*, 1980, I, 908.

Con il terzo, il ricorrente contesta la ipotizzabilità di un danno dell'Erario (presupposto della giurisdizione di responsabilità); in quanto il lamentato pregiudizio per l'economia nazionale integrerebbe la semplice lesione di un interesse della collettività; e, con il quarto, contesta la competenza giurisdizionale della Corte dei conti a conoscere delle infrazioni valutarie.

Con le riassunte censure il ricorrente sostiene in sostanza che la responsabilità amministrativa valga a radicare, in caso di danno patrimoniale dell'Erario dello Stato (e non di mera lesione di un interesse della collettività), la giurisdizione della Corte dei conti soltanto nei confronti di persone fisiche legate allo Stato da un rapporto di dipendenza.

Il problema che si pone è se, in caso di illegale esportazione di valuta, conseguente al comportamento colposo, di una banca (nella specie, Banco di Napoli), autorizzata dalla Banca d'Italia a svolgere, quale sua agenzia, la funzione di controllo preventivo sui pagamenti ed accrediti all'estero affidata all'Ufficio Italiano dei Cambi ed esercitata *ex lege* per mezzo della Banca d'Italia, la cognizione della responsabilità amministrativa dell'istituto bancario per il pregiudizio derivato allo Stato dal suo atteggiamento colpevole, per avere concesso illegittimamente il cosiddetto benessere bancario, sia compresa nell'ambito della giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti?

Intimamente collegati ad esso sono il quesito se ricorra un rapporto di servizio fra lo Stato e l'Istituto di credito, autorizzato dalla Banca d'Italia a svolgere la funzione di controllo sui pagamenti ed accrediti all'estero, e la questione se il pregiudizio che derivi allo Stato dalla illegale esportazione di valuta integri un evento di danno per l'Erario dello Stato ai sensi ed agli effetti dell'art. 52 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (t.u. delle leggi sulla Corte dei conti) e degli artt. 81 e 82 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato.

Il problema proposto attiene ai limiti delle attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti in materia di « contabilità pubblica ».

La competenza giurisdizionale della Corte dei conti, in tale materia, copre — secondo la tradizione legislativa e l'elaborazione giurisprudenziale — oltre a tutto il campo della rendicontazione dei pubblici funzionari e degli agenti all'amministrazione, quello della responsabilità, inerente al rapporto di servizio degli stessi nei confronti dell'amministrazione (cosiddetta responsabilità amministrativa); e le fonti di diritto positivo relative alla giurisdizione di responsabilità vanno individuate nella citata disposizione dell'art. 82, primo comma, del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, la quale stabilisce che sono assoggettati alla giurisdizione di responsabilità gli impiegati che, per azione o omissione, anche soltanto colposa, nell'esercizio delle loro funzioni, abbiano cagionato danno

allo Stato, e nella norma dell'art. 52, primo comma, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, la quale prevede la giurisdizione della Corte dei conti, per i « funzionari », impiegati ed agenti, civili e militari, che nell'esercizio delle loro funzioni, per azioni od omissioni imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato ».

Invero, in taluni termini — non delimitando la Costituzione le cennate aree — si è espressa la giurisdizione delle Sezioni Unite della Corte Suprema (sent. 20 luglio 1968, n. 2616; sent. 5 febbraio 1969, n. 363; sent. 18 luglio 1979, n. 4244; sent. 8 ottobre 1979, n. 5184), la quale ha ritenuto che l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, abbia inteso assegnare — data la nozione polivalente di « contabilità pubblica » — alla Corte dei conti una competenza giurisdizionale generale nella delineata materia, si da ricomprendere — tendendo la giurisdizione di conto a seguire l'evolversi della finanza pubblica (dello Stato e degli enti territoriali minori) verso forme più complesse ed articolate attinenti ad estese finalità pubbliche — nell'ambito del contenzioso contabile la giurisdizione di responsabilità per danni, originati nel corso di un rapporto di impiego e di servizio e connessi alla gestione finanziaria e patrimoniale svolta dall'amministrazione dello Stato e di altro ente pubblico.

Si è, quindi, affermato dalla Corte Suprema (cfr., da ultimo, sent. 18 luglio 1979, n. 4244; sent. 8 ottobre 1979, n. 5184) che, al fine di determinare l'ambito della giurisdizione di responsabilità, debbono concorrere i seguenti requisiti (soggettivi ed oggettivi): che il danno sia lamentato dallo Stato (o da altro ente pubblico territoriale o non economico); che sia chiamato a rispondere un soggetto legato all'amministrazione pubblica da un rapporto d'impiego o di servizio; e che il danno sia causato nell'esercizio di un'attività inerente a tale rapporto.

Restano, per ciò, assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa tutti i giudizi per danni arrecati allo Stato (o ad altro ente pubblico) dai soggetti che, inseriti nel suo apparato organizzatorio, svolgano la loro attività nella sfera di esso.

Il problema da risolvere è, quindi, se, nel caso di specie, ricorra un rapporto di servizio fra lo Stato e l'istituto bancario, autorizzato dalla Banca d'Italia a svolgere la funzione di controllo (preventivo) sulle operazioni di accredito all'estero di valuta che, affidata all'Ufficio Italiano dei Cambi, viene svolta *ex lege* dalla Banca d'Italia.

Trattasi cioè di stabilire se il rapporto tra lo Stato ed il cennato istituto di credito sia tale da inserirlo nell'apparato organizzatorio dello Stato, investendolo di una pubblica funzione di controllo ed obbligandolo così a tenere il medesimo comportamento imposto ai soggetti che, rivestiti di un pubblico ufficio, siano legati all'amministrazione da un rapporto di dipendenza, e cioè ad operare in conformità delle prescrizioni di legge o di regolamento e delle istruzioni interne di servizio.

Nella disamina della delineata questione, occorre muovere dai dati normativi.

L'art. 2, quarto comma, del d.l.g. 17 maggio 1945, n. 331 (Costituzione dell'Ufficio Italiano dei Cambi e passaggio ad esso dei poteri dell'Istituto Nazionale per i cambi esercitante le funzioni di controllo sulle operazioni di pagamento e di accredito all'estero, svolte a mezzo della Banca d'Italia) dispone che « l'Ufficio Italiano dei Cambi effettua le operazioni di sua competenza a mezzo della Banca d'Italia e delle banche da questa autorizzate a fungere da sue agenzie ».

L'art. 6 del d.l. 28 luglio 1955, n. 586 (Nuove norme sulla negoziazione e la cessione di valute estere allo Stato) prescrive che le banche presso le quali sono istituiti i conti in valuta estera hanno l'obbligo di controllare che l'utilizzo, per pagamenti all'estero di importazioni di merci, delle somme accreditate nei conti abbia luogo in conformità alle disposizioni emanate dal Ministero per il Commercio con l'estero.

Il d.l. 6 giugno 1956, n. 476, (Nuove norme valutarie e istituzione di un mercato libero di biglietti di Stato e di banca esteri), poi, stabilisce, nell'art. 10, primo comma, lett. *d*, che la Banca d'Italia e le aziende di credito autorizzate a fungere da sue agenzie possano, in base alle autorizzazioni ministeriali, cedere i biglietti di Stato e di banca esteri ai residenti per il pagamento dei debiti derivanti da operazioni effettuate in base ad autorizzazioni ministeriali; e, nell'art. 14, che alle banche è vietato dare esecuzione ad operazioni non effettuate in conformità delle disposizioni contenute nel decreto legge.

Infine, il decreto del Ministro per il commercio con l'estero del 20 novembre 1967, (vigente all'epoca dei fatti, contenente la disciplina delle importazioni e delle esportazioni e delle denunce e del benessere delle stesse, dispone, nell'art. 1, primo comma, che le importazioni di merci sono consentite, mediante provvedimenti autorizzatori, su presentazione del benessere bancario rilasciato dalla Banca d'Italia e dalle Aziende di credito autorizzate a fungere da agenzie di questa; e, nell'art. 3 che i benessere bancari, denominati Mod. A Import, devono essere compilati in conformità delle disposizioni di legge.

Dalla riportata normativa è dato trarre le seguenti linee di disciplina delle operazioni di pagamento e di accredito di valuta all'estero per importazioni di merci: la funzione di vigilanza e di controllo, eseguita riguardo alle cennate operazioni, al fine di consentire il loro svolgimento in conformità delle disposizioni emanate dal Ministero per il commercio con l'estero, è espletata dall'Ufficio Italiano Cambi mediante l'attività operativa della Banca d'Italia e delle banche da questa autorizzate a fungere da sue agenzie; gli istituti di credito, operanti come agenzie della Banca d'Italia, sono tenuti a rilasciare, al fine di permettere l'intervento dei provvedimenti autorizzatori governativi, cui è condizionata la legit-

timità delle operazioni, i benestare bancari (denominati Mod. A Import), accertanti la regolarità dei pagamenti e degli accrediti di valuta all'estero da effettuare per importazioni di merci.

In base a tali direttrici può rilevarsi come le banche, autorizzate dalla Banca d'Italia a fungere da sue agenzie, vengano a svolgere, in ordine alle operazioni di pagamento e di accredito di valuta all'estero, in occasione di importazioni di merci, la funzione di vigilanza e di controllo, propria dell'Ufficio italiano cambi ed assegnata alla banca d'Italia.

E — poiché la Banca d'Italia, proposta a pubblico ufficio investito della difesa del risparmio e dell'esercizio del credito, si trova con lo Stato-amministrazione in un rapporto di servizio — deve ritenersi che in siffatta relazione con l'ente pubblico-Stato vengano a trovarsi anche le banche che svolgano (in posizione ausiliaria) la funzione di controllo per conto (quali sue agenzie) della Banca d'Italia.

Né osta a tale affermazione la circostanza che si tratti di persone giuridiche, giacché — come si ritiene dalla più autorevole dottrina — possono trovarsi in rapporto di servizio con un ente pubblico, oltre a persone fisiche, anche persone giuridiche (ed enti di fatto), che siano preposti ad uffici (ed assegnati a funzioni o servizi pubblici).

Ed in tal senso si sono già espresse le Sezioni Unite di questa Suprema Corte (con la sent. 5 febbraio 1969, n. 363), le quali hanno ritenuto che un rapporto di servizio possa instaurarsi quando un istituto di credito, prestando un servizio ad esso assegnato da un ente pubblico, venga ad inserirsi nell'apparato organizzatorio di questo.

Posto, adunque, che la Banca che svolge, quale agenzia della Banca d'Italia la funzione di vigilanza e di controllo sulle operazioni di pagamento e di accredito all'estero, propria dell'Ufficio italiano cambi, debba considerarsi in rapporto di servizio con lo Stato per essere investito (in via ausiliaria) di una funzione pubblica e preposta (in via vicaria) ad un ufficio ed a compiti dello Stato, viene in considerazione il determinante profilo se il pregiudizio derivante allo Stato dall'illegale esportazione di valuta, conseguente al non corretto esercizio, da parte della banca, della funzione di vigilanza sulle operazioni di pagamento e di accredito all'estero in occasione di importazioni di merce, integri (o meno) un evento di danno per l'Erario dello Stato ai sensi ed agli effetti dell'art. 52 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti (approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214).

In ordine al tema delineato, va rilevato come — non riscontrandosi nella lettera della legge alcuna qualificazione oggettiva del danno erariale e non incontrandosi alcun limite ai fini del collegamento dell'antigiuridicità ad un comportamento soggettivamente concreto — la concessione ontologica del danno erariale debba essere individuata nella (ingiusta) lesione di un interesse (economicamente valutabile) di pertinenza dello Stato.

Va, quindi, determinato quale sia l'interesse economicamente rilevante dello Stato che venga leso dall'illegale esportazione di valuta in conseguenza dell'illegittimo accredito di valuta all'estero in occasione di importazioni di merci, che sia stato autorizzato a causa del non corretto esercizio della funzione di controllo preventivo da parte della banca, operante quale agenzia della Banca d'Italia.

Lo Stato-comunità, nell'attuale momento storico, mira, mediante l'opera del suo complesso ed articolato apparato, ad assicurare, con cura attenta e sollecita, l'equilibrio economico della società, costituente finalità pubblica primaria dello Stato moderno. All'uopo, è stato predisposto un coordinato e graduato sistema di strumenti normativi, giudiziari ed amministrativi rivolto ad attuare attraverso predeterminate e specifiche funzioni demandate ad organi dello Stato-amministrazione, la tutela concreta dell'interesse generale del corpo sociale alla salvaguardia, all'incremento ed al progresso dell'economia nazionale.

E sotto questo aspetto, e cioè in correlazione ed a causa delle predette funzioni, il detto interesse deve considerarsi assunto come proprio dallo Stato; per modo che ogni fatto che ne ostacoli e ne comprometta la realizzazione e comunque incida negativamente sul conseguimento in concreto dei fini cui sono preordinate le funzioni pubbliche di cui si discute, integra — oltre alla menomazione della detta sfera funzionale — anche la lesione dello specifico interesse pubblico cui essa risulta coordinata e di cui lo Stato, appunto per le funzioni di cui è investito, è titolare. E tale lesione è senza dubbio astrattamente idonea a tradursi in un pregiudizio economico ed a configurare perciò un danno antigiusdicto (cfr. per riferimenti generali, a proposito della tutela di interessi della collettività riferibili ad enti pubblici in ragione delle specifiche funzioni di cui gli enti stessi siano investiti, sent. sez. un., 19 giugno 1979, n. 10, in tema di salvaguardia dell'assetto urbanistico del territorio).

Ed è indubbio che tale interesse (di natura eminentemente pubblica) sia valutabile anche in termini economici, in quanto la sua lesione è suscettibile di ripercuotersi pregiudizievole sulla situazione della economia nazionale, incidendo negativamente sulla oculata e regolare utilizzazione delle disponibilità valutarie e quindi sull'equilibrio della bilancia dei pagamenti e sulla situazione complessiva dell'economia.

Ora, basta questa possibilità, sia pure verificata in via generale ed astratta, ossia la mera ipotizzabilità di un danno economicamente rilevante collegato alla lesione di un interesse proprio dello Stato perché concorra — in aggiunta all'elemento del rapporto di servizio — l'altro elemento della fattispecie che, secondo le norme citate, costituisce il fondamento della giurisdizione della Corte dei conti in tema di responsabilità amministrativa.



Stabilire, poi, se il pregiudizio economico per lo Stato sussista in concreto, quale ne sia la consistenza e con quali criteri e parametri debba essere valutato e commisurato, è questione che attiene al « merito » e che non può essere esaminata in questa sede.

In conclusione, va rigettato il ricorso per regolamento di giurisdizione e, conseguentemente, va dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 gennaio 1980, n. 416 - Pres. Rossi - Rel. Franceschelli - P.M. Saja (concl. conf.) - Cassa di Previdenza e di Assistenza a favore dei Dottori Commercialisti (avv. Cervati) c. Ministeri Lavoro e Previdenza Sociale e Tesoro (avv. Stato Mataloni).

**Giurisdizione civile - Tutela dei lavoratori per il conseguimento di prestazioni amministrative - Istituti di patronato - Loro finanziamento posto dal d.l.C.p.S. 29 luglio 1947, n. 804, a carico degli Istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale - Norma di azione e norma di relazione Determinazione dei soggetti tenuti alla contribuzione - Discrezionalità amministrativa - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa.**

*Sussiste la giurisdizione dell'a.g.o. in tema di determinazione concreta, da parte della pubblica amministrazione, degli istituti che gestiscono varie forme di previdenza sociale e tenuti a contribuire al finanziamento di istituti di patronato ed assistenza sociale, ai sensi del d.l.C.p.S. 29 luglio 1947, n. 804, perché quest'ultimo non pone una norma di azione, bensì indica, senza lasciare spazio ad alcun potere discrezionale della P.A. quali siano i soggetti tenuti alla contribuzione (1).*

(*omissis*) Il d.l.C.p.S. 29 luglio 1947, n. 804, contiene norme sul riconoscimento giuridico degli istituti di patronato e di assistenza sociale. L'art. 1 stabilisce che « spetta » a tali istituti « l'esercizio dell'assistenza e tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento in sede amministrativa delle prestazioni di qualsiasi genere previste da leggi, statuti e contratti regolanti la previdenza e la quiescenza ».

Dopo aver riservato alle associazioni nazionali di lavoratori la costi-

---

(1) Sul punto il Consiglio di Stato con sentenza 25 ottobre 1977, n. 828, aveva invece dichiarato la giurisdizione del giudice amministrativo, individuando nella norma di cui all'art. 4 del d.l.C.p.S. 29 luglio 1947, n. 804, una tipica norma di azione, disciplinante l'attività della p.a., volta al fine del perseguimento del pubblico interesse e pertanto suscettibile di tutela solo subordinata e riflessa, tipicamente inerente ad una situazione di interesse legittimo.

tuzione di detti Istituti (art. 2) e avere disciplinato il contenuto essenziale dei relativi statuti (art. 3), il decreto legislativo stabilisce (art. 4) che « al finanziamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale si provvede con il prelevamento di un'aliquota percentuale sul gettito dei contributi incassati, a termine di legge o di contratto collettivo, dagli Istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale ». Tale aliquota — prosegue l'articolo — « è determinato ogni anno con decreto del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, in misura non superiore alle 0,50 per cento dei contributi versati agli istituti di previdenza ».

L'art. 5, stabilisce quindi, al primo comma, le modalità con le quali detti fondi debbono essere versati « dagli Istituti che gestiscono le varie forme di previdenza ».

In relazione alla questione di giurisdizione, che ritenne proposta dinnanzi a sé, il Consiglio di Stato ha osservato che non era dato dubitare della giurisdizione del giudice amministrativo nella materia in esame.

I ricorsi vertevano, infatti, sulla applicazione di una norma di azione intesa a disciplinare l'attività della pubblica amministrazione. Ad avviso del Consiglio di Stato, il sistema di finanziamento previsto dalla legge con le operazioni demandate ad amministrazioni centrali dello Stato, anche per quanto attiene all'accertamento avente per oggetto la individuazione degli Enti tenuti, secondo la legge (e non discrezionalmente determinati dalla p.a.) alla contribuzione, è chiaramente inteso al perseguimento di un interesse pubblico (reperimento dei mezzi necessari al funzionamento degli enti di patronato); non a riconoscere direttamente a determinati soggetti (Istituti di patronato per un verso; Casse ed Enti di previdenza per l'altro), posizioni autonome con rilevanza interna, esorbitanti, cioè, dalla sfera della p.a., per assicurare loro, direttamente ed immediatamente, una posizione soggettiva.

La tutela dei soggetti è, dunque subordinata e riflessa, dando così luogo ad un interesse legittimo dei medesimi, non ad un loro diritto soggettivo.

Osserva il Collegio che la riportata argomentazione non fornisce adeguata giustificazione della relativa statuizione.

Infatti non appare esatta la definizione della intera normativa contenuta nel d.l. C.p.S. in esame quale norma d'azione, nel cui ambito non potevano emergere che posizioni di interesse legittimo in favore dei soggetti coinvolti nella sua applicazione. La decisione impugnata ha omesso di rilevare che, nell'ambito di tale normativa, il legislatore ha stabilito, per la provvista dei fondi, un sistema impositivo di contenuto patrimoniale nei confronti degli Istituti « che gestiscono le varie forme di previdenza » e che le disposizioni che contengono l'imposizione non possono considerarsi quali norme di azione nel momento in cui indicano i sog-

getti obbligati alla prestazione e comunque, sotto una opinabile definizione della natura delle norme non si può esaurire l'indagine essenziale in tema di riparto della giurisdizione, vale a dire quella diretta a qualificare la posizione di diritto soggettivo o di interesse legittimo che è dedotta quale *causa petendi*; indagine rispetto alla quale quella definizione, proposta dalla dottrina può fornire ausilio solo se rigorosamente verificata nel dato positivo.

Nella specie l'ente ricorrente sollecita con la propria domanda, l'accertamento che la normativa di cui al d.l. C.p.S. n. 804 del 1947 non può essere applicata nei suoi confronti in quanto esso non è collocabile nella sfera degli enti contemplati quali soggetti passivi del prelievo.

La norma, in quanto prevede questo « prelevamento », rientra tra quelle che impongono i cosiddetti doveri di prestazione introducendo un procedimento *lato sensu* oblatorio (a contenuto obbligatorio) riconducibile alla previsione di cui all'art. 23 della Costituzione, processo applicabile a qualsiasi prestazione patrimoniale o personale « imposta » in base alla legge (Corte costituzionale, sent. 23 maggio 1973, n. 67) e che consente l'assegnazione ad organi amministrativi di compiti non soltanto meramente esecutivi, ma anche di determinare elementi, presupposti o limiti, variamente individuabili, di una prestazione imponibile, in base a dati od apprezzamenti tecnici (Corte costituzionale, da sentenze n. 4, 30 e 122 del 1957 e n. 99 del 1968 e n. 21 e 72 del 1969).

In tali casi si ha un collegamento tra atti normativi primari, cui solo spetta imporre le prestazioni, e successivi provvedimenti ministeriali, che ne dipendono (Corte costituzionale, sent. n. 129 del 1969).

Nella normativa in esame, tale ipotesi appunto si verifica: ma il compito demandato alla pubblica amministrazione concerne unicamente (per quanto attiene all'imposizione) la determinazione della aliquota annualmente dovuta (art. 4, secondo comma) mentre la determinazione dei soggetti obbligati è contenuta nella legge stessa che la individua (primo comma) negli « Istituti che gestiscono le varie forme di previdenza sociale ».

Poiché l'imposizione di prestazioni patrimoniali incide su posizioni di diritto soggettivo, e poiché la disposizione ora citata non lascia alcun margine di discrezionalità (né avrebbe potuto lasciarla) alla pubblica amministrazione nella determinazione dei soggetti colpiti dall'imposizione medesima, sembra evidente che ove un ente — come avviene nella specie — chieda un accertamento negativo circa la propria appartenenza alla categoria indicata nell'art. 4, primo comma della legge citata, deduce, come *causa petendi* l'accertamento di una tipica posizione di diritto soggettivo, e la carenza, in radice, del potere della pubblica amministrazione di incidere su di essa: il che indica senza incertezze la giurisdizione del giudice ordinario sulla relativa controversia, come ha stabilito una

fermissima giurisprudenza di questa suprema corte (da ultimo: sent. n. 152 del 1979).

Ben si intende che, con ciò, non si vuole indulgere alla teoria della prospettazione, essendo conscio il Collegio che a radicare la giurisdizione del giudice ordinario occorre che la negazione del potere di affievolimento del diritto soggettivo, presente sostanziale aderenza alla norma che regola in astratto la materia controversa (cfr. Cass., sent. n. 3510 del 1971; n. 1500 del 1976; n. 455 del 1977). Ma tale indagine — come si è già visto — indica che sussiste in astratto questa aderenza, nel senso che la questione sottoposta al giudice consiste nella definizione della categoria degli enti assoggettabili al prelievo finanziario secondo la legge e della riconducibilità in concreto di determinati enti nella categoria stessa.

La determinazione della giurisdizione del giudice ordinario non può essere impedita dal rilievo che l'individuazione dei soggetti obbligati e la determinazione dell'aliquota del prelievo sono strettamente e funzionalmente collegate, e che, avendo i ricorrenti impugnato anche la misura dell'aliquota dinnanzi al giudice amministrativo, questi poteva e doveva decidere *incidenter tantum* anche sull'altra questione. L'obiezione non ha alcuna rilevanza e concludenza. Infatti la questione della assoggettabilità al prelievo è ovviamente pregiudiziale rispetto alla questione relativa al *quantum debeatur*, ed è da questa ben distinta. Pertanto l'esame della seconda questione acquista rilevanza processuale e pratica utilità solo se e quando la prima si risolve in senso affermativo; ma a fronte di essa il giudice amministrativo avrebbe dovuto dichiarare il proprio difetto di giurisdizione e quindi astenersi dal pronunciare e sull'una e sull'altra proprio per il collegamento tra di loro esistente, e che è di dipendenza dell'una dall'altra.

D'altra parte, la tempestiva impugnazione della decisione del giudice amministrativo ha impedito che la statuizione sulla giurisdizione potesse costituire una preclusione opponibile in questa sede. (*omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 23 gennaio 1980, n. 557 - Pres. Rossi - Rel. Bile - P. M. Saja (concl. conf.) - Pio Istituto S. Spirito ed Ospedali Riuniti di Roma (avv. Radius e Fusco) c. Università degli Studi di Roma (avv. Giannini e Sandulli) e Ministeri Sanità e Interno (avv. Stato Freni).**

**Giurisdizione civile - Enti pubblici riconosciuti come enti ospedalieri dalla legge 12 febbraio 1968, n. 132 - Attribuzione di strutture per l'esercizio della pubblica funzione - Giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie attinenti ai beni attribuiti o non attribuiti.**

*Al riconoscimento, effettuato ad opera della legge 12 dicembre 1958 n. 132, come enti ospedalieri, degli enti pubblici che alla entrata in vigore*

*della detta legge provvedevano esclusivamente al ricovero e alla cura degli infermi, consegue soltanto l'individuazione delle strutture istituzionali per mezzo delle quali l'ente è posto in grado di svolgere la propria attività, e non anche l'attribuzione di un diritto reale dell'ente ospedaliero su edifici che sono ad esso destinati solo per l'esercizio di una pubblica funzione: rientra pertanto nella cognizione del giudice amministrativo la controversia avente per oggetto la pretesa dell'ente ospedaliero di rivendicare la proprietà di taluni beni non attribuitigli, trattandosi invece di interesse legittimo collegato con l'interesse pubblico al quale la fattispecie è strettamente inerente.*

(omissis) 1. - Il Consiglio di Stato ha ritenuto il decreto presidenziale impugnato dall'Università di Roma illegittimo per violazione di legge perché aveva dichiarato il Policlinico di Roma compreso nell'ente ospedaliero « Pio Istituto di S. Spirito e Ospedali riuniti », sebbene la legge 26 ottobre 1964, n. 1149, avesse destinato lo stesso Policlinico all'Università, per le esigenze di ampliamento e ammodernamento delle cliniche e degli istituti delle facoltà di medicina e chirurgia.

Secondo il Pio Istituto ricorrente la decisione deve essere cassata per difetto di giurisdizione in quanto ha sostanzialmente pronunciato in materia di diritti soggettivi, finendo per negare l'esistenza del diritto reale da esso vantato sul Policlinico, ed in quanto, si basa su una legge che, disponendo di fatto un'espropriazione senza indennizzo, appare sospetta di illegittimità costituzionale.

La tesi è fondata.

2. - I padiglioni e le aree del Policlinico Umberto I di Roma furono concessi in uso perpetuo al Pio Istituto di S. Spirito e Ospedali riuniti di Roma con convenzione del 22 gennaio 1898, approvata con legge 25 febbraio 1900, n. 56.

Tale regime ha avuto termine con la citata legge 26 ottobre 1964, n. 1149, che ha « revocato » la « concessione » (art. 1, secondo comma), dopo avere destinato « l'intera area con padiglioni e servizi del Policlinico Umberto I di Roma » all'Università di Roma per le esigenze prima ricordate (art. 1, primo comma).

Successivamente è entrata in vigore la legge 12 febbraio 1968, n. 132, la quale prevede espressamente all'art. 1 che l'assistenza ospedaliera è svolta dagli enti ospedalieri (primo comma) e inoltre « dalle cliniche e dagli istituti universitari di ricovero e cura, per i quali, fermo restando

---

(1) Decisione da condividere. In senso difforme cfr. Cass., Sez. Un., n. 522/1978, che però si riferisce a pretese dei nuovi enti ospedalieri costituiti per distacco, di rivendicare la proprietà di taluni beni non attribuiti.

quanto previsto per gli stessi dalle disposizioni particolari, si applicano, limitatamente all'esercizio dell'attività assistenziale, le norme della presente legge » (terzo comma).

Proprio ai sensi di tale legge — e precisament degli artt. 3, 4 e 54, concernenti rispettivamente: il riconoscimento come enti ospedalieri degli enti pubblici che all'entrata in vigore della norma provvedevano esclusivamente al ricovero e alla cura degli infermi; l'emanazione al riguardo di decreti del presidente della regione; e, anteriormente all'integrale attuazione dell'ordinamento regionale, di decreti del Presidente della Repubblica — è stato emesso il d.P.R. 19 febbraio 1970, n. 167, contenente il riconoscimento del Pio Istituto come ente ospedaliero e la ricognizione degli ospedali in essi compresi.

Nella prospettiva delle citate disposizioni quindi il decreto si è limitato ad individuare le strutture istituzionali dell'ente ospedaliero attraverso le quali esso è posto in grado di svolgere la propria attività di assistenza, onde da queste finalità esula — né potrebbe essere altrimenti — ogni intento di attribuire all'ente la proprietà dei singoli ospedali considerati nel provvedimento.

Coerentemente con questa impostazione l'Università di Roma ha impugnato dinanzi il Consiglio di Stato il decreto presidenziale (per la parte in cui menzionava il Policlinico fra gli ospedali del Pio Istituto) non certo per ottenere l'accertamento di un proprio diritto reale, ma per difendere la sfera delle proprie attribuzioni istituzionali, ritenendo che la struttura funzionale costituita dal Policlinico, era stata inserita nella propria organizzazione della legge n. 1149 del 1964 e che con tale legge il decreto presidenziale si poneva conseguentemente in contrasto.

È perciò chiaro come il Consiglio di Stato — dichiarando l'illegittimità del decreto per violazione di legge — non abbia in alcun modo giudicato in materia di diritti soggettivi, e come le eventuali questioni che al riguardo avrebbero potuto sorgere sono rimaste impregiudicate.

3. - È del tutto estranea al tema in esame la diversa questione concernente la natura e gli effetti dei provvedimenti emanati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 132 del 1968, in materia di costituzione di enti ospedalieri mediante distacco di ospedali da enti pubblici aventi come scopo, oltre l'assistenza ospedaliera, anche finalità diverse; in questa ipotesi l'amministrazione procede « all'individuazione e all'inventario dei beni che sono trasferiti all'ente ospedaliero » (art. 5, secondo comma).

Interpretando tale disposizione le sezioni unite hanno affermato che essa comporta effetti patrimoniali nel senso che taluni beni sono devoluti all'ente al quale sono trasferite le funzioni cui i beni stessi erano destinati, e sono sottratti ai precedenti titolari, cui quelle funzioni più non competono, con la conseguenza che la controversia avente ad oggetto la pretesa del nuovo ente ospedaliero costituito per distacco di rivendicare

la proprietà di taluni beni non attribuitigli è devoluta alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria (cfr. sent. n. 522 del 1978). E d'altro canto — mettendo in rilievo la peculiare natura della situazione giuridica in cui versa l'ente pubblico investito di una pubblica funzione rispetto ai beni destinati all'esercizio della funzione stessa, dei quali ha la disponibilità appunto in ragione di tale investitura — hanno poi precisato che il provvedimento in esame non ha carattere ablatorio, onde non può essere riconosciuta alcuna tutela giurisdizionale alla pretesa di indennizzo avanzata dall'ente pubblico che abbia perso la titolarità dei beni, per effetto della perdita della titolarità della funzione (cfr. sent. n. 1335 del 1976).

La presente fattispecie peraltro non si inquadra nell'ambito dell'art. 5 della legge n. 132 del 1968, sebbene in quell'art. 4, trattandosi di riconoscimento di un ente ospedaliero esistente, nei confronti del quale deve escludersi ogni effetto traslativo di diritti reali.

4. - La posizione soggettiva fatta valere dall'Università dinnanzi al Consiglio di Stato ha natura di interesse legittimo, essendo — alla stregua dell'ordinamento positivo — collegata con l'interesse pubblico in funzione del quale la legge conferisce all'autorità il potere di provvedere (cfr. sent. n. 1094 del 1974).

La legge n. 132 del 1968, riordinando radicalmente il settore dell'assistenza ospedaliera, ha stabilito quali enti possono svolgere tale attività ed ha conferito ad organi dell'amministrazione centrale o regionale una certa serie di poteri per la gestione dell'area funzionale individuata dallo specifico interesse pubblico perseguito.

Pertanto l'autorità, nell'esercizio di queste attribuzioni, deve contemplare — insieme con l'interesse pubblico al corretto svolgimento dell'attività ospedaliera — anche gli interessi particolari degli enti abilitati a tale svolgimento, che (in quanto collegati con l'interesse generale in virtù di una correlazione posta dalla legge) meritano la definizione di interessi legittimi. Fra tali enti — per espressa disposizione dell'art. 1, terzo comma, della legge in esame — rientrano certamente le Università.

La decisione del Consiglio di Stato quindi non ha ecceduto i limiti della giurisdizione amministrativa.

5. - Le conclusioni ora enunciate non si pongono in contrasto con la già ricordata sentenza n. 1335 del 1976, con la quale le sezioni unite — in un caso in cui era stato costituito un ente ospedaliero per distacco di un ospedale dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 132 del 1968 — hanno escluso la configurabilità (non solo di un diritto soggettivo all'indennizzo, avendo il provvedimento natura organizzatoria e non ablatoria, ma anche di un interesse legittimo, in quanto di fronte ad atti di esercizio del potere organizzatorio della pubblica amministrazione sono concepibili unicamente interessi di fatto,

rispetto a coloro che non abbiano, in virtù di una norma di legge, una posizione soggettiva qualificata nell'ambito della sfera di incidenza del medesimo potere. Sulla base di tali premesse la sentenza ha dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione ancorando la decisione al rilievo dell'inesistenza nell'ordinamento di alcuna norma « che tuteli la pretesa dell'I.N.P.S. ad opporsi o a resistere alla riorganizzazione del settore sanitario ».

Nel caso in esame invece la medesima legge n. 132 del 1968 — come si è detto — prevede la correlazione fra il potere organizzatorio dell'amministrazione pubblica (centrale o regionale) e l'interesse dei soggetti considerati « all'interno » dell'area funzionale deputata all'assistenza ospedaliera e fra questi soggetti — portatori quindi di altrettanti interessi legittimi — sono comprese le Università.

La differenza tra la presente fattispecie e quella concernente l'I.N.P.S., ente strumentale dello Stato, per nulla considerato dalla legge attributiva del potere di provvedere, non esige ulteriori illustrazioni.

6. - Una volta stabilito che la posizione soggettiva dell'Università di Roma deve essere definita di interesse legittimo, ai sensi della legge 12 febbraio 1968, n. 132, il problema di giurisdizione sottoposto alle sezioni unite è risolto. E quindi la questione di legittimità costituzionale della legge 26 ottobre 1964, n. 1149, per asserito contrasto con l'art. 42, terzo comma, Cost., è irrilevante.

Invero l'esame di tale legge — ammesso che possa assumere importanza ai fini della valutazione del merito dell'impugnazione proposta dall'Università dinanzi la giurisdizione amministrativa — non spiega alcuna efficacia ai fini della decisione delle sezioni unite, che rimane rigorosamente circoscritta all'ambito dei motivi inerenti alla giurisdizione (art. 111, terzo comma, Cost.; art. 362, primo comma, cod. proc. civ.).

7. - Il ricorso deve quindi essere respinto. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 marzo 1980, n. 1989 - Pres. Rossi - Rel. Fanelli - P. M. Silocchi - Scirè Alessandro, Gestivo Giuseppe, Lo Verso Girolamo, Rema Giuseppe (avv. Fondarò) c. Presidente della Regione Siciliana (avv. Stato Freni).

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Diritti patrimoniali consequenziali - Rapporto di pubblico impiego - Improcedibilità del ricorso per cassazione.**

*È improcedibile, ai sensi dell'art. 369, secondo comma, n. 4, cod. proc. civ., il ricorso per cassazione insieme al quale non siano stati depositati gli atti o i documenti su cui lo stesso si fonda (1).*

(1) Nel ricorso veniva chiesto l'annullamento di sentenza del Tribunale di Palermo, in sede di appello, che aveva dichiarato il difetto di giurisdizione



(*omissis*) Si sostiene con esso che ai decreti assessoriali in data 30 giugno 1973, di estensione ai ricorrenti, dipendenti regionali, dei benefici previsti per gli statali dai d.P.R. 28 ottobre 1970, nn. 1070-1079, si dovrebbe attribuire natura di riconoscimento, equiparabile — secondo una giurisprudenza che i ricorrenti non richiamano, ma che evidentemente presuppongono (cfr. Cass., 20 febbraio 1962, n. 346; 5 agosto 1963, n. 2195; 30 giugno 1968, n. 1667; 21 ottobre 1971, n. 2954; 29 gennaio 1973, n. 6) — alla declaratoria di illegittimità di atto amministrativo (di diniego delle pretese poi riconosciute fondate) dalla quale discendono diritti patrimoniali conseguenziali devoluti dall'art. 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, nonché già dall'art. 30 del r.d.l. 26 giugno 1924, n. 1054, alla cognizione del giudice ordinario; e tale qualificazione dei provvedimenti in questione discenderebbe, secondo i ricorrenti, oltreché dal comportamento tenuto dall'amministrazione in ordine alla loro esecuzione (rifiutata malgrado reiterate diffide), dai successivi decreti (30 marzo 1974, peraltro non registrati dalla Corte dei conti) di revoca dei precedenti.

Orbene, tali atti non risultano esibiti dai ricorrenti che tuttavia su di essi fondano il proprio ricorso; né lo sono stati dalla resistente amministrazione, la quale ha esibito soltanto una nota con cui essa amministrazione comunicava all'avvocatura dello Stato la sopravvenuta emanazione dei decreti di revoca; e poiché questa Corte — che nel giudicare sulla giurisdizione è investita dei noti, più ampi poteri di indagine, estesi al diretto esame degli atti — non viene così posta in grado di valutare la fondatezza delle ragioni addotte, né d'ufficio ravvisa altre ragioni che possono autonomamente consentire di decidere la questione sottoposta, non può che farsi applicazione del disposto di cui all'art. 369, secondo comma, n. 4 cod. proc. civ., alla stregua del quale il ricorso è improcedibile se insieme ad esso non siano, fra l'altro, depositati gli atti e i documenti sui quali si fonda. (*omissis*).

---

dell'a.g.o., sostenendosi dai ricorrenti (dipendenti della Regione Siciliana) la possibilità di qualificare nell'ambito dei « diritti patrimoniali conseguenziali » il diritto ad ottenere l'estensione dei benefici previsti per gli impiegati statali dai d.P.R. 28 ottobre 1970, nn. 1070-1079 e denegati dalla Regione Siciliana con proprio atto di autotutela. Il Tribunale aveva invece negato tale assunto, ritenendo che la materia attenesse comunque al rapporto di pubblico impiego.

## GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 novembre 1979, n. 5740 - Pres. Sandulli - Est. Lipari - P.M. Ferraiuolo (conf.). Opera Sila (Avv. Stato Cevaro) c. E.N.E.L. (avv. Guerra e Paternò).

**Espropriazione per pubblica utilità - Servitù di elettrodotto volontaria e coattiva - Espropriazione di azienda elettrica e delle linee di conduzione con costituzione di servitù di elettrodotto su fondo dell'espropriato - Natura coattiva della servitù.**

*La servitù relativa a condutture elettriche, gravante su di un fondo rimasto al proprietario dell'azienda elettrica espropriata nella sua globalità a favore dell'E.N.E.L. con legge-provvedimento, ha natura coattiva e non volontaria (1).*

(omissis). 1. - Si discute in causa se la servitù di elettrodotto sorta a seguito del trasferimento all'E.N.E.L. di una centrale elettrica e dei relativi impianti, fra cui una linea elettrica che in origine attraversava solo il fondo del soggetto espropriato da cui era stata scorporata l'azienda elettrica, debba considerarsi servitù coattiva o (volontaria) costituita per destinazione del padre di famiglia, e se conseguentemente l'onere finanziario per lo spostamento della linea medesima (richiesto dal gravato) resti a carico dell'E.N.E.L. (titolare del diritto di servitù) ai sensi dell'art. 1068 cod. civ.

Al problema i giudici di primo e secondo grado hanno dato soluzioni opposte. Per il tribunale la servitù di elettrodotto, indipendentemente dalle sue modalità di costituzione, è sempre una servitù coattiva; per la Corte d'appello la coattività dipende dalle modalità costitutive ed è

---

(1) La sentenza che si annota, accogliendo la tesi sostenuta dall'Avvocatura, relativamente alla particolarissima fattispecie esaminata, ne ha tratto spunto per una attenta e approfondita disamina della giurisprudenza della stessa S.C. in ordine alla costituzione di servitù coattive.

Richiamandosi espressamente al noto insegnamento giurisprudenziale in materia di accordi sull'indennità di espropriazione e sulla natura pubblicistica di essi, quando intervengono in una determinata fase del procedimento espropriativo (v. per riferimenti G. LANDI e A. QUARANTA, *Rassegna di giurisprudenza sull'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1973, p. 109 ss e da ultimo Cass., 6 ottobre 1977, n. 4263 e 5 febbraio 1977, n. 5332) la sentenza ritiene in via generale, che anche l'accordo tra le parti in ordine alla costituzione non escluda la natura « coattiva » della servitù, quando l'atto negoziale sia inter-

ravvisabile ogni qualvolta la servitù venga in essere in esecuzione dell'obbligo di legge di costituirla.

Con il presente ricorso per cassazione si censura il ragionamento svolto dalla Corte d'appello per inquadrare la servitù considerata negli schemi della destinazione del padre di famiglia, escludendone la coattività, non riagganciabile ad alcun modello legale, e si sostiene che il decreto presidenziale di trasferimento coattivo dell'azienda elettrica rappresenta un idoneo titolo costitutivo della servitù coattiva di elettrodotto nelle forme del provvedimento espropriativo.

In tale suo nucleo, laddove ipotizza sia stata costituita una servitù coattiva, escludendo la sussistenza degli estremi della costituzione per destinazione del padre di famiglia, cui si è sovrapposta la legge-provvedimento di espropriazione elettrica, il ricorso è fondato.

La soluzione del problema nell'indicato senso comporta, preliminarmente, che ripercorrendo l'*iter* logico della decisione impugnata e quello del ricorso, che ne analizza criticamente le linee argomentative in modo non del tutto persuasivo, si puntualizzi, sulle linee dello svolgimento della giurisprudenza di questo C.S., il concetto di servitù coattiva nell'angolazione dei modi di costituzione con particolare riferimento all'ipotesi della destinazione del padre di famiglia.

2. — Secondo la Corte del merito la distinzione fra servitù coattiva e volontaria si fonda sul modo di costituzione nel quale deve riflettersi quantomeno la volontà di eseguire un obbligo di legge, volontà esclusa necessariamente quando il titolo costitutivo sia un fatto giuridico e non un atto, sicché laddove si ravvisa servitù per destinazione del padre di famiglia non può mai parlarsi di coattività.

Secondo il ricorrente entrambi gli anelli del ragionamento svolto sarebbero censurabili perché non il modo di costituzione, ma il contenuto tipico rispetto al quale la servitù può venire imposta, qualifica la coattività, e perché è il tipo di servitù che determina il modo di costituzione (e non viceversa) sicché, la constatazione che la destinazione del padre di

---

venuto per realizzare l'obbligo della costituzione, ammettendo così, in via generale, che l'atto di autonomia privata si sostituisca a quello pubblicistico, conservando però, questo è il dato caratteristico, il suo legame con il momento pubblicistico, che continua ad avere la sua influenza sul rapporto (v. P. RESCIGNO, *Manuale del diritto privato*, Napoli, 1973, 449. Per una diversa impostazione del problema della distinzione tra servitù volontarie o coattive v. però M. CONFORTI, *Note sulla usucapibilità delle servitù coattive*, in Riv. dir. civ. 1971, I, 331). Si tratta di una tematica di estremo interesse su cui soltanto ora la dottrina, specie privatistica, sta cominciando a portare l'attenzione con il necessario approfondimento, cogliendo le reciproche influenze e condizionamenti dei due momenti pubblicistico e privatistico (v. per riferimenti L. V. MOSCARINI, *Profili civilistici del contratto di diritto pubblico*, Teramo, 1979).

famiglia è incompatibile con la coattività (stante la tassatività dei modi di costituzione) dovrebbe portare ad escludere il ricorso alla suddetta figura e non già al ripudio della qualificazione in termini di coattività.

Con il primo di essi si sostiene che le servitù coattive sono quelle qualificate tali dal codice e dalle leggi speciali, ovvero la cui costituzione è imposta dalla legge con un dato contenuto al proprietario di un fondo a favore di un altro fondo; e che in presenza di detta qualità, che ne caratterizza il contenuto, si ha sempre una servitù coattiva.

Il motivo, nell'assolutezza della sua enunciazione, prova troppo perché postula la costante prevalenza oggettiva della tipicità del contenuto della servitù e generalizza l'indifferenza del modo di costituzione, mentre occorre tener conto anche della componente soggettiva, nel senso che la coattività resta ferma solo quando l'accordo negoziale cui si addiuviene è voluto soltanto per evitare che altrimenti la costituzione sia effettuata per atto di imperio; per converso lo stesso contenuto, tipico della servitù di elettrodotto può essere sussunto in un negozio posto in essere del tutto spontaneamente (e non come atto dovuto). Non è esatto quindi che una servitù di elettrodotto, stante il proprio contenuto, sia solo e sempre una servitù coattiva. E non è nemmeno esatto che il modo di costituzione sia comunque indifferente ai fini della qualificazione in termini di coattività, potendosi ipotizzare figure costitutive che non sono riconducibili all'atto volontario come atto di soggezione all'asservimento che sarebbe altrimenti autoritativamente imposto, nelle quali, pertanto, la componente volontaristica è di ostacolo alla ricostruzione in termini di coattività; ed una di queste figure è, sicuramente, la destinazione del padre di famiglia.

3. — Delle enunciate proposizioni occorre ora procedere con una sia pur succinta illustrazione, corroborata da riscontri giurisprudenziali.

Il codice civile vigente, all'art. 1031, distingue servitù coattive e servitù volontarie, contemplando separatamente quelle venute in essere per usucapione o per destinazione del padre di famiglia (ed a questa classificazione corrispondono tre capi del titolo VI, sulle servitù prediali, che fanno seguito al primo contenente le disposizioni generali). Si è perciò proposta da taluno una classificazione tripartita delle servitù, individuando nell'usucapione e nella destinazione del padre di famiglia fattispecie non negoziali (da cui esulerebbe ogni componente vuoi di coattività, vuoi di volontarietà).

Ma la messa in evidenza di un *tertium genus* non sembra giustificata dovendosi ravvisare anche nelle ipotesi dell'usucapione e della stessa destinazione del padre di famiglia a monte delle relative fattispecie un elemento volontaristico (rispetto al quale è ulteriormente possibile la verifica in base al criterio della sottrazione all'ineluttabile provvedimento imperativo).

La sistemativa del codice, quale risulta dall'art. 1031, non è molto felice nella individuazione del criterio distintivo fra servitù coattive e servitù volontarie; tuttavia esiste una *communis opinio*, sia in dottrina che in giurisprudenza incentrata sul « diritto » di ottenere da parte del proprietario di un altro fondo la costituzione della servitù, potendosi far ricorso al contratto (e al testamento) quale strumento di attuazione di tale « diritto » (cfr. il n. 490 della Relazione al Re circa la possibilità che le servitù coattive siano costituite per contratto al pari di quelle volontarie). La servitù è coattiva perché non è dato modo di sottrarsi alla pretesa in tal senso avanzata, ove non si ritenga di porre in essere il comportamento imposto dalla legge con strumenti convenzionali. La coattività è compatibile con una pluralità concorrente di modi di costituzione, ivi compreso il negozio giuridico cui il proprietario del fondo addiviene per evitare che l'imposizione si realizzi comunque imperativamente. Per converso l'atto negoziale posto in essere indipendentemente da tale intento, ma come spontanea manifestazione di autonomia, nonostante la tipicità del contenuto, dà origine ad una servitù volontaria.

Si è pertanto ritenuto nella giurisprudenza di questa S.C. che un atto di natura negoziale costituisce una servitù coattiva quando nella concreta fattispecie sia ravvisabile il « diritto » del proprietario di un fondo di ottenere, da parte del proprietario di un altro fondo, la costituzione di una specifica servitù prevista dalla legge secondo schemi di rigida tipicità e che proprio perciò viene denominata coattiva (Cass., 66/78).

Se è vero, infatti, che le servitù volontarie sono convenzionali, nel senso che trovano la loro fonte nel contratto e nel testamento, non è vero all'opposto che tutte le servitù costituite a mezzo di negozi siano sempre e necessariamente volontarie, giacché anche le servitù coattive possono essere costituite mediante contratto (arg. ex. art. 1032, cod. civ.) e restano soggette al regime giuridico proprio della coattività (Cass., 732/69, 1613/62). Le S.U. di questa Corte, fino dalla sentenza n. 2768 del 1963, hanno chiarito in particolare che la servitù di elettrodotto può ricondursi ad una pluralità di fonti normative, essendo ipotizzabile una costituzione negoziale, facente capo alla volontà degli interessati anche indipendentemente dal concorso dei requisiti di legge che configurano la coattività, trovando il relativo diritto reale esclusivamente nelle clausole del contratto la propria regolamentazione che si sovrappone a quella legale. E ad analoghe conclusioni è pervenuta questa S.C. a proposito della servitù della funicolare aerea (Cass., 2515/67).

Rispetto all'atto negoziale (o più in generale di fronte alla componente volontaristica della fattispecie) si tratta di stabilire se esso trovi la sua genesi nell'intento di evitare l'attuazione coattiva della servitù; sovviene l'analogia con i trasferimenti coattivi in cui gli accordi sulla

misura dell'indennità rientrano nel quadro della soggezione al provvedimento ablativo, mentre la stessa finalità di conseguire il bene può essere raggiunta alternativamente con un negozio traslativo intervenuto tra privato e p.a.

Alla stregua di questa impostazione non appare persuasivo l'argomento sul quale la sentenza impugnata fa leva per escludere la coattività della servitù costituita per destinazione del padre di famiglia, ricollegata in tesi ad una fattispecie da cui esula ogni elemento volontaristico, e che quindi non potrebbe rappresentare l'esecuzione di un obbligo di legge, poiché soltanto in termini di intento negoziale ha rilievo la distinzione fra chi adempie un atto dovuto e chi, invece, addiviene ad uno spontaneo regolamento negoziale; se la volontà non assume rilievo nella fattispecie dovrebbe residualmente qualificarsi la servitù come coattiva, stante la sussistenza degli estremi di tipicità legale e la carenza di elementi volontaristici di segno contrario. Ritiene peraltro il Collegio, come si è già avuto occasione di rilevare, che anche le servitù costituite per usucapione e per destinazione del padre di famiglia siano assimilabili alle servitù volontarie.

4. — Si è discusso in dottrina ed in giurisprudenza se sia ammissibile la costituzione coattiva di servitù per usucapione e per destinazione del padre di famiglia. La soluzione giurisprudenziale è stata positiva nel primo caso (cfr. Cass., Sez. Un., 1822/71), negativa nel secondo caso (cfr. Cass., 17 luglio 1939 per qualche riferimento sotto il vecchio codice).

Opera qui ancora il criterio che si è venuto delineando del raffronto tra fattispecie legale ed atteggiamento di chi la pone in essere nella consapevolezza di non potersi sottrarre alla pretesa di controparte.

Mentre rispetto all'usucapione i comportamenti di fatto possono essere qualificati dalla componente della ritenuta doverosità della soggezione all'altrui pretesa e correlativamente della legittimità della pretesa propria, rispetto alla destinazione del padre di famiglia la circostanza basilare che il comportamento considerato si riflette su atti che si svolgono nella sfera di godimento del proprio diritto di proprietà, (essendosi venuta a determinare per autonoma scelta del *dominus* l'inservienza di una parte del fondo rispetto all'altra), esclude che venga in considerazione il diritto di taluno e la soggezione di altri, sicché in ogni caso la servitù costituita in questo modo, a prescindere dal suo contenuto, è riconducibile ad una matrice di assoluta spontaneità, alle scelte dell'ottimale utilizzazione dei propri beni immobili.

A base della destinazione vi è sempre un comportamento di fatto libero assolutamente discrezionale del padre di famiglia, il quale non può che portare alla costituzione di una servitù volontaria. Quel che conta è comunque il *dominus*, che nel determinare un certo assetto nel suo

fondo, aveva di mira finalità dalle quali certamente esulava l'intento di realizzare una situazione alla quale altri avrebbe potuto costringerlo in attuazione di una volontà di legge.

Di conseguenza il secondo motivo di ricorso, tutto teso a dimostrare che la servitù considerata, essendo sicuramente coattiva, non era riconducibile allo schema della destinazione del padre di famiglia che strutturalmente non comporta la coattività, non coglie nel segno risolvendo in una petizione di principio. Esso muove da una esatta notazione (l'impossibilità di costituire servitù coattive per destinazione del padre di famiglia) anche se argomentata in maniera non del tutto convincente (nell'aggancio al solo principio della tassatività nei modi di costituzione ex art. 1032 cod. civ.) per escludere che la servitù di elettrodotto in esame, essendo aprioristicamente coattiva, potesse annoverarsi fra quelle costituite per destinazione del padre di famiglia, dovendosi desumere il mezzo di costituzione dalla qualità della servitù e non viceversa.

In verità la sentenza impugnata è partita dalla premessa teorica che le servitù per destinazione del padre di famiglia non possono essere coattive, per dimostrare che in concreto esistevano i presupposti della relativa costituzione.

Contro questa motivazione l'attacco è possibile su due piani: quello della enunciazione di principio e quello della applicazione pratica.

Sotto il primo profilo vi è convergenza fra sentenza e ricorrente. Se quindi la servitù in esame dovesse restare inquadrata negli schemi della destinazione del padre di famiglia le conclusioni della sentenza impugnata, che portano ad escludere la coattività, pur con le correzioni argomentative cui si è fatto cenno, risulterebbero ineccepibili. Ma deve escludersi, sul piano strutturale, che ricorrano in concreto gli estremi delle fattispecie legali dell'art. 1062, cod. civ., perché per effetto del D.P.R. 10 marzo 1965, n. 682 non si è realizzato un mero trasferimento della proprietà di parte del fondo originario comportante, come conseguenza non puntualmente considerata al momento della separazione, il sorgere della servitù medesima per aver cessato i fondi di appartenere al medesimo proprietario « senza alcuna disposizione relativa alla servitù » essendovi stato invece contestuale trasferimento delle proprietà della centrale e delle linee elettriche, ivi compresa quella considerata comportante il trapasso delle relative servitù di elettrodotto sui fondi altrui e contestualmente la costituzione per atto espropriativo di una nuova servitù di elettrodotto sulla parte residua del fondo espropriato necessariamente coattiva perché imposta dalla legge provvedimento.

Vi è stata, cioè, sovrapposizione sullo schema della destinazione del padre di famiglia neutrale sulla sorte della servitù del suddetto provvedimento espropriativo che non si è limitato a separare l'unica proprietà (nelle forme del trasferimento coattivo del suolo), ma ha trasferito

l'impianto elettrico enucleandolo dalla più vasta proprietà dell'espropriato, secondo un'esigenza di funzionalità che non comportava il disinteresse per la situazione delle linee elettriche (il cui attraversamento del fondo residuo veniva *ex post* a sfociare nella servitù per effetto della preordinata situazione di inservienza attuata dall'unico originario proprietario), ma implicava la considerazione immediata e diretta dell'impianto espropriandolo nella sua complessità e totalità, ponendolo in condizioni di funzionare e, quindi, trasferendo da un lato le servitù di elettrodotto insistenti su fondi non appartenenti al proprietario espropriato, e costituendo dall'altro residualmente, in via espropriativa, la servitù (nuova) per l'attraversamento della parte di fondo rimasta in proprietà dell'espropriato.

Esattamente, quindi, attraverso il collegamento del secondo con il terzo mezzo viene sottoposto a revisione critica l'inquadramento della servitù di elettrodotto in esame fra quelle costituite per destinazione del padre di famiglia che non esaurisce, contrariamente a quel che è sembrato alla sentenza impugnata, le possibilità ricostruttive; in effetti i giudici del merito non hanno considerato la situazione *sui generis* rappresentata dalla espropriazione in attuazione della legge di nazionalizzazione della energia elettrica, la cui evidente dimensione pubblicistica mal si attaglia alla figura della destinazione del padre di famiglia caratterizzata dalla indifferenza per la servitù evidenziata dalla separazione di parte del fondo, mentre nel caso in esame l'accento va posto non sulla scorporazione di parte del suolo, ma sul trasferimento dell'azienda elettrica di produzione e distribuzione nella sua globalità, e quindi anche della rete di distribuzione, con espropriazione della servitù esistente, e con la costituzione, pure in via di espropriazione delle servitù coattive di elettrodotto, del tratto di linea, rappresentante il necessario segmento di saldatura, esistente sulla parte di fondo residuo dell'espropriato.

5. — Sembra quindi al Collegio che il nodo problematico della causa, evidenziato nel terzo motivo, si sciogla riconoscendo la coattività della servitù di elettrodotto in esame costituita, relativamente al tratto di linea che attraversa l'area residuale di proprietà dell'Opera SILA, con atto espropriativo dal richiamato d.P.R. 18 maggio 1965, n. 682.

Con il terzo motivo del ricorso l'Opera SILA, denunciando la violazione degli artt. 1032, cod. civ. e 4, n. 10, della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, nonché dell'art. 1, secondo comma, del d.P.R. 18 marzo 1965, n. 682, censura la sentenza per avere escluso la possibile esistenza di un titolo di costituzione della servitù diverso dalla destinazione del padre di famiglia e ravvisa nel suddetto decreto n. 682 la fonte della servitù di elettrodotto per atto di espropriazione (formalmente legislativo, ma sostanzialmente amministrativo).

La tesi è giuridicamente esatta, ma il suo accoglimento comporta il superamento delle obiezioni acutamente mosse dalla difesa dell'E.N.E.L.



Va premesso che, ai sensi dell'art. 1, secondo comma del d.P.R. n. 682, il trasferimento comprende tutti i beni mobili ed immobili dell'azienda elettrica considerata, nonché i relativi rapporti giuridici, gli accessori e le pertinenze attinenti, all'attività di produzione, importazione trasporto, trasformazione, distribuzione e vendita dell'energia elettrica. Ne segue che sono trasferite le linee elettriche della rete di distribuzione e le relative servitù di elettrodotto già preesistenti, mentre per quanto attiene al tratto esistente sulla parte residua del fondo dell'opera, la servitù che originariamente non esisteva, viene creata in forza della legge provvedimento quale corollario implicito, ma certo, dell'operato trasferimento inteso nella sua globalità e nella sua attitudine funzionale.

Non vi è dubbio che la servitù coattiva di elettrodotto può costituirsi per atto amministrativo in genere e per decreto di espropriazione per pubblica utilità in specie; tale costituzione si realizza senza necessità di dover procedere alla espropriazione diretta del suolo attraversato dalle condutture. Il fondamento normativo di tale soluzione si è rinvenuto nell'art. 1 della legge fondamentale sulle espropriazioni del 1865, il quale prevede non solo la espropriazione di immobili, ma anche quella di diritti relativi ad immobili. Il termine « trasferimento », contenuto nel predetto articolo, si ritiene infatti comprensivo non soltanto delle successioni traslative, ma anche di quelle costitutive.

Ammessa la costituzione di servitù coattive di elettrodotto in forza di procedimento amministrativo di espropriazione (cfr. Cass., 2763/38, 2189/53, 406 e 2350/59, 2668/63; 1018/64, 2422/66, 1732/67, 434/68 e 991/71) non vale osservare che letteralmente l'art. 1032 cod. civ. si limita a ricordare l'atto amministrativo senza contemplare espressamente la legge, perché nella specie l'atto normativo considerato si caratterizza per la sua qualità tipica di legge provvedimento, di atto cioè, formalmente legislativo ma sostanzialmente amministrativo; sicché non si tratta di una prescrizione astratta che, per incidere nelle situazioni giuridiche soggettive, necessita del tramite dell'atto amministrativo, ma di un provvedimento che dispone direttamente ed immediatamente pur essendo assistito formalmente dalla forza di legge. Ne consegue che l'imputazione della fonte è riconducibile al modello legale dell'art. 1032 cod. civ., trattandosi di atto espropriativo pianamente riconducibile allo schema delle fonti costitutive della servitù coattiva. E del resto l'adozione della forma della legge avrebbe consentito di prescindere dalla elencazione legale, mentre il contenuto provvedimentale rendeva immediatamente operante *hic et nunc* la relativa previsione, per altro suscettibile di inquadramento in una categoria già contemplata, quella appunto dell'atto amministrativo (sostanziale).

Nemmeno è decisiva l'obiezione, pur essa di carattere formale, che fa leva sul tenore testuale del decreto, rilevando che in esso non si

menziona espressamente la costituzione della servitù qui considerata.

Effettivamente un puntuale richiamo testuale non può leggersi nel d.P.R. n. 682 (e se vi fosse la presente controversia non sarebbe nemmeno sorta, o comunque avrebbe trovato più agevole soluzione); ma ad avviso del Collegio la costituzione della servitù coattiva può desumersi con sicurezza dall'interpretazione sistematica e finalistica del predetto decreto, da cui si ricava che tale costituzione fu voluta, in modo implicito ma certo, essendo postulata dallo scopo perseguito.

Nel decreto, così come nell'art. 1 della legge 25 giugno 1865, n. 2539, si parla genericamente di «trasferimento», ma l'espressione è suscettibile di essere intesa nella sua massima latitudine con riferimento anche ai trasferimenti costitutivi.

L'atto normativo provvedimentoale qui considerato ha riguardato sicuramente l'azienda elettrica nel suo complesso; ciò si ricava da un lato dalle norme della legge di nazionalizzazione dall'altro della formula onnicomprensiva e latissima dell'atto di attuazione specifico di cui al citato d.P.R. n. 682; proprio la massima latitudine di principio e la ripetitività applicativa dei singoli provvedimenti esecutivi spiega (pur non giustificandola) la genericità delle formule impiegate. Si è voluto sicuramente espropriare lo stabilimento di produzione e la rete di distribuzione, e quindi le linee elettriche che la formavano, e non si dubita che con lo stabilimento e le condutture che si dipartono sono pure state trasferite le servitù relative; in tale trasferimento non ricadeva il tratto di attraversamento del fondo già di proprietà dell'espropriato, perché in tale attraversamento, stante la unicità del titolare dell'area e dell'elettrodotto, non potevano ravvisarsi i connotati della servitù in senso tecnico. Ma deve ritenersi che sia stata costituita su quel tratto la servitù di elettrodotto in correlazione con il trasferimento delle condutture, onde rendere possibile il funzionamento della rete, giacché non avrebbe avuto senso un'espropriazione elettrica, a spettro onnicomprensivo, paralizzata nella sua funzionalità dagli adempimenti relativi alla separata costituzione della servitù coattiva.

Né vale replicare che la costituzione per espropriazione della servitù sarebbe stata superflua nelle specie giacché l'asservimento del fondo attraversato restava ugualmente assicurato con lo strumento della destinazione del padre di famiglia.

Trattasi di soluzione residuale, prettamente privatistica, sulla quale si deve ripiegare solo se le sollecitazioni interpretative del d.P.R. non consentano di giustificare la tesi della globalità della disciplina del trasferimento con esso esclusivamente attuata.

In questa prospettiva la scissione del diritto di proprietà sulle condutture dal diritto di effettuare l'attraversamento (che si trasferisce se preesistente, e si costituisce *ex novo* ove sorto per effetto della stessa legge provvedimentoale che ha toccato soltanto una parte del fondo, quella

cioè su cui insisteva lo stabilimento di produzione dell'energia elettrica) non troverebbe alcuna giustificazione; all'opposto la costituzione del diritto di servitù si presenta razionalmente quale essenziale componente dell'operato trasferimento globale dell'azienda elettrica, nella pienezza della sua funzionalità.

Il criterio dell'integrazione interpretativa, alla stregua della adeguatezza del trasferimento agli scopi della legge di nazionalizzazione, porta quindi a ritenere che il trasferimento delle condutture e delle servitù relative esistenti, si completò necessariamente con la costituzione per espropriazione del diritto di attraversamento della parte residua del fondo dell'espropriato, secondo una misura di coattività coerente con le finalità del decreto, teso a realizzare il trasferimento coattivo dell'azienda elettrica secondo la massima latitudine dell'espressione ed a prescindere quindi dalla possibilità del conseguimento degli stessi risultati secondo strumenti privatistici dai quali esulava la componente della coattività.

Il decreto in esame, strumento tipicamente coattivo, realizzando la espropriazione dell'azienda elettrica ha quindi operato non soltanto il trasferimento delle servitù già esistenti, ma la costituzione *ex novo* del titolo (espropriativo) per la soggezione del fondo rimasto all'espropriato per l'attraversamento con le condutture che, facendo parte della rete di distribuzione, erano contestualmente passate in proprietà dell'ENEL.

La difesa dell'ENEL peraltro contesta che alla soluzione della costituzione *ex novo* per atto espropriativo della servitù di elettrodotto coattivo nel caso di specie si potesse giungere in difetto di previa autorizzazione della competente autorità amministrativa.

Il rilievo, solo apparentemente suggestivo, non ha decisivo valore contro la tesi accolta dal Collegio perché postula un collegamento fra coattività ed autorizzazione molto più stretto di quel che la legge richiede e che va apprezzato prendendo le mosse dall'art. 108 del t.u. del 1933 il quale prevede tale autorizzazione in linea di massima per l'impianto anche sul proprio fondo di linee di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica di alta tensione, e quindi al successivo art. 119 pone il presupposto dell'ottenuta autorizzazione per l'individuazione del soggetto cui il proprietario è tenuto a consentire il passaggio, che altrimenti non può essere preteso coattivamente nei suoi confronti.

Secondo l'unanime giurisprudenza di questa Corte l'autorizzazione, prevista dall'art. 108 e richiamata dall'art. 119 del t.u., si pone quale presupposto necessario perché una linea di trasmissione e distribuzione di energia elettrica possa essere impiantata ed esercitata sul fondo altrui mediante separato e successivo atto di costituzione della servitù coattiva di elettrodotto (Cass., 2768/63, 1822/71, 3262/75 e 4983/77).

Scopo della norma che prevede l'autorizzazione è chiaramente quello di circoscrivere soggettivamente l'ambito della soggezione alla servitù che è imposta non già nei confronti di chiunque pretende il passaggio di linee elettriche, ma solo di coloro che dimostrino, avendo appunto ottenuto l'autorizzazione, di aver titolo ad effettuarlo.

Orbene nel caso di specie l'autorizzazione prende anzitutto rilievo con riguardo all'originaria costruzione dell'elettrodotto da parte dell'Opera Sila, che era tenuta a servirsene ai sensi del richiamato art. 108 del t.u. E poiché tale elettrodotto è stato trasferito all'ENEL, in forza del più volte richiamato d.P.R. n. 682 del 1965, deve ritenersi che la linea è passata all'ENEL e unitamente all'autorizzazione che la contemplava, essendosi verificata la modificazione soggettiva del titolare vuoi del diritto reale, vuoi del provvedimento autorizzativo che ne costituisce il presupposto.

Non si verte quindi in ipotesi in cui l'autorizzazione faceva difetto; ma l'autorizzazione originariamente rilasciata ad un certo soggetto, per effetto del trasferimento coattivo degli impianti e della rete di distribuzione, viene a far capo all'ENEL destinatario del relativo provvedimento. A seguito dell'operato trasferimento — cioè — le linee elettriche autorizzate su richiesta dell'Opera Sila sono da ritenere autorizzate a favore dell'ENEL e quindi la costituzione della servitù di elettrodotto passivo operata dal suddetto decreto presidenziale non risulta viziata dalla mancanza di autorizzazione *ad hoc*, operando l'originaria autorizzazione a suo tempo rilasciata anche nei confronti dell'ENEL.

Non era quindi necessario che l'ENEL si provvedesse di nuove autorizzazioni rispetto alle linee elettriche ad esso trasferite, e non è pertanto invocabile la mancanza di una specifica autorizzazione *ad hoc* per escludere la possibilità di costituzione della servitù coattiva limitatamente all'attraversamento della proprietà residuale dell'Opera Sila.

Superate le obiezioni del controricorrente deve conclusivamente ritenersi che l'ipotesi costitutiva della destinazione del padre di famiglia non sia invocabile nella situazione di specie caratterizzata dal sopravvenire di una legge provvedimento che ha operato il trasferimento coattivo dell'azienda elettrica nella globalità e funzionalità dell'impianto al di fuori degli schemi della volontarietà sia pure intesa in senso lato.

Tale legge non si è limitata a separare i fondi fra cui originariamente era stata realizzata la situazione di asservimento, senza interessarsi di tale situazione (regolata consequenzialmente *ope legis* secondo il modello dell'art. 1062 cod. civ.), ma ha pronunciata una espropriazione che abbraccia l'intero impianto di produzione e distribuzione, riflettendosi specificamente sulle condutture elettriche trasferite unitamente alle servitù di elettrodotto eventualmente persistenti e con costituzione contestuale di una nuova servitù relativamente all'attraversamento della parte residuale del fondo dell'espropriato, secondo una disciplina che non

ripete il suo titolo da quel che il *dominus* volle originariamente disporre, ma dalla nuova situazione che con la legge provvedimento si è intesa disciplinare.

E una volta ricondotta la servitù in esame allo schema della coattività espropriativa, valorizzando la legge provvedimento n. 682 del 1965, non vi è dubbio che debba essere applicata al riguardo la disciplina dettata dal t.u. del 1933 per la servitù di elettrodotto coattivo salva espressa deroga contenuta nel provvedimento di costituzione (attesa la sua forza legislativa formale); è peraltro sicuro che sul tema dell'onere delle spese di spostamento il decreto legislativo in esame non si è pronunciato.

Pertanto dalla qualificazione della servitù come coattiva consegue che, contrariamente a quel che ha ritenuto la Corte del merito, le spese di spostamento restano a carico dell'ENEL, apparendo giustificata la richiesta di rimborso dell'Opera Sila (*omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 novembre 1979, n. 6021 - Pres.**

Rossi - Est. Fanelli - P.M. Saja (conf.) Marchello (avv. Sciortino e Di Stefano) c. Ministero della Pubblica Istruzione (avv. Stato Onufrio) e I.N.P.S. (avv. Romoli).

**Giurisdizione civile - Controversie tra enti pubblici e dipendenti per risarcimento danni per omesse prestazioni contributive - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.**

**Giurisdizione civile - Controversie tra enti previdenziali e assistiti per mancato accreditamento dei contributi Giurisdizione del giudice ordinario del lavoro.**

*Le controversie promosse da dipendenti pubblici nei confronti dell'ente datore di lavoro e riflettenti il riconoscimento del danno per omesso versamento dei contributi e conseguente perdita del diritto alla prestazione previdenziale rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (1).*

*Appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario e alla competenza di quello del lavoro la controversia tra un lavoratore e un istituto previdenziale relativa al mancato accreditamento di contributi e alla eventuale prescrizione del relativo diritto (2).*

---

(1-2) La decisione, che è conforme all'indirizzo costante del S.C. richiamato in motivazione, si segnala per sottolineare la fermezza con cui il S.C. ribadisce il principio che è controversia previdenziale solo quella che si svolge tra ente previdenziale e assistito, mentre rientra nell'ambito delle controversie di pubblico impiego quella fra dipendente e P.A., anche se relativa a questioni afferenti al rapporto previdenziale (omesso versamento dei contributi).

(*omissis*) Con l'unico motivo del ricorso principale, denunciandosi violazione e falsa applicazione degli artt. 2116 cod. civ., delle leggi 12 agosto 1962, n. 1062, e degli artt. 1, 5, 409 e 442 cod. proc. civ., e vizi di motivazione, si sostiene che il problema della giurisdizione, ordinaria o amministrativa, in ordine alle controversie proposte da dipendenti di enti pubblici per conseguire il risarcimento del danno derivante da irregolarità contributiva è superato e risolto dalla nuova disciplina dettata, per le controversie previdenziali della legge n. 533 del 1973, in quanto, alla stregua del primo comma dell'art. 442 cod. proc. civ., nella sua nuova formulazione, le controversie previdenziali riguardano il rapporto contributivo, quello avente ad oggetto l'erogazione delle prestazioni previdenziali, ed il rapporto fra datore di lavoro e prestatore d'opera relativo alla posizione assicurativa e al risarcimento del danno per omessa contribuzione; e poiché nella nuova disposizione manca — rispetto alla precedente — ogni richiamo ai rapporti indicati nell'art. 409, la giurisdizione del pretore deve intendersi estesa ad ogni controversia in materia di sicurezza sociale, e comporta quindi la esclusione di ogni altra giurisdizione, ad eccezione di quella della Corte dei conti, con la conseguenza che tutte le altre controversie previdenziali relative a rapporti di pubblico impiego appartengono alla giurisdizione del pretore; e non v'è dubbio che vi rientri anche la controversia in esame, la quale, sotto qualsiasi profilo (accertamento dell'esistenza dell'obbligo contributivo, regolarizzazione della posizione previdenziale del prestatore, costituzione dei presupposti per la prestazione previdenziale, risarcimento del danno delle omissioni contributive) è di carattere previdenziale.

Il ricorso è infondato, anche se non possono condividersi le ragioni addotte dalla sentenza impugnata, la cui motivazione va quindi corretta.

Contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente, le controversie riguardanti il risarcimento del danno da omissione contributiva attengono al rapporto di lavoro o d'impiego, e non al rapporto previdenziale, e ne seguono quindi la sorte sul piano giurisdizionale.

Caratteristica essenziale del rapporto previdenziale è, infatti, quella di avere sempre come titolare attivo o passivo un istituto previdenziale; sia che si tratti del rapporto concernente gli obblighi contributivi del datore di lavoro (eventualmente anche del o per conto del lavoratore), e che intercorre fra questo e l'ente assicuratore, sia che si tratti del rapporto relativo ai diritti dell'assicurato alle prestazioni, intercorrente fra questo e l'ente.

Viceversa la omissione contributiva, a parte la responsabilità del datore di lavoro nei confronti dell'ente previdenziale, sanzionata anche penalmente, determina nei confronti del prestatore d'opera, per espressa previsione legislativa (art. 2116, secondo comma, cod. civ.) una responsabilità cui viene riconosciuto carattere contrattuale, trattandosi di ob-

bligato che si ricollega al rapporto di lavoro, ed al quale rimane estraneo l'ente assicuratore.

Invero, il rapporto risarcitorio si perfeziona e si concreta con la perdita totale o parziale della prestazione a causa dell'inadempienza, fondandosi la responsabilità ex art. 2116 appunto su tali due elementi (inadempienza dell'obbligo di erogare i contributi e conseguente perdita del diritto alla prestazione previdenziale).

Il danno viene liquidato secondo le norme comuni (art. 1223 e seguenti cod. civ.) senza che venga in alcun modo in questione la disciplina previdenziale.

Parti in causa sono soltanto i soggetti del rapporto di lavoro, tant'è che non ricorre necessità di integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Istituto, per essere questo, come si è detto, estraneo a detto rapporto (Cass., 13 dicembre 1972, n. 3590).

Da ciò discende che la controversia non rientra nel novero di quelle « derivanti dall'applicazione delle norme riguardanti le assicurazioni sociali, gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali, gli assegni familiari nonché ogni altra forma di previdenza e di assistenza obbligatoria », definite appunto quali controversie previdenziali dell'art. 442, primo comma, cod. proc. civ., così come lo erano dall'analogo testo dell'abrogato art. 459, primo comma.

È quanto ritenuto dalla ormai costante giurisprudenza di questa Corte, sia con riguardo al rapporto di lavoro privato (sent. 18 gennaio 1977, n. 2502, 11 maggio 1973, n. 1262, 13 dicembre 1972, n. 3590), sia con riguardo al rapporto d'impiego pubblico, con la conseguenza, in questa seconda ipotesi, che la relativa controversia appartiene alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto relativa al detto rapporto e perciò rientrante nell'ampia previsione di cui all'art. 29, n. 1 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, richiamata dall'art. 7, cpv., della legge 6 dicembre 1971, n. 1034: così, dopo iniziali contrasti, la sentenza di queste Sezioni Unite 18 settembre 1970, n. 1570, con ampia dimostrazione; e, indi, le sentenze 14 novembre 1972, n. 3570; 20 aprile 1972, n. 630; 9 ottobre 1974, n. 2700; 15 marzo 1975, n. 1002; 21 maggio 1975, n. 2002; 8 settembre 1976, n. 3115; 14 maggio 1977, n. 1924; 6 agosto 1977, n. 3573.

Il cennato orientamento si è affermato sulla base di una interpretazione del cit. art. 29, n. 1 del t.u. n. 26 giugno 1924, n. 1054 del Consiglio di Stato, nonché dell'art. 4 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1058, sulla giunta provinciale amministrativa, richiamati dagli art. 2, 4 e 7 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, istitutiva dei tribunali amministrativi regionali, volta a salvaguardare, senza apportarvi limitazioni, la regola tradizionale secondo cui la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblico impiego si estende a tutte le « questioni » derivanti da tale rapporto, se in questo, considerato nella sua costituzione o nel suo svolgimento, trovi la sua origine il diritto o l'interesse del quale si

lamenta la lesione; onde in detta giurisdizione non possono non essere ricomprese le questioni concernenti il risarcimento dei danni da omissione contributiva, in quanto esse involgono l'accertamento della legittimità del comportamento dell'ente pubblico datore di lavoro in relazione alla dedotta prestazione contributiva, nascente dal rapporto d'impiego, cui il rapporto assicurativo è genericamente collegato.

E tale principio si applica anche a quella forma di risarcimento rappresentata dalla costituzione di una rendita vitalizia ex art. 13 della legge 12 agosto 1972, n. 1338, che non può non ricevere trattamento analogo a quello che compete al risarcimento ex art. 2116 cod. civ., come ex professo ritenuto e dimostrato dalle citate sentenze n. 1924/77 e n. 1002/75.

Né a diversa soluzione può condurre, come vorrebbe la ricorrente, la sopravvenuta nuova disciplina delle controversie di lavoro e previdenziali, la quale ha attribuito alla competenza del pretore le controversie in materia di previdenza, e assistenza obbligatorie, specificata nell'art. 442, primo comma, cit., senza più ripetere il riferimento, che era contenuto nell'ultimo inciso del primo comma del corrispondente, ora soppresso art. 459, ai rapporti indicati dall'allora art. 429 (ora 409); da ciò volendosi desumere che, una volta eliminato il riferimento (limitativo) agli specifici rapporti di lavoro in tale disposizione indicati, qualsiasi controversia previdenziale, e dunque anche se inerente a rapporto di pubblico impiego, sarebbe attratta nella giurisdizione-competenza del pretore.

Invero, una volta escluso che quelle relative ad omissione contributiva siano controversie previdenziali, è vano argomentare dalla norma che a tali controversie si riferisce e da una sua determinata interpretazione; non senza, comunque, rilevare che la eliminazione di quel riferimento è diretto ad attrarre nella nuova disciplina processuale le cause relative alle assicurazioni obbligatorie non già dei pubblici impiegati, ma di tutti i lavoratori privati ed assimilati, ancorché autonomi e non menzionati nel precedente art. 409 (quindi anche dei liberi professionisti), oltretutto dei titolari di pensione sociale, la quale prescinde dalla preesistenza di un rapporto di lavoro subordinato.

In tali sensi, in conformità a quanto espressamente ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte (sent. 1002/75, 2002/75, 1924/77, 774/78, cit. nonché 17 novembre 1978 n. 5536) va corretta la motivazione della impugnata sentenza, fermo restandone il dispositivo quanto alla attribuzione al giudice amministrativo della cognizione delle domande che, come esposto in narrativa, siano intese unicamente ad ottenere dal datore di lavoro il risarcimento del danno, sia in forma generica, sia nella forma di cui all'art. 13 della legge del 1962 (salvo a stabilirsi, da parte del giudice competente, se e come spetti), ivi compreso anche il versa-



mento dei contributi non prescritti, cui non si è fatto più riferimento nelle conclusioni finali, ma che comunque nell'atto introduttivo del giudizio è richiesto, pur sempre in via risarcitoria, in favore del lavoratore, e non direttamente in favore dell'Istituto (potendosi in tale ultima ipotesi discutere se spetti all'assicurato, ed in quale sede sia da esso azionabile, un diritto a che il datore di lavoro versi all'ente assicuratore i contributi dovuti ed omessi: cfr. Cass., n. 4113 e 4114 del 1975).

Diversa soluzione deve invece darsi quanto alla domanda proposta nei confronti dell'INPS, che la sentenza impugnata sembra aver ritenuto parimenti appartenente nella giurisdizione amministrativa, in quanto connessa con la prima.

Di essa l'Istituto, col suo ricorso incidentale, sostiene la natura previdenziale, in quanto si discute esclusivamente di prescrizione o meno di contributi assicurativi e conseguentemente del diritto o meno della Marchello a fruire o non in futuro di prestazioni previdenziali, e quindi l'appartenenza alla giurisdizione ordinaria in virtù dell'art. 442 cod. proc. civ.

Il ricorso è fondato, anche se per ragione diversa da quella addotta.

Invero, nell'atto introduttivo del giudizio la Marchello chiedeva che l'INPS venisse condannato a corrisponderle le prestazioni dovute, e, più genericamente, nelle conclusioni finali, che i convenuti tutti fossero condannati, per quanto di rispettiva competenza, al risarcimento dei danni: e che un risarcimento danni fosse chiesto anche nei confronti dell'INPS sembra aver ritenuto il Tribunale allorché ha disposto un supplemento di consulenza tecnica per accertare l'ammontare del risarcimento dovuto dall'Istituto per la omissione dell'accreditamento dei contributi versati dell'Educatore nel periodo 1949-1952.

Orbene, tanto nella originaria quanto in questa ultima formulazione la domanda nei confronti dell'INPS è del tutto estranea, sia soggettivamente che oggettivamente, al rapporto d'impiego (né, in materia di giurisdizione, può operare la connessione, come invece sembra affermare l'impugnata sentenza), e, sia che attenga alla pretesa a prestazioni previdenziali, sia che attenga alla sostitutiva pretesa risarcitoria, ha per oggetto diritti soggettivi, e non può che rientrare, quindi, nella giurisdizione del giudice ordinario. E questo indipendentemente dalla eccezione di prescrizione, dovendo la giurisdizione determinarsi in base alla domanda.

In conclusione, va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo quanto alle domande proposte nei confronti del Ministero della pubblica istruzione e dell'Educatore, e quella del giudice ordinario quanto alle domande proposte nei confronti dell'I.N.P.S., cassando dunque *in parte qua* la sentenza impugnata, e rinviando la causa allo stesso giudice (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 dicembre 1979, n. 6519 - Pres. Mirabelli - Est. Corda P. M. Ferraiuolo (diff.) - Regione Siciliana (avv. Stato Favara) c. Cabibbo (avv. G. Stella Richter).

**Espropriazione per p.u. - Immobili soggetti a vincolo archeologico - Indennità di espropriazione - Natura edificatoria - Sussiste.**

*Un terreno sottoposto a vincolo archeologico, se edificabile prima dell'apposizione del vincolo, conserva la tale natura anche ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione (1).*

(omissis) 1. - Col primo motivo di censura, la ricorrente denuncia:

a) « violazione e falsa applicazione degli articoli 39 e 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359; degli artt. 11, 18, 54 e 55 della legge 1° giugno 1939, n. 1089; dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, come inserito dalla legge 6 agosto 1967, n. 765; b) « insufficiente e contraddittoria motivazione circa punti decisivi ».

Sostiene che l'area espropriata avrebbe dovuto essere valutata come agricola, poiché la stessa aveva perduto ogni potenzialità edificatoria allorché fu sottoposta al vincolo archeologico. L'assoluto divieto di edificazione, infatti, già disposto dalle citate norme della legge del 1939, sarebbe stato ribadito, e reso « assoluto », dalla successiva disposizione contenuta nella c.d. « legge ponte » del 1967.

Col secondo motivo denuncia: 1) « violazione e falsa applicazione dell'art. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2358; violazione e falsa applicazione dell'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942 n. 1150 »; b) « omessa e insufficiente motivazione circa un punto decisivo ».

Lamenta che la Corte di appello abbia valutato il « deprezzamento » della parte « residua » del fondo tenendo a parametro il valore edificatorio del fondo stesso; e sostiene che la doglianza mossa in appello dall'espropriata, circa l'omessa valutazione del detto « deprezzamento »,

---

(1) Riconoscendo espressamente di modificare la sua precedente giurisprudenza (v. sent. 12 agosto 1976, n. 3033, in *Giust. civ.*, 1976, I, 1559) la sentenza che si annota ha affermato il principio che ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio anche un terreno soggetto a vincolo archeologico può essere considerato edificatorio.

A tale conclusione il S.C. è giunto in base alla considerazione che non sempre — anche se ciò corrisponde alla normalità dei casi — l'edificazione determina « un uso del reperto archeologico incompatibile con il suo carattere storico o, comunque, tale da recare pregiudizio alla sua conservazione e integrità ».

Secondo la sentenza in rassegna poiché non potrebbe escludersi — sia pure in via teorica ed astratta — la possibilità di una utilizzabilità edilizia

avrebbe dovuto essere considerata, se realmente sussistente, solo con riferimento alla « utilizzabilità agricola » del terreno.

Questi motivi — che per la sostanziale unicità della questione giuridica prospettata possono essere trattati congiuntamente — sono infondati.

Anzitutto, va chiarito che non è affatto pertinente il richiamo alla legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. « legge ponte ») che, con l'art. 17, ha introdotto, nella legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, l'art. 41-*quinquies*, il cui quinto comma dispone che « qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o di restauro, senza alterazione dei volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano generale ».

Si tratta, come anche appare *ictu oculi*, di una norma diretta a salvaguardare l'integrità degli « agglomerati urbani », i quali sono cosa concettualmente diversa dalle « zone archeologiche ». La norma, cioè, mira alla conservazione di un insieme di costruzioni ammassate in una circoscritta zona di territorio « urbanizzato » (tipico esempio ne sono i c.d. « centri storici »), di cui è riconosciuto il carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale; mentre la fattispecie in esame, com'è pacifico fra le parti e nell'impostazione della sentenza impugnata, riguarda il caso di una zona di terreno extraurbano dal quale affiorano reperti archeologici.

Il problema proposto, perciò, va risolto unicamente sulla base delle disposizioni contenute nella legge 1° giugno 1939, n. 1089, dettata per la tutela delle cose di interesse artistico e storico.

L'art. 11, primo comma, di detta legge stabilisce: « Le cose previste dagli artt. 1 e 2 appartenenti alle Province, ai Comuni, agli enti e ad istituti legalmente riconosciuti, non possono essere demolite, rimosse, modificate o restaurate senza l'autorizzazione del Ministero per l'educazione nazionale (ora, per il r.d. 29 maggio 1944, n. 142, della pubblica istruzione). Il secondo comma aggiunge: « Le cose medesime non pos-

---

del terreno vincolato a mezzo di speciali costruzioni, dovrebbe necessariamente considerarsi edificabile un terreno che già prima del vincolo avesse tale qualità « perché la formulazione di una regola generale non può tener conto delle mere valutazioni di carattere statistico, ma deve ricomprendere tutti i casi astrattamente ipotizzabili ».

L'assunto non può non destare gravi perplessità. A prescindere, infatti, dalla estrema dubbiozza che — sia pure in via del tutto astratta — possano ipotizzarsi costruzioni speciali che possano in qualche modo non turbare ed essere, quindi, incompatibili con la salvaguardia del bene archeologico, ciò che appare non accettabile è l'affermazione che una controversia, in cui si discute di due interessi concreti o reali, possa essere risolta sulla base di affermazioni del tutto generiche, mentre era necessario quanto meno accertare — o mandare

sono essere adibite ad usi non compatibili con il loro carattere storico e artistico, oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione e integrità ».

Il successivo art. 12, poi, estende le disposizioni di cui ai riportati primo e secondo comma dell'art. 11 alle cose di proprietà privata « notificate » ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 della legge.

A sua volta, l'art. 1, richiamato dal primo comma dell'art. 11, stabilisce che sono soggette alla detta legge, fra l'altro, le cose « immobili e mobili » che presentano interesse artistico, storico archeologico e etnografico.

Ora, coordinando il primo comma dell'art. 11 con l'art. 1 della legge in esame, si evince con chiarezza che anche le cose immobili (e non solo quelle mobili) possono essere assoggettate a vincolo; per cui non può revocarsi in dubbio che sia stato legittimamente sottoposto a vincolo archeologico il terreno per cui è causa, nel quale instano i reperti dell'antica città di Caucana. Tale conclusione, però, non sembra di tal portata da autorizzare l'affermazione che, ai fini dell'espropriazione (e, più precisamente, della determinazione dell'indennità relativa), il terreno stesso debba essere considerato come assolutamente inedificabile, cioè di semplice valore agricolo.

L'enunciazione del contrario principio, per la verità, è contenuta in una precedente sentenza di questa stessa Corte Suprema, anche abbastanza recente (12 agosto 1976, n. 3303), la quale — pronunciando su una fattispecie del tutto analoga a quella ora in esame — ha affermato che l'immobile cui sia stato imposto il vincolo archeologico ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, in quanto nel suo sottosuolo, o affioranti, si conservano i resti di un'antica città, è soggetto a vincolo assoluto di inedificabilità e, pertanto valutabile ai fini della determinazione dell'indennità di esproprio, come suolo agricolo.

Si è precisato — in tale sentenza — che il primo e il secondo comma dell'art. 11 pongono, rispettivamente, due limiti di diversa intensità, di

---

ad accertare in sede di rinvio, se tale accertamento non era stato fatto — se una siffatta possibilità di costruzione speciale nella specie ricorrevva, dipendendo soltanto da tale accertamento la possibilità di una qualificazione come edificatorio del sito espropriato.

L'indennità di esproprio, infatti, va liquidata in base al valore reale di un suolo e non ad una astratta suscettibilità edificatoria, v. come lo stesso S.C. ha più volte insegnato (v. fra tante sent. Cass., 30 giugno 1978, n. 2733).

V'è anzi, da aggiungere che ai fini della determinazione della indennità dovuta deve tenersi conto della speciale suscettibilità edificatoria del terreno che deve considerarsi particolarmente ridotta quando siano necessarie costruzioni speciali per utilizzarla, corrispondendo a tale speciale tipologia costruttiva, più costosa, un minor valore commerciale.

natura pubblicistica, alla proprietà privata di beni di interesse artistico e storico.

Il primo comma pone un divieto di carattere relativo, in quanto, per espressa disposizione di legge, può essere modificato nel contenuto da una autorizzazione della competente autorità con la quale, fermo restando il limite, viene imposto al privato l'adempimento di oneri per lo svolgimento di attività in ordine alle quali il divieto operava. La legge, cioè, prevedendo la modificabilità del contenuto del limite, attribuisce alla pubblica amministrazione il potere di valutare, positivamente o negativamente, la possibilità di coesistenza dell'interesse pubblico alla conservazione del bene e di quello privato alla demolizione, rinnovazione e restaurazione della cosa vincolata.

Il secondo comma, a sua volta, pone un divieto che ha carattere assoluto, dato che la legge non riserva alla pubblica amministrazione il potere di permettere, valutate le circostanze concrete, le attività oggetto del divieto stesso (fermo rimanendo, ovviamente, il potere di revoca del decreto di imposizione del limite). La legge stessa, cioè, ha operato a priori, negativamente, la valutazione della coesistenza dell'interesse pubblico (a una utilizzazione della cosa compatibile con il suo carattere storico o artistico, ovvero a una utilizzazione che non ne pregiudichi la conservazione o l'integrità) con l'interesse privato a una utilizzazione contrastante; mentre all'interprete è lasciata solo la possibilità di qualificare l'incompatibilità dell'uso della cosa con l'interesse pubblico alla conservazione del carattere storico o artistico, ovvero alla integrità di essa.

Si è, quindi, chiarito — sempre nella citata sentenza di questa Corte Suprema — che la *ratio* della diversa disciplina sta nella considerazione che, nella prima ipotesi, la eventuale modificazione del contenuto del limite non comporta, secondo un giudizio tecnico-discrezionale della pubblica amministrazione alcun pregiudizio all'interesse pubblico il cui perseguimento costituisce il fine dell'assoggettamento. Infatti, la legge prevede l'autorizzazione al compimento dell'attività vietata: con tale provvedimento la pubblica amministrazione modifica il contenuto del limite e può imporre al privato una serie di condizioni per lo svolgimento di attività prima vietata, al fine di salvaguardare l'interesse pubblico protetto. Nella seconda ipotesi, invece, l'uso stesso del bene, incompatibile con il suo carattere storico o artistico, o pregiudizievole per la natura del bene come tale, determina la lesione dell'interesse pubblico predetto e preclude, quindi, la possibilità di provvedimenti autorizzativi della pubblica amministrazione, pur condizionati a determinate cautele: nell'ipotesi considerata, l'esercizio dei diritti del privato sul bene può essere legittimato soltanto dalla revoca del decreto di imposizione del vincolo.

2. - Ora, però, non ritiene il Collegio di poter condividere a pieno tale ultima conclusione (anche se sostanzialmente esatta appare l'impostazione generale del problema), giacché la stessa parte del presupposto — dato come dimostrato, ma che in realtà appare indimostrabile — che l'edificazione comporti per sua stessa natura, sempre e necessariamente, un *uso* del reperto archeologico incompatibile col suo carattere storico o, comunque, tale da recare pregiudizio alla sua conservazione e integrità.

La verità è che una regola siffatta, se può ritenersi applicabile alla generalità dei casi, può essere enunciata solo trascurando di considerare un particolare tipo di costruzioni che, ideate con determinati accorgimenti, e intelligentemente ubicato, possono anche essere realizzate senza che i reperti archeologici fissi al suolo, o affioranti, subiscano un « uso non compatibile con il carattere storico o artistico, oppure tale da recare pregiudizio alla loro conservazione e integrità ». E poiché un tale tipo di costruzioni è astrattamente concepibile, la regola enunciata nella precedente sentenza di questa stessa Corte sembra perdere valore di generalità (proprio perché ha del tutto omissso la considerazione di esse). Infatti, se è pur vero che dal secondo comma dell'art. 11 può trarsi la regola che sono *assolutamente* vietate tutte quelle costruzioni che, in qualsiasi modo, snaturano o, comunque, danneggiano i reperti archeologici fissi al suolo, o affioranti, senza che la pubblica amministrazione possa, tramite autorizzazioni o licenze, derogare comunque al divieto, è altrettanto vero che la detta limitazione di carattere assoluto non può sussistere in relazione a quelle costruzioni che, come si è detto, non determinano affatto il pregiudizio.

Né la validità di questa affermazione resta vulnerata dalla considerazione che la pubblica amministrazione, in concreto, esaminerebbe col massimo rigore la concedibilità di una autorizzazione alla realizzazione di simili costruzioni, rendendo in pratica quasi nulle le possibilità di una concreta attuazione, poiché la formulazione di una regola generale non può tener conto delle mere valutazioni di carattere statistico, ma deve ricomprendere tutti i casi astrattamente ipotizzabili.

Quello in questione, del resto, è un caso che lo stesso legislatore sembra avere espressamente considerato allorché, nell'art. 18 della legge in esame, ha disposto (primo comma) che « I proprietari, possessori e detentori, a qualsiasi titolo, delle cose mobili e immobili contemplate dalla presente legge, hanno l'obbligo di sottoporre alla competente Soprintendenza i progetti delle opere di qualunque genere che intendano eseguire, al fine di ottenere la preventiva approvazione ». Laddove è chiaro che, nell'ampia dizione di « opere di qualunque genere » possono bene essere ricomprese anche le costruzioni (ideate e ubicate nel modo più sopra indicato) su terreni nei quali instano, o affiorano, reperti archeologici inamovibili.

È, quindi, indubitabile, se sono esatte — come sembra — le osservazioni ora fatte, che anche il terreno sottoposto a vincolo archeologico, se già si poteva considerare edificabile prima dell'imposizione del vincolo, conserva tale sua natura anche ai fini della determinazione dell'indennità di una eventuale espropriazione che venga successivamente attuata. Il semplice fatto della sottoposizione al vincolo archeologico non vale, cioè, a far sì che, in caso di espropriazione, debba essere valutato come agricolo un terreno che, prima della imposizione, era edificabile (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 dicembre 1979, n. 6568 - Pres. Rossi - Est. Persico - P. M. Gambogi (conf.) - Presidenza del Consiglio (avv. Stato Cerocchi) c. Cappellato (avv. Agostini).

**Previdenza - Risarcimento danni per mancato versamento di contributi previdenziali - Prescrizione - Decorrenza.**

*La prescrizione del diritto al risarcimento del danno spettante al dipendente nei confronti del datore di lavoro che ha omesso il versamento dei contributi previdenziali inizia a decorrere dal giorno in cui è sorto il diritto del dipendente alla prestazione previdenziale (1).*

(*omissis*) Col primo motivo del ricorso, denunziando violazione ed errata applicazione dell'art. 2116 cod. civ. in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., si censura il punto della statuizione impugnata reiettivo dell'eccezione di prescrizione e si sostiene essere errata l'identificazione del momento iniziale della prescrizione del diritto al risarcimento del danno conseguito a mancata od irregolare contribuzione dalla data di maturazione del diritto alla pensione, anziché — come ritenuto con la più recente sentenza n. 1743/75 delle S.U. — da quella nella quale si è verificata la prescrizione dei contributi omessi.

Anche tale motivo deve essere dichiarato infondato.

La giurisprudenza di questa Corte, analiticamente riportata nella sentenza n. 1743/75, registrava una posizione di tesi — secondo la quale il diritto al risarcimento del danno ex art. 2116, secondo comma, cod. civ.

---

(1) Con la decisione che si annota le Sezioni Unite del S.C. hanno sostanzialmente accolto l'indirizzo adottato dalla sezione specializzata, pur apportandovi un correttivo (decorrenza non dal provvedimento definitivo di diniego, ma dalla maturazione del diritto alla pensione) abbandonando così il principio che le stesse Sezioni unite avevano affermato con la loro più recente pronunzia in materia, a cui si era richiamata la difesa dell'amministrazione.

Malgrado i dubbi che la delicata materia solleva, non sembra ormai possibile ottenere un diverso orientamento.

può essere fatto valere, e la prescrizione decorrere, dal momento nel quale i requisiti per il conseguimento della prestazione pensionistica siano venuti ad esistenza e sia emerso il rapporto causale tra inadempimento contributivo e danno risarcibile (perdita totale o parziale della pensione); — una posizione di antitesi — secondo la quale quel momento va individuato nel giorno in cui si è verificato l'inadempimento (od, al massimo, in quello della cessazione del rapporto di lavoro) il quale, ledendo il diritto ad una regolare posizione assicurativa, produce di per sé un danno concreto ed attuale, suscettibile e di risarcimento —; ed una posizione di sintesi — secondo la quale due sono i beni tutelati (la regolare posizione assicurativa e la prestazione previdenziale) due le relative azioni (quella generale di inadempimento e quella specifica ex art. 2116, secondo comma, cod. civ.), e distinti i momenti di azionabilità del diritto e di inizio della prescrizione (quando essendosi verificato l'evento-rischio, l'Istituto abbia rifiutato con provvedimento definitivo di corrispondere in tutto od in parte la prestazione pensionistica; e, rispettivamente, quando si è verificato l'inadempimento contributivo fino alla cessazione del rapporto).

Chiamate a dirimere il contrasto, queste Sezioni Unite con la richiamata sentenza (e con quella n. 2234/75) ebbero ad affermare un diverso principio, a tenore del quale la prescrizione (decennale) del diritto al risarcimento del danno, che il lavoratore ha sofferto per le mancate prestazioni dell'I.N.P.S., nei confronti del datore di lavoro, che non ha versato i contributi, prende in ogni caso a decorrere dal tempo in cui è maturata la prescrizione dei contributi medesimi.

Pur ribadendo l'autonomia del rapporto contributivo (corrente tra il datore di lavoro e l'Istituto) nell'ambito del complesso rapporto giuridico previdenziale, si ritenne di poter individuare il tratto di rilevanza dell'interesse del lavoratore alla regolarità della posizione contributiva nel nesso tra l'inadempimento della obbligazione contributiva e l'inadempimento (totale o parziale) dell'obbligazione previdenziale; nesso che verrebbe escluso a priori (e con esso il danno costituente presupposto per l'esperibilità dell'azione risarcitoria ex art. 2116 cod. civ.) quando operi il principio dell'automaticità della prestazione previdenziale (e cioè quando l'evento-rischio si verifichi entro il decennio di debenza contributiva durante il quale il requisito di contribuzione è figurativamente computato, in caso di inadempimento da parte del datore di lavoro, anche ai fini della determinazione della misura della pensione: art. 401 n. 153/69; art. 23-ter legge n. 485/72 di conversione del d.l. n. 267/72); che potrebbe essere eliso a posteriori finché sia eliminabile la stessa inadempienza contributiva (artt. 55 r.d.l. n. 1827/75 e 41 legge n. 152/69), e, con essa, lo stesso pericolo di danno futuro della perdita totale o parziale della pensione, anche mediante domanda di condanna del datore di lavoro in sede giudiziaria al pagamento dei contributi non prescritti; ma che, viceversa, si manifesterebbe



nella sua pienezza quando l'inadempimento contributivo, ledendo con l'intervenuta prescrizione in modo irreversibile la posizione assicurativa del lavoratore, comprometterebbe definitivamente il diritto del medesimo alla prestazione previdenziale, e ciò in maniera eziologicamente causale, pur nel non ancora verificato evento-rischio (età, invalidità, morte), data la essenzialità dell'elemento già maturato della fattispecie risarcitoria e la regolarità causale che gli altri non ancora presenti vengano in futuro ad esistenza.

La plausibilità del neo introdotto principio giurisprudenziale è stata immediatamente contestata dalla sezione lavoro della Corte la quale con una serie di pronunzie (1413-45/75; 4169/75; 2931/76; 3586/76; 1080-1360-3700-5314/77; 2616-4233-4/78), ribadita l'autonomia per contenuto e presupposti dell'azione a tutela della posizione assicurativa rispetto a quella di danno da perdita della prestazione pensionistica per omissione contributiva, e ritenuto che il rapporto risarcitorio ex art. 2116, secondo comma, cod. civ., si concreta nel momento della mancata o parziale corresponsione della pensione causata da mancata ed irregolare contribuzione, ha affermato che solo al verificarsi di entrambi detti presupposti si concreta la lesione del diritto e comincia il corso della prescrizione dell'azione, ed ha identificato (nella più parte delle pronunzie) il relativo momento nella emanazione del provvedimento definitivo di rifiuto della prestazione da parte dell'Istituto previdenziale.

Ed è il consolidarsi di tale giurisprudenza che ha determinato la rimessione del ricorso alle Sezioni Unite per un nuovo esame della questione.

Il Collegio, dopo meditato ripensamento, prende atto della bontà degli argomenti addotti dalla sezione specializzata della Corte e ne convalida la conclusione che va, però, riferita al momento della maturazione del diritto alla prestazione previdenziale, non ravvisando ragioni valide che includono ad insistere nel precedente indirizzo.

A ben vedere, esso si discosta dagli stessi orientamenti manifestati nel passato dalle Sezioni Unite, sia in tema di autonomia dei rapporti contributivo ed assicurativo entro l'ambito del complesso rapporto giuridico previdenziale (sent. 1961/72) con la conseguente previsione di una tutela della posizione contributiva non diretta e di condanna al versamento dei contributi, bensì strumentale e di condanna generica ai danni (S.U. sent. n. 403/74; 2887/69), salvo il rimedio di cui all'art. 13 della legge n. 1338/62; sia in tema di identificazione della fattispecie risarcitoria ex art. 2116, secondo comma, cod. civ., sulla base di due elementi fondamentali di fatto, dati dalla inadempienza contributiva e dalla perdita totale o parziale della pensione, con la conseguenza che l'obbligazione risarcitoria matura all'esaurimento della fattispecie stessa, che segna il momento di azionabilità del diritto del lavoratore (S.U. sent. n. 638/66).

Inoltre, pur ispirata al dichiarato intento di non lasciare a lungo senza tutela il soggetto a cui favore la fattispecie è dalla legge prevista, in attesa del suo completamento, finisce col trasformare l'azione concessa al medesimo dalla norma in esame in azione di condanna generica e con lo scaricare sul lavoratore stesso, se solerte, le conseguenze dell'attesa di completamento della fattispecie liquidatoria e, se inerte, i rischi della prescrizione dell'azione, con perdita della stessa prestazione succedanea.

Né persuade la funzione di discriminare assegnata alla prescrizione dei contributi omessi (in tutto od in parte) come il solo momento prima del quale sarebbe non configurabile o sanabile il danno alla regolarità della posizione contributiva senza che venga in discussione il danno futuro alla posizione assicurativa (perdita totale o parziale della pensione), mentre dopo di esso, non soccorrendo più alcun altro rimedio giuridico, la tutela della posizione assicurativa dovrebbe avere necessario riferimento alla conseguenza finale prodotta dall'inadempimento del datore di lavoro e rappresentata dalla perdita (totale o parziale) della prestazione assicurativa.

In realtà è lo stesso disposto dell'art. 13 della legge n. 1338/62 a chiarire che di definitivo nella lesione della posizione contributiva vi è solo il modo di regolarizzazione (che non può più operarsi mediante accredito tardivo dei contributi), essendo possibile superare la rilevanza della prescrizione dei contributi stessi mediante l'adempimento (da parte del datore di lavoro od, in via sostitutiva e salvo rivalsa, del lavoratore, sia medio tempore che dopo il verificarsi dell'eventuale rischio) di un'obbligazione secondaria succedanea a quella inadempita (versamento all'Istituto della riserva matematica necessaria) idonea a produrre identità di effetti (costituzione di rendita vitalizia reversibile pari alla pensione o quota di pensione adeguata alla pensione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi omessi) e ad impedire identicamente la producibilità del danno specifico e l'operatività dell'azione prevista dall'art. 2116, secondo comma, cod. civ.

Ché, anzi, proprio tale disposto, in unione agli altri anche già messi in risalto nella precedente sentenza (diritti del lavoratore alla informazione periodica sullo svolgimento della posizione contributiva: art. 38 statuto lavoratori; accredito dei contributi non prescritti, omessi da aziende in crisi o fallite, mediante prelievo dalle riserve dell'Istituto: art. 39 statuto lavoratori) persuadono non solo della tutela direttamente accordata dall'ordinamento alla posizione contributiva del lavoratore in relazione alla legittima aspettativa di un utile svolgimento del rapporto assicurativo (senza che occorra qui — non richiedendolo l'economia della decisione — delinearne il titolo di legittimazione, l'ambito ed i mezzi) ma anche che una tale tutela, sia essa intesa ad eliminare l'inadempimento

mento contributivo ovvero a sterilizzare gli effetti dannosi, è esterna alla fattispecie risarcitoria descritta nell'art. 2116, secondo comma, cod. civ. ed anzi ne preclude l'avveramento.

Alla stessa conclusione conduce l'esegesi di quest'ultima norma, la quale, operando sul piano delle prestazioni previdenziali, configura in termini correlativi l'obbligo delle prestazioni previdenziali dovute dall'Istituto per il congegno dell'automatismo e l'obbligazione del datore di lavoro all'equivalente sostitutivo nummario, entrambi valutati — a prescindere dai modi e tempi dell'inadempimento dell'obbligazione contributiva e dalla quantità di essa eventualmente prescritta — al momento dell'avversamento del rischio, ed avente come contenuto identicamente il *quantum* di prestazione corrispondente ai contributi dovuti.

Ma la ragione di fondo che osta alla anticipazione dell'azione di danno specifico ex art. 2116, secondo comma, cod. civ., configurata come unitaria, al momento nel quale i contributi (totalmente o parzialmente) omessi si sono prescritti, sta nella portata costitutiva di entrambi gli elementi (omissione contributiva e perdita, totale o parziale, della prestazione pensionistica) della fattispecie risarcitoria e del relativo nesso egiologico, richiesti al momento dell'avveramento dell'evento-rischio, sicché la normale prevedibilità di futuro avveramento di quest'ultimo accadimento, secondo regolarità causale, non vale ad attualizzare la responsabilità del soggetto (datore di lavoro) al quale sia imputabile l'omissione contributiva senza che si possa dimostrare anche non la sola eventualità bensì la concretezza di un danno alla posizione assicurativa, sebbene di futura manifestazione: dimostrazione impossibile prima del completamento della fattispecie risarcitoria.

A parte, infatti, la già rilevata possibilità per il datore di lavoro di neutralizzare la funzione causale dell'omissione dei contributi prescritti, e indipendentemente dalla possibilità che l'evento-rischio non si realizzi, il sistema conosce molteplici e ricorrenti casi di lesione della posizione contributiva che non integrano danno risarcibile ex art. 2116, secondo comma, cod. civ. per mancanza di riflessi sulla erogazione o sulla misura della prestazione pensionistica.

Ed i casi già posti in luce in dottrina e nella giurisprudenza sono di per sé illuminanti: com'è per il parziale inadempimento cadente oltre il quinquennio posto a base di determinazione della retribuzione annua pensionabile; per l'omissione contributiva che ecceda il periodo massimo di anzianità contributiva; per quella assorbita dall'adeguamento legale della pensione ai trattamenti minimi.

Invece del tutto estraneo alla fattispecie risarcitoria — epperò indoneo a procrastinare nel tempo l'inizio del decorso della prescrizione del diritto — è il provvedimento definitivo con il quale l'istituto rifiuta

(in tutto od in parte) l'erogazione della prestazione al maturare dell'evento, per la constatata deficienza (od insufficienza) contributiva.

Trattasi di un atto conclusivo di un procedimento rigidamente ed analiticamente prefissato dalla legge (nella erogazione, decorrenza, misura ed altre modalità della prestazione previdenziale) e relativa ad un'obbligazione *ex lege* legata al solo verificarsi di alcuni fatti, atto al quale non può che assegnarsi natura dichiarativa (quale che ne sia l'esatta definizione dogmatica: acclaramento, accertamento esecutivo, ricognitivo, ecc.) perché emanato nell'esercizio di un potere che si esaurisce nell'adempimento delle operazioni (materiali e giuridiche) necessarie ad assicurare l'autonomia della funzione: S.U. n. 1261/75.

L'azione per il conseguimento della prestazione — ed identicamente quella per il conseguimento dei danni da denegata prestazione ex art. 2116, secondo comma, cod. civ. — nei confronti dei soggetti rispettivamente obbligati (Istituto previdenziale o datore di lavoro), sono sotto il profilo della *causa petendi*, normali azioni esperibili dinanzi al giudice ordinario, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 2248 del 1865 all. E; e non coinvolgono, conseguentemente, la verifica della legittimità o meno dell'atto amministrativo di diniego, per applicarlo o disapplicarlo, sostituendosi la statuzione del giudice all'esito di autonomo accertamento della fondatezza o meno della pretesa.

E la pienezza di autonomia di un tale accertamento si estende nel giudizio su domanda risarcitoria ex art. 2116, secondo comma, cod. civ., anche a quei presupposti che nel giudizio su domanda di prestazione previdenziale soggiacerebbero al preliminare procedimento amministrativo, ad effetto condizionante (ma per breve durata: art. 443 cod. proc. civ. ex legge n. 533/73) la procedibilità dell'azione o la proseguibilità del giudizio, ma non riconducibile all'impedimento contemplato dall'articolo 2935 cod. civ. (sent. n. 2336/77) (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sezione I civile, 22 gennaio 1980, n. 485 - Pres. La Farina - Est. D'Orsi - P.M. Dettori (concl. conf.) - Prefettura di Varese (avv. Stato Cosentino) c. Steri.

**Avvocatura dello Stato - Rappresentanza e difesa in giudizio - Rappresentanza da parte di un funzionario nei giudizi pretorili - Esibizione dell'atto di conferimento del mandato - Necessità - Esclusione.**

*Per l'esercizio — nei giudizi di pretura — dello jus postulandi da parte di un funzionario dell'Amministrazione statale non è necessaria l'esibizione né del provvedimento d'incarico adottato dall'Amministrazione*

*interessata né dell'avviso espresso dall'Avvocatura dello Stato in ordine al concreto uso della facoltà spettante alla p.a. di stare in giudizio « di persona » (1).*

(*omissis*) L'art. 3 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato stabilisce che « innanzi alle preture ed agli uffici di conciliazione le amministrazioni dello Stato possono, intesa l'Avvocatura dello Stato, essere rappresentate dai propri funzionari, che siano per tali riconosciuti ».

Questa disposizione è stata interpretata dal pretore di Gallarate nel senso che il funzionario, il quale si presenta in giudizio per rappresentare l'amministrazione di cui fa parte, deve essere almeno munito di « un atto di designazione da parte dell'amministrazione interessata (da cui risulti che il funzionario è come tale riconosciuto) preceduto dal parere dell'Avvocatura dello Stato ».

Nonostante, quindi, la presenza in giudizio del dott. Umberto Calandrella, funzionario della Prefettura di Varese, il pretore ha dichiarato la contumacia dell'amministrazione citata, non ha ammesso la produ-

#### **(1) Esercizio dello « ius postulandi » per una p.a. e sindacato di terzi.**

1. - Come si desume dalla sentenza in rassegna, il Pretore aveva ritenuto che il funzionario comparso in giudizio a rappresentare l'Amministrazione statale convenuta dovesse dar conto dei propri poteri esibendo l'atto col quale, « sentita l'Avvocatura dello Stato », l'Amministrazione interessata lo avesse investito dell'incarico a norma dell'art. 3, r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611.

La Cassazione, oltre ad escludere — con puntuale applicazione dei principi in tema di rapporto organico — la necessità della dimostrazione di uno specifico atto di investitura del funzionario nel potere di rappresentare l'amministrazione, ha negato altresì rilevanza esterna all'avviso dell'Avvocatura dello Stato richiesto dalla norma citata.

Tale notazione, forse neppure strettamente necessaria per la decisione del caso di specie (nel quale la costituzione in giudizio della p.a. a seguito della notifica dell'atto di citazione presso l'Avvocatura consentiva di ritenere avvenuta per fatti concludenti la valutazione dell'Organo legale circa l'opportunità di un ricorso all'art. 3, r.d. 1611/1933), rappresenta ulteriore puntualizzazione — sotto diverso profilo — di recenti affermazioni giurisprudenziali in tema di rappresentanza e difesa in giudizio delle p.a.

2. - Occupandosi di un'ipotesi di patrocinio facoltativo di Enti pubblici non statali le S.U. della Cassazione, cui s'era offerta l'occasione di comporre un iniziale contrasto giurisprudenziale, avevano avuto modo di negare rilevanza esterna all'atto col quale uno di tali enti aveva deliberato di affidare il proprio patrocinio all'Avvocatura dello Stato (cfr. sentenza 24 febbraio 1975, n. 700, in questa Rassegna 1975, I, 696). Osservò in quel caso la Corte Suprema che l'ordinamento ha affidato, in via istituzionale, all'Avvocatura la tutela in giudizio degli interessi pubblici e che le norme in tema di patrocinio facoltativo non sono dettate « in vista di un particolare vantaggio da attribuire alle amministrazioni ed agli enti in esse indicati, bensì unicamente in vista dell'interesse pubblico a che la loro difesa e rappresentanza in giudizio sia esercitata da

zione in giudizio dei documenti, esibiti dal Calandrella ed ha accolto l'opposizione.

Questa statuizione è censurata dall'Avvocatura dello Stato con due mezzi di annullamento, con i quali, lamentando la violazione degli artt. 1, 2 e 3 del r.d. n. 1611 del 1933 e dell'art. 9 della legge n. 316 del 1967, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., nega l'esigenza di un formale atto scritto di designazione del funzionario che si presenta in giudizio e pone il raffronto tra l'art. 1 del detto decreto, che riconosce l'*ius postulandi* agli avvocati dello Stato, con la semplice constatazione della loro qualità e l'art. 3 che davanti ai pretori e ai conciliatori riconosce lo stesso potere ai funzionari dell'amministrazione interessata, con la semplice constatazione della loro qualità.

Aggiunge che l'«intesa» con l'Avvocatura dello Stato è un mero atto interno e che è cosa ben diversa dalla «delega» la quale è invece, prevista dall'art. 2 (per l'ipotesi in cui il giudizio si svolga fuori della sede degli uffici dell'Avvocatura e questa voglia delegare funzionari

---

quello stesso organo cui è istituzionalmente affidata la difesa di tutti gli interessi, patrimoniali e non patrimoniali, dello Stato considerato nella sua unitarietà».

Nel diverso caso venuto ora al suo esame la Corte Suprema, negando che nell'inciso «intesa l'Avvocatura dello Stato» possa ravvisarsi il riferimento ad un atto diretto a legittimare — in concreto — l'esercizio dello *ius postulandi* nelle forme dell'art. 3, r.d. 1611/1933, ha osservato che l'esigenza di sentire l'organo, cui è istituzionalmente demandata la rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio, trova ragione nella opportunità, per l'Amministrazione, di ricevere consiglio e indirizzo circa la condotta della lite.

Sia pure in maniera diversa la sentenza del 1975 e quella sopra riprodotta concorrono, dunque, a tratteggiare i compiti dell'Avvocatura ed a svincolare l'esercizio dello *ius postulandi* per le p.a. da ogni possibilità di sindacato in ordine all'esistenza ed ai limiti del «mandato».

L'orientamento di cui s'è dato rapido conto offre oggi occasione per accennare, altresì, ad alcune norme della legge 3 aprile 1979, n. 103, dalle quali possono ritenersi positivamente fissati tanto il principio dell'irrelevanza, verso terzi, delle intese tra Amministrazioni ed Avvocatura circa l'esercizio della rappresentanza in giudizio della prima quanto l'altro, secondo cui l'Avvocatura è istituzionalmente investita della tutela giudiziale degli interessi pubblici, in genere, suscettibili di essere ricondotti allo Stato nella sua unitarietà quando pure affidati alla cura (amministrativa) di organi ed enti strutturalmente (ma non funzionalmente) esterni all'apparato statale in senso stretto.

In ragione dell'inerenza alla materia oggetto della sentenza in esame (e di quella del 1975 che s'è ricordata) vengono in rilievo gli artt. 11 e 13 della legge 103/1979, essendo appena il caso di segnalare l'art. 10 che, prevedendo l'estensione delle funzioni dell'Avvocatura dello Stato alle regioni a statuto ordinario, rappresenta diretta espressione del principio che vuole assicurato anche sul piano giudiziale un perseguimento organico, e non settoriale o soggettivistico, degli interessi generali della comunità.

3. - L'art. 13 della legge n. 103/1979 dispone che nei procedimenti di inisunzione tardiva di crediti al passivo fallimentare (art. 101, r.d. 16 marzo 1942,

dell'amministrazione interessata o procuratori legali esercenti nel circondario in cui si svolge il giudizio).

Il mezzo è fondato.

Della legge, male applicata dal pretore, sono ben chiare la lettera e la *ratio*.

Stando alla lettera della norma appare che « l'intesa » con l'Avvocatura dello Stato attiene all'attività interna dell'amministrazione, alla fase, cioè, precedente alla proposizione della lite (se l'amministrazione è attrice) o alla costituzione in giudizio (se è convenuta) e non riguarda il giudice (garante di interessi diversi da quelli dell'amministrazione attiva) e appare, altresì, che il funzionario il quale rappresenta l'amministrazione, o, meglio, nella cui persona sta in giudizio l'amministrazione) deve soltanto farsi « riconoscere » per tale dal giudice e dalla controparte. La facoltà, cioè, di rappresentare l'amministrazione appartiene al funzionario per la sua qualifica e non in virtù di delega o mandato. Sia la delega che il mandato presuppongono, infatti, alterità di soggetti,

---

n. 267) ed in quelli per l'ammortamento di titoli di credito (artt. 2016 segg. cod. civ.) le Amministrazioni statali, le Regioni e gli enti che si avvalgono del patrocinio dell'Avvocatura a sensi dell'art. 43, r.d. 1611/1933 sono rappresentati da propri funzionari, che siano per tali riconosciuti.

La norma aggiunge che nei giudizi in materia di pensioni le Amministrazioni statali, quando non ritengano di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, possono delegare un proprio funzionario a sostenere, anche oralmente, nel corso del giudizio, la loro posizione.

Per quanto qui interessa, l'attenzione va richiamata non tanto sui primi due commi della norma (il primo dei quali, oltre tutto, parrebbe muovere da una pacifica soluzione del problema più generale della necessità di un'assistenza legale, prevalentemente negata — invece — nelle procedure di ammissione di credito al passivo fallimentare sia pure con riferimento alle domande ex art. 93, legge fall.: cfr. Cass., 26 ottobre 1976, n. 3875 e Cass., 28 luglio 1972, n. 2587, in *Foro it.*, 1977, I, 1248 e 1973, I, 2584) quanto sulla disposizione relativa ai giudizi in materia di pensioni, da considerare in relazione agli artt. 79, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e 3 legge 21 marzo 1953, n. 161 e, dunque, attinente soprattutto all'attività di difesa. Benché non possa escludersi che una controversia in materia di pensioni involga, al di là degli aspetti patrimoniali del singolo caso, questioni di massima rilevanti in tutto il settore del pubblico impiego, non v'è — nella norma — alcun esplicito accenno ad un « avviso » dell'Avvocatura circa l'opportunità di delegare un funzionario a sostenere in giudizio la posizione dell'amministrazione, e sembrerebbe — anzi — che la legge abbia inteso rimettere a quest'ultima la valutazione prudente, ma esclusiva, di non avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura.

Con tutta evidenza, però, il significato della disposizione non può essere quello, *prima facie* apparente e che, in ultima analisi, risulterebbe inconciliabile con la disposizione dell'art. 1, primo comma, r.d. 1611/1933 e con l'attribuzione all'Avvocatura, in via istituzionale, del compito di rappresentare e difendere le Amministrazioni statali in giudizio. Sembra quindi più corretto ritenere che la norma in esame — destinata ad alleggerire compiti sempre più gravosi —

laddove il funzionario è incardinato nella struttura dell'amministrazione in base al rapporto organico. A chiarire questo concetto basta il semplice raffronto con la diversa terminologia usata dal legislatore nell'articolo 2 del detto decreto (ove si parla di delega da parte dell'Avvocatura nei giudizi che si svolgono fuori della sede degli uffici dell'Avvocatura medesima) e nell'art. 4 ove la rappresentanza innanzi alle preture e agli Uffici di conciliazione dell'amministrazione delle Ferrovie dello Stato, si parla di agenti muniti di « mandato » generale o speciale per ciascun giudizio.

Ma anche la *ratio* della disposizione coincide in tal senso.

La legge, infatti, nel solo interesse dell'amministrazione ha prescritto che essa, prima di avventurarsi in una lite, senta l'organo tecnico cui è istituzionalmente demandata la rappresentanza e la difesa dello Stato in giudizio e ciò per avere consiglio e indirizzo circa la condotta della lite, della quale poi, in caso di appello o di ricorso per cassazione, dovrà necessariamente occuparsi l'Avvocatura dello Stato.

---

non abbia inteso escludere la necessità o, almeno, l'opportunità ma solo presupporre l'esistenza di specifiche « intese » tra Amministrazione e Avvocatura implicitamente limitandone la rilevanza sul solo piano « interno ».

4. - Maggior interesse presenta, ai fini in esame, l'art. 11 della legge n. 103/1979 che, modificando la disposizione contenuta nell'art. 43, r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, in tema di patrocinio facoltativo, ha significativamente precisato che una volta intervenuto l'atto (statale) di autorizzazione al patrocinio dell'Avvocatura questa assume la rappresentanza e difesa in giudizio degli enti « in via organica ed esclusiva »; e che gli enti i quali, per particolari controversie (diverse da quelle comportanti conflitto di interessi con lo Stato e le regioni), intendano non avvalersi del patrocinio autorizzato debbono adottare apposita motivata delibera.

La norma, che *mutatis mutandis* trova parallelo nel primo comma dell'articolo 5, r.d. 1611/1933, appare rilevante in due direzioni; per ciò che esplicitamente enuncia in ordine ai caratteri del patrocinio affidato all'Avvocatura ed altresì — e proprio in relazione a tali sottolineati caratteri — per ciò che lascia all'interprete di desumere circa la rilevanza di una intesa tra ente patrocinato ed avvocatura non solo nella fase istruttoria del procedimento di autorizzazione ma, questa intervenuta, anche ai fini del non uso del patrocinio.

Vale, in effetti, considerare che l'*organicità* del patrocinio da parte della Avvocatura comporta non solo — com'è evidente — che controversie con identico oggetto siano affidate all'Avvocatura ma che questa provveda pure alla rappresentanza e difesa in giudizio degli enti in tutte le controversie che presentino questioni connesse, dipendenti o comunque interferenti con altre costituenti oggetto di giudizi nei quali il patrocinio risulti già affidato all'Avvocatura stessa solo in tal modo potendo realizzarsi le condizioni capaci di assicurare una unicità di indirizzo difensivo e, quindi, quella più efficace (perché « organica ») tutela giudiziale di interessi pubblici che è l'obbiettivo della legge.

Nasce di qui l'esigenza, strumentale, di preventive « intese » tra ente ed Avvocatura, dal momento che il primo non potrebbe — senza il consiglio tecnico della seconda — procedere alla individuazione delle controversie nelle



Non si tratta in altre parole di una delega che il funzionario deve ricevere dall'Avvocatura, delega che, come già si è visto, è prevista in altre e diverse ipotesi. E in realtà la delega potrebbe essere richiesta solo nel caso in cui l'Avvocatura dello Stato si costituisse essa in giudizio davanti al pretore e poi delegasse funzionari dell'amministrazione interessata, ove la lite si svolgesse in un ufficio giudiziario diverso dal luogo di sede dell'Avvocatura.

In questo caso il rapporto di delega si spiega perché il funzionario si presenta in giudizio in luogo dell'Avvocatura; ma quando l'amministrazione sta in giudizio a mezzo dei suoi funzionari si ha, in sostanza, il caso della parte che sta in giudizio « personalmente » e l'amministrazione non può stare altrimenti in giudizio che a mezzo dei suoi organi. Ed è proprio nella nozione del rapporto organico che come già detto va esclusa, per il funzionario che viene in giudizio per l'amministrazione, l'esigenza di esibire un atto di designazione. Questo, se è stato emesso, è atto interno, che riguarda i vari compiti dei funzionari dell'ufficio e non interessa il giudice.

Il ricorso deve, quindi, essere accolto (*omissis*).

---

quali avvalersi o di quelle, viceversa, nelle quali non avvalersi del patrocinio già autorizzato, in via generale, a conclusione del procedimento di cui all'art. 43, r.d. 1611/1933 (come modificato dalla legge 103/1979).

Ma in un caso e nell'altro, vale a dire tanto agli effetti del provvedimento di autorizzazione quanto agli effetti della determinazione di non avvalersi — in casi speciali — del patrocinio, la norma tace dell'avviso dell'Avvocatura e delle intese intercorse tra questa e l'ente in ordine alla specifica controversia giudiziale o a determinati settori del contenzioso dell'ente in tal modo autorizzando a ritenere che tali atti sono destinati ad esaurire la loro efficacia all'interno della p.a., potendo semmai risultare rilevanti ai fini del controllo degli organi di vigilanza sulla delibera di cui al penultimo comma dell'art. 43, cit., nuovo testo. In altri termini, una volta intervenuta l'autorizzazione in parola il concreto esercizio dello *jus postulandi* da parte dell'Avvocatura deve porsi in relazione con la *istituzionale* competenza dell'organo legale a provvedere alla tutela in giudizio di interessi pubblici generali e non v'è luogo, per il giudice e per gli altri soggetti del processo, ad indagare su uno specifico atto di conferimento del mandato né sui limiti del potere di rappresentanza in ipotesi correlati all'oggettiva definizione delle materie di contenzioso attratte nell'ambito del « patrocinio organico » a seguito dell'avviso espresso, in via generale e preventiva o con riguardo a specifiche controversie, dall'Avvocatura.

SERGIO LAPORTA

## GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CASSAZIONE PENALE, Sez. VI, 12 febbraio 1979, n. 7715 - Pres. Ugazzi - Rel. Cersosino - P. M. Bruno - Bonacina (avv. Patanè e Di Pietropaolo) e Comitato di quartiere parte civile (avv. Di Battista).

**Demanio - Demanio storico artistico - Beni culturali - Beni culturali di proprietà privata - Beni vincolati - Ordinanze di restauro - Competenza - Competenza esclusiva del Ministro - Sussiste.**

*È di spettanza esclusiva del Ministro per i beni culturali e ambientali la competenza ad emanare ordinanze di restauro (di beni vincolati come cose di interesse storico artistico) ai sensi dell'art. 16 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, come richiamato dal terzo comma dell'art. 2 della legge 21 dicembre 1961, n. 1552 (1).*

---

(1) Esistono forti perplessità in dottrina e giurisprudenza a ritenere che, laddove la legge 1° giugno 1939 n. 1089 parla di provvedimenti « del Ministro », tali provvedimenti non debbano essere emanati necessariamente dal Ministro, ma possano essere adottati anche dai Soprintendenti; ne sono sicuramente esclusi, ad esempio, sia i provvedimenti impositivi del vincolo ex art. 3, sia tutti i provvedimenti la cui emanazione è condizionata al previo parere del Consiglio Nazionale per i beni culturali e ambientali (cfr. in termini Trib. Bologna, 3° agosto 1951, in *Foro It.*, 1951, I, 1555; CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose di interesse artistico e storico*, Padova, 1953, 342 e 355; CAPACCIOLI, *Sulla tutela delle cose di interesse artistico e storico*, Milano, 1962, 5 segg.; ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1978, 299 e segg.).

Tali perplessità permangono indipendentemente dagli effetti collegati alla necessità di attuare a favore dei Soprintendenti, quali dirigenti degli organi periferici dell'amministrazione per i beni culturali e ambientali, la delega prevista dall'art. 14 del d.P.R. 748/1972.

La definizione dei compiti delle Soprintendenze quali organi tecnici amministrativi locali non consultivi, ma deliberativi che agiscono con potestà autonoma venne enunciata dalla Suprema Corte di cassazione fin dal lontano 20 febbraio 1948 (cfr. Dec. n. 263, in *Riv. Amm.*, 1948, 145); con la decisione che si annota il Supremo Collegio, con riferimento alla fattispecie legale prevista

dalla norma di cui all'art. 70 della legge 1089/1939 (« Salvo che non sia prevista una pena più grave, chiunque trasgredisca ad un ordine, dato dal Ministro per l'educazione nazionale — ora per i beni culturali e ambientali — in conformità della presente legge, è punito con le pene di cui all'art. 650 del codice penale») ha osservato che presupposto del giudizio circa l'ottemperanza o meno da parte del destinatario dell'atto amministrativo al comando enunciato è la legittimità del provvedimento anche in relazione all'organo che lo ha emesso è necessario cioè accertare che l'atto imperativo della p.a. sia stato emesso dall'organo a cui la legge ha conferito il potere di imporre una delle condotte necessarie alla conservazione dei beni considerati dalla legge meritevoli di tutela; sotto tale specifico profilo la Cassazione ha rilevato che sia i provvedimenti previsti dagli artt. 14, 15 e 16 della legge 1089 del 1939, sia quello di cui all'art. 2 della legge n. 1552 del 1961 (« Il Ministro per i beni culturali e ambientali può adottare i provvedimenti di cui all'art. 16 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, anche per le cose di proprietà privata, che abbiano formato oggetto di notificazione ai sensi degli artt. 2, 3 e 5 della detta legge») possono essere emessi solo dal Ministro, previo parere obbligatorio del Consiglio Nazionale dei beni culturali e ambientali, fatto salvo il caso di assoluta urgenza (cfr. art. 4 legge 1552/1961) e non anche dai Sopsintendenti, come risulta dall'esame e dal tenore letterale delle norme surrichiamate e delle altre disposizioni normative della stessa legge (cfr. artt. 11, 12, 18, 20, 22 e 60).

« Dalla valutazione globale degli articoli stessi — motiva testualmente la Cassazione — risulta evidente l'intento del legislatore di conferire all'autorità politica — posta a capo dell'amministrazione dei beni culturali — il potere di adottare gli interventi più incisivi e penetranti per la maggiore incidenza delle limitazioni imposte e delle conseguenze giuridico-economiche da essi derivanti ».

Conclude pertanto il Supremo Collegio affermando che i provvedimenti in ipotesi emanati dal Sopsintendente sono da considerarsi inesistenti per incompetenza assoluta dell'organo; quanto alla delegabilità ai Sopsintendenti di siffatte competenze ex art. 14 d.P.R. 748/1972 riteniamo che essa andrebbe esclusa ogniqualvolta sia richiesto il parere del Consiglio Nazionale: una conferma indiretta a tale conclusione sembra potersi ricavare dall'art. 6 della legge n. 44/1975 la quale ha attribuito alle Sopsintendenze il potere di adottare i provvedimenti di cui agli artt. 14 e 15 della legge 1089 del 1929, e non ha richiamato anche l'art. 16 della stessa legge, cosicché i provvedimenti da questo ultimo articolo contemplati non possono che essere ritenuti di competenza esclusiva del Ministro (in senso contrario alle tesi della Cassazione, cfr. Pretore Roma, 21 giugno 1977, in Proc. pen. c. Bonacina Cesare; Pret. Roma, dec. 13 novembre 1979, in proc. c. Rossignoli Arturo; in dottrina cfr. A. POSTIGLIONE, *Sulla competenza ad emettere ordinanze di restauro di beni culturali di proprietà privata*, in *Il Consiglio di Stato*, 1979, II, 763 e sgg.; dello stesso autore: *Ruolo delle sopsintendenze per i beni ambientali ed architettonici nella giurisprudenza*, nota a sent. Pret. Roma, 13 novembre 1979, n. 21843, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 1979, II, 417; *Inosservanza delle ordinanze delle sopsintendenze per il restauro dei beni culturali e sanzioni penali*, nota a sent. Trib. Roma, I pen., 25 maggio 1978, in *Il Consiglio di Stato*, 1978, II, 907 e sgg.

R. TAMIOZZO

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Pl., 7 dicembre 1979, n. 32 - Pres. (ff.) Imperatrice - Est. Dato - Ministero difesa (Avvocatura Stato) c. Santoro (avv. Festa) - Appello avverso dec. T.A.R. Lazio, I Sez., 27 agosto 1976, n. 477.

**Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Impugnazione - Termine - « Dies a quo » per la proposizione dell'appello - Notificazione della sentenza di primo grado - Individuazione - Amministrazione statale patrocinata dall'Avvocatura dello Stato - Notificazione presso l'Avvocatura - Necessità - Sussiste.**

**Impiego pubblico - Retribuzioni - Equo indennizzo - Personale militare - Menomazione iniziale e aggravamento successivo - Infermità contratta in epoca anteriore alla legge 1094/1970 con aggravamento successivo - Misura dell'equo indennizzo - Criteri.**

*In relazione all'applicabilità dell'art. 285 cod. proc. civ. anche in tema di notificazione di sentenze degli organi giurisdizionali amministrativi, e di individuazione del luogo di notificazione delle stesse, qualora si tratti di sentenza emessa nei confronti di una pubblica amministrazione costituita ritualmente in primo grado col patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, essa andrà notificata presso quest'ultima, con conseguente irrilevanza, ai fini della decorrenza del termine per la proposizione dell'appello, della notificazione effettuata direttamente presso l'amministrazione (1).*

*Trova applicazione anche a favore del personale militare (cui è stato esteso dalla legge 23 dicembre 1970, n. 1094, il beneficio dell'equo indennizzo, previsto per i pubblici impiegati dall'art. 68 del t.u. approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, e disciplinato dal d.P.R. 3 maggio 1957, n. 686) il costante insegnamento giurisprudenziale secondo cui, qualora la dipendenza dell'infermità da causa di servizio sia stata riconosciuta anteriormente all'entrata in vigore della legge di previsione del beneficio, ma la perdita dell'integrità fisica si sia manifestata o aggravata in epoca successiva, il beneficio deve essere riconosciuto, ove beninteso sussistano le altre condizioni richieste dalla legge; in tale ipotesi al dipendente spetterà la differenza fra l'importo liquidabile a seguito dell'aggravamento e quello che avrebbe potuto essere liquidato all'atto in cui si era manifestata la menomazione indennizzabile solo per effetto di legge sopravvenuta (2).*

---

(1-2) Con espresso riferimento all'ipotesi in cui parte in causa sia un'amministrazione non statale cfr. Ad. Pl., 23 marzo 1979, n. 9, in questa *Rassegna*, 1979, I, 710.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 11 dicembre 1979, n. 1144 - Pres. Santaniello - Est. Delfino - Regione Friuli-Venezia Giulia (avv.ti Pacia e Ricci) c. Ministero Difesa e altro (avv. Stato Azzariti). *Appello avverso dec. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 16 marzo 1978, n. 79.*

**Urbanistica - Piano regolatore - Variante - Beni patrimoniali indisponibili dello Stato - Destinazione diversa da quella prevista nel vincolo - Consenso dell'amministrazione proprietaria - Necessità - Non sussiste - Limiti.**

**Urbanistica - Piano regolatore - Variante - Opposizione - Beni patrimoniali indisponibili dello Stato - Opposizione da parte dell'amministrazione proprietaria - Legittimità della reiezione da parte della Regione.**

**Urbanistica - Piano regolatore - Previsione di massima per espropri e sistemazioni - Contestualità con l'approvazione del piano - Non è richiesta.**

*Non è necessario il consenso dell'amministrazione proprietaria di un bene patrimoniale indisponibile per legittimare una variante a piano regolatore generale comunale che preveda una destinazione di detto bene diversa da quella per la quale esso risulta vincolato, trattandosi di una astratta previsione urbanistica che non comporta l'espropriazione, ma si limita a prevederne la futura possibilità, da concretarsi peraltro con l'adozione di altri successivi provvedimenti (1).*

*Non è richiesto il preventivo esame, da parte del consiglio comunale interessato, ai fini della reiezione da parte della Regione di una opposizione avverso la variante di un piano regolatore comunale che abbia inciso sulla destinazione di un bene patrimoniale indisponibile dello Stato, qualora trattasi di opposizione non formulata ai sensi e nelle forme previste dagli artt. 9 e 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (2).*

*Non essendo richiesta necessaria contestualità della predisposizione del piano finanziario di massima ex art. 30 legge 17 agosto 1942, n. 1150, e delle spese occorrenti per gli espropri e le necessarie sistemazioni rispetto all'approvazione del piano regolatore generale e alle varianti ad esso, la previsione di massima può essere predisposta anche successivamente, e cioè al momento della effettiva espropriazione (3).*

---

(1-3) Cfr. Sez. IV, 29 aprile 1977, n. 439, in *Il Consiglio di Stato*, 1977, I, 565; Sez. VI, 9 giugno 1978, n. 737, *ivi*, 1978, I, 1186.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 18 dicembre 1979, n. 1195 - *Pres. Santamiello - Est. Grassi - Prefetto di Roma ed altro (avv. Stato Onufrio) c. Pallotta (avv. Cervati) - Appello avverso dec. T.A.R. Lazio, I Sez. 1° febbraio 1978, n. 143.*

**Combattenti e reduci - Qualità di deportato civile - Riconoscimento - Diniego - Onere probatorio dell'interessato - Limiti - Effetti.**

*Non incombe sull'interessato al riconoscimento della qualità di deportato civile un onere probatorio rigorosamente inteso, né il compito dell'amministrazione può essere circoscritto all'esame della rilevanza delle prove fornite dall'interessato, essendo invece compito specifico della stessa amministrazione, ogni qualvolta ricorrono i presupposti del fumus boni iuris, effettuare gli opportuni accertamenti per valutare appieno la eventuale fondatezza della domanda; conseguentemente va dichiarata la illegittimità di un provvedimento prefettizio di diniego di riconoscimento di detta qualifica, basato sul rifiuto di prendere in considerazione la documentazione fornita dal richiedente, documentazione dalla quale emerge comunque un utile principio di prova, quali ad esempio gli atti di notorietà rilasciati da soggetti che hanno dichiarato di essere stati diretti partecipanti e testimoni dei fatti riguardanti il richiedente (1).*

---

(1) Cfr. in termini Cons. Stato, Sez. IV, 1° luglio 1977, n. 657, in *Il Consiglio di Stato*, 1977, I, 1122; Parere Cons. Stato n. 1817 dell'11 dicembre 1974; *ivi*, 1975, II, 1297; T.A.R. Lazio, Sez. staccata di Latina, 18 aprile 1980, in ricorso Francese c. Prefetto di Frosinone, in via di pubblicazione, nella quale ultima si chiarisce espressamente che, ove non si ritenesse sussistente l'obbligo per l'amministrazione di esaminare gli elementi di prova forniti dall'interessato e di compiere seri e diligenti accertamenti volti a reperire obiettivi dati di riscontro dei fatti indicati, ci si porrebbe in contrasto con i principi generali del sistema probatorio, con la ulteriore conseguenza di rendere quasi sempre impossibile per i soggetti interessati ottenere il riconoscimento della qualifica di deportato civile, poiché l'onere di documentazione ben difficilmente potrebbe essere assolto data la particolare situazione di occupazione bellica esistente all'epoca dei fatti, il lungo tempo trascorso e l'inesistenza, nella maggior parte dei casi, di documentazione coeva agli elementi da provare.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 18 dicembre 1979, n. 1198 - *Pres. Mezzanotte - Est. Imperatrice - Arace (avv. Abbamonte) c. Ministero interno (avv. Stato Vittoria) e Sciuba e altri (n.c.).*

**Impiego pubblico - Promozioni - Scrutini per merito comparativo - Rinnovazione - Giudizi relativi agli scrutinati non ricorrenti - Conservazione da parte dell'amministrazione - Illegittimità.**

**Impiego pubblico - Provvedimenti emanati su presupposti erronei o viziati - Annullamento in sede giurisdizionale - Necessità di non adottare provvedimenti contraddittori con il principio di coerenza dell'azione amministrativa - Fattispecie in tema di rinnovazione di scrutinio per merito comparativo, annullato in sede giurisdizionale - Preclusione alla rinnovazione del punteggio dei soli ricorrenti - Effetti.**

**Impiego pubblico - Promozioni - Promozioni per merito comparativo - Annullamento del relativo procedimento in sede giurisdizionale - Rinnovazione - Riferimento ai criteri di massima in precedenza adottati - Legittimità - Sussiste.**

*Ove intervenga l'annullamento giurisdizionale di un procedimento di promozione di pubblici impiegati per merito comparativo, deve ritenersi illegittimo l'operato dell'amministrazione che, in sede di rinnovazione, lasci del tutto invariati i giudizi relativi agli scrutinati che non abbiano proposto ricorso, sia pure con nuova, formale formulazione, e provveda invece a variare numericamente solo i giudizi degli scrutinati che avevano proposto ricorso, senza peraltro che tale variazione comporti alcun mutamento del risultato comparativo (1).*

*Poiché tutti gli atti della pubblica amministrazione sono assistiti dalla presunzione di legittimità fintantoché essi sono tenuti in vita, l'attività successiva di quest'ultima non può che svolgersi in coerenza con i suoi atti di cui non si sia ritenuto di promuovere l'annullamento d'ufficio, in mancanza di impugnazione di parte; di tal che la stessa p.a. è tenuta a non adottare altri provvedimenti contraddittori con i precedenti non annullati, quale che sia la loro rispettiva autonomia nei distinti procedimenti di cui sono parti: conseguentemente il Consiglio di amministrazione non può, in uno scrutinio annullato ed ancor meno in quello rinnovato, rettificare gli elementi di valutazione ai fini di una promozione per merito comparativo, rispetto a come essi erano stati qualificati nello scrutinio immediatamente precedente, desumendone quindi un punteggio di gran lunga inferiore in danno del ricorrente, e ciò particolarmente nell'ipotesi in cui non risulti che agli elementi di giudizio in precedenza valutati si siano aggiunti elementi sopravvenuti, meno favorevoli all'interessato (2).*

*In sede di rinnovazione di un procedimento di scrutinio per merito comparativo possono essere richiamati i criteri di massima che non risultino travolti dal giudizio di annullamento e che non debbono quindi essere rinnovati, mantenendo di contra ferma la loro determinazione prioritaria (3).*

---

(1-3) Sulla promozione per merito comparativo in tema di pubblico impiego cfr. Sez. VI, 23 marzo 1979, n. 182, in questa *Rassegna*, 1979, I, 716 e giurisprudenza ivi richiamata.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 7 dicembre 1979, n. 848 - *Pres. Laschena - Est. Maffezzoni - Comitato interministeriale prezzi (avv. Stato D'Amato) c. Comune di Rapallo (avv. Raggi) e Soc. Tirrenia Gas e altri (n.c.) - Regolamento di competenza.*

**Competenza civile - Impugnativa di atti connessi - Competenza del T.A.R. del Lazio - Atto generale e atto applicativo - Annullamento dell'atto generale - Domanda proposta in via subordinata - Non sposta la competenza esclusiva del T.A.R. del Lazio.**

*Anche nel caso in cui la richiesta di annullamento di un atto di contenuto generale sia proposta in sede di ricorso giurisdizionale amministrativo solo in via subordinata, e beninteso qualora tale atto abbia efficacia su tutto il territorio nazionale e risulti emanato da un organo dell'amministrazione centrale dello Stato ai sensi dell'art. 3 terzo comma della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, sussiste la competenza esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in considerazione della irrilevanza della circostanza che la domanda stessa sia proposta in via subordinata, stante la preclusione, in sede di giudizio per regolamento di competenza, ad accertare e prevedere se la domanda stessa risulterà o meno sottratta alla decisione finale del giudice amministrativo (1)).*

---

(1) Decisione pienamente da condividere in quanto fa esatta applicazione, con specifico riferimento alla domanda subordinata, dei principi fissati da una pacifica giurisprudenza in tema di competenza del T.A.R. del Lazio (cfr. in termini Sez. IV, 7 dicembre 1979, n. 1132, in *Il Consiglio di Stato*, 1979, I, 1770; Sez. VI, 7 marzo 1978, n. 322 e 17 marzo 1978, n. 374, entrambe in questa *Rassegna*, 1978, I, 586-587 e giurisprudenza ivi richiamata; Sez. VI, 30 ottobre 1979, n. 748 in *Il Consiglio di Stato*, 1979, I, 1485; Sez. VI, 14 dicembre 1979, n. 900, *ivi*, 1979, I, 1859).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 14 dicembre 1979, n. 886 - *Pres. Anelli - Est. Virgilio - Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Marzano) e Soc. de Bartolomeis (avv. Mereu) c. A.J.P.P.A. (avv. Cervati), S.A.G.E.C.O. (avv. Aula), Pontello (avv. Capaccioli e Spada), Consorzio I.A.T.O. (avv. Fortini e Rossini), Soc. Siderbeton (avv. Melpignano), Impresa Molinari (avv. Giordano), Azienda municipalizzata acquedotto di Palermo (avv. Fornario) - Appello avverso dec. T.A.R. Lazio, III Sez., 31 ottobre 1977, n. 630.*

**Contratti - Appalto-concorso - Interesse all'impugnazione dell'atto di aggiudicazione - Presupposti - Limiti - Effetti.**

**Contratti - Appalto-concorso - Omessa presentazione di documenti - Esclusione - Rilevanza del documento ai fini della valutazione delle offerte - Legittimità dell'esclusione - Sussiste.**



**Contratti - Appalto-concorso - Procedimento di aggiudicazione - Fasi - Scelta del progetto ed esame del progetto scelto - Potere di introdurre modifiche o varianti - Individuazione del relativo momento.**

*In considerazione della irrilevanza dell'elemento prezzo nel sistema dell'appalto-concorso ai fini della scelta del contraente, deve ritenersi titolare dell'interesse a richiedere l'annullamento della aggiudicazione anche il concorrente che lamenti vizi del procedimento relativo e la cui offerta sia superiore a quella presentata dall'aggiudicatario: ciò in quanto, fra l'altro, ove si addivenga alla rinnovazione della procedura, nulla esclude che anche l'offerta maggiore sia presa in considerazione congiuntamente a tutte le altre presentate dai partecipanti all'appalto-concorso (1).*

*Ove manchi una esplicita norma del bando per un appalto-concorso, deve essere considerata legittima, in sede di procedimento per l'aggiudicazione del contratto pubblico, l'esclusione di uno dei concorrenti disposta dalla Commissione giudicatrice per omessa presentazione di documenti rilevanti ai fini della valutazione delle offerte (2).*

*La procedura di aggiudicazione di un appalto-concorso è caratterizzata da due fasi distinte: a) quella che si conclude con la scelta del progetto e che, riferendosi alla valutazione delle offerte in comparazione fra loro, è caratterizzata dal principio della par condicio; b) quella relativa all'esame del progetto prescelto da parte dei competenti organi tecnici dell'amministrazione, destinata a concludersi con la stipulazione del contratto; tale seconda fase è caratterizzata dalla esigenza di assicurare la migliore rispondenza del progetto alle finalità dell'opera pubblica da realizzare e pertanto in tale fase ben può la p.a. esercitare il potere di apportare modifiche o varianti al progetto stesso.*

---

(1-2) Sulla legittimità dell'esclusione in relazione alla rilevanza dei documenti mancanti cfr. in termini Sez. VI, 11 marzo 1976, n. 452, in *Il Consiglio di Stato*, 1976, I, 340.

Sulla inesistenza di un interesse immediato alla impugnazione del criterio adottato dall'amministrazione per la scelta di uno o di altro tipo di procedimento per la selezione del contraente cfr. Sez. IV, 4 maggio 1979, n. 300, in questa *Rassegna*, 1979, I, 713.

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 14 dicembre 1979, n. 889 - Pres. Anelli - Est. Virgilio - Sensi (avv. Guarino) c. Ministero pubblica istruzione (avv. Stato Gargiulo).**

**Demanio - Beni culturali - Cose di interesse artistico - Vincolo ex art. 2, legge 1 giugno 1939, n. 1089 - Notificazione - Natura - Effetti.**

**Demanio - Beni culturali - Cose di interesse artistico - Trasferimento della proprietà - Obbligo di denuncia - Notifica nulla del vincolo ex legge 1089/1939 - Inesistenza dell'obbligo.**

*L'art. 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, sottopone alla disciplina di tutela delle cose di interesse artistico anche i beni di proprietà privata, mobili e immobili, che siano stati dichiarati di interesse particolarmente importante e, come tali, abbiano formato oggetto di notificazione in forma amministrativa; detta notificazione rientra come elemento costitutivo nella fattispecie procedimentale di imposizione del vincolo, con la conseguenza che, in difetto di essa, non sorgono i vari vincoli previsti dalla legge, ivi compresi quelli ex artt. 9, 11, 12, 14, 15 e 17 della citata legge 1089 (1).*

**(1-4) Cognizione legale è conoscenza effettiva del vincolo di notificazione di cose di interesse storico artistico.**

La prima decisione in rassegna afferma perentoriamente in motivazione che «...dalla qualità di comproprietario del bene (storico artistico) non deriva la legittimazione alla ricezione delle notifiche stabilite in via generale dall'articolo 139 cod. proc. civ. e, per le forme in via amministrativa, dagli artt. 3 e sgg. r.d. 17 agosto 1907, n. 642».

Ben diversa ampiezza attribuisce alle forme di notifica previste dall'art. 139 cod. proc. civ., in relazione, al vincolo ex art. 3, legge 1° giugno 1939, n. 1089, la seconda decisione massimata.

E invero ci sembra quest'ultima ben più aderente alla *ratio* peculiare della speciale normativa in considerazione.

Intanto, anche il comproprietario del bene da vincolare non solo può, ma deve essere ritenuto uno dei possibili destinatari della notifica. La giurisprudenza formatasi anche in tema di art. 6 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, in materia di tutela paesaggistica (cfr. ad es. Cons. Stato, Sez. IV, 9 dicembre 1975, n. 1197, in *Il Consiglio di Stato*, 1975, I, 1316) ha precisato che per la notificazione della dichiarazione ex art. 6 citato vale esclusivamente la cognizione legale che meglio corrisponde, rispetto alla conoscenza effettiva, alla esigenza ispiratrice della normativa (identica sia in tema di tutela paesaggistica che storico-artistica) di certezza obiettiva circa l'operatività del vincolo.

Nel caso che ha formato oggetto di esame della decisione n. 889 si verteva in tema di immobili, e più precisamente di terreni vincolati in ragione del loro interesse archeologico in quanto nel sottosuolo risultavano contenuti resti di una necropoli etrusca; i relativi decreti ministeriali erano stati notificati ad uno dei comproprietari pro indiviso e all'amministratore dei terreni, procuratore speciale di uno dei comproprietari nella vendita della rispettiva quota.

Che il comproprietario pro indiviso non debba essere ritenuto legittimo a ricevere le notifiche ex art. 139 cod. proc. civ. è conclusione che può lasciare fortemente perplessi, ma che comunque non rileva in maniera determinante; da tale premessa peraltro non può scaturire anche la conseguenza di ritenere che, sia pure limitatamente alla propria quota, il vincolo al medesimo comproprietario notificato non abbia prodotto interi gli effetti che al vincolo sono propri, ivi compreso, in particolare, quello di obbligare il comproprietario alla denuncia di eventuali alienazioni con la conseguente possibilità per l'amministrazione di esercitare il diritto di prelazione previsto per legge.

Sembra peraltro la stessa formulazione normativa dell'art. 3 della legge 1089/1939 idonea a confermare che il legislatore non ha affatto attribuito valore

*Premesso che dalla qualità di comproprietario di un bene di interesse storico artistico non deriva la legittimazione alla ricezione delle notifiche stabilite in via generale dall'art. 139 cod. proc. civ. e, per le forme in via amministrativa, dagli artt. 3 e ss. r.d. 17 agosto 1907, n. 642, in caso di omissione o nullità della notificazione del vincolo ex art. 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 non incombono sul proprietario del bene i vari vincoli e obblighi che la legge ricollega al vincolo, ivi compreso l'obbligo previsto dagli artt. 30 e ss. di denuncia di trasferimento della proprietà del bene stesso ai fini dell'eventuale esercizio del diritto di prelazione da parte dell'amministrazione (2).*

determinante alla cognizione legale, come invece parrebbe ritenuto nella motivazione della decisione n. 889: quale è infatti la ragione di considerare garantita la certezza obiettiva circa l'operatività piena del vincolo ove questo risulti in ipotesi notificato al solo detentore occasionale del bene? Si pensi ad esempio al conduttore del fondo: niun dubbio che la notifica effettuata a tale soggetto risulti valida ed efficace pienamente, a tutti gli effetti (cfr. in termini CANTUCCI, *La tutela giuridica delle cose d'interesse artistico e storico*, Padova, 1953, 345 e sgg.; CAPACCIOLI, *Sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico*, Milano, 1962, 11 e sgg.; ALIBRANDI-FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 1978, 231 e sgg.; in particolare nell'ultima opera citata si chiarisce espressamente che «...la circostanza che il legislatore, senza espressamente prevedere un atto di riconoscimento dell'interesse pubblico qualificato delle cose in questione, abbia tuttavia, col prevedere la notificazione, presupposto attraverso questa un atto di tal fatta, non autorizza a ritenere che nel sistema della legge, per metatesi concettuale, nella notificazione si identifichi lo stesso atto di riconoscimento dell'interesse artistico e storico qualificato»; cfr. anche Cons. Stato, Sez. VI, 11 maggio 1960, n. 319, in *Foro Amm.vo*, 1960, I, 583), e ciò indipendentemente dalla circostanza che il conduttore abbia o meno comunicato al proprietario l'avvenuta imposizione del vincolo; di tal che il proprietario, ove non sia stato avvertito, non sarà in condizione di conoscere della esistenza del vincolo che grava sul suo bene (la notifica del vincolo è del tutto regolare anche se effettuata a mani del detentore del fondo *invito domino*, come riconosciuto espressamente in dottrina: cfr. ALIBRANDI-FERRI, *op. cit.*, 236): non per questo però egli potrà sottrarsi e all'obbligo della denuncia preventiva all'amministrazione di eventuali alienazioni, e alla soggezione all'eventuale esercizio del diritto di prelazione ex art. 31 legge 1089 (qualora l'alienazione sia a titolo oneroso), e, infine, agli automatici effetti ex art. 61 stessa legge (nullità di pieno diritto delle alienazioni) in caso di violazione dell'obbligo della denuncia.

Se dunque in tali limiti va ritenuta la efficacia della cognizione legale del vincolo, appare evidente che l'ampiezza dei poteri di intervento dell'amministrazione non può essere minimamente posta in discussione: ecco perché — e del tutto rettamente — la seconda decisione che si annota (n. 73/80) considera legittima la notificazione anche se effettuata a mani addirittura non dell'esecutore testamentario, ma del rappresentante dell'esecutore testamentario, con piena, conseguenziale efficacia anche in tale ipotesi nei confronti degli eredi proprietari. E, si badi bene, nella fattispecie trattata nella decisione n. 73 si versava in tema di beni mobili, laddove nella decisione 889, trattandosi di immobili, un ulteriore conforto alla esattezza delle valutazioni dell'amministrazione (che riteneva di aver bene notificato il vincolo a un comproprietario e all'amministrazione dei terreni *de quibus*) viene offerto anche, sia pure indi-

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 25 gennaio 1980, n. 73 - Pres. Daniele - Est. Berruti - Collin (avv. Boniello) c. Provincia di Bolzano (avv. Stato Favara).

**Demanio - Beni culturali - Cose di interesse artistico - Vincolo ex art. 2 legge 1° giugno 1939, n. 1089 - Notificazione - Forma - Effetti.**

**Demanio - Beni culturali - Cose di interesse artistico - Vincolo ex art. 2 legge 1° giugno 1939, n. 1089 - Legittimazione passiva - Individuazione - Possibilità di notifica all'esecutore testamentario - Sussiste.**

*Trova applicazione, ai fini della notificazione del vincolo di interesse particolarmente importante ex art. 2 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, l'art. 139 cod. proc. civ. con riferimento alle prescrizioni di cui all'art. 53 del r.d. 30 gennaio 1913, n. 363, espressamente richiamato dall'art. 73 della citata legge 1089, essendo le forme ivi previste idonee a conseguire la legale comunicazione del provvedimento da parte del destinatario (3).*

rettamente, dalla circostanza che l'amministrazione aveva ottemperato alla prescrizione di cui all'ultimo comma dell'art. 2, legge 1089/1939, che impone la trascrizione del vincolo di notifica nei registri della conservatoria delle ipoteche, trascrizione che — come è noto — ha carattere di pubblicità notizia; essa cioè non è rilevante in ordine alla efficacia del vincolo, efficacia che sussisterebbe anche verso i terzi aventi causa, indipendentemente dalla trascrizione medesima (cfr. PESCATORE, *Efficacia della trascrizione della notifica di particolare interesse artistico relativa a beni immobili*, in *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1944, 352); ferma tale specifica natura, non può peraltro trascurarsi la rilevanza che la presenza di siffatta, ulteriore garanzia riveste ai fini della esatta individuazione della *ratio* della normativa in considerazione, volta evidentemente a garantire — quanto più possibile — l'amministrazione dalle malizie che il privato può porre e pone in essere per sottrarsi alle conseguenze dell'imposizione del vincolo: la trascrizione del vincolo, infatti, rende irrilevanti le vicende della proprietà del bene, i passaggi successivi da uno a più proprietari, gli eventuali conferimenti del bene in società di comodo, l'alienazione successiva da parte della società a terzi che adducano l'ignoranza (inesistente sul piano giuridico) del vincolo in quanto, in ipotesi, non rivelata dal dante causa più o meno occulto.

La conclusione non può essere diversa ove si abbia presente la natura reale del vincolo: esso segue il bene e la nullità delle alienazioni fatte all'insaputa dell'amministrazione ne costituisce conseguenza automatica, ineluttabile, collegata come essa è alla prioritaria esigenza della effettiva protezione del bene, esigenza di fronte alla quale le posizioni soggettive individuali non possono che essere collocate in linea subordinata.

L'esclusione della natura ricettizia dell'atto di notificazione del vincolo di tutela storico artistica giustifica altresì l'opinione, recepita in sede giurisprudenziale (cfr. ad es. Sez. IV, 28 settembre 1967, n. 430, in *Foro Amm.vo*, 1967, I, 2, 1265; in dottrina SANDULLI, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private di interesse artistico e storico qualificate*, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, 1954, 1029 e sgg.), secondo cui alla notifica va attribuita una efficacia

Con riferimento alla previsione di cui all'art. 3 della legge 1° giugno 1939, n. 1089 (che comprende fra i possibili notificatari del provvedimento di vincolo di interesse storico artistico indistintamente i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo del bene), va ritenuto che il legislatore abbia accolto il principio della notificazione unica nei confronti del soggetto che all'epoca della notifica risulti avere un potere anche solo di fatto sul bene, senza necessità di indagine sulla esistenza eventuale di altri soggetti investiti di poteri diversi e peggiori; conseguentemente anche al soggetto investito di semplici poteri di amministrazione e possesso di beni compresi in un asse ereditario (quale, ad esempio, il rappresentante dell'esecutore testamentario) legittimamente può essere eseguita la notificazione del vincolo che sarà quindi riferibile alla sfera giuridica dell'esecutore ed efficace nei confronti degli eredi proprietari, senza alcun obbligo di notificazione anche nei confronti di questi ultimi (4).

che supera gli stessi soggetti che hanno attuali rapporti di fatto o di diritto con la cosa; con l'ulteriore, importantissima conseguenza che, nel caso di trasferimento *mortis causa* di cose di interesse storico e artistico vincolate al *de cuius* in vita, dovrà ritenersi sufficiente a vincolare gli eredi al rispetto della normativa di tutela la mera comunicazione — effettuata da parte dei competenti organi, anche periferici, dell'amministrazione dei beni culturali e ambientali nelle forme e con le modalità previste dall'art. 53 del r.d. 30 gennaio 1913, n. 363, espressamente richiamate dall'art. 73 della legge 1089/1939, e cioè anche con semplice lettera raccomandata con ricevuta di ritorno — che quei determinati beni (mobili o immobili) compresi nell'asse ereditario sono stati oggetto di vincolo di notifica di interesse particolarmente importante, vincolo del quale sarà sufficiente indicare gli estremi: tale comunicazione, se costituisce mezzo sufficiente a responsabilizzare gli eredi circa gli obblighi connessi alla detenzione di beni vincolati, non rappresenta comunque anche mezzo necessario a tal fine, posto che l'art. 30 della legge 1089 al secondo comma impone *ex lege* un obbligo per gli eredi, prescindendo in maniera chiara da ogni esigenza di preventivo rinnovo di notifica ai medesimi dei vincoli a suo tempo imposti al *de cuius*: il che costituisce una indubbia conferma di quanto sopra si è sostenuto circa la effettiva ampiezza della efficacia del vincolo indipendentemente e al di là della cognizione legale strettamente intesa con riferimento ai notificatari formali del medesimo.

Su particolari aspetti del vincolo di notifica (anche di terreni agricoli, sotto i quali risulti accertata l'esistenza di reperti archeologici) nonché del diritto di prelazione *ex lege* 1089/1939 ricordiamo in giurisprudenza: Cass., 26 giugno 1956, n. 2291, in *Giur. It.*, 1957, I, 1, 285; Cass., 21 agosto 1962, n. 2613, in *Giust. Civ. Mass.*, 1962, 1241; Sez. IV, 4 marzo 1964, n. 199, in *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 525, C.si. 30 aprile 1966, n. 370, *ivi*, 1966, I, 841; Sez. IV, 22 novembre 1967, n. 632, *ivi*, 1967, I, 2207; Sez. VI, 27 ottobre 1970, n. 701, *ivi*, 1970, I, 1781; Sez. IV, 7 luglio 1972, n. 659, *ivi*, 1972, I, 1320; Sez. IV, 18 dicembre 1973, n. 1253, *ivi*, 1973, I, 1846; Sez. IV, 18 gennaio 1977, n. 1, *ivi*, 1977, I, 1 (e in questa *Rassegna*, 1977, I, 555 con nota di commento); Sez. VI, 15 febbraio 1977, n. 96, *ivi*, 1977, I, 220.

RAFFAELE TAMIOZZO

## GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 gennaio 1979, n. 562 - Pres. Iannuzzi - Est. Lipari - P.M. Raja (conf.) - Arduini c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Marzano).

**Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Diritti di prelievo - Giorno dell'importazione - Definizione in base ai regolamenti comunitari - Norme nazionali sui dazi doganali - Irrilevanza.**

(Reg. Consiglio C.E.E. 5 febbraio 1964, n. 14 e 4 aprile 1962, n. 19; d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723, disp. preliminari art. 6).

**Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Diritti di prelievo - Natura - Disciplina normativa.**

*Ai fini della liquidazione dei diritti di prelievo comunitari, il « giorno dell'importazione », da determinare secondo le norme regolamentari del Consiglio della C.E.E., è quello in cui la dichiarazione della merce viene accettata dagli Uffici doganali, e questa regola, contenuta in alcuni regolamenti di determinati settori (cereali e carni suine) ha portata generale ed è applicabile anche nei settori (nella specie carni bovine) nei quali il regolamento nulla dispone espressamente. Ai fini della individuazione del giorno dell'importazione è irrilevante la norma dell'art. 6 delle disposizioni preliminari alla tariffa doganale approvata con d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723 (1).*

*I diritti di prelievo previsti dai regolamenti della Comunità Economica Europea, in sostituzione dei dazi doganali di importazione ed esportazione, sono disciplinati dai regolamenti comunitari che li autorizzano,*

---

(1-2) Sull'argomento della prima massima sono intervenute numerose pronuncie tutte conformi (nn. 639, 936, 748, 1214 tutte del 1979) a conferma di un principio ormai consolidato (da ultimo Cass., 7 novembre 1978, n. 5068, in questa *Rassegna*, 1979, I, 211). La sentenza che si commenta offre una motivazione più ampia sulla quale può proporsi qualche osservazione.

Nulla da osservare sul punto che la fonte normativa dei diritti di prelievo è il Regolamento del Consiglio della C.E.E. e di conseguenza sul valore vincolante dell'interpretazione data al regolamento dalla Corte di Giustizia. Del pari ineccepibile la estensione della regola contenuta in un regolamento di settore e del relativo giudicato all'intera materia dei diritti di prelievo.

Eccessivamente assoluta e generalizzata sembra invece l'affermazione che i diritti di prelievo non sono soggetti alle norme sui dazi doganali, salvo espresso richiamo. La questione non è nuova.

Come è noto, il nuovo t.u. sulle leggi doganali (d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43) comprende all'art. 34 fra i diritti doganali « i prelievi e le altre imposizioni

*oltretché dalle norme statuali per il coordinamento dei regolamenti medesimi, ma non anche, salvo espresso richiamo, delle norme sui dazi doganali (2).*

(*omissis*) 1. — Ai sensi dell'art. 6, n. 1, delle disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali d'importazione, approvata con d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723, « i dazi si applicano secondo l'aliquota vigente alla data in cui è accettata dalla dogana la dichiarazione di importazione », « salvo quanto disposto nei punti successivi », ed il punto 2 del medesimo art. 6 stabilisce « Quando, dopo la data indicata nel precedente punto 1, interviene una variazione del dazio, l'importatore può chiedere l'applicazione del dazio più favorevole, purché la merce non sia stata già lasciata alla libera disponibilità dell'importatore stesso ».

Si è discusso nella presente causa della interpretazione del citato art. 6, n. 2, — nel presupposto della sua assunzione quale regola del decidere — per stabilire se la richiesta di applicazione del dazio più favorevole, nel silenzio della legge, possa effettuarsi con piena libertà di forme, e quindi anche oralmente, o debba rivestire necessariamente la forma scritta.

Al problema i giudici di primo e secondo grado hanno dato soluzioni antitetiche.

Con il primo mezzo del ricorso il contribuente dissente dalle conclusioni raggiunte dalla Corte d'appello e sostiene, lamentando la violazione dell'art. 6 n. 2, cit., e l'insufficienza e contraddittorietà della motivazione, che in forza del principio generale della libertà della forma, non derogato nel caso della disciplina del procedimento doganale, deve ritenersi valida la richiesta orale di applicazione del regime tributario più favorevole per il contributo in vigore alla data dello sdoganamento.

Con il secondo motivo, lamentando la violazione dell'art. 6, cit., si deduce che tale norma non è applicabile nella specie, trattandosi di un

---

all'importazione o all'esportazione previsti dai regolamenti comunitari e dalle relative norme di applicazione» e dispone all'art. 35 che i diritti di confine « sono applicati e riscossi secondo le disposizioni... dei regolamenti comunitari e relative norme di applicazione ». Se i diritti di prelievo hanno la loro fonte di imposizione nella norma comunitaria, soggetto attivo del tributo è lo Stato nazionale che per l'accertamento e la riscossione esercita i poteri secondo le norme della sua legislazione. È noto, infatti che l'evasione dai diritti di prelievo è punita come reato di contrabbando dallo Stato italiano secondo le norme doganali, come pure spetta esclusivamente allo stato nazionale la giurisdizione in materia (anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia è pacifica sul punto: 4 aprile 1974 nelle cause 178, 179 e 180/1973, in questa *Rassegna*, 1974, I, 589 e 5 maggio 1977 nella causa 110/76, *ivi*, 1977, I, 615). In sostanza i diritti comunitari sono dei tributi formalmente nazionali imposti con norma comunitaria. È pertanto inevitabile una sovrapposizione di norme comunitarie e di norme interne. La questione è stata esaminata anche in sede

prelievo comunitario e non di un dazio doganale in senso proprio e venendo in considerazione la disciplina comunitaria, giusta la quale, ai fini dell'applicazione dei prelievi, occorre avere riguardo unicamente al giorno in cui la merce viene messa definitivamente in libera pratica in Italia (e cioè al giorno dell'effettuato sdoganamento).

Infine, nel terzo mezzo, si afferma che la disposizione dell'art. 6, n. 2, se venisse interpretata così come l'hanno intesa i giudici genovesi con riguardo ai prelievi comunitari dovrebbe ritenersi incostituzionale, per violazione degli artt. 11 e 76 Cost., poiché da un lato l'ordinamento comunitario prescrive che ai fini del prelievo occorre avere riguardo solo alla data dello sdoganamento, e dall'altro la legge di delega (1° febbraio 1965, n. 13) imponeva al Governo la rigorosa applicazione della disciplina comunitaria.

2. — In ordine logico va perliminariamente esaminato il secondo motivo.

Se infatti dovesse ritenersi, come il Collegio ritiene, che la disposizione dell'art. 6, n. 1, delle disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali di importazione, approvati con d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723, non si applica ai prelievi comunitari, il centro focale della causa si sposta sulla interpretazione dei regolamenti CEE e non importa più stabilire se il suddetto art. 6, n. 1, sia suscettibile di una lettura che nella fattispecie porterebbe, per altra via, al medesimo risultato pratico.

Ed una volta esclusa l'incidenza dell'art. 6, n. 1, cit., sulla materia dei prelievi comunitari resta assorbito con il secondo, anche il terzo motivo con il quale si deduce l'incostituzionalità della interpretazione che la Corte d'appello ne aveva dato.

Ritiene il Collegio, uniformandosi all'orientamento giurisprudenziale già espresso in precedenza, che il secondo motivo muova da una esatta impostazione laddove assume che la chiave di soluzione della controversia

---

costituzionale con le sentenze 27 dicembre 1973, n. 183 e 30 ottobre 1975, n. 232, *ivi*, 1974, I, 57 e 1975, I, 812.

In via generale può dirsi che la norma comunitaria concerne la sostanza dell'imposizione e quella nazionale l'esercizio delle potestà formali, amministrative e giurisdizionali, ma non sempre, come nel caso di specie, è agevole questa separazione che poi non sempre è osservata dalle norme.

E ormai assolutamente pacifico che le norme comunitarie, in ogni materia, hanno efficacia immediata ed automatica nell'ordinamento nazionale e creano direttamente diritti soggettivi a favore dei singoli, senza condizione di compatibilità con il diritto interno sul quale prevalgono e senza necessità di intervento legislativo nazionale di ricezione. Di conseguenza di fronte alla norma del regolamento comunitario che riferisce espressamente il prelievo al giorno dell'importazione non può sicuramente aver rilevanza la norma nazionale, anche se si verte in materia piuttosto procedimentale che sostanziale.

Ma da ciò sembra eccessiva l'illazione che i diritti di prelievo non sono disciplinati dalle norme sui dazi doganali, *salvo espresso richiamo* (dal che



debba trarsi esclusivamente dalle norme comunitarie in materia di prelievi, ma che tale mutamento di prospettiva giuridica non giovi all'importatore dovendosi intendere alla stregua del diritto comunitario, così come vincolativamente interpretato dalla Corte di giustizia delle comunità europee, per « giorno dell'importazione » cui avere riferimento ai fini dell'applicazione del prelievo, « quello in cui la dichiarazione di importazione della merce viene accettata dagli uffici doganali » (disattendendo l'opposto orientamento espresso da questo Supremo Collegio che l'aveva fatto coincidere con la data dello sdoganamento; Cass., 4004/75) ed essendo pacifico in causa che la modificazione tariffaria intervenne ad accettazione doganale avvenuta.

Pertanto il motivo deve essere respinto restando stabilito che anche per lo specifico prelievo sulle carni bovine, esclusa l'applicabilità dell'art. 6, cit., della legge nazionale (con conseguente assorbimento dei motivi secondo e terzo che attengono alla esegesi della predetta norma), alla stregua del diritto comunitario, occorre fare riferimento all'aliquota vigente alla data di accettazione della dichiarazione di importazione, senza che rilevino i mutamenti eventualmente intervenuti nella misura dell'aliquota medesima in pendenza del procedimento doganale che si conclude con lo sdoganamento.

L'Avvocatura dello Stato ha obiettato nel controricorso che la censura in esame dovrebbe essere dichiarata inammissibile, perché relativa a questione nuova, proposta solo nella comparsa conclusionale del giudizio di secondo grado, e non deducibile come tale, per la prima volta in sede di legittimità; e sostiene che nel merito l'assunto della distinzione tra dazi e prelievi non ha giuridico fondamento. Ma l'obiezione non ha consistenza poiché la tesi dell'applicabilità della disciplina comunitaria (e non di quella sui dazi doganali) non può dirsi tardivamente dedotta. Ed

---

discenderebbe l'illegittimità delle norme sopra ricordate degli artt. 34 e 35 del t.u.); parrebbe piuttosto corretta l'affermazione opposta che ai diritti di prelievo si applicano le norme nazionali, *se non derogate dai regolamenti comunitari e con questi non incompatibili*. Ed infatti, anche nel caso di specie, sarebbe pur sempre necessario ricorrere alle norme nazionali (vi si accenna nell'ultima parte della sentenza) per la nozione di accettazione della dichiarazione, per verificare i requisiti di validità e di forma, il momento del perfezionamento ecc.

È bensì vero che nella sentenza si accenna alla possibilità che la legge doganale, ma non anche la tariffa, integri le lacune della normativa comunitaria. Non è però a parlarsi di (eccezionali) lacune bensì di ordinaria e voluta duplicità di normazione a due diversi livelli, giacché la norma comunitaria presuppone la norma nazionale come normalmente (e necessariamente) operante ove non derogata. E poi evidente che se la vera e propria tariffa dei dazi doganali non può trovare applicazione per i diritti di prelievo che sono tutt'altro tributo, sia le disposizioni preliminari sia anche altre norme della tariffa (quali le classificazioni merciologiche) diverse dalla cifra del tributo doganale,

infatti la stessa amministrazione nella memoria e nella discussione orale ha richiamato la sopravvenuta decisione interpretativa 15 giugno 1976 della Corte di giustizia che risolve il problema, nel presupposto dell'applicabilità della specie del diritto comunitario, in senso ad essa favorevole, ricordando che della questione la Sezione ha già avuto occasione di occuparsi.

Come è noto nel processo di cassazione il controllo di legittimità non può estendersi alla risoluzione di nuove questioni di diritto e di temi di contestazione diversi da quelli proposti nel giudizio di merito, salvo si tratti di questioni rilevabili d'ufficio, ovvero — nell'ambito delle questioni trattate — di profili nuovi di diritto da considerarsi compresi nel dibattito perché fondati sugli stessi elementi di fatto già dedotti.

Orbene nel caso in esame prima ancora di procedere alla interpretazione della tariffa doganale occorre stabilire se effettivamente a tale disciplina normativa dovesse attingersi la *regula iuris* per decidere la lite, accertando se il diritto di prelievo in questione fosse o meno assimilabile ai dazi doganali e se quindi dovesse prevalere la disciplina comunitaria anche in ordine alla determinazione del concetto di giorno dell'importazione. In verità la causa risente del vizio di impostazione iniziale, essendosi focalizzata l'indagine sul problema interpretativo di una data norma prima ancora di stabilire se tale norma — dettata per i dazi doganali nazionali — fosse applicabile anche ai prelievi comunitari, e se quindi la determinazione del tributo dovesse effettuarsi alla stregua della tariffa o con riferimento ai principi del diritto comunitario.

E poiché era indubitabile, ed accertato in fatto, che si trattasse di prelievi comunitari, la individuazione delle norme applicabili restava riservata al giudice indipendentemente dalle deduzioni delle parti, ridotte, alla stregua del brocardo « *iura novit curia* » a mera sollecitazione ed indicazione per la esplicazione di poteri d'ufficio.

---

possono ben essere applicabili ai diritti di prelievo, sempre se compatibili con i regolamenti comunitari.

Sull'argomento specifico va precisato che con d.P.R. 22 settembre 1978, n. 695, è stato modificato l'art. 6 delle disposizioni preliminari alla tariffa doganale per adeguarlo, con espresso riferimento alla menzionata sentenza della Corte di Giustizia alla normativa comunitaria; la norma nazionale ha così acquisito, anche formalmente, carattere esecutivo e attuativo del regolamento comunitario. Alla modifica delle disposizioni preliminari è stata tuttavia data decorrenza dall'11 settembre 1976, cioè dalla data della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della C.E.E. della sentenza della Corte di Giustizia; ciò ha creato dubbi di compatibilità e già sul problema della decorrenza è intervenuta l'ordinanza della Corte di cassazione 16 marzo 1979, n. 107, che ha rimesso alla Corte di Giustizia la risoluzione della questione preliminare della determinazione degli effetti sui rapporti anteriori delle pronunce interpretative dei regolamenti e l'ordinanza della Corte di appello di Venezia 8 marzo 1979 che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale.

Non quindi sulla base di nuovi elementi di fatto e di una impostazione giuridica del tutto svincolata dal precedente tema della lite, ma nel solco del quesito dell'individuazione dell'ambito materiale e dei criteri temporali di applicazione della tariffa doganale andava considerato il richiamo alla normativa sui prelievi.

3. Ciò posto, restando superata l'eccezione di inammissibilità, la questione va ricondotta come esattamente osserva l'Avvocatura dello Stato, alla ricognizione del puntuale orientamento di questo S.C., il quale ha ripetutamente sottolineato che i cosiddetti *prelievi* comunitari, previsti dai regolamenti della comunità europea, in sostituzione dei dazi doganali di importazione ed esportazione, configurano una nuova categoria di diritti di confine, del tutto autonoma rispetto a quella dei dazi doganali, e quindi sono disciplinati dalle disposizioni dei regolamenti comunitari che li prevedono, ma non anche, salvo espresso richiamo dalle norme sui dazi doganali.

Per escludere l'analogia giuridica e funzionale tra prelievi comunitari e dazi doganali è sufficiente rilevare che tali diritti di prelievo sono stati introdotti, in sostituzione di dazi doganali in via di eliminazione all'interno della CEE, per graduare il passaggio al regime del mercato comune, importante la totale soppressione di dazi medesimi; si convenne, perciò, di sospendere da un lato i dazi doganali disposti dai singoli Stati membri della comunità, con diritti di prelievo nella misura stabilita dalla CEE; in modo da conseguire, senza gravi turbamenti all'interno di taluno degli Stati stessi, la rapida e puntuale organizzazione del mercato medesimo. Ne consegue che i prelievi si contrappongono ai dazi perché non rispondono, attesa la loro finalità, alla funzione protettiva della economia dello Stato, nei confronti degli altri soggetti internazionali, mirando ad attuare l'integrazione delle economie con taluni paesi con i quali si rientra nell'ambito di settore della specifica comunità economica che si contrappone, nella sua globalità ed unità economica, agli Stati terzi.

L'inquadramento dei prelievi fra i diritti di confine, nella legislazione nazionale, dipende dalla circostanza che detti prelievi sono certamente imposizioni che presuppongono l'importazione o l'esportazione, ma non comporta l'assimilazione ad una o all'altra delle categorie di diritti di confine ivi contemplate; per la loro peculiarità detti diritti si presentano con connotati del tutto autonomi e non sono riconducibili ai tipi normativi preesistenti; ed a tale nuova categoria di diritti di confine non si applicano, pertanto, le disposizioni della tariffa dei dazi doganali, che regolano soltanto detti dazi, mentre i prelievi comunitari sono disciplinati per lo più da leggi speciali, e precisamente da Regolamenti che li istituiscono e che, come è noto, esplicano efficacia giuridica immediata e diretta nell'ambito territoriale degli Stati membri della Comunità e quindi vengono a far parte dell'ordinamento giuridico italiano.

Atteso il carattere speciale di questa normazione è ovvio che in caso di lacune della medesima deve farsi ricorso a fonti più generali del diritto interno, ed in questi limiti può venire in considerazione la legge doganale, ma non la tariffa che rileva solo se ed in quanto ad essa facciano espresso riferimento le fonti comunitarie o fonti integrative nazionali (che non si pongano in contrasto, sul punto con quelle prevalenti comunitarie).

Puntualmente nella sentenza n. 4004 del 1975 si è escluso che nella legislazione nazionale si rinvenivano agganci nel senso della applicabilità dell'art. 6 della tariffa ai prelievi comunitari; conseguentemente viene meno la rilevanza del problema — che altrimenti si porrebbe — della compatibilità di tale richiamo con la disciplina specifica comunitaria circa il momento di riferimento temporale per l'applicazione dei prelievi medesimi.

Indubbiamente tale aggancio, come si ricava in via generale dal regolamento 4 aprile 1962 n. 19, è nel senso che il prelievo che deve esser riscosso è quello applicabile « nel giorno della importazione ».

Si tratta quindi di stabilire quale sia l'esatta portata di tale espressione.

Il regime dei prelievi, creato dalla CEE per attuare l'organizzazione dei mercati agricoli, venne istituito con i regolamenti del 4 aprile 1962 (n. 19 per i cereali, n. 20 per le carni suine, n. 21 per le uova, n. 22 per il pollame). Alle carni bovine si provvide successivamente con il regolamento 5 febbraio 1964 n. 13. (Poi abrogato e sostituito dal regolamento n. 805 del 27 giugno 1968).

Nei regolamenti n. 19 e 21 si stabilisce espressamente che l'ammontare del prelievo che deve essere riscosso è quello applicabile il giorno dell'importazione. Invece il regolamento n. 14 del 1964 non contiene alcuna disposizione specifica diretta a stabilire il momento della riscossione dei prelievi stessi.

Tuttavia non può dubitarsi che si tratti di principio avente carattere generale, in quanto introduce una regola fondamentale, comune a tutto il sistema; ed invero, una volta stabilito, nel settore di prodotti agricoli, che la misura di prelievo applicabile è quella vigente nel giorno della importazione, non era necessario riaffermarlo per ogni ulteriore esclusione del regime medesimo ad un determinato prodotto agricolo.

La rigorosità della conclusione in tal senso è già stata affermata in linea di principio dalla sentenza n. 4004 del 1975, e ribadita puntualmente in recentissime sentenze della Sezione (4980/78 ed altre conformi) in fattispecie relative specificamente alla importazione di carni disciplinata dal predetto regolamento n. 14, alla stregua di un canone interpretativo di chiara evidenza concettuale, dovendosi addurre una ragione specifica per dissociare eventualmente per un dato prodotto la misura del prelievo dal riferimento temporale assunto in via generale a base del sistema applicativo dei prelievi.

Resta così stabilito che il riferimento al giorno dell'importazione deve ritenersi implicitamente recepito in ogni regolamento impositivo di prelievi specificamente dettato per un particolare prodotto. Ne consegue che l'interpretazione della relativa locuzione effettuata dalla Corte di giustizia con riguardo ad un singolo regolamento deve spiegare i suoi effetti vincolanti anche per tutti gli altri regolamenti riguardanti il regime dei prelievi.

Il procedimento interpretativo si articola, cioè, ad un duplice livello: si postula anzitutto l'operatività del riferimento al giorno dell'importazione (anche a prescindere da una specifica previsione in tal senso) e si estende il vincolo della interpretazione che della locuzione la Corte di Giustizia ha dato con riguardo ad un determinato regolamento a tutti gli altri regolamenti che comportino (implicitamente, ma sicuramente) il medesimo aggancio temporale.

Determinante per la decisione della controversia è dunque, la sentenza 15 giugno 1976 della Corte di giustizia della Comunità europea, la quale in una vicenda analoga a quella in esame, con riferimento ai prelievi comunitari sui cereali, operando la interpretazione rimessa alla sua esclusiva competenza dell'art. 177 del trattato CEE su sollecitazione del Tribunale di Genova che era chiamato a dividere una questione che investiva la stessa problematica ora in esame, ha ritenuto che il prelievo applicabile è sempre quello vigente il giorno della importazione da identificarsi con la data in cui la dichiarazione di importazione della merce viene accettata dagli uffici doganali.

Prendendo atto della situazione sopravvenuta una recentissima pronuncia della sezione (Cass. 4980/78 cit.); mentre da un lato ha ribadito l'indirizzo circa la distinzione dei prelievi dai dazi doganali (sulla scia delle precedenti decisioni 1104 del 1973 e 4004 del 1973) riconducendo la normativa applicabile alle fonti di diritto comunitario (recepito *ope legis* nell'ordinamento italiano), ha ritenuto vincolante per i giudici italiani l'interpretazione della espressione « giorno dell'importazione » data dalla Corte di Giustizia della comunità, anche relativamente alle importazioni di carni. Appare perciò del tutto ultroneo sollecitare una nuova interpretazione della medesima locuzione, in quanto espressione di un principio operante anche rispetto alle importazioni di carne, esplicando la precedente pronuncia della Corte la sua efficacia vincolante non solo ove si tratti di applicare i regolamenti n. 19 del 1962 e 120 del 1967, ma ogni qualvolta il riferimento temporale al « giorno dell'importazione » venga a costituire la norma del decidere » non potendo la disposizione non essere intesa nella medesima accezione, postulando la sua stessa assunzione a criterio giuridico l'omogeneità della soluzione da accogliere.

Ed è appena il caso di aggiungere che gli ulteriori problemi che potrebbero porsi a proposito della puntualizzazione della soluzione interpretativa accolta che risolvendo la formula « giorno dell'importazione »,

in quella « giorno della accettazione della dichiarazione di importazione » lascia un ulteriore margine di dubbio circa la identificazione in astratto dei momenti procedurali di perfezionamento di tale accettazione, nel giudizio in esame non vengono in considerazione perché non si è fatta questione al riguardo, essendo pacifico in causa che la « accettazione (riferita alla procedura all'uopo prevista dal diritto nazionale) intervenne quando ancora non si erano prodotte le modificazioni tariffarie.

4. In conclusione la sentenza impugnata deve essere confermata, essendo pervenuta ad una esatta soluzione attraverso una motivazione scorretta. L'opportuna rettificazione concettuale, cui questo S.C. è facultizzato dalla norma dell'art. 384 comma 2 c.p.c., porta alla fissazione dei seguenti principi giuridici:

a) i diritti di prelievo previsti dai regolamenti della Comunità economica europea, in sostituzione dei dazi doganali di importazione ed esportazione, sono disciplinati dalle disposizioni dei regolamenti comunitari che li autorizzano, oltreché dalle norme statuali per l'applicazione ed il coordinamento dei regolamenti medesimi, ma non anche, salvo espresso richiamo, dalle norme sui dazi doganali;

b) per determinare la misura dei diritti di prelievo, sulle carni bovine macellate ai sensi del reg. 5 febbraio 1964 n. 14 non deve farsi riferimento all'art. 6 delle disposizioni prel. alla tariffa doganale approvata con d.P.R. 26 giugno 1965 n. 723 (in base al quale l'applicazione della aliquota più favorevole sopravvenuta dopo l'accettazione della dichiarazione doganale, ma prima dello sdoganamento, resta subordinata alla presentazione di apposita richiesta dell'importatore, restando impregiudicato se detta richiesta debba necessariamente rivestire la forma scritta, o possa anche essere fatta oralmente), ma alle norme comunitarie, le quali, con disposizione non riprodotta nel regolamento considerato, ma che deve ritenersi espressione di un principio generale operante nell'intero settore dei prelievi, si richiama al giorno della importazione;

c) ai sensi dell'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità economica europea (ratificato con l. 14 ottobre 1957 n. 1203) le sentenze emesse dalla Corte di giustizia della Comunità in via pregiudiziale vincolano il giudice nazionale in ordine alla interpretazione data dalle norme e degli atti comunitari.

L'obbligo previsto dal medesimo articolo per le giurisdizioni di ultima istanza di deferire alla Corte di giustizia le questioni interpretative non opera quando l'estensione della efficacia della sentenza che ha stabilito la portata della espressione contenuta in una data disposizione regolamentare, ad altro regolamento comunitario discende dalla ricorrenza implicita della medesima locuzione nella norma comunitaria da applicare;

d) La sentenza della Corte di giustizia che fissa il significato della espressione « giorno dell'importazione » nel senso « giorno della accettazione della dichiarazione di importazione da parte degli uffici doganali » (sentenza 15 giugno 1976) con riguardo ai regolamenti n. 19 del 1962, spiega la sua efficacia anche rispetto al regolamento n. 14 del 1964 che non contiene tale espressione, ma deve ritenersi vi faccia implicito riferimento.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 aprile 1979 n. 2318 - Pres. Falletti - Est. Scanzano - P.M. Leo (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Baccari) c. Lonardi.

**Tributi in genere - Dichiarazione - Imposta di successione - Natura - Effetti - Vincolatività - Esclusione - Revocabilità - È ammessa.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 7 e 51; r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 15; cod. civ., art. 2732).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di successione - Solidarietà - Legato - Responsabilità sussidiaria dell'erede - Effetto dell'accerto verso il legatario - Si estende all'erede.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 66).

*La dichiarazione del contribuente in tema di imposta di successione è un atto di cooperazione con cui l'obbligato rende noto il presupposto dell'obbligazione tributaria e dei relativi elementi quantitativi atti a consentire l'immediata liquidazione dell'imposta principale e destinati ad essere valutati nel procedimento di accertamento di valore, ma essa non è né un atto negoziale con effetti vincolanti per il dichiarante né una confessione; la dichiarazione, se pure può acquistare effetti definitivi a seguito del pagamento dell'imposta in base ad essa liquidata, può essere modificata con successiva dichiarazione o con opportune precisazioni nel giudizio di opposizione all'accertamento, anche oltre i limiti dell'art. 2732 c.c. (1).*

**(1-2) Osservazioni sulla natura giuridica della dichiarazione tributaria.**

1) La pronunzia ha affrontato, per vero con scarso approfondimento, il vastissimo problema della natura giuridica della dichiarazione tributaria, offrendo una soluzione che non può essere condivisa.

Benché riferita alla dichiarazione per l'imposta di successione della legge abrogata, la motivazione della sentenza offre l'occasione per considerare unitariamente il problema della dichiarazione in genere, anche sotto il vigore delle leggi della riforma tributaria.

La dichiarazione sarebbe, secondo la S.C., semplicemente la comunicazione non vincolante di elementi informativi in base ai quali l'ufficio liquida l'imposta principale; la dichiarazione, quindi, non ha valore né di manifestazione di volontà né di confessione, e può essere revocata o modificata liberamente sia

*La solidarietà dell'erede per l'imposta di successione sul legato (art. 66 r.d. 30 dicembre 1923 n. 3270) va intesa come responsabilità sussidiaria dell'erede, benché non assistita da beneficio di esecuzione; ne consegue che l'obbligazione sussidiaria non può eccedere ciò che è dovuto dall'obbligato principale (2).*

(omissis) Col primo motivo del ricorso principale si denunzia violazione degli artt. 51, 52, 55, 64 e 66 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270; 12 legge 12 giugno 1930, n. 742; 1324, 1334, 1372, 2730 e 2732 cod. civ., nonché insuffi-

nel corso del procedimento di accertamento sia in sede contenziosa nel giudizio contro l'accertamento. Ed è da notare che nel caso di specie si discuteva della vincolatività di una seconda dichiarazione ben consapevolmente espressa; si è quindi ritenuto ammissibile non la rettifica di un errore o una giustificata correzione, ma un puro e semplice cambiamento di proposito.

Sull'esclusione del valore confessorio della dichiarazione la S.C. si era già pronunciata con la sent. 20 gennaio 1972, n. 151 (in questa *Rassegna*, 1972, I, 294); oggi, confermando questo indirizzo, si nega anche il valore negoziale della dichiarazione. Della retrattabilità della dichiarazione aveva fatto un cenno la sent. delle Sez. Un., 27 settembre 1965, n. 2048 (*ivi*, 1965, I, 1242), ma senza un esame diretto del problema.

2) Esaminiamo preliminarmente le ragioni esposte in motivazione per escludere il valore vincolante della dichiarazione.

Poiché la base imponibile (nella specie il valore venale in comune commercio) è un elemento obiettivo, attribuire alla dichiarazione valore di atto negoziale con effetti vincolanti significherebbe violare l'art. 53 Cost., rimettendo la determinazione della obbligazione tributaria al potere dispositivo delle parti. Condividiamo interamente la premessa che la base imponibile (e non solo il valore venale in comune commercio nelle imposte indirette, ma ogni valutazione di estimazione semplice o, secondo la terminologia legislativa attuale, ogni determinazione di « valore normale ») è un *dato obiettivo* e preesistente che il procedimento di accertamento deve soltanto dichiarare, senza nulla aggiungere, meno che mai con effetto costitutivo, al rapporto obbligatorio già sorto (BAFILE, *Introduzione al diritto tributario*, Padova, 1978, 140). Ci sembra tuttavia fragilissima la seconda proposizione essenzialmente per due ragioni: primo, perché il riconoscimento da parte del contribuente, che dà luogo ad una prima e provvisoria liquidazione del tributo, non è certo incompatibile con il principio di legalità e indisponibilità (per l'Amministrazione) dell'obbligazione che sarà oggetto di accertamento, sì che non è a parlarsi di determinazione dell'obbligazione rimessa al potere dispositivo delle parti (plurale) ma solo di unilaterale accettazione da parte del debitore degli effetti che si sono prodotti *ex lege*; secondo perché il principio costituzionale dell'art. 53 Cost., che informa tutta la struttura dell'obbligazione tributaria, deve pur essere compatibile con una regola di irretrattabilità; altrimenti, con il sospetto che il contribuente possa restare vincolato ad una base imponibile eccedente la sua capacità contributiva o il dato obiettivo del valore normale, non si dovrebbe mai ammettere la definitività dell'accertamento, il concordato e magari nemmeno il giudicato. Ma poiché una irretrattabilità della base imponibile è una necessità insopprimibile, sembra evidente che la forma che meno



cienza e contraddittorietà di motivazione. Secondo l'Amministrazione ricorrente, in materia tributaria la dichiarazione del contribuente è una dichiarazione di volontà o di giudizio destinata a produrre effetti giuridici nel procedimento amministrativo di accertamento e liquidazione dell'imposta: è cioè un atto di disposizione con effetti negoziali immediatamente vincolanti, e non un mezzo di prova. In particolare il valore indicato nella denuncia di successione non potrebbe essere ritrattato per pretesi errori nella determinazione del valore stesso, essendo soggetta tale denuncia sol-

---

sacrifica il diritto del soggetto passivo e che maggiormente garantisce la sua sfera, sia il riconoscimento contenuto nella dichiarazione. Minor rilievo ha, a nostro giudizio, l'esclusione del valore confessorio della dichiarazione, perché riteniamo che in effetti la dichiarazione non sia una confessione. Non possiamo tuttavia condividere la conclusione che la dichiarazione, non essendo nemmeno un mezzo di prova, possa essere revocata o modificata oltre i limiti posti dall'art. 2732 c.c.

Che cosa sarà allora la dichiarazione? Non di certo un atto superfluo, se la sua omissione è severamente sanzionata. La risposta che si tenta di dare (un atto di cooperazione con cui si rende noto il presupposto dell'obbligazione e dei relativi elementi quantitativi, destinati ad essere valutati nel procedimento di accertamento) non soddisfa l'esigenza di una qualificazione dell'atto, ma è anche evidentemente erronea giacché la dichiarazione ha solo secondariamente, come si vedrà, la funzione di servire all'ufficio come offerta di informazioni da impiegare nel procedimento di accertamento, mentre la sua funzione primaria è quella di consentire una immediata riscossione (prima dell'accertamento) della parte del tributo liquidabile in base a quanto dichiarato. Ciò evidenzia la necessità di attribuire alla dichiarazione un proprio effetto giuridico, autonomo rispetto all'accertamento.

La sentenza esamina marginalmente anche l'aspetto della irretrattabilità che riconnette, con riferimento specifico alla imposta di successione (art. 7, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270) al pagamento dell'imposta. Anche a questo riguardo la pronuncia è contraddittoria e inappagante. Poiché sulla base della dichiarazione viene sempre riscossa immediatamente un'imposta, verrebbe a cadere la possibilità di rettificare la dichiarazione in sede di accertamento o addirittura in sede contenziosa; ma, al contrario, il pagamento dell'imposta non è in genere preclusivo del diritto al rimborso, quando esso non sia preceduto da una determinazione irretrattabile.

Infine la sentenza in esame non riesce nel tentativo di superare il contrasto con una quantità di altre pronunzie (fra le altre Sez. Un., 12 febbraio 1974, n. 404, in questa *Rassegna*, 1974, I, 967) che risolvendo la questione degli interessi sull'imposta complementare nel caso di dichiarazione integrativa di valore, affermano che dalla data della presentazione della dichiarazione integrativa viene a cessare, nei limiti, la situazione di anti giuridicità che aveva dato causa dell'obbligazione di interessi; e ciò in base alla considerazione che la dichiarazione è vincolante ed incondizionata e consente all'Amministrazione di percepire la corrispondente imposta, anche se non viene accolta dall'ufficio e prosegue il giudizio per la determinazione definitiva. Da ciò discende con evidenza d'un canto che la dichiarazione produce un effetto immediato vincolante per il dichiarante, dall'altro che questo effetto è prodotto dalla dichiarazione come tale e non come elemento che si combina con l'accertamento. La contraddizione tra le due proposizioni è insuperabile; se la dichiarazione fosse

tanto all'impugnazione per vizi del consenso, alla correzione per errori materiali ed alla revoca per errori di diritto.

Ove poi venisse qualificata come atto di riconoscimento ad effetti meramente probatori, non potrebbe ad essa negarsi il valore di una confessione, soggetta alla disciplina dell'art. 2732 cod. civ. e quindi vincolante per il contribuente. Ancora più vincolante, infine dovrebbe ritenersi la denuncia integrativa (art. 12, legge 12 giugno 1930, n. 742), in quanto qualificata da un preciso proposito correttivo e diretta ad evitare effetti dannosi per il contribuente stesso.

La censura non è fondata.

---

un atto di cooperazione utile solo per l'accertamento, non potrebbe far venire meno l'obbligazione di interessi, specie quando, pendendo già controversia sull'accertamento, l'ufficio non provvede alla liquidazione di una ulteriore frazione di imposta; meno che mai potrebbe far cessare l'antigiuridicità del fatto imputabile una dichiarazione revocabile e che, se tale fosse, non consentirebbe la percezione della relativa imposta.

Fin qui le considerazioni della sentenza in rassegna che non valgono ad escludere il valore vincolante della dichiarazione e ancor meno a definire la natura e gli effetti di tale atto.

3) Le conclusioni della sentenza vanno anche oltre quella impostazione della dottrina che considera la dichiarazione tributaria una dichiarazione di scienza (GIANNINI, *I concetti fondamentali del diritto tributario*, Torino, 1956, 300; MICHELL, *Corso di diritto tributario*, Torino, 1976, 164; POTTI, *L'ordinamento tributario italiano*, Milano, 1978, 75 e 381; BASCIU, *Contributo allo studio dell'obbligazione tributaria*, Napoli, 1966, 210; CICOGNANI, *Le fonti dell'obbligazione tributaria*, Padova, 1977, 293 ss.). Anche la dichiarazione di scienza, se pure non di contenuto confessorio ovvero con carattere confessorio in certi casi o per limitata parte (BERLIRI, *Corso istituzionale di diritto tributario*, Milano, 1974, 253 ss.) è pur sempre un atto con cui si assume un impegno sulla veridicità di quanto si afferma e che produce degli effetti, come ogni dichiarazione giuridicamente rilevante (MANDÒ, *Sulla retrattabilità della dichiarazione tributaria*, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1243).

Si deve comunque ritenere che la definizione della dichiarazione come manifestazioni di scienza o come atto di informazione, che risale ad epoca assai remota (la prima e più approfondita formulazione risale a VANONI, *La dichiarazione tributaria e la sua irretrattabilità*, in *Riv. dir. finanz.*, 1937, I, 255, ora in *Opere giuridiche*, Milano 1961, I, 351) debba essere abbandonata, specialmente in relazione alla recente legislazione.

4) In una posizione distinta si trova il RUSSO (*Natura ed effetti giuridici della dichiarazione tributaria*, in *Riv. dir. finanz.*, 1966, I, 231; *Diritto e processo nella teoria dell'obbligazione tributaria*, Milano 1969, 311 ss.) che, negandone il carattere negoziale, concepisce la dichiarazione tributaria atto di liquidazione dell'imposta, inerente cioè esclusivamente al *quantum*, ed incapace di influire in qualsiasi modo sull'an, in ciò accogliendo la tesi del CAPACCIOLI (*L'accertamento tributario*, in *Riv. dir. finanz.*, 1966, I, 3 ora in *Diritto e processo*, Padova 1978, 615 e 624) che concepisce l'intero procedimento di accertamento come limitato alla determinazione della base imponibile. Ma questa costruzione da un lato è contraddittoria perché come atto che determina la base imponibile in modo irretrattabile ai fini della liquidazione, la dichiarazione

Conviene premettere che, avendo riguardo alla data di apertura della successione e di presentazione della denuncia di cui si discute, la valutazione dell'imponibile è disciplinata dalle norme del titolo III del r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, che hanno abrogato quelle incompatibili contenute nella legge 12 giugno 1930, n. 742, tra cui l'art. 12 richiamato dall'Amministrazione (v. Cass., 2804/73).

Secondo l'art. 15 del r.d.l. n. 1639 le imposte di successione concernenti beni immobili sono commisurate sul valore venale in comune commercio

---

non può essere che un atto negoziale da un altro lato è eccessivamente restrittiva perché la dichiarazione, come l'accertamento, non concerne soltanto la base imponibile.

5) Nemmeno può essere accolta la più controversa costruzione della dichiarazione come confessione stragiudiziale. È chiaro che la dichiarazione non è soltanto un mezzo di prova, come tale sostituibile con altri mezzi, ma è soprattutto un atto giuridico di complesso contenuto destinato a produrre effetti non semplicemente probatori. Basterà pensare alla più importante, ma non unica, funzione della dichiarazione ossia alla determinazione della base imponibile, per constare come una tale dichiarazione di valore non attiene alla verità di fatti ma alla determinazione di effetti sulla obbligazione. Lo stesso è a dirsi per altri contenuti della dichiarazione concernenti o indicazione vincolanti di talune situazioni (quali il domicilio fiscale o il luogo in cui sono conservate le scritture contabili) o talune opzioni che il dichiarante può dare per domandare la deduzione di imposta oppure per preferire il sistema di determinazione forfettaria del reddito netto, e soprattutto, specie per le dichiarazioni più complesse che si fanno sulla base del bilancio, per operare una quantità di scelte responsabili nella esposizione dei componenti attivi e passivi. Tutto ciò non ha a che fare con la prova di fatti.

Naturalmente la dichiarazione, come ogni atto giuridico, può anche contenere il riconoscimento della verità di fatti, ma non è questo l'elemento principale e caratterizzante della dichiarazione (Russo, *Diritto e processo*, cit., 331).

6) L'inadeguatezza delle tesi esaminate può essere individuata essenzialmente nel considerare la dichiarazione come priva di effetti propri e destinata a servire per l'accertamento, per assorbirsi in esso; così considerata la dichiarazione si rivela un mezzo strumentale o un elemento (informativo o di prova) sul quale sarà costruito il provvedimento dell'ufficio. Questo costrutto è dominato dalla premessa che la determinazione concreta dell'obbligazione in una somma certa e liquida sia sempre operata da un provvedimento dell'ufficio rispetto al quale la dichiarazione ha funzione preparatoria o di « presupposto procedimentale » (CAPACCIOLI, *L'accertamento*, cit., 628). Questa premessa, che forse poteva essere confortata dalla legislazione remota, non trova alcun riscontro nel sistema normativo vigente.

La dichiarazione è oggi un dovere generalizzato in tutti i tributi (ad eccezione di quelli a meccanismo elementare che non richiedono nessun procedimento di liquidazione) e si presenta sempre con una caratteristica comune: consentire una rapida percezione del tributo già liquidato o facilmente liquidabile in base alla dichiarazione. Questo si rivela con evidenza lo scopo fondamentale della dichiarazione, anche se essa ha, volta a volta, anche altre finalità di carattere istruttorio o strumentale rispetto all'accertamento. Poiché l'accertamento definitivo importa un tempo non breve, si è sempre avvertita la

dei beni stessi al giorno del trasferimento, anche quando non sia stato dichiarato alcun valore nella denuncia del contribuente. La legge assume quindi rilevante un dato che, sebbene in concreto variabile in relazione ai margini di oscillazione connaturali ad ogni apprezzamento di fatto, è in definitiva un elemento di natura obiettiva.

Non potrebbe, d'altronde, essere altrimenti, dal momento che l'art. 53 Cost. esige che le imposte siano adeguate alla capacità contributiva del soggetto passivo.

Se così è, il volere attribuire alla denuncia di successione il valore di un atto negoziale con effetti vincolanti — come l'Amministrazione pre-

---

necessità di predisporre un meccanismo procedimentale che assicuri un'anticipata percezione della parte del tributo non controversa, con riserva per l'Amministrazione di prendere una (o più) ulteriore frazione del tributo quando sarà stata definitivamente determinata l'obbligazione; in sostanza la stessa *ratio* che ha dato luogo alla distinzione ben definita, e rilevante per vari fini, tra imposta principale e imposta complementare, si ritrova in tutti i tributi (BAFILE, *Introduzione*, cit., 22). La dichiarazione mira soprattutto a rendere possibile questo risultato.

Nella più recente legislazione questa finalità ha acquisito ancora maggior rilievo nella considerazione che, di fronte al numero straordinariamente cresciuto di contribuenti e in vista di una auspicata maggiore responsabilizzazione di essi, l'accertamento non possa raggiungere tutti i soggetti passivi e debba progressivamente restringersi numericamente (anche con ipotesi di sorreggio), con la tendenza a far assumere alla dichiarazione la funzione di determinazione non solo provvisoria ma anche definitiva della obbligazione. Come da tempo ha limpidamente messo in luce il CAPACCIOLI (*L'accertamento*, cit., 614) l'accertamento è una sequenza « a composizione variabile » che può arrestarsi in momenti diversi del suo svolgimento e può consistere anche in un solo atto, quale la dichiarazione. Ciò è stato evidenziato, per trarne diverse conseguenze, anche recentemente da BASCIU, *Riflessioni in margine alle c.d. questioni di fatto relative a valutazioni estimative* (in *Riv. dir. finanz.*, 1978, I, 659).

E appena necessario a tal proposito ricordare come negli ultimi anni, con progressione ravvicinata, la dichiarazione è diventata il mezzo per l'autoliquidazione e il versamento dell'imposta da parte del contribuente; con la riforma ciò fu previsto solo per l'I.R.P.E.G. e per l'I.V.A., ma si è poi esteso all'I.R.P.E.F. e all'I.LOR; contemporaneamente è rimasta ferma la regola tradizionale dell'iscrizione nel ruolo principale delle imposte dovute in base alla dichiarazione, allargando tale possibilità con l'introduzione dell'art. 36 bis del d.P.R. n. 600/1973 ultimamente modificato con il d.P.R. 27 settembre 1979, n. 506.

L'intento del legislatore di alleggerire il lavoro degli uffici tributari, valorizzando l'iniziativa del contribuente che si concreta con la dichiarazione è di tutta evidenza, sì che non si può ormai continuare ad affermare che la dichiarazione ha soltanto un valore strumentale rispetto all'accertamento dell'ufficio, anche se questa secondaria funzione è anche perseguita dalla dichiarazione.

Lo stesso indirizzo non si riscontra nelle imposte indirette, ove peraltro una modesta riforma per trasferire all'iniziativa del contribuente tutta l'operazione di liquidazione e versamento si è avuta per la registrazione delle locazioni

tende significa ricondurre la determinazione dell'obbligazione tributaria al potere dispositivo delle parti e quindi consentire — contro i fondamentali principi del sistema — che il presupposto quantitativo del tributo possa essere creato fittiziamente e rimanere svincolato dagli elementi obiettivi e reali che, anche secondo lo spirito del precetto costituzionale, debbono costituire la base della determinazione.

Per le stesse ragioni deve respingersi l'equiparazione della denuncia di successione ad una confessione: e ciò, sia perché appunto (come ha già affermato questa Corte con la sentenza 20 gennaio 1972, n. 151) la determi-

---

(art. 16 *bis* d.P.R. n. 634/1972, introdotto con il d.P.R. 23 dicembre 1977, n. 953); si può tuttavia ritenere che se nelle imposte indirette è rimasta limitata la tendenza a conferire maggiore iniziativa al contribuente, ciò è dovuto alla difficoltà della operazione di liquidazione di questi tributi (ma non è escluso che gradualmente vengano studiati sistemi di semplificazione che consentono un più ampio ricorso alla responsabilizzazione dei contribuenti); per la stessa ragione non si fa eseguire al contribuente la liquidazione dell'imposta sui redditi soggetti a tassazione separata, a causa della difficoltà della operazione stessa. Ma se pure nelle imposte indirette sopravvive il necessario intervento dell'ufficio per la liquidazione dell'imposta principale, non è tuttavia diversa la funzione della dichiarazione, che deve contenere tutti gli elementi necessari per la determinazione dell'imposta, mentre la liquidazione che deve fare l'ufficio resta una operazione meramente tecnica eseguita esclusivamente sulla base della dichiarazione.

La stessa funzione di rendere subito percettibile la parte del tributo secondo quanto il contribuente riconosce dovuto ha la dichiarazione doganale (artt. 61, 65 e 83, d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43).

Naturalmente la dichiarazione può avere, nei vari tributi, anche altri contenuti ed assolvere ad altre funzioni; può essere anche un atto con il quale si domanda il rimborso dell'imposta già versata e può contenere vari altri elementi informativi utili per l'accertamento o specifiche manifestazioni di volontà di particolare rilevanza (ad esempio le destinazioni doganali); ma trattasi di elementi secondari e spesso accidentali che sono al di fuori della finalità fondamentale.

Funzione solo apparentemente diversa ha la dichiarazione del sostituto di imposta. Questa solitamente viene presentata dopo che il sostituto ha già adempiuto al suo dovere di eseguire la ritenuta e il versamento ed ha valore di ricapitolazione e di conferma delle operazioni eseguite; ma questa inversione cronologica è in definitiva un fatto tecnico-organizzativo, che oggi si verifica anche per i contribuenti che debbono eseguire il versamento diretto prima della presentazione della dichiarazione. In ambedue i casi il dichiarante con la dichiarazione manifesta quanto secondo la legge egli è tenuto ad operare; e se dalla dichiarazione risulta che non tutto quanto doveva essere versato è stato corrisposto, si procederà subito alla iscrizione a ruolo, allo stesso modo per il contribuente come per il sostituto di imposta, delle somme ancora dovute in base alla dichiarazione, operando eventualmente le correzioni ammesse dall'art. 36 *bis* del d.P.R. n. 600/1973.

7) Da quanto sin qui esposto, si può affermare che la dichiarazione ha un valore negoziale; è una manifestazione unilaterale di volontà con la quale il dichiarante fa la ricognizione del debito; con essa il soggetto passivo,

nazione dell'imponibile non è materia che rientri nei poteri dispositivi del contribuente, sia perché la denuncia stessa non si presta ad essere qualificata come un vero e proprio mezzo di prova. Ne consegue che, come è stato ritenuto con la sentenza su indicata, proprio con riferimento all'imposta di successione, la denuncia può essere modificata dal contribuente anche oltre i limiti dell'art. 2732 cod. civ., con successiva dichiarazione o con opportune precisazioni nel giudizio di opposizione all'accertamento. E nello stesso ordine di idee è la sentenza delle Sezioni Unite n. 2048/65, che ha negato l'irretrattabilità della dichiarazione unica di cui alla legge 11 gennaio 1951, n. 25.

---

riconoscendosi debitore accetta di pagare, o spontaneamente paga, l'imposta cui si considera soggetto. Per questa ragione la dichiarazione, ove l'imposta non sia stata pagata anteriormente o non venga pagata contestualmente, « costituisce titolo per la riscossione delle imposte dovute in base agli imponibili in essa indicati e delle ritenute indicate dal sostituto di imposta » (art. 9, ult. comma, d.P.R. n. 600/1973).

La dichiarazione dovrà allora servire non soltanto a fornire elementi che l'ufficio utilizzerà, assieme ad altri, per l'accertamento, ma soprattutto a rendere possibile una immediata (o addirittura anticipata) liquidazione e riscossione; ed è per questo che la dichiarazione deve contenere tutti gli elementi, attivi e passivi, necessari per la determinazione degli imponibili, tanto che se tale indicazione manca la dichiarazione si considera omessa (art. 1, d.P.R. n. 600/1973). Ed è evidente che eguale natura e caratteristiche ha la dichiarazione nelle imposte indirette che deve contenere egualmente, con l'indicazione di tutti gli elementi necessari, il riconoscimento dell'obbligazione, se pure la liquidazione in cifra sarà eseguita dall'ufficio con una operazione tecnica. Infatti anche nelle imposte indirette la dichiarazione costituisce il titolo per la riscossione dell'imposta principale.

Si può anzi osservare che nelle imposte indirette la dichiarazione non è necessaria quando esiste un negozio che si sottopone a registrazione ed è per l'appunto prevista in tutti i casi in cui non esiste un negozio contenente già tutti gli elementi necessari; la dichiarazione pertanto ha la stessa funzione del negozio che sostituisce sì che la sua natura negoziale è ancor più evidente.

L'immediata concatenazione che la legge stabilisce tra dichiarazione e riscossione, senza necessità di accertamento (iscrizione a ruolo delle imposte sui redditi dichiarati quando già non abbia avuto luogo il versamento diretto, ingiunzione per il pagamento dell'imposta principale non corrisposta contestualmente) riconferma che la dichiarazione è un riconoscimento di debito in base al quale può procedersi alla riscossione a titolo definitivo, cosa che sarebbe ben difficile giustificare se la dichiarazione avesse soltanto contenuto di scienza.

Nelle varie imposte e nelle varie situazioni è naturalmente diverso il contenuto della dichiarazione. Ogni volta che la dichiarazione contiene una valutazione della base imponibile (evidentissima nelle imposte indirette ma presente anche nelle imposte dirette quando sulla composizione del reddito influisce un valore normale) è particolarmente evidente la dichiarazione di volontà che fa il contribuente accettando di corrispondere l'imposta su quella base imponibile. Ma anche negli altri casi in cui (come nell'I.V.A.) la dichiarazione contiene una ricapitolazione di dati storici, non si può parlare di mera

Con tale orientamento non contrasta la sentenza 29 ottobre 1973, n. 2804, in quanto essa non riguarda lo specifico problema qui considerato, ed equipara (peraltro con una osservazione del tutto incidentale) la dichiarazione integrativa alla confessione solo per rilevare che la dichiarazione stessa, consentendo all'Amministrazione di applicare il tributo sulla maggiore somma dichiarata, esonera il contribuente, dalla data della sua presentazione, dal corrispondente debito degli interessi.

In definitiva, in tema di imposta di successione la denuncia del contribuente non è altro che un atto di cooperazione con cui l'obbligato rende

---

informazione perché la dichiarazione, attraverso la indicazione di elementi analitici di cui si riconosce l'imputazione, ha pur sempre lo scopo (conclusivo) di far emettere dal dichiarante il riconoscimento del suo debito per provarne l'adempimento, con la salvezza di una eventuale rettifica, ma con il fine di una determinazione definitiva (nei limiti del dichiarato) dell'obbligazione.

8) Da quanto detto non discende che l'obbligazione tributaria nasce dalla dichiarazione, né che questa ha carattere costitutivo e, meno che mai, che è lasciata al potere dispositivo delle parti la determinazione dell'obbligazione con violazione dell'art. 53 Cost., come si afferma nella sentenza in esame. Certamente per i sostenitori della teoria costitutiva dell'accertamento (imposizione) sarà difficile negare il valore negoziale della dichiarazione (ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, Torino, 1969, 74 e 579). Ma senza affrontare questo problema, si può affermare che la natura negoziale della dichiarazione emerge in ogni caso, anche movendo dalla premessa, prevalente nella giurisprudenza ed alla quale riteniamo di aderire (BAFILE, *Introduzione*, cit., 131) che l'accertamento è a contenuto dichiarativo.

Assumendo per fermo che unica fonte dell'obbligazione tributaria è la legge e che l'obbligazione sorge, completa di ogni suo elemento, al momento dell'avveramento del presupposto si che ogni altra attività necessaria per rendere certa e liquida l'obbligazione che già non lo sia è necessariamente dichiarativa, la dichiarazione si presenta come il primo atto con il quale dalla parte del debitore, si produce l'effetto di dichiarare l'obbligazione già sorta. Il negozio giuridico con effetto dichiarativo, che non è certo sconosciuto alla teoria generale, trova nel diritto tributario una applicazione vastissima che non è dato rinvenire negli altri settori del diritto. Seguendo la teoria dichiarativa, non si può riconoscere alla dichiarazione effetto costitutivo; ma ciò non esclude che la dichiarazione abbia egualmente contenuto negoziale.

Ciò risponde ad evidenti esigenze concrete ed a regole comuni dell'ordinamento. Dalla imposizione tributaria nasce una obbligazione che, pur caratterizzata da particolari connotati, è pur sempre una obbligazione, nel significato unitario che ad essa deve riconoscersi. In ogni situazione giuridica è sempre consentita e favorita la definizione del conflitto di interessi fra creditore e debitore nel modo normale dell'adempimento; sarebbe irragionevole, incivile e praticamente impossibile concepire come necessaria per la definizione del rapporto obbligatorio una pronunzia giurisdizionale. Ed è ovvio che quando il rapporto obbligatorio viene pacificamente esaurito negli innumerevoli modi in cui ciò avviene, valore preminente ha sempre il comportamento del debitore; solitamente protagonista della situazione è il debitore che, con atti espliciti o impliciti di iniziativa o di comportamento, determina una definizione pacifica

noto all'amministrazione il presupposto dell'obbligazione tributaria e dei relativi elementi quantitativi atti a consentire l'immediata liquidazione dell'imposta principale, e destinati comunque ad essere valutati nel procedimento di accertamento del valore venale dei beni caduti in successione.

E bensì vero che, quando alla liquidazione dell'imposta segua il pagamento, gli effetti della denuncia diventano definitivi.

Ciò però, non perché la denuncia stessa sia un atto negoziale in sé irrevocabile, ma perché, quando una determinata fase del rapporto tributario debba ritenersi esaurita (come avviene in caso di pagamento), la

---

dell'obbligo o provoca una più o meno laboriosa attività finalizzata all'adempimento.

A questa esigenza si adegua anche l'obbligazione tributaria nella quale al debitore è lasciata la posizione di protagonista. È vero che nei rapporti tributari sono conferiti anche al creditore particolari poteri per ottenere in via amministrativa una determinazione autoritaria dell'obbligazione. Ma anche in questo momento viene valorizzata la possibilità di ottenere anteriormente un risultato, almeno parziale, attraverso l'iniziativa del debitore, sì da non rendere sempre necessario l'accertamento autoritario; ciò risponde, oltre che ad una esigenza pratica e organizzativa, anche ad una regola civile di non imporre accertamenti di autorità, spesso accompagnati da sanzioni e da oneri accessori (interessi) al debitore che intenda spontaneamente adempiere tempestivamente e fedelmente.

Come nei rapporti di diritto comune è sempre dato al debitore, anche nelle obbligazioni *ex lege*, di dichiarare, nelle forme più libere, il proprio obbligo anche per prevenire gli effetti di un ritardato adempimento, così nell'obbligazione tributaria viene tipizzato il modo e il tempo di manifestare la propria intenzione in ordine all'obbligazione, facendo anche della dichiarazione un dovere. A ben riflettere, il dovere di dichiarazione, non è affatto una sovrapposizione innaturale al rapporto obbligatorio, perché è nella natura del rapporto che il debitore sia chiamato ad esprimere, in forme che ben possono essere regolamentate, la sua posizione circa il riconoscimento e l'adempimento dell'obbligazione. Ciò si coordina ancora con uno dei caratteri dell'obbligazione tributaria che, al contrario di quella ordinaria, viene sempre adempiuta per frazioni prima del definitivo accertamento.

Una dichiarazione di ricognizione del debito, che presenta qualche analogia con la dichiarazione tributaria, è stata introdotta anche in rapporti prettamente privatistici: con l'art. 3 del d.l. 23 dicembre 1976, n. 857, convertito con modificazioni nella legge 29 febbraio 1977, n. 39, sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore, è stato stabilito per i sinistri di modesta entità l'obbligo dell'assicuratore di comunicare (dichiarare) al danneggiato la misura della somma che si offre per il risarcimento ovvero i motivi per i quali non ritiene di fare l'offerta. Anche questa è una dichiarazione obbligatoria (anche quando è di contenuto negativo) e sanzionata, che deve essere conforme a dati oggettivi di valutazione (« l'offerta deve essere congrua ») e che produce immediatamente effetto per il creditore non solo in caso di accettazione ma anche quando non venga accettata, come titolo al pagamento della somma offerta in conto di un eventuale maggiore accertamento. Anche questa è una dichiarazione negoziale, che si inserisce su una obbligazione già sorta *ex lege* con lo scopo di provocarne l'adempimento totale o eventualmente solo parziale. Restano natu-



ripetizione del tributo pagato incontra precise limitazioni, ed è consentita solo nei casi espressamente previsti dalla legge (art. 7, r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3270).

Deve quindi concludersi che l'indicazione, ad opera del contribuente, di un certo valore della denuncia di successione non impedisce neppure al contribuente stesso di ottenere, nel procedimento di accertamento, che venga determinato l'effettivo valore venale, eventualmente inferiore, con i normali mezzi consentiti dalla legge, e di dimostrare che il valore indicato non corrisponde a quello effettivo.

---

ralmente molte differenze tra questa dichiarazione e quella tributaria, ma ci sembra importante individuare nei rapporti privati di obbligazione un dovere di dichiarazione di natura negoziale, con il quale il debitore fa una ricognizione del debito già sorto, che ben si concilia con l'obbligazione legale.

9) Le considerazioni già fatte consentono di superare l'eccezione che si muove ad una inconciliabilità tra negozio giuridico e dovere di dichiarazione (Russo, *Natura ed effetti, cit.*); la volontà che sostiene il negozio dovrebbe essere necessariamente una volontà libera. Ciò potrebbe essere esatto se la dichiarazione avesse valore costitutivo, o se fosse la fonte di una obbligazione che si è liberi di far nascere, ma non sembra pertinente rispetto ad una manifestazione di volontà diretta a riconoscere una obbligazione già sorta e che sarà accertata d'autorità in mancanza della dichiarazione. Il debitore, che è già tale, ed ha perfino interesse a manifestare la sua presa di posizione, può ben essere tenuto dichiararsi (libero resta il contenuto della dichiarazione) sull'effetto che ritiene essersi prodotto dall'avveramento del presupposto.

Più consistente è l'inconciliabilità rilevata tra dichiarazione e confessione (sent. 20 gennaio 1972, n. 151, *cit.*); intesa la confessione come uno dei possibili mezzi di prova, è in effetti poco convincente un dovere di confessare a proprio danno. Ma se si supera questa impostazione della dichiarazione, non si può vedere una contraddizione tra il dovere di dichiarazione e il riconoscimento del debito che è per l'appunto il fine della dichiarazione.

10) Un ampio approfondimento del tema ha recentemente offerto il D'AMATI (*La dichiarazione tributaria e la crisi del negozio giuridico, nonché Funzione giuridica dell'avviso di accertamento*, in *Dir. e prat. trib.*, 1977, I, 481 e 1201). Partendo dalla negazione della teoria costitutiva, l'A. concepisce la dichiarazione come «atto normativo non autoritario posto in essere dal singolo» con il quale il contribuente detta un assetto normativo della fattispecie tributaria destinato ad assumere i caratteri propri del negozio giuridico. Nell'ambito dell'autonomia privata, la dichiarazione è allora la espressione unilaterale, ma destinata ad esternarsi ed a giovare al soggetto a cui è diretta, del regolamento del rapporto che il debitore intende ottenere.

Ci sembra questa la più corretta proposta di qualificazione della dichiarazione. Non possiamo tuttavia seguire questo Autore nell'ulteriore costruzione dell'accertamento come atto, simile alla dichiarazione, con il quale l'Amministrazione a sua volta determina un assetto normativo dello stesso rapporto, ponendo a fronte della dichiarazione un atto che ad esso si contrappone in modo paritetico, creando le premesse, ove non si raggiunga lo scopo della risoluzione del conflitto, per la decisione giurisdizionale. Non può esserè condi-

Col secondo motivo la ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 66, r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3270 e dei principi generali sulla solidarietà, sostiene, che essendo l'erede obbligato al pagamento dell'imposta, dovuta sul legato, in via diretta solidalmente col legatario, e non in via sostitutiva, è ben possibile che la stessa imposta venga determinata in misura diversa per ciascuno di essi, e non può il primo giovare dell'accertamento del minore valore eseguito nei confronti del

---

visa una visione privatistica dell'accertamento e non si può accedere alla proposta di mettere sullo stesso piano la dichiarazione e l'accertamento.

Ma, conservando all'accertamento il suo carattere di provvedimento amministrativo, si può bene definire la dichiarazione un atto negoziale unilaterale con il quale il debitore esprime, con effetti che giovano all'Amministrazione, quel che ritiene l'assetto normativo degli interessi, ossia il suo modo di determinare gli effetti dell'avveramento del presupposto nella sua sfera giuridica; questa dichiarazione, che in ogni caso produce effetti immediati, potrà anche risultare il modo unico con il quale si determinano gli effetti definitivi.

In conclusione la dichiarazione deve essere riguardata come una manifestazione di volontà contenente il riconoscimento della obbligazione già sorta o degli elementi essenziali di essa con la quale il dichiarante si vincola all'adempimento; siffatta dichiarazione unilaterale di volontà è sempre produttiva di effetti immediati e vantaggiosi per l'Amministrazione che conserva integro il potere di accertamento pur potendo intanto pretendere l'adempimento nei limiti del dichiarato.

11) Conseguo da quanto precede che la dichiarazione non può essere concepita come autoaccertamento, come atto, cioè, che ha la stessa natura dell'accertamento che eventualmente sostituisce. L'accertamento è una potestà attribuita all'Amministrazione, intrasferibile ed irrinunciabile. Autoaccertamento è una espressione in sé contraddittoria; in nessun caso l'accertamento potrà provenire dal soggetto passivo.

Quel che è un potere e un dovere del soggetto passivo è un negozio giuridico privatistico, ben conciliabile con la potestà attribuita all'Amministrazione che opera su un piano ben diverso. Il dichiarante, come debitore, ordinariamente può (e nei rapporti tributari deve) offrire una definizione pacifica dell'obbligazione e darvi adempimento secondo quella che ritiene la sua libera interpretazione e qualificazione del presupposto. Al dichiarante è riconosciuto il potere di autoliquidare l'imposta, perché questa è una operazione meramente tecnica di applicazione dei criteri di legge alla situazione base da esso riconosciuta; ma cosa diversa è l'accertamento che, pure avendo per oggetto la stessa individuazione con effetto dichiarativo della situazione base cui è rivolta la dichiarazione, consiste non certo in un riconoscimento da parte del debitore ma nella determinazione autoritaria da parte del creditore. Non vi è inconciliabilità tra manifestazione di volontà del soggetto privato e potestà pubblica di accertamento.

12) Sulla premessa che la dichiarazione ha come scopo la ricognizione del debito, essa dovrà contenere, quando la natura del tributo lo richiede, il riconoscimento non soltanto di nudi fatti, ma anche degli effetti che i fatti producono e, se necessario, qualificazioni giuridiche e comunque assunzione

secondo. Non gioverebbe, quindi, alla tesi accolta dalla Corte di merito, l'argomento secondo cui l'erede, come obbligato in via di garanzia, non potrebbe esser tenuto a pagare sul legato una imposta maggiore di quella dovuta dal legatario.

La censura non è fondata. Poiché essa riguarda un'argomentazione concorrente, svolta dalla Corte di merito a conforto di una statuizione

---

di responsabilità sulla interpretazione della legge (MANZONI, *La dichiarazione dei redditi. Natura e funzioni. Possibilità di integrazioni e rettifiche*, in *Riv. dir. finanz.*, 1979, I, 617).

Ciò è stato escluso da alcune pronunzie (Cass., 10 maggio 1975, n. 1815 e 28 giugno 1976, n. 2435, in questa *Rassegna*, 1975, I, 1072 e 1976, I, 1026) con le quali è stato affermato che il soggetto passivo ha l'obbligo di dichiarare fedelmente soltanto i nudi fatti e tuttalpiù di proporre, senza assumerne la responsabilità, le valutazioni giuridiche, con la conseguenza che il ritardato adempimento che consegue ad una erronea applicazione della legge (nella specie non detraibilità di oneri) non può dar luogo all'obbligo degli interessi (o della maggiorazione di aliquote).

Questa proposizione riposa ancora sulla premessa (criticata al n. 6) che la dichiarazione abbia solo valore strumentale per l'immane accertamento, tanto che le menzionate sentenze ritengono di poter trasferire al rapporto contribuente-finanza il brocardo, dettato per l'attività giurisdizionale, *da mihi factum dabo tibi ius*. Ma se la dichiarazione deve servire a liquidare l'imposta e deve quindi contenere il riconoscimento di un debito (e non solo la verità di un fatto), necessariamente dovrà anche esporre o presupporre il risultato di una valutazione delle norme, tributarie e non, che concorrono a determinare l'obbligazione, con la conseguente assunzione di responsabilità da parte del dichiarante delle conseguenze di una errata valutazione giuridica, sia essa maliziosa o incolpevole.

Ciò risulta chiaro dalle norme che impongono di dichiarare tutti gli elementi attivi e passivi necessari per la determinazione degli imponibili secondo le norme che disciplinano le imposte (art. 1 d.P.R. n. 600/1973); e, a seconda della natura del reddito dichiarato, si dovrà affrontare una serie più o meno complessa di operazioni tecnico-giuridiche che, nel caso della dichiarazione dei redditi di una grande impresa, possono rappresentare una vera palestra di questioni. Lo stesso è per l'I.V.A. (art. 28 d.P.R. n. 633/1972) la cui dichiarazione implica una serie di distinzioni tra operazioni soggette all'imposta, non imponibili e esenti, ammesse alla rivalsa e non, ecc. Anche la dichiarazione per l'imposta di successione, benché più semplice, comporta una valutazione di norme, anche non tributarie, per individuare i beni che secondo la legge si considerano compresi nell'asse ereditario e le passività detraibili (art. 37 d.P.R. 637/1972). Infine la dichiarazione doganale deve contenere non soltanto la descrizione delle merci per ciascun collo, ma anche l'indicazione della qualità, composizione e quantità secondo le denominazioni della tariffa e conseguentemente l'indicazione dell'importo dei tributi da pagare (art. 57, d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43); spetta dunque al dichiarante risolvere, salvo accertamento in rettifica, le questioni, spesso difficili, di qualificazione e classificazione.

Ma tutto questo è perfettamente coerente ai principi generali. In ogni situazione giuridica, ogni soggetto, e particolarmente il debitore, deve compiere le sue valutazioni e stabilire responsabilmente il suo comportamento;

che si regge su altre ragioni autonome di cui si è dimostrata la validità nell'esame del mezzo precedente la quesitone ora prospettata potrebbe ritenersi addirittura assorbita. È il caso tuttavia di osservare che l'argomentazione suddetta costituisce un'esatta interpretazione del sistema della legge. Secondo l'art. 66 del r.d.l. 3270/23 sono solidalmente tenuti verso l'Amministrazione dello Stato, per le tasse sui trasferimenti a causa di morte, ciascuno degli eredi per la totalità delle tasse, salvo il regresso

---

dovrà per suo conto verificare se la obbligazione deve essere adempiuta o se può non esserlo perché estinta o perché il titolo può essere invalidato o perché può proporre una valida eccezione, sapendo di dover assumere la responsabilità delle conseguenze dell'inadempimento che dovesse risultare ingiustificato. Ma in ogni momento della vita, anche nei comportamenti più semplici, ciascuno si imbatte in una quantità di regole giuridiche, di diritto privato e di diritto pubblico ed anche penali, sulle quali deve misurare le sue azioni. E così è anche, non potrebbe essere diversamente, per i rapporti tributari. È al contrario artificiosa la separazione tra nudi fatti ed effetti giuridici di essi.

Anche sotto il profilo ora delineato, la dichiarazione si riconferma come atto negoziale che per l'appunto è formato perché produca effetti in conformità delle norme giuridiche e non per fornire elementi di conoscenza.

13) Le considerazioni che precedono valgono a confutare la tesi che la dichiarazione, come anche l'accertamento, produca effetto soltanto sulla quantità imponibile e riguardi questo solo settore, con esclusione di ogni rilevanza sul fatto presupposto e sulle condizioni legali della imposizione, che cioè la dichiarazione serva a stabilire il *quantum* ma non l'*an* dell'obbligazione (CAPACCIOLI, *Accertamento*, cit., 615, ss.; RUSSO, *Natura ed effetti*, cit., 247 e *Diritto e processo*, cit., 300 ss.). Questa teoria si muove ancora sulla premessa, ad altri effetti negata, che la dichiarazione ha solo valore strumentale rispetto all'accertamento, come atto che concerne un solo elemento dell'obbligazione che deve necessariamente comporsi con altri elementi perché risulti determinata la prestazione. Si è visto invece che la dichiarazione è capace, anche da sola, di determinare in modo completo e definitivo l'obbligazione e di costituire il titolo dell'adempimento; essa infatti, dovendo contenere tutti gli elementi necessari per la determinazione dell'imponibile, e in molti casi anche la liquidazione dell'imposta, abbraccia sia l'*an* che il *quantum*.

14) Le conclusioni fin qui raggiunte consentono di affermare che la dichiarazione, quale atto negoziale, non può essere revocata, corretta o modificata *ad nutum* o per semplice dissenso. Essa produrrà effetti vincolanti, anche se saranno consentiti, come per tutti i negozi giuridici, mezzi di invalidazione. Va superato anche il problema della revocabilità della confessione ex art. 2732 e si dovranno considerare soltanto i rimedi consentiti per i negozi.

A questo punto la problematica diventa molto ampia e in questa sede possiamo solo dare delle indicazioni. La nullità della dichiarazione può ben essere configurata, ma, a parte le nullità specifiche dell'art. 8 del d.P.R. n. 600, sembra difficile ipotizzare per la dichiarazione una delle cause di nullità dell'art. 1418 cod. civ.; peraltro per il dichiarante la dichiarazione di nullità si risolve, a suo danno, in dichiarazione omessa.

Più concreto è il problema della annullabilità. Deve ritenersi ammissibile, senza particolarità specifiche, l'annullamento per incapacità naturale dell'art. 1425

verso gli altri eredi ed i legatari, i legatari per le tasse relative ai beni a ciascuno di essi devoluti. Affinché la norma (cui corrisponde quella analoga all'art. 12, in relazione all'art. 8, del d.l. 8 marzo 1945, n. 90, in tema di imposta globale) possa ritenersi coerente col precetto dell'art. 53 Cost., essa, nei rapporti fra erede e legatario, dev'essere necessariamente interpretata nel senso che la tassa relativa ai beni oggetto del legato è dovuta in via principale ed effettiva dal legatario, che beneficia del corri-

---

cod. civ.; dovrebbe anche ammettersi, benché poco verosimile, l'impugnazione per dolo ed anche per violenza, specie se esercitata da un terzo.

Il problema si incentra sull'errore. È certamente ammissibile, e non costituisce impugnazione della dichiarazione, la correzione di errori materiali. L'errore sul fatto deve essere ricondotto alla regola della essenzialità e riconoscibilità; solo entro questi limiti (errore sull'identità e qualità dell'oggetto) può ritenersi ammissibile l'impugnazione della dichiarazione sul punto della valutazione estimativa, che viene ritenuta vincolante anche dagli autori che ne ammettono in generale la rettificabilità. (Russo, *Natura ed effetti, cit.*, 250).

Allo stesso modo dell'errore sul fatto, va riguardato l'errore di diritto sulla norma non tributaria che attiene al presupposto dell'obbligazione.

Naturalmente l'annullamento, eventualmente parziale, della dichiarazione deve essere pronunciato in sede giurisdizionale. L'Amministrazione non ha il potere di riconoscere l'errore e di rinunciare agli effetti, ad essa favorevoli, della dichiarazione.

Occorre allora stabilire la sede e i modi per la proposizione dell'impugnazione. E questo un ulteriore vasto problema sul quale ci limitiamo ad esporre solo brevi cenni.

Certamente l'impugnazione della dichiarazione è oggetto di una controversia di imposta soggetta alle regole comuni del contenzioso tributario. Bisogna però stabilire se debba essere impugnata direttamente la dichiarazione, ovvero se questa possa essere impugnata assieme all'atto successivo dell'ufficio che mette in riscossione l'imposta liquidata sulla dichiarazione (ruolo, avviso di liquidazione, ingiunzione o anche accertamento), ovvero, quando questo atto non esista perché l'imposta è stata già versata, assieme all'atto, esplicito o di silenzio-rigetto, conseguente alla domanda di rimborso (MANZONI, *La dichiarazione, cit.*, 621). In tutta questa problematica la difficoltà maggiore è rappresentata dal termine di decadenza per l'impugnazione della dichiarazione: se cioè con l'impugnazione del negozio, sia compatibile il termine di decadenza dell'art. 16 del d.P.R. n. 636/1972 o altri termini specifici del procedimento tributario. Se comunque si ammettesse la proposizione della domanda entro un termine ampio, deve coordinarsi questa possibilità con il termine di decadenza assegnato all'Amministrazione per la rettifica della dichiarazione, potendo nascere solo dopo l'annullamento l'interesse alla rettificazione (o all'accertamento di ufficio) della dichiarazione originariamente ritenuta congrua.

Diversamente si presenta la correzione della dichiarazione per errore di diritto sulla norma tributaria. La natura rigorosamente legale della obbligazione comporta il dovere di definire il rapporto di imposta in conformità della legge. Di conseguenza, fino a quando non siano intervenuti atti con efficacia preclusiva che si sovrappongono alla dichiarazione o non siano maturati i termini di prescrizione o di decadenza per il rimborso dell'imposta pagata,

spondente trasferimento di ricchezza, e che l'obbligazione posta, al riguardo, a carico dell'erede è una obbligazione di garanzia che ha la funzione di rafforzare il credito dell'erario. Risponde allora ai principi di questo tipo di obbligazione che il suo oggetto non può eccedere ciò che è dovuto dall'obbligato principale, pur quando il coobbligato non possa invocare il beneficio dell'escussione (*omissis*).

il dichiarante può domandare la correzione della dichiarazione e l'ufficio in questo caso ha il potere, trattandosi della corretta applicazione della norma tributaria, di riconoscere l'errore e di rendere concreti gli effetti della correzione, tenendone conto negli atti della riscossione o nell'accertamento ovvero disponendo il rimborso dell'imposta già pagata. La correzione degli errori materiali potrà sempre essere disposta.

14) La seconda massima pone l'ulteriore questione degli effetti che la dichiarazione produce nell'obbligazione solidale quando ciascuno degli obbligati sia tenuto alla dichiarazione. In base al principio ormai consolidato della solidarietà ordinaria che caratterizza l'obbligazione tributaria, gli atti di accertamento (in senso ampio) e le pronunzie giurisdizionali producono effetto per il soggetto cui si riferiscono, separatamente e indipendentemente dai diversi effetti che potranno prodursi per gli altri coobbligati in tempi, modi e sedi diverse. Ciò vale ovviamente anche per la dichiarazione i cui effetti, limitati al dichiarante, non si estendono ai coobbligati. Si pone un problema particolare nei casi in cui la legge ammette (art. 1, sesto comma, d.P.R. n. 600/1973; art. 36, ult. comma, d.P.R. 637/1972) che la dichiarazione presentata da uno dei coobbligati esonera gli altri e produce effetto per essi (BAFILE, *Introduzione, cit.*, 58 e 144), ma quando ciascuno degli obbligati ha presentato la sua dichiarazione non può mai esservi estensione degli effetti ad altri, come non può esservi estensione degli effetti, favorevoli e sfavorevoli, di successivi atti di accertamento.

Né a questa regola può farsi eccezione per la solidarietà fra eredi e legatari per l'imposta di successione (art. 66 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270; art. 46, d.P.R. n. 637/1972) che è pur sempre una ordinaria solidarietà. Non può sostenersi che l'erede sia soltanto una responsabile dell'imposta a carico del legatario; se così fosse l'erede non sarebbe affatto tenuto alla dichiarazione né sarebbe legittimato a partecipare al procedimento di accertamento; verrebbe chiamato soltanto ad adempiere l'obbligo altrui e non potrebbe giustificarsi l'esclusione del beneficio di escussione. Invece l'erede, che ha il dovere di presentare la dichiarazione ed è destinatario dell'accertamento, è a tutti gli effetti un condebitore per il quale, come in ogni altra ipotesi di solidarietà, la definitiva determinazione della obbligazione (per effetto della dichiarazione, dell'accertamento, del concordato, del giudicato) può essere difforme da quella di altri coobbligati. Nell'ipotesi inversa a quella considerata in cui l'erede abbia ottenuto un accertamento definitivo più favorevole di quello che il legatario ha lasciato che si formasse, certamente la sua responsabilità resta nei limiti (minori) di quanto nei suoi confronti è accertato; e ciò perché l'erede non è un responsabile di imposta. Lo stesso criterio deve valere nell'ipotesi che l'erede abbia dichiarato un obbligo più grave di quello accertato verso il legatario, senza che ciò violi il principio dell'art. 53 Cost.

CARLO BAFILE

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 maggio 1979, n. 2990 - Pres. Falletti - Est. Caturani - P. M. Del Grosso (conf.) Cobal (avv. Vinciguerra) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Camerini).

**Tributi in genere - Repressione delle violazioni - Infrazioni valutarie - Provvedimento di irrogazione di sanzioni - Presunzione di legittimità - Esclusione - Onere della prova.**

*Il provvedimento che irroga le sanzioni non è assistito da una presunzione di legittimità tale da imporre al destinatario debitore l'onere di superare detta presunzione fornendo la prova contraria alla fondatezza del credito; grava invece sull'Amministrazione l'onere di provare i fatti che costituiscono la sua pretesa, anche se l'iniziativa dell'azione processuale proviene dal debitore (1).*

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 novembre 1979, n. 5951 - Pres. Vigorita - Est. Lipari - P. M. Ferraiolo (conf.), Zanotta (avv. Antonini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Rossi).

**Tributi in genere - Accertamento tributario - Imposte doganali - Presunzione di legittimità - Esclusione - Onere della prova.**

*L'accertamento tributario, soggetto al principio di legalità, non gode di una presunzione di legittimità di fronte al giudice che deve verificare la fondatezza della pretesa dell'Amministrazione come di quella di qualsiasi altro soggetto; spetta pertanto all'Amministrazione l'onere di provare, sia pure con presunzioni, i fatti che costituiscono il presupposto del suo credito (2).*

## I

(omissis) Con i tre motivi del ricorso che, affrontando la stessa questione, quella centrale della causa, possono esaminarsi congiuntamente, la ricorrente deduce: a) che la sentenza impugnata, non avendo considerato che soltanto il proprietario deve fare la dichiarazione prevista dall'art. 5,

**(1-2) Presunzione di legittimità dell'accertamento tributario e onere della prova.**

1. - Con le due pronunzie sopra riportate è stato scalzato un principio che, più apparentemente che realmente, ha dominato per decenni. È stato numerose volte affermato, anche recentemente, che di fronte ad un atto di

secondo comma, d.l. 6 giugno 1956, n. 476, avrebbe omesso l'esame dell'atto notorio 14 novembre 1970 da cui risulta che il marito, morto *ab intestato*, lasciò unica erede la figlia Letizia; b) comunque essa ricorrente non aveva alcun onere di provare la estinzione del conto all'estero perché era estranea al fatto allegato, e non provato, dalla pubblica amministrazione (esistenza del conto); c) infine, la corte del merito avrebbe errato nell'affermare che i decreti emessi dal ministro del tesoro sono assistiti dalla presunzione di legittimità e nell'avere quindi attribuito alla pubblica amministrazione la posizione di convenuta in senso formale e sostanziale, addossando alla opponente l'intero onere di provare il contrario di quanto dedotto dall'autorità amministrativa nel suo provvedimento.

Le censure sopra riassunte sono fondate nei limiti segnati dalle considerazioni che seguono.

La Corte di Trieste, andando in diverso avviso rispetto alle conclusioni cui pervennero i giudici di primo grado, ha ritenuto il principio relativo alla presunzione di legittimità degli atti amministrativi, quale principio generale, operi nel processo anche nei confronti del decreto ministeriale impugnato, onde ha affermato che l'autorità amministrativa assume in giudizio la posizione di convenuta in senso formale o sostanziale. Da tale premessa la sentenza impugnata ha quindi tratto la conclusione che, basandosi nella fattispecie l'atto del ministro su verbali di pubblici ufficiali e su documenti della opponente che provano con il loro possesso senza alcun dubbio la titolarità da parte sua del conto corrente e delle azioni estere e quindi l'impiego di valuta nazionale all'estero, deve ritenersi la fondatezza del contenuto del provvedimento amministrativo.

Ora tutto il ragionamento svolto dalla Corte in tanto può accogliersi in quanto si ritenga esatta la premessa maggiore del sillogismo svolto nella sentenza, che cioè possa esplicitare qualche rilievo in giudizio la cosiddetta presunzione di legittimità dell'atto amministrativo impugnato.

---

accertamento il debitore, attore nel giudizio, ha l'onere di dare la prova contraria dei fatti posti a base dell'atto, mentre l'Amministrazione è esonerata dal dimostrare la fondatezza del suo credito. Ciò è stato riconfermato non soltanto con riferimento all'ingiunzione amministrativa (fra le tante v. Cass. 22 gennaio 1974, n. 178, in *Riv. Leg. Fisc.*, 1974, 1078), ma anche in relazione all'ordinanza dell'intendente e al decreto ministeriale (18 luglio 1973, n. 2094 e 9 agosto 1973, 2299, *ivi*, 1973, 2301 e 1974, 200); la stessa regola è stata estesa anche ai provvedimenti sanzionatori delle ammende depenalizzate (6 dicembre 1977, n. 5280, in *Foro it.*, 1978, I, 646).

A sostegno di tale proposizione è stato ricordato che il debitore è attore in senso sostanziale nel giudizio diretto all'accertamento negativo del suo debito e che l'atto amministrativo di accertamento, nelle sue varie forme, è assistito da presunzione di legittimità.

In realtà questa enunciazione è stata alquanto mitizzata ed applicata in modo acritico, si da ingenerare un certo abuso da parte degli uffici ammi-



In realtà una tale affermazione costituisce il fondamento di un indirizzo giurisprudenziale il quale si è consolidato con particolare riferimento alla ingiunzione fiscale. Si è sostenuto in proposito che nel procedimento monitorio fiscale regolato dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639, l'opposizione del debitore costituisce la domanda giudiziale che apre un ordinario processo cognitivo diretto all'accertamento negativo della pretesa tributaria, processo nel quale il debitore contro cui il titolo esecutivo è fatto valere ne contesta il fondamento ed assume perciò la veste di attore e l'onere di provare quanto afferma (Cass., 25 novembre 1976, n. 4444, *Foro it.*, Rep. 1977, voce *Riscossione delle imposte*, n. 117; 9 maggio 1969, n. 1585, *id.*, Rep. 1970, voce *Esazione*, n. 157; 24 luglio 1968, n. 2673 e 30 marzo 1968, n. 975, *id.*, Rep. 1968, voce *cit.*, nn. 145, 139).

La motivazione dell'indirizzo accennato si fonda sulla peculiare caratteristica della ingiunzione fiscale nella teorica del processo monitorio ingiunzionale, la cui funzione — si è osservato — risiede nella sollecita riscossione dei crediti della pubblica amministrazione, i quali sono assistiti dalla presunzione di legittimità siccome attestanti dai competenti uffici dello Stato e degli altri enti pubblici (Sez. Un., 19 aprile 1955, n. 1079, *id.*, Rep. 1955, voce *cit.*, n. 99; 15 ottobre 1957, n. 3829, *id.*, Rep. 1957, voce *cit.*, nn. 51, 63). E poiché la ingiunzione fiscale ha efficacia esecutiva che non viene meno a seguito della opposizione dell'intimato, nel relativo giudizio, a differenza di quanto avviene in caso di opposizione ad ingiunzione ordinaria, la domanda giudiziale è costituita non dalla ingiunzione ma dall'atto di opposizione con cui si impugna un credito della pubblica amministrazione munito di efficacia esecutiva, onde è l'opponente tenuto a provare, per la sua qualità di attore, l'infondatezza del credito da lui impugnato.

Per la verità, la motivazione dell'indirizzo in esame presta il fianco alla critica e non giustifica, a giudizio del collegio, la posizione di privi-

---

nistrativi troppo sicuri dietro lo scudo della presunzione di legittimità. Ma se si libera il problema dal mito, risulterà che le sentenze ora intervenute sono assai meno demolitorie di quanto potrebbe apparire.

2. - Già in passato le stesse pronunzie che avevano affermato l'inversione dell'onere della prova, avevano precisato che il debitore non deve necessariamente produrre specifici ed autonomi mezzi di prova, ma può fondare la sua domanda sugli stessi elementi di prova addotti dall'Amministrazione, ed in tal caso il giudice non può rigettare la domanda assumendo a ragione del decidere esclusivamente la presunzione di legittimità dell'accertamento, ma deve valutare il merito delle opposte tesi per dimostrare l'attendibilità dell'una e l'erroneità dell'altra (sent. 9 agosto 1973, n. 2299 *cit.*). In sostanza era ben possibile verificare in sede giurisdizionale l'adeguatezza della prova prodotta dall'Amministrazione, il che significava annacquare di molto la regola dell'inversione dell'onere della prova.

D'altra parte solitamente l'accertamento è accompagnato da un principio di prova raccolta nel procedimento amministrativo, sì che nella sostanza il

legio dell'autorità amministrativa innanzi al giudice, per quanto concerne la soggezione delle parti agli oneri probatori dei rispettivi assunti.

Mentre la dottrina più antica giustificava la imperatività del provvedimento sulla base della presunzione di legittimità dell'atto amministrativo, attualmente prevale in dottrina l'indirizzo secondo cui la presunzione di legittimità non opera di fronte al giudice, dal momento che, secondo il diritto positivo, l'onere della prova non incombe soltanto sull'attore come dovrebbe essere se una tale presunzione avesse un effettivo significato. Il provvedimento amministrativo è invece imperativo nel senso che si realizza da se stesso quando non vi è bisogno di una azione specificamente esecutoria, essendo manifestazione di un potere pubblico. Ciò tuttavia non può essere inteso come deroga al principio costituzionale della necessaria verifica giudiziale delle pretese della pubblica amministrazione, come di quelle di qualsiasi altro soggetto.

Orbene, poiché il provvedimento è ablatorio in quanto impone al destinatario un sacrificio patrimoniale, si comprende come, essendo esso rigidamente ancorato al principio di legalità, anche costituzionalmente garantito (art. 23 Cost.), la prevalenza che caratterizza la posizione dell'autorità amministrativa non impedisca al privato di adire il giudice ordinario, al fine di controllare, come per qualsiasi altro credito, la fondatezza della pretesa fatta valere dalla pubblica amministrazione e non già per rimuovere una presunzione di legittimità da cui l'atto sarebbe assistito.

Partendo invece dal presupposto della presunzione a favore della pubblica amministrazione, è agevole il passo che conduce ad affermare, come è accaduto nel presente giudizio, che questa posizione di vantaggio dell'autorità amministrativa nel processo pone da un lato a carico del

---

debitore si trova effettivamente nella necessità di confutare la prova esistente anteriormente all'introduzione del processo.

E per questo che, come avevamo accennato, le recenti decisioni della Suprema Corte si rivelano in concreto non tanto innovative.

Sarà opportuno tentare di riordinare le idee sul vasto problema.

3. - Alla connessione tra presunzione di legittimità dell'accertamento e onere della prova è stata data eccessiva rilevanza; la presunzione di legittimità non comporta necessariamente l'inversione dell'onere della prova e può sopravvivere anche se la prova resta a carico dell'Amministrazione.

In sostanza la S.C. per giungere a negare il vantaggio dell'Amministrazione in tema di prova, è andata troppo avanti sul punto della presunzione di legittimità.

Senza affrontare in questa sede il vastissimo problema dell'accertamento, possiamo ricordare che questo è, per costante giurisprudenza della stessa S.C. (6 ottobre 1972, n. 2863, in questa *Rassegna*, 1973, I, 910; 16 giugno 1972, n. 1888, *ivi*, 1972 1152; 6 dicembre 1974 n. 4041, *ivi*, 1975, I, 214), un atto amministrativo, emanato sulla base di un procedimento legislativamente definito secondo regole precise; anche se esso non ha natura costitutiva, è tuttavia capace di

destinatario l'onere di superare la detta presunzione, dall'altro esonera la pubblica autorità dal dimostrare a sua volta la fondatezza del proprio credito.

Il punto centrale della indagine, una volta che si è svuotato di concreto contenuto il cosiddetto principio di legittimità dell'atto amministrativo, può quindi risolversi nel dilemma se la prova dei presupposti di fatto della imposizione amministrativa spetti all'autorità amministrativa, ovvero non debba ritenersi che la prova della inesistenza di tali presupposti spetti al destinatario del provvedimento.

Certamente incombe su quest'ultimo la prova dei fatti impeditivi della pretesa (es. fatti che determinano una esenzione fiscale) ovvero la prova dei fatti estintivi (come potrebbe essere il pagamento dell'imposta). Ma al di fuori di queste ipotesi che non danno luogo a dubbi di sorta, si pone in tutta la sua ampiezza il problema in esame, il quale deve essere deciso nel senso che grava sull'autorità amministrativa la prova (positiva) dei fatti che costituiscono il fondamento della sua pretesa.

La portata di tale principio non ha, in linea di massima, alcuna influenza nel processo, nei casi in cui la prova dei fatti costitutivi del diritto fatto valere in giudizio risulti *in re ipsa* da atti pubblici (processi verbali, certificati, ecc.), i quali godono per legge di fede privilegiata (art. 2700 cod. civ.) e le cui risultanze possono essere rimosse soltanto attraverso lo strumento della querela di falso (art. 221 segg. cod. proc. civ.). Il principio tuttavia manifesta tutta la sua importanza allorché si verifichi una fattispecie in cui il fatto dedotto dalla pubblica amministrazione nel suo provvedimento non sia assistito da una prova specifica e questa non sia stata raggiunta né durante l'istruttoria amministrativa né nel corso del giudizio innanzi al giudice (cfr. per questo potere istruttorio della pubblica amministrazione nel processo civile, Cass., 17 ottobre 1974, n. 2886, *id.*, Rep. 1974, voce *Cambio e valuta*, n. 1, in tema di infrazioni

---

dichiarare l'obbligazione tributaria con effetto vincolante. In quanto atto amministrativo, l'accertamento è sicuramente assistito da presunzione di legittimità ed è anche esecutivo.

Ciò non esclude, ovviamente, che l'accertamento sia impugnabile e che nel processo, sul diritto soggettivo, l'obbligazione venga accertata indipendentemente dalla presunzione di legittimità dell'accertamento. Del resto anche le sentenze in esame non negano che l'accertamento sia del tutto privo di presunzione di legittimità; precisano soltanto che questa « non opera di fronte al giudice », il quale, per norma costituzionale, dovrà procedere alla « necessaria verifica giudiziale delle pretese della pubblica amministrazione, come di quella di qualsiasi altro soggetto ».

Più approfonditamente deve dirsi che la controversia di imposta ha per oggetto la sussistenza sostanziale dell'obbligazione, non l'impugnazione dell'accertamento; è un processo di accertamento del rapporto di obbligazione (Cass. 5 marzo 1980, n. 1472, in *Foro it.* 1980, I, 622) nel quale l'atto dell'Amministrazione è sì un antecedente necessario (giurisdizione condizionata), ma non

valutarie). Infatti, se i rapporti ed i verbali degli agenti doganali fanno fede fino a querela di falso delle attestazioni in essi contenute circa i fatti obiettivamente contestati e l'attività d'indagine compiuta dai pubblici ufficiali referenti e verbalizzati in conformità all'art. 2700 cod. civ., tuttavia, quando non riferiscono né i fatti avvenuti in presenza del pubblico ufficiale né quelli da lui compiuti ma fatti diversi ovvero fatti della cui verità egli si è convinto in virtù di presunzioni e di considerazioni logiche, i predetti rapporti e verbali forniscono al giudice un materiale che al più può essere considerato meramente indiziario.

In queste ipotesi (che sono cioè fuori della efficacia probatoria privilegiata del documento) è di primaria importanza, al fine della soluzione del quesito proposto, individuare il contenuto delle situazioni soggettive fatte valere dalla pubblica amministrazione.

La dottrina più recente ha osservato, a proposito dei provvedimenti ablatori, che per essi si verifica una prima sequenza di atti, disciplinata dal diritto amministrativo mediante apposito procedimento il quale culmina con un provvedimento costitutivo di un rapporto obbligatorio, in quanto da esso nascono diritti (per la pubblica amministrazione) ed obblighi per il destinatario.

Soffermando l'indagine su tale rapporto è sorto il quesito se esso dia vita ad una obbligazione propria del diritto civile ovvero non debba ravvisarsi in essa una obbligazione pubblica propria del diritto amministrativo.

Il problema che non è di teoria generale ma di diritto positivo è stato risolto nel nostro ordinamento nel senso che l'obbligazione come situazione soggettiva è tendenzialmente unitaria, derivi essa dal contratto ovvero dal provvedimento amministrativo o dalla legge.

Vero è che la pubblica amministrazione gode nell'accertamento dei presupposti della imposizione di ampi poteri istruttori e di poteri stru-

---

l'oggetto della pronunzia; poiché il giudizio non tende a rimuovere l'atto di accertamento, ma ad accertare l'obbligazione indipendentemente da esso, non si pone affatto la necessità di escludere la presunzione di legittimità per stabilire il regime della prova nel processo.

L'intero procedimento di accertamento è concepito per l'esigenza di dare certezza e liquidità all'obbligazione tributaria al di fuori del processo ed anteriormente ad esso; ma se si dà avvio alla fase giurisdizionale, contribuente ed Amministrazione, come debitore e creditore, si ritrovano in una posizione di parità come soggetti di un rapporto obbligatorio la cui sussistenza andrà verificata indipendentemente dall'accertamento, tanto che gli eventuali vizi formali dell'accertamento diventano irrilevanti nel processo che ha per oggetto la sussistenza sostanziale dell'obbligazione. A tal proposito è di notevole interesse la precisazione della S.C. sulla coesistenza di una potestà amministrativa *strumentale* in una «prima sequenza di atti» disciplinata dal diritto amministrativo mediante apposito procedimento che si esaurisce con l'emana-  
zione dell'accertamento e dell'obbligazione patrimoniale che nasce dalla

mentali variamente disciplinati, ma trattasi di situazioni soggettive che, attenendo alla prima fase di cui sopra si è discusso, si inseriscono in rapporti giuridici i cui termini sono in genere potestà-soggezione ovvero potestà-interesse legittimo. Nello svolgimento di questi rapporti l'autorità amministrativa compie una serie di operazioni giuridiche spesso molto complesse, le quali si richiamano alle regole proprie della economia, della tecnica mercantile, dell'estimo e così via.

Trattasi tuttavia di poteri che si esauriscono con la emanazione del provvedimento ablatorio, il cui contenuto è rigidamente determinato dalla legge in presenza dei presupposti di fatto dalla stessa previsti. Poiché il provvedimento è costitutivo di una obbligazione a contenuto patrimoniale (pagamento di una somma di danaro), esso è soggetto interamente al principio di legalità sancito dall'art. 23 Cost., secondo cui nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non sulla base della legge. Ciò dimostra che nell'ambito del rapporto obbligatorio (costituito col provvedimento impositivo), l'autorità amministrativa è un soggetto che vanta un credito nei confronti di un altro, anche se esso trova il suo fondamento giuridico negli accertamenti compiuti nella prima fase cui si è accennato. L'interesse pubblico che permea questo rapporto dall'esterno non impedisce infatti — come si è premesso — che la sua disciplina sia proprio quella del diritto comune, come è dimostrato del resto dai risultati cui recentemente è pervenuta l'elaborazione giurisprudenziale di questa Corte in tema di solidarietà tributaria (Cass., 26 febbraio 1975, n. 768, *id.*, Rep. 1975, voce *Tributi in genere*, n. 302). La prevalenza dell'interesse pubblico può cioè incidere soltanto dall'esterno sul rapporto, eliminandolo o correg-

---

legge e che è soggetta (pur con molte particolarità, occorre precisare) alla disciplina fondamentale del diritto comune.

È chiaro pertanto che l'accertamento non pone l'Amministrazione in una posizione di privilegio nel processo, su diritti soggettivi, e non condiziona la capacità di difesa del debitore. Non vi è allora una correlazione possibile tra presunzione di legittimità, che opera fuori del processo, e onere della prova.

Ma allo stesso tempo la soluzione che si vorrà dare al problema dell'onere della prova, non esclude che l'accertamento sia e resti, al di fuori del processo, un atto amministrativo assistito da presunzione di legittimità.

4. - Ciò chiarito va affrontato il problema dell'onere della prova come tale.

È sicuramente esatta l'affermazione che oggetto del rapporto giuridico di imposta è una obbligazione ordinaria (nel senso unitario rispondente a quel fondamentale concetto che non ammette differenziazioni), per di più rigorosamente legale, rispetto alla quale, sul piano sostanziale, l'Amministrazione è niente di più che un creditore.

Ne consegue necessariamente che, in via generale, grava sull'Amministrazione (creditore) l'onere di provare il presupposto di fatto che, nell'ambito della norma di imposizione, ha fatto sorgere l'obbligazione; ed è inconfutabile l'affermazione che questa regola di fondamentale rilievo sostanziale non subisce modifica per il fatto che ordinariamente il processo tributario si presenti come

gendolo, ma questo ovviamente non smentisce, anzi conferma la esattezza delle precedenti considerazioni.

Sulla base dei rilievi di cui sopra è quindi agevole trarre la conclusione che, allorché la pubblica amministrazione sia convenuta in giudizio in seguito alla impugnativa del provvedimento ablatorio da parte del destinatario che si ritenga leso nei suoi diritti, l'oggetto del giudizio riguarda, come nei rapporti obbligatori del diritto privato, la effettiva esistenza del credito vantato dall'autorità amministrativa, onde, anche se l'iniziativa dell'azione proviene per la massima parte dei casi dal destinatario, a causa della esecutorietà delle pretese amministrative, questo non incide sulla posizione sostanziale delle parti davanti al giudice.

Non è quindi l'attore che deve provare la illegittimità del credito vantato dalla pubblica amministrazione, ma, essendo questa ultima che dal punto di vista sostanziale si afferma creditrice nei confronti dell'altra parte, è l'autorità amministrativa che subisce l'onere della prova dei fatti costitutivi (per legge) della sua pretesa, mentre grava sul destinatario che eccepisca la inefficacia di quei fatti (in quanto provati dalla controparte) ovvero che assuma che il diritto si è modificato o estinto, l'onere di provare i fatti sui quali la eccezione si fonda (art. 2697 cod. civ.).

La conclusione cui si è pervenuti trova testuale conferma nel sistema delle presunzioni legali relative che sono previste dalla legge a favore dell'amministrazione finanziaria.

Infatti, l'art. 197 t.u. sulle imposte dirette statuisce che in tema di imposte di ricchezza mobile si presume cessionario dell'azienda debitrice del tributo chi eserciti la stessa attività commerciale dei medesimi locali.

---

azione di accertamento negativo promossa dal debitore. E giustamente è stata ricercata una riconferma nell'esistenza di numerose presunzioni legali relative a vantaggio dell'Amministrazione, appunto per trarne la conclusione che, in mancanza di queste, l'onere della prova segue la regola normale dell'art. 2697 cod. civ. E di conseguenza l'onere della prova sarà invece a carico del soggetto passivo sia quando eccepisce l'inefficacia dei fatti provati dal creditore o assuma che il diritto si è modificato o estinto, sia quando invoca fatti da cui discendano vantaggi (presupposto di agevolazioni) o comunque ad esso favorevoli (detrazioni, passività deducibili, ecc.).

5. - Questa enunciazione generale ha tuttavia in concreto una dimensione assai limitata sì che, in definitiva, finisce con riemergere, se non la regola, la constatazione che spetta al soggetto passivo fornire una prova contraria ai fatti accertati.

Come esattamente ancora si legge nelle sentenze in esame, «la pubblica Amministrazione non può dar vita ad alcun provvedimento il quale incida nella sfera patrimoniale dei cittadini senza aver prima, nell'ambito stesso del procedimento che conduce all'emanazione dell'atto amministrativo, offerto a se stessa la prova dei presupposti di fatto che possono condurre all'emanazione del provvedimento». L'accertamento, dunque, contiene sempre almeno un principio di prova, che risponde ai requisiti stabiliti nella legge che regola il procedimento. L'accertamento allora, non per la presunzione di legittimità,

Se la norma tende ad alleviare la posizione processuale della finanza, ne risulta che di regola — ove cioè non operi la detta presunzione — la situazione dell'autorità amministrativa è soggetta ai normali oneri probatori e quindi la prova investe, di fronte al giudice, tutta quanta la situazione-base della imposizione.

Inoltre, è nell'ambito della stessa attività amministrativa che si desume il principio per cui la pubblica amministrazione non può dar vita ad alcun provvedimento il quale incida nella sfera patrimoniale dei cittadini senza aver prima, nell'ambito stesso del procedimento che conduce alla emanazione dell'atto amministrativo, offerto a se stessa la prova dei presupposti di fatto che possono condurre alla emanazione del provvedimento. Si consideri tutto il complesso sistema che disciplina l'organizzazione degli uffici tributari, tendente all'esatto accertamento delle pretese del fisco, attraverso la istruzione amministrativa circa la ricorrenza dei presupposti economici della imposizione. E con riguardo alle infrazioni valutarie, che interessano il presente giudizio, si ponga mente al procedimento previsto dal d.l. 5 dicembre 1938, n. 1928, per gli illeciti valutari: tale procedimento si compone di una relazione dell'ufficio di polizia tributaria, di una decisione di apposita commissione e di una decisione conclusiva del ministro del tesoro che applica la sanzione amministrativa, con apposita contestazione ed istruttoria anche se informale.

Dalle considerazioni che precedono discende che, in applicazione dei suddetti principi, l'autorità amministrativa deve avere la prova del presupposto di fatto della imposizione il cui accertamento va compiuto dal giudice ordinario ed è questa prova (positiva) che da essa si richiede in giudizio ove vi sia incertezza in ordine alla esistenza di quel presup-

---

ma per la sostanza degli elementi istruttori che lo accompagnano, pone il soggetto passivo nella necessità di fronteggiare una prova già acquisita anteriormente all'introduzione del processo; l'Amministrazione non è allora un comune creditore che vanta un credito di cui deve dare la dimostrazione, ma un particolare creditore che ha già dimostrato (« a se stessa », vale a dire nell'osservanza del principio di legalità) il presupposto della sua pretesa con i mezzi che la legge riconosce idonei.

Ciò non significa che, sul piano formale, l'accertamento è inattaccabile; ma certamente, sul piano sostanziale, esiste già una dimostrazione che pone il creditore in una situazione di vantaggio. Senza dubbio spetterà al giudice « la necessaria verificaazione giudiziale delle pretese della pubblica amministrazione », ma questa verificaazione dovrà essere fatta con l'osservanza delle stesse norme che sono state osservate nel procedimento amministrativo.

Si deve aggiungere che l'Amministrazione nel procedimento amministrativo si avvale di mezzi che conferiscono all'istruttoria una particolare validità. Oltre agli atti pubblici di fede privilegiata, i vari strumenti dei quali l'Amministrazione si avvale sono tali da offrire, di norma, una seria attendibilità. Basterà pensare che la prova, sempre documentale, è affidata all'acquisizione di documenti (art. 32, n. 3, 5, 6 e 7 e 35 d.P.R. n. 600/1973; art. 51, n. 4 e 6 d.P.R. n. 633/1972), all'acquisizione di informazioni desumibili da registrazione

posto, secondo le regole generali che disciplinano l'onere della prova (art. 2697 cod. civ.).

In questo senso deve essere intesa ed ulteriormente svolta la ormai costante giurisprudenza di questo Supremo collegio secondo cui, al limitato fine di accertare la legittimità o meno del decreto ministeriale che irroga una pena pecuniaria per infrazione valutaria, il giudice ordinario ha il potere di esaminare i relativi presupposti di fatto e di diritto e perciò di accertare l'esistenza della violazione e la responsabilità dell'incolpato con un apprezzamento che, quanto agli elementi di fatto, si sottrae, se adeguatamente motivato, al sindacato in sede di legittimità (Sez. Un., 19 gennaio 1970, n. 101, *id.*, Rep. 1970, voce *Cambio e valuta*, n. 16).

Nella fattispecie il decreto del ministro — della cui legittimità si contende — aveva accertato a carico della ricorrente la violazione dell'art. 5, secondo comma, d.l. 6 giugno 1956, n. 476, che prevede l'obbligo per i residenti che divengono proprietari di titoli azionari e di obbligazioni emessi o pagabili all'estero di farne dichiarazione alla Banca d'Italia.

In base a questa disposizione il ministro del tesoro affermò nel predetto decreto che il possesso dei documenti dimostrava che il conto all'estero ed i titoli ad essi relativi erano di pertinenza dell'incolpata e che, in base alle risultanze emerse dall'istruttoria, era verosimile che la Cobal avesse ricevuto tali disponibilità dal marito per successione ereditaria.

Orbene, la Corte del merito, senza tenere in alcun conto i presupposti di fatto del decreto impugnato, che pur era necessario controllare, al fine di prevenire al giudizio di legittimità della pretesa amministrativa, ha ritenuto la ricorrente responsabile per un titolo diverso rispetto a

---

e altre fonti documentarie (art. 32, n. 8 e 34, d.P.R. n. 600/1973, art. 51, n. 5 d.P.R. n. 633/1972; art. 48, d.P.R. n. 637/1972) ovvero alla constatazione diretta verbalizzata in contraddittorio (art. 32, n. 1 e 33 d.P.R. n. 600/1973; art. 51, n. 1 e 52, d.P.R. n. 633/1972; art. 26 d.P.R. n. 637/1972) o ancora dal coordinamento di informazioni a base documentaria fornite (o che saranno fornite in futuro) dall'anagrafe tributaria, o infine, dalla confessione del contribuente rilevata direttamente con l'invito a comparire presso l'ufficio o a compilare questionari ovvero indirettamente attraverso le scritture contabili o altre registrazioni.

Sono poi numerose le presunzioni non soltanto legali, ma anche semplici che operano a vantaggio dell'Amministrazione. Ed in proposito si deve ricordare che con la sentenza 8 novembre 1973, n. 2922 (in questa *Rassegna* 1974, I, 237) si precisò che la prova per presunzioni non deve soddisfare l'esigenza della necessità o ineluttabilità o certezza assoluta del fatto dedotto, ma può ragionevolmente raggiungere un risultato di probabilità o verosimiglianza secondo l'*id quod plerumque accidit*, anche ai fini della determinazione della base imponibile con sufficiente approssimazione. A tal fine è molto importante, come metodo di indagine, la seconda delle sentenze in rassegna che, per l'appunto, pur al di fuori di regole formali sull'onere della prova, dà il giusto valore sostanziale agli elementi di prova raccolti in sede amministrativa.



quello risultante dal suddetto decreto, avendo affermato che nella fattispecie era provata in base al possesso dei documenti (di cui non si precisa neppure la natura ed il contenuto) la qualità di proprietaria della Cobal e quindi l'impiego da parte sua di valuta nazionale all'estero.

Infatti — come il decreto impugnato riconosce secondo gli accertamenti compiuti dalla Corte d'appello — non fu la Cobal a costituire i conti all'estero, onde l'unico accertamento che andava compiuto riguardava la (attuale) qualità di proprietaria della ricorrente, quale erede del defunto marito. E tale accertamento la Corte triestina ha ommesso del tutto, essendosi limitata a sottolineare il possesso dei documenti relativi al conto estero da parte della Cobal all'atto del passaggio della frontiera, ma non tenendo in alcun conto l'atto notorio 14 novembre 1970 (dalla Cobal esibito in primo grado) da cui risultava — come è pacifico tra le parti — che il marito ing. Pizzarelli era morto *ab intestato* lasciando unica erede la figlia Letizia. È mancato quindi qualsiasi accertamento sul presupposto diretto della imposizione dedotto nel provvedimento impugnato (qualità di proprietaria dei titoli della Cobal quale erede del defunto marito).

In conclusione, il ricorso, nei tre motivi in cui si articola, deve essere accolto nei termini dianzi precisati, con la conseguente cassazione della sentenza impugnata e rinvio della causa ad altro giudice, il quale nella definizione della controversia si atterrà al seguente principio di diritto:

« Poiché non sussiste innanzi al giudice ordinario la presunzione di legittimità del provvedimento amministrativo (nella specie decreto del ministro del tesoro emesso in materia valutaria) ove in sede giudiziaria insorga controversia circa la esistenza dei presupposti di fatto della

---

Infine una vera e propria inversione dell'onere della prova si ha nel caso di accertamento sintetico (art. 38, richiamato dagli artt. 40 e 41 d.P.R. numero 600/1973).

In conclusione, se formalmente è consentito al contribuente verificare, attraverso il processo l'adeguatezza della prova raccolta nel procedimento amministrativo potendo con ciò ottenere che il difetto di prova si risolva a danno dell'Amministrazione cui incombe l'onere, tuttavia nella sostanza non è sufficiente una mera contestazione della prova (il semplice affermare non è vero) per porre l'Amministrazione nella necessità di fornire una prova; ordinariamente l'accertamento contiene già una prova, di notevole validità concreta, che pone di fatto l'Amministrazione nella condizione di non dover fare prove ulteriori della sua pretesa, se non vengono prodotte prove contrarie.

Relativamente al processo tributario innanzi alle commissioni, dominato dal principio inquisitorio, è ancor più evidente la corrispondenza tra l'istruttoria eseguita in sede amministrativa e quella che con gli stessi mezzi (art. 35, d.P.R. n. 636/1972) può compiere il giudice per verificare l'inadeguatezza della prova già offerta dall'Amministrazione; anche in questo caso il contribuente, che potrà solo produrre prove documentali e sollecitare un'istruttoria che il giudice dispone di ufficio, si trova nella condizione di dover rimuovere una prova preconstituita.

CARLO BAFILE

imposizione, il giudice ordinario non può limitarsi a prendere atto di quanto risulta dal provvedimento, ma deve procedere in via autonoma al controllo circa la effettiva esistenza dei presupposti. D'altra parte, non operando l'accennata presunzione, tutto l'onere probatorio non può porsi esclusivamente a carico del destinatario del provvedimento, il quale, se per ragioni che attengono alla esecutorietà delle pretese fatte valere dalla pubblica amministrazione (e non quindi per la presunzione di legittimità del provvedimento che, come si è accennato, non è operante), assume l'iniziativa del processo, la sua qualità di attore in giudizio non esclude che l'indagine del giudice verta pur sempre su di un diritto di credito, i cui presupposti di fatto, secondo le regole generali, devono essere provati, in caso di incertezza circa la loro esistenza oggettiva, dalla autorità amministrativa che quella pretesa coltiva, mentre incombe sul destinatario del provvedimento l'onere della prova dei fatti modificativi o estintivi, secondo le regole generali desumibili dall'art. 2697 cod. civ.» (*omissis*).

## II

(*omissis*) Con il secondo motivo si investe l'accertamento di fatto del giudice di merito il quale ha ritenuto che sussistessero gli estremi della obbligazione tributaria evasa, sì da risultare giustificata la pretesa del fisco nella misura specificata nell'ingiunzione.

Si deduce, anzitutto, al riguardo il vizio di omessa, o quantomeno insufficiente, motivazione su un punto decisivo della controversia; l'esistenza del presupposto di fatto della obbligazione tributaria specificata. Si lamenta, inoltre, che non sia stato dato ingresso alla prova volta a dimostrare la regolarità dell'accredito bancario al D'Asdia, assunto quale indice del contrabbando, e, quindi, dell'evasione del credito doganale per pretesa genericità della deduzione (mentre solo nella memoria si censura la concorrente motivazione in termini di carenza della novità della prova).

Il ricorrente riconosce che l'ingiunzione fiscale è assistita, quale atto amministrativo, dalla presunzione di legittimità, e dà atto che, opponendosi a tale ingiunzione viene ad assumere la qualità di attore, sottostando pertanto all'onere di provarne la illegittimità (sostanziale), ma sostiene che nel giudizio di opposizione il giudice è tenuto ad accertare in ogni caso, in via preliminare, la effettiva sussistenza del presupposto del tributo di cui la finanza pretende il pagamento.

La difesa dell'amministrazione obietta che il ragionamento così impostato è intrinsecamente contraddittorio poiché una volta accettato il presupposto della presunzione di legittimità deve coerentemente trarsene il corollario che l'opponente all'ingiunzione, di cui sia stata riconosciuta dal giudice la legittimità formale, è tenuto a fornire la dimostrazione della inesistenza del presupposto della obbligazione tributaria (il cui adempi-

mento viene richiesto con l'ingiunzione) secondo la logica propria del giudizio di accertamento negativo.

Osserva il Collegio che questa censura se nella dialettica argomentativa presta il fianco alla riferita critica, nel suo nucleo essenziale è fondata laddove afferma esattamente che qualora insorga controversia circa l'esistenza dei presupposti di fatto della obbligazione tributaria, in sede di opposizione all'ingiunzione fiscale, il giudice non può limitarsi a prendere atto di quanto risulta dall'ingiunzione medesima, ma è tenuto a procedere in via autonoma al controllo dei presupposti controversi; e ciò perché non opera in sede giurisdizionale il principio di legittimità dell'atto amministrativo incidente sull'onere della prova che grava in base ai principi generali sull'amministrazione relativamente ai presupposti del diritto azionato (cfr. per il mutamento di giurisprudenza in tal senso la recentissima sentenza della sezione 23 maggio 1979 n. 2990).

L'accoglimento di tale censura non risulta peraltro determinare l'annullamento della impugnata sentenza.

Dall'esame della relativa questione non è tuttavia possibile prescindere in coerenza con il principio di cui al comma II dell'art. 384 c.p.c. che impone alla Cassazione di correggere la motivazione delle sentenze che giungono ad appagante soluzione attraverso affermazioni giuridiche non condivisibili contro le quali si appuntano le censure dei ricorrenti.

Nel caso di specie la Corte d'appello di Trieste con una motivazione di non limpido dettato, ma il cui procedimento logico giuridico è egualmente possibile cogliere, pur avendo ritenuto che la pretesa tributaria della finanza contenuta nella ingiunzione fiscale fosse assistita da presunzione di legittimità, comportante l'inversione dell'onere probatorio (ed è l'erronea premessa da cui neppure il ricorrente è riuscito a liberarsi nonostante l'esatta intuizione circa il controllo giudiziario dei presupposti dell'obbligazione) non si è limitata a rilevare che era fallita la prova di inesistenza dei presupposti dell'ingiunzione a carico dell'opponente, ma ha ulteriormente osservato che dal materiale acquisito agli atti (e quindi nel rispetto dell'onere della prova) emergevano sufficienti elementi (indiziari) atti a « confortare » il buon fondamento della ingiunzione medesima.

Non quindi la mera presunzione di legittimità dell'atto amministrativo, ma la valutazione degli elementi probatori (sia pure di carattere indiziario e presuntivo ma non riconducibili all'emanazione dell'atto amministrativo come tale) acquisiti al processo ha convinto la Corte della fondatezza della obbligazione tributaria, essendo fallita la prova contraria alla presunzione e risultando inammissibile quella ulteriormente dedotta in grado d'appello vuoi per novità vuoi per genericità.

Rispetto ad una motivazione così articolata non appare decisivo ribaltare l'enunciazione teorica in tema di legittimità dell'atto amministrativo e di ripartizione dell'onere probatorio poiché il giudice del merito, nonostante l'errore giuridico all'uopo commesso, in definitiva ha ritenuto pro-

vato in causa positivamente, sia pure attraverso elementi indiziari, il presupposto dell'obbligazione, e il relativo convincimento non viene scalfito dalle censure del motivo, sicché una volta operata la necessaria puntualizzazione correttiva la sentenza può restare ferma, inammissibile apparendo l'ulteriore censura con la quale si addebita alla Corte di non avere ritenuto vinta la presunzione quantunque fosse stato negato ingresso alla prova circa la effettiva destinazione del versamento di L. 4.500.000 al D'Asdia purché il diniego della prova, articolato sotto il duplice profilo del difetto di novità e della genericità, viene sindacato in sede di ricorso esclusivamente sotto quest'ultimo aspetto, e solo nella memoria si affronta criticamente il tema della « novità », sicché per quanto attiene a tale ragione di rielezione la sentenza risulta sorretta da autonoma motivazione non investita da censura.

Delle tesi enunciate occorre ora dare dimostrazione.

4. - Il tema della cosiddetta presunzione di legittimità degli atti amministrativi è stato sottoposto ad approfondita revisione critica con la citata sentenza n. 2990 del 1979 le cui argomentazioni il Collegio intende qui ribadire in sede di correzione della motivazione della sentenza impugnata.

Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale nel procedimento di ingiunzione fiscale l'opposizione del debitore si qualifica come domanda giudiziale che apre un ordinario processo cognitivo diretto all'accertamento negativo della pretesa tributaria, nel quale il debitore contro cui il titolo esecutivo è fatto valere ne contesta il fondamento ed assume perciò la veste di attore con l'onere di provare quanto afferma.

Il processo monitorio — si assume — è diretto alla sollecita riscossione dei crediti della p.a., assistiti dalla presunzione di legittimità, perché risultanti da atti amministrativi contenenti le attestazioni dei competenti uffici dello Stato e degli altri enti pubblici; e poiché l'efficacia esecutiva dell'ingiunzione fiscale non viene meno a seguito di opposizione dell'intimato, nel relativo giudizio (diversamente da quanto accade in sede di opposizione ad ingiunzione ordinaria), la domanda giudiziale non va ravvisata nell'ingiunzione ma dall'atto di opposizione e l'opponente, per la sua qualità di attore, è tenuto a provare l'infondatezza del credito da lui impugnato.

La posizione di privilegio dell'autorità amministrativa innanzi al giudice che ne consegue per quanto concerne la soggezione delle parti agli oneri probatori dei rispettivi assunti, non appare giustificabile, sicché anche al livello della interpretazione adeguatrice, che tenga conto dei principi fondamentali in materia di eguaglianza di legalità delle prestazioni imposte e di tutela giurisdizionale nei confronti della p.a., se ne impone il riesame.

La dottrina più antica basava la imperatività del provvedimento amministrativo sulla presunzione di legittimità dell'atto; ma gli orientamenti

più recenti e qualificati escludono che tale presunzione di legittimità operi di fronte al giudice, poiché in diritto positivo l'onere della prova non incombe soltanto sull'attore in opposizione destinatario del provvedimento, come dovrebbe essere se una tale presunzione avesse un effettivo significato. Il provvedimento amministrativo, pur essendo caratterizzato dalla imperatività (nel senso che si realizza da sé stesso quando non vi è bisogno di una azione specificamente esecutoria, quale manifestazione di un potere pubblico), non si sottrae al principio costituzionale della necessaria verifica giudiziale anche delle pretese della p.a., come di quelle di qualsiasi altro soggetto.

Rispetto al provvedimento ablatorio, che impone al destinatario un sacrificio patrimoniale (con la garanzia della riserva di legge ex art. 23 Cost.), la prevalenza della posizione dell'autorità amministrativa non impedisce al privato di adire il giudice ordinario, per fare controllare, come per qualsiasi altro credito, la fondatezza della pretesa della p.a. (e non già per rimuovere una presunzione di legittimità da cui l'atto sarebbe assistito).

Argomentando, invece, in termini di presunzione di legittimità dell'atto a favore della p.a., si finisce col porre da un lato a carico del destinatario l'onere del superamento di tale presunzione, e dall'altro si esonera la pubblica autorità dal dimostrare a sua volta la fondatezza del proprio credito.

Sgombrato il campo dalla suggestione del principio di presunzione di legittimità dell'atto amministrativo si tratta di stabilire (ed in questo senso esatta e perspicua appare la notazione critica del ricorrente) se la prova dei presupposti di fatto della imposizione spetta all'autorità amministrativa, ovvero se la prova della inesistenza di tali presupposti incomba al destinatario del provvedimento.

Ritiene il Collegio che la prima alternativa sia quella esatta, gravando sull'autorità amministrativa la prova (positiva) dei fatti che costituiscono il fondamento della sua pretesa.

Il principio spiega i suoi effetti nei casi in cui la prova dei fatti costitutivi del diritto fatto valere in giudizio non risulti *in re ipsa* da atti pubblici (processi verbali, certificati, ecc.) i quali godono per legge di fede privilegiata (art. 2700 cod. civ.) e le cui risultanze possono essere rimosse soltanto attraverso lo strumento della querela di falso (art. 221 ss. cod. proc. civ.), trattandosi, come nel caso di specie, di circostanze non corroborate da prova specifica nemmeno raggiunta né durante l'istruttoria amministrativa né nel corso del giudizio innanzi al giudice (cfr. per questo potere istruttorio della p.a. nel processo civile, Cass. 17 ottobre 1974 n. 2886, in tema di infrazioni valutarie). Come è noto i rapporti ed i verbali degli agenti doganali fanno fede fino a querela di falso delle attestazioni in essi contenute circa i fatti obiettivamente contestati e l'attività d'indagine dai medesimi compiuta, altrimenti forniscono al giudice un materiale meramente indiziario (ma come tale sufficiente a sorreggere la pretesa).

Si tratta a questo punto di individuare il contenuto delle situazioni soggettive fatte valere dalla p.a. Al riguardo — a proposito dei provvedimenti ablatori — la dottrina ha evidenziato una fase procedimentale disciplinata dal diritto amministrativo culminante nella emanazione di un provvedimento costitutivo di un rapporto obbligatorio, da cui nascono diritti (per la p.a.) ed obblighi (per il destinatario); e tale obbligazione, alla stregua del diritto positivo vigente, è stata ritenuta equiparabile alle obbligazioni proprie del diritto civile poiché nel nostro ordinamento l'obbligazione come situazione soggettiva e tendenzialmente unitaria, derivi essa dal contratto ovvero dal provvedimento amministrativo o dalla legge.

La p.a. gode nell'accertamento dei presupposti della imposizione di ampi poteri istruttori e di poteri strumentali variamente disciplinati, generalmente riconducibili all'alternativa potestà-soggezione ovvero potestà-interesse legittimo, che si esauriscono però con la emanazione del provvedimento ablatorio, il cui contenuto è rigidamente determinato dalla legge in presenza dei presupposti di fatto dalla stessa previsti. Tale provvedimento costitutivo di una obbligazione e contenuto patrimoniale (pagamento di una somma di danaro), deve conformarsi, come si è accennato, al principio di legalità sancito dall'art. 23 Cost., secondo cui nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non sulla base della legge. Ne consegue che nell'ambito del rapporto obbligatorio (costituito col provvedimento impositivo), l'autorità amministrativa è equiparata a qualsiasi soggetto che vanta un credito nei confronti di un altro (pur trovando tale credito fondamento giuridico negli accertamenti compiuti nella fase di accertamento amministrativo). La prevalenza dell'interesse pubblico è suscettibile di incidere soltanto dall'esterno sul rapporto, eliminandolo e correggendolo, ma non impedisce che il rapporto obbligatorio una volta sorto, sia disciplinato alla stregua del diritto comune.

Ne consegue che ogni qualvolta la p.a. sia convenuta in giudizio in seguito, alla impugnativa del provvedimento ablatorio da parte del destinatario che si ritenga leso nei suoi diritti, l'oggetto del giudizio riguarda, come nei rapporti obbligatori del diritto privato, la effettiva esistenza del credito vantato dall'autorità amministrativa, mentre non rileva la circostanza che l'iniziativa dell'azione nella massima parte dei casi sia presa dall'obbligato, stante la immediata esecutorietà delle pretese amministrative.

Non è quindi l'attore in opposizione ad ingiunzione fiscale che deve provare la illegittimità del credito vantato dalla p.a., ma spetta a questa ultima, che dal punto di vista sostanziale si afferma creditrice nei confronti dell'altra parte, l'onere della prova dei fatti costitutivi (per legge) della sua pretesa (che naturalmente può essere assolto con esclusivo ricorso allo strumento della prova indiziaria); mentre grava sul destinatario che eccepisca la inefficacia di quei fatti (in quanto provati dalla controparte) ovvero che assuma che il diritto si è modificato o estinto, l'onere di provare i fatti sui quali la eccezione si fonda (art. 2697 cod. civ.).

La conclusione cui si è pervenuti trova testuale conferma nel sistema di diritto positivo delle presunzioni legali relative che sono previste dalla legge a favore della amministrazione finanziaria. Se ne trae, invero, il corollario che ogni qualvolta esse non operano la p.a. è soggetta ai normali oneri probatori e quindi la prova investe, di fronte al giudice, tutta quanta la situazione-base della imposizione.

Si aggiunga che in linea di principio la p.a. non può dar vita ad alcun provvedimento incidente nella sfera patrimoniale dei cittadini senza aver prima verificato, nell'ambito del procedimento relativo alla emanazione di questo, sul piano probatorio, la sussistenza dei presupposti di fatto giustificativi.

L'autorità amministrativa deve accertare prima di emettere il provvedimento ablativo il presupposto di fatto della imposizione e la verifica (positiva) di tale presupposto va compiuta dal giudice ordinario in giudizio con onere probatorio a carico della amministrazione medesima secondo la regola generale dettata dall'art. 2967 cod. civ.

Anche in sede di opposizione ad ingiunzione fiscale proposta dal contribuente al giudice ordinario spetta il potere di esaminare i presupposti di fatto e di diritto dell'obbligazione tributaria con apprezzamento che, quanto agli elementi di fatto, si sottrae, se adeguatamente motivato, al sindacato in sede di legittimità.

5. - Alla luce degli enunciati principi il Collegio può procedere all'esame analitico delle censure contenute nel secondo mezzo.

Sostiene il ricorrente che l'obbligazione per tributi doganali evasi si basava su un presupposto di fatto inesistente o comunque assolutamente inidoneo ed esattamente rileva che non spettava a lui dimostrare tale inesistenza dovendo il giudice accertare preliminarmente l'effettiva sussistenza del presupposto di fatto cui l'amministrazione ancora la propria pretesa.

Tale tesi, depurata dalle premesse concessive da cui muove in termini di presunzione di legittimità dell'atto amministrativo e di spettanza dell'onere evidenzia un vizio di motivazione in diritto della sentenza impugnata di cui si è dato ampiamente conto nel precedente paragrafo.

L'errore giuridico della motivazione — come si è fatto cenno — non si riflette peraltro sul dispositivo, perché la Corte d'Appello non si è limitata ad enunciare la presunzione di legittimità e l'inversione dell'onere della prova esaurendo la motivazione nella mancata dimostrazione da parte del contribuente della inesistenza del presupposto, avendo integrato il proprio ragionamento nel senso che alla stregua del riesame del materiale acquisito agli atti la pretesa dell'amministrazione risultava fondata su una adeguata prova indiziaria non vinta dalla controprova (facente carico all'interessato).

La Corte, cioè, non si è ancorata ai presupposti concettuali da cui ha preso le mosse, ma ha valutato le prove in atti quali prove positive dell'ob-

bligazione azionata, sia pure al livello della prova indiziaria, tenendo conto da un lato della sentenza penale e dall'altro del tenore del verbale della p.a.

Anzitutto non rileva per la Corte l'assoluzione dal reato di associazione a delinquere stante l'autonomia della figura criminosa rispetto a quella di contrabbando; mentre la pronuncia di estinzione del reato di contrabbando non esclude di per sé la sussistenza del fatto reato costituente l'evasione della obbligazione tributaria di cui si richiede l'adempimento.

La sentenza impugnata dà atto che dalle decisioni penali non si ricava direttamente ed immediatamente la prova (positiva) del presupposto del tributo, ma valorizza la circostanza che lo Zanotta (nei cui confronti pendevano innumerevoli denunce per reati doganali) aveva effettuato un versamento bancario di L. 4.500.000 al D'Asdia (sicuramente dedito al contrabbando), per finanziare l'operazione di importazione clandestina di tabacchi lavorati (circostanza emergente dal rapporto della p.a.) e la mancata giustificazione del titolo di tale versamento; e mentre considera tali fatti adeguati elementi indiziari della introduzione nel nostro paese di sigarette per un quantitativo corrispondente alle somme in evasione dei diritti doganali, ritiene che il valore probatorio di tali elementi non sia stato neutralizzato dalla tesi difensiva diretta ad imputare il versamento al prezzo di compravendita di autoveicoli usati, agevolmente dimostrabile trattandosi di beni soggetti a registrazione, ma concretamente non dimostrata.

L'ingiunzione fiscale, dunque, secondo la Corte, è basata sulla corrispondenza fra ammontare della somma versata per finanziare l'operazione di contrabbando e quantitativo di sigarette introdotte nel territorio dello Stato dopo essere state acquistate all'estero con detta somma.

Un ragionamento siffatto può sembrare più o meno persuasivo e più o meno convincente sul piano del merito, ma resta intangibile sul piano della legittimità cui è istituzionalmente circoscritto il sindacato di questa Suprema Corte, purché immune da vizi logici e giuridici e sorretto da adeguata motivazione.

Esso non viene validamente attaccato negandone l'idoneità indiziaria (che non va ricondotto al parametro della necessaria inferenza ma a quello della probabilità e verosimiglianza del fatto ignoto da desumere presumibilmente) e non si muovono doglianze di legittimità circa questo nesso, ma solo di merito circa l'idoneità dell'apprezzamento.

Il ricorrente in effetti non contesta che la somma fosse idonea a procurare l'acquisto del quantitativo di tabacco di contrabbando ipotizzato dalla finanza, avendo mirato fundamentalmente nel corso del processo a rompere il collegamento fra l'accreditamento ed il prezzo pagato per l'acquisto delle sigarette di contrabbando attraverso la dimostrazione della causa lecita del versamento relativo a rapporti di affari intercorsi con il D'Asdia.



Questa linea difensiva si armonizza con la corretta ricostruzione della fattispecie di opposizione all'ingiunzione fiscale in termini probatori sopra delineata.

Ricondotto in capo all'amministrazione l'onere probatorio in ordine al presupposto del tributo ed essendo possibile assolvere detto onere anche attraverso elementi indiziari integranti la prova per presunzioni, spettava all'interessato paralizzare la forza indiziante del fatto di finanziamento (per contrabbandare), dimostrando che il pagamento della somma si collegava allo svolgimento di regolari e leciti rapporti d'affari.

La Corte d'Appello ha incensurabilmente ritenuto da un lato l'idoneità degli elementi indiziari e dall'altro il fallimento della prova contratta, (sia pure nell'ottica errata della inesistenza del presupposto) poiché non risultavano rapporti d'affari fra lo Zanotta ed il D'Asdia, che pur sarebbero stati di agevole documentazione attenendo, asseritamente, al commercio di autoveicoli usati formalizzato nelle registrazioni al P.R.A.

Nè può imputarsi alla Corte di avere ritenuto contraddittoriamente da un lato che non era stata fornita la prova dell'assunto, e dall'altro negato ingresso ai mezzi di prova ulteriormente all'uopo dedotti dal momento che tale prova non era stata ammessa per ragioni relative alla sua concluzione ed alla ritualità della proposizione in appello e non già perché superflualmente diretta a ribadire circostanze già acquisite.

La Corte ha ritenuto invero, che la prova dedotta in grado di appello non fosse ammissibile ex art. 345 per difetto di intrinseca novità, e che comunque, quand'anche fosse superabile l'ostacolo relativo, risultasse assolutamente generica perché non incentrata sul fatto essenziale del titolo della puntuale operazione bancaria considerata e non corroborata di riscontro documentale al riguardo.

Con la seconda censura del mezzo, il ricorrente si limita pertanto a denunciare una contraddittorietà che non sussiste circoscrivendo la censura alla insufficienza della motivazione senza prendere in considerazione la tesi giuridica della novità che costitutiva, peraltro, la concorrente *ratio decidendi* della reiezione. Solo tardivamente nella memoria insuscettibile come tale di allargare l'ambito della materia del contendere, si tenta una critica al riguardo, di cui il Collegio non può darsi carico.

La *ratio* di esclusione della prova per genericità appare al Collegio del tutto corretta perché non inentrata sullo specifico accreditamento, ma anche se non lo fosse la mancata impugnazione del profilo giuridico attinente alla novità basterebbe a far salva la decisione sul punto.

Anche il secondo motivo risulta pertanto da disattendere, avendo in definitiva accertato la Corte la sussistenza dei presupposti della obbligazione tributaria anche nella prospettiva dell'onere probatorio a carico della finanza, attraverso una valutazione di elementi di fatto in ordine alla prova presuntiva che si sottrae a censura (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 settembre 1979, n. 4790 - Pres. Granata - Est. Carnevale - P.M. Antoci (conf.). - Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani) c. Soc. SICLA.

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Agevolazione per il Mezzogiorno - Acquisto di terreni e fabbricati per il primo impianto di stabilimenti industriali - Acquisto di opifici industriali inattivi - Esclusione.**

(t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, art. 109).

*L'agevolazione dell'art. 109 del t.u. sull'industrializzazione del Mezzogiorno, che ha lo scopo di incrementare la formazione del patrimonio industriale del Mezzogiorno, ha per oggetto l'acquisto di terreni e fabbricati nella loro individualità strutturale e funzionale e non come elementi costitutivi di un'azienda industriale, anche se inattiva. Pertanto se pure il fine dell'agevolazione è, oltre al primo impianto, anche la riattivazione, ricostruzione, ampliamento, ristrutturazione e ammodernamento di opifici industriali esistenti, essa è diretta al trasferimento di immobili che, anche se già destinati ad uso industriale, costituiscono entità avulsa dagli altri elementi costitutivi dell'azienda (1).*

(*Omissis*). — Con l'unico motivo del suo ricorso l'Amministrazione finanziaria — denunciando la violazione dell'articolo 109 del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523 in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ. — si duole che la Corte del merito, confondendo l'oggetto dell'agevolazione (trasferimento di terreni e fabbricati) con lo scopo degli atti agevolati (ampliamento, trasformazione, ricostruzione e riattivazione di stabilimenti già esistenti), abbia ritenuto applicabile l'agevolazione prevista dalla norma avanti richiamata ad un trasferimento, come quello in questione, avente per oggetto un complesso industriale per la produzione di laterizi e affini, completo nelle sue attrezzature e funzionante fino a tredici giorni prima della conclusione del contratto di compravendita.

La censura è fondata.

L'agevolazione fiscale prevista dall'art. 109 del t.u. 30 giugno 1967 n. 1523 postula, infatti, ai fini della sua applicazione, che l'atto agevolato abbia per oggetto un trasferimento di terreni o di fabbricati diretto alla realizzazione di un nuovo impianto industriale o alla riattivazione, ristrutturazione

---

(1) Decisione esatta che chiude la via a tentativi di deviazione. In senso conforme Cass. 13 dicembre 1975, n. 4098 (in questa *Rassegna*, 1975, I, 1199), la quale precisa che la trasformazione di un impianto esistente per una produzione diversa non può rientrare nell'agevolazione, e 6 dicembre 1974, n. 4032 (*ivi*, 1975, I, 210).

turazione, ampliamento, ricostruzione, ammodernamento di un impianto industriale già esistente.

Come emerge dalla formulazione letterale della norma, l'atto agevolato deve avere per oggetto, in ogni caso, il trasferimento di terreni o fabbricati, considerati nella loro individualità strutturale e funzionale e non già come elemento costitutivo di un'azienda industriale, anche se inattiva; mentre, ai fini della concessione dell'agevolazione, il trasferimento finalizzato al primo impianto di una iniziativa industriale è del tutto equiparato a quello effettuato a scopo di riattivazione, ristrutturazione, ampliamento, ricostruzione o ammodernamento di un opificio industriale già esistente, anche se temporaneamente non funzionante.

I risultati raggiunti in sede di interpretazione letterale trovano conferma nella *ratio* della norma agevolativa: che è quella di incrementare la formazione del patrimonio industriale del mezzogiorno mediante la realizzazione di nuove iniziative industriali o la riattivazione o il potenziamento di quelle esistenti.

Conseguentemente, l'agevolazione, mentre è applicabile ai trasferimenti di terreni o fabbricati che, anche se già destinati ad uso industriale, costituiscano entità avulse dagli altri elementi costitutivi dell'azienda, non può essere applicata ai trasferimenti di opifici industriali costituenti un'unità funzionale, anche se temporaneamente inattivi.

La sentenza impugnata — che ha ritenuto applicabile l'agevolazione anche al caso del trasferimento di un complesso industriale considerato come unità funzionale, anche se temporaneamente inattivo — deve quindi essere cassata e la causa deve essere rinviata, per un nuovo esame alla stregua dei principi di diritto avanti enunciati (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 ottobre 1979, n. 5493 - Pres. Mirabelli - Est. Carnevale - P.M. La Valva (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Cipparrone) c. Soc. Carapelli.

**Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Prescrizione - Decorrenza - Registrazione della bolletta - Omessa liquidazione dell'imposta - Decorrenza dal momento dell'importazione definitiva.**

(d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 84, lett. a e d).

*Il termine di prescrizione per la riscossione dei diritti doganali decorre, a norma dell'art. 84 lett. a) del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 45, dalla data della bolletta per i diritti in essa liquidati e non riscossi e per quelli dovuti in conseguenza di erronea liquidazione per errore di calcolo o erronea applicazione della tariffa. Nel caso che con la bolletta non sia affatto liquidato un diritto doganale, il termine decorre dalla data di*

*importazione definitiva, ossia dalla data in cui i diritti sono divenuti esigibili a norma della lettera d) dell'art. 83 (1).*

(*Omissis*). — Con i due motivi del suo ricorso — che per la stretta connessione delle questioni giuridiche con essi prospettate è opportuno esaminare congiuntamente — l'Amministrazione finanziaria — denunciando la violazione dell'art. 27 della legge 25 settembre 1940, n. 1424, e dell'art. 94 del r.d. 13 febbraio 1896 n. 65, in relazione dell'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, la violazione e la falsa applicazione dell'art. 84, lett. a) e lett. d), del t.u. 23 gennaio 1973, n. 43, la contraddittorietà della motivazione in relazione all'art. 84, lett. a), dello stesso testo unico e l'omessa ed insufficiente motivazione in relazione all'art. 164 del citato r.d. n. 65 del 1896 — sostiene che la Corte del merito, qualora avesse fatto corretta applicazione dei principi sulla successione delle leggi nel tempo, avrebbe dovuto considerare che l'art. 27 della legge 25 settembre 1940 n. 1424, vigente nel tempo in cui il termine prescrizione (in qualunque momento si collochi il *dies a quo*) era cominciato a decorrere, non contiene alcuna norma di contenuto analogo a quello della norma di cui all'art. 84, lett. d), del t.u. 23 gennaio 1973 n. 43, e che dal combinato disposto degli artt. 27, lett. a), della legge doganale del 1940 e 94, lett. b), del regolamento doganale si desume il principio che, in caso di revisione delle scritture doganali (ipotesi nella quale deve ritenersi compresa quella della concessione di un'esenzione non dovuta), la prescrizione decorre dalla data della bolletta. Saggiunge che anche l'interpretazione data dalla stessa Corte all'art. 84, lett. a), del testo unico del 1973 è erronea ed illogica, in quanto nella previsione della norma è compresa, oltre all'ipotesi di errore quantitativo, anche quella di qualsiasi errore di applicazione della tariffa, nella quale non può non sussumersi l'ipotesi dell'erronea esenzione di una merce da un determinato diritto doganale. Deduce altresì che la Corte del merito, nell'applicare l'art. 84, lett. d), del testo unico del 1973, ha erroneamente ritenuto che l'esigibilità del credito relativo ai diritti doganali coincida necessariamente con il momento dell'importazione della merce, non considerando

---

(1) Questione nuova sulla cui soluzione è lecito qualche dubbio. Secondo l'espressione testuale della lettera a) dell'art. 84 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, soltanto l'errore di calcolo presuppone necessariamente una liquidazione, mentre l'erronea applicazione della tariffa può consistere anche nella totale omissione di liquidazione di un diritto dovuto. Mentre il calcolo per essere errato deve esistere sì che la correzione è strettamente legata al calcolo già fatto, l'errore di applicazione della tariffa non si collega necessariamente ad un diritto già liquidato (erroneamente) ma può ben riguardare un diritto non liquidato affatto. La *ratio* della norma è che possono essere corretti nel quinquennio gli errori di applicazione della legge (qualcosa di simile al supplemento); e non sembra che si possa distinguere tra errori che hanno portato alla liquidazione di un diritto in misura inferiore ed errori dai quali è derivato il totale difetto di liquidazione.

che nelle operazioni a dazio sospeso contemplate dall'art. 164 del regolamento doganale (come era quella che ha dato luogo alla controversia) — il recupero dei diritti doganali è differito al momento della emissione della bolletta definitiva e che, nel sistema della legge doganale, l'obbligo del pagamento dei diritti sorge sempre con la registrazione della bolletta, per cui la norma avanti richiamata non può non riferirsi alle ipotesi in cui, in conseguenza della sospensione dell'esazione dei diritti, questi siano divenuti esigibili solo dopo l'emissione della bolletta.

La tesi dell'Amministrazione finanziaria, pur dandosi atto del notevole impegno con cui sono state sostenute, non possono essere condivise.

La questione dell'applicabilità al rapporto controverso delle norme in materia di decorrenza della prescrizione del diritto dello Stato alla riscossione dei tributi doganali contenute, rispettivamente, nella legge 25 settembre 1940, n. 1424, nel vigore della quale è indubbiamente sorta l'obbligazione tributaria doganale e si è proceduto alla liquidazione del tributo, o nel d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, in vigore alla data in cui fu emessa l'ingiunzione per il pagamento dell'imposta, non riveste — anzitutto — concreta rilevanza — e può quindi esserne pretermesso l'esame —, in quanto la disposizione di cui alla lettera *a*) del secondo comma dell'art. 27 dell'abrogata legge doganale è stata testualmente riprodotta nella lettera *a*) dell'art. 84 del vigente testo unico delle disposizioni, legislative in materia doganale e la disposizione di cui alla lettera *d*) del detto art. 84, pur non trovando nell'abrogata legge doganale alcuna disposizione espressa corrispondente, costituisce espressione del principio generale, da ritenersi implicito anche nel sistema della legge doganale e perciò applicabile anche nel vigore della stessa legge, secondo cui la prescrizione — come testualmente dispone l'art. 2935 cod. civ., che lo ha espressamente sancito — comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Poiché il diritto dello Stato alla riscossione dei diritti di confine sulle merci estere può essere fatto valere dal giorno in cui la merce è stata definitivamente importata, si tratta di stabilire se l'ipotesi, verificatasi nel caso in esame, in cui la dogana, avendo erroneamente adottato il procedimento c.d. di dazio sospeso in relazione a merci definitivamente immerse al consumo nel territorio doganale per le quali era dubbia l'assoggettabilità al tributo doganale successivamente preteso, abbia ommesso di liquidarlo nella bolletta definitiva possa essere sussunta nell'ambito di applicazione della disposizione di cui alla lettera *a*) del secondo comma dell'art. 27 della legge 25 settembre 1940, n. 1424 e dell'art. 84 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, con la conseguenza che la prescrizione del diritto dello Stato alla riscossione del tributo debba farsi decorrere (invece che dal giorno dell'importazione della merce, come ha ritenuto la Corte di merito) dalla data della detta bolletta definitiva, come sostiene l'Amministrazione finanziaria nel suo ricorso.

La norma richiamata dall'Amministrazione ricorrente dispone testualmente che « il termine (di prescrizione dei diritti doganali) decorre... dalla data della bolletta per i diritti in essa liquidati e non riscossi in tutto o in parte, per qualsiasi causa o dovuti in conseguenza di errori di calcolo nella liquidazione o di erronea applicazione delle tariffe ».

Come emerge dal suo tenore letterale, essa si riferisce a due distinte ipotesi — quella, prevista nella prima parte, della mancata riscossione, per qualsiasi causa, dei diritti regolarmente liquidati nella bolletta e quella contemplata nella seconda parte, dei diritti dovuti in conseguenza di un'inesatta liquidazione derivante da errori di calcolo o da erronea applicazione delle tariffe — aventi però entrambe comune presupposto l'avvenuta liquidazione, nella bolletta, del diritto doganale rispetto al quale il termine di prescrizione viene fatto decorrere dalla data della bolletta.

L'ipotesi, verificatasi nel caso in esame, della mancata liquidazione di un determinato diritto doganale nella bolletta nella quale sono stati liquidati altri diritti sorti in relazione alla medesima operazione di importazione non può farsi rientrare in alcuna delle dette due ipotesi. Non nella prima, la quale postula che il diritto doganale sia stato esattamente liquidato nella bolletta e sia stato soltanto non riscosso, in tutto o in parte, per qualsiasi causa. Non nella seconda, in quanto l'erronea liquidazione di un tributo doganale, dipendente da un errore di calcolo nell'applicazione della tariffa prevista per la merce estera importata o dall'applicazione di una tariffa diversa da questa, non può considerarsi, sotto il profilo logico-giuridico, equivalente o analoga alla totale omissione della liquidazione dello stesso tributo.

Nel caso dell'erronea liquidazione del tributo lo Stato ha esercitato il suo diritto mediante l'emissione della bolletta: ciò che spiega perché il termine della prescrizione cominci a decorrere dalla data di quest'ultima. Nel caso, invece, in cui la bolletta contenga la liquidazione di alcuni soltanto dei diritti doganali relativi ad una determinata operazione, riguardo ai tributi dei quali sia stata completamente omessa la liquidazione non è configurabile alcun atto di esercizio del diritto che possa giustificare lo spostamento dell'inizio della decorrenza della prescrizione dal giorno dell'importazione definitiva della merce — nel quale il diritto doganale è divenuto esigibile o, ciò che è lo stesso, può essere fatto valere — alla data della bolletta.

I principi suesposti trovano applicazione anche nel caso in cui sia stato adottato il procedimento di dazio sospeso (del quale peraltro non ricorrevano i presupposti nella specie esame), giacché, in tal caso, il diritto dello Stato alla riscossione dei tributi dovuti sulla merce importata sorge e può essere fatto valere al momento dell'importazione definitiva ed il termine della prescrizione decorre dalla data della bolletta definitiva per i diritti in questa liquidati, anche se erroneamente.

La tesi che l'obbligazione tributaria doganale sorga solo con la registrazione della bolletta trova, infine, la sua inequivocabile smentita nei principi generali in tema di obbligazioni tributarie (di cui quella doganale costituisce una *species*), in base ai quali l'obbligazione sorge per effetto del verificarsi dei presupposti stabiliti dalla legge e non già dall'emanazione dell'atto presupposto, e, con particolare riferimento alle norme doganali, nelle norme contenute nell'art. 4 della legge 25 settembre 1940, n. 1424 e nell'art. 36 del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43).

Il ricorso deve quindi essere rigettato (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 ottobre 1979, n. 5594 - Pres. Mirabelli - Est. Battimelli - P. M. La Valva (conf.). E.N.E.L. (avv. Patruno) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Viola).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Rimborso - Atto nullo - Condizioni.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 14).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Concessione servizio di illuminazione - Istituzione dell'ENEL - Continuazione del servizio da parte della società - Obbligazione per l'imposta di registro.**

(legge 6 dicembre 1962, n. 1643, artt. 2, 4).

*Il rimborso dell'imposta di registro a norma dell'art. 14 n. 2 dell'abrogata legge di registro è ammesso alla condizione che il vizio radicale e indipendente dalla volontà delle parti abbia dato luogo a dichiarazione di nullità pronunciata con sentenza. Ciò non si verifica nel caso che, pur dopo l'entrata in vigore della legge istitutiva dell'E.N.E.L., la società elettrica ancora nel possesso degli impianti, abbia deliberatamente e consapevolmente stipulato un contratto soggetto a registrazione (1).*

*L'entrata in vigore della legge 6 dicembre 1962, n. 1643, sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica non ha prodotto automaticamente ed immediatamente il trasferimento all'E.N.E.L. degli impianti che sono rimasti nel possesso delle rispettive imprese fino al momento del successivo trasferimento operato con decreto. Conseguentemente è normalmente dovuta l'imposta di registro sull'atto di concessione in favore di una società nazionalizzata (2).*

(*omissis*) Prima di passare all'esame specifico dei due motivi di impugnazione va ribadito, come premessa comune a quanto si andrà ad osservare in merito ai motivi suddetti, che esattamente è stato rite-

---

(1-2) Conformi sono le sentenze in pari data n. 5595-5602. La prima massima, sulla base di giurisprudenza pacifica, puntualizza opportunamente che non può parlarsi di nullità radicale rispetto ad un negozio deliberatamente

nuto nella sentenza impugnata (in conformità, d'altronde, con quanto questa Corte di cassazione ha avuto già occasione di affermare con le sentenze n. 2100 del 18 luglio 1973 e n. 3500 del 16 ottobre 1976) che per il semplice fatto della pubblicazione della legge n. 1643 del 6 dicembre 1962 sulla nazionalizzazione della energia elettrica mediante la creazione dell'E.N.E.L. non si effettuò automaticamente il trapasso al nuovo Ente degli impianti gestiti dalle varie imprese esercenti l'industria elettrica, in quanto la stessa legge prevedeva, all'art. 2, che il Governo avrebbe dovuto emanare decreti disciplinanti i suddetti trasferimenti, stabilendo, all'art. 4, i criteri cui detti decreti avrebbero dovuto uniformarsi; in attuazione della delega, il decreto n. 36 del 1963 stabilì che i singoli trasferimenti avrebbero avuto effetto dalla data di pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* dei decreti attuanti i trasferimenti medesimi.

Ne conseguì che fino alla data suddetta le singole imprese continuarono legittimamente a produrre e distribuire energia, né d'altra parte sarebbe stato possibile una diversa soluzione, posto che il semplice fatto dell'istituzione del nuovo Ente non conferiva immediatamente ad esso alcuna possibilità concreta di sostituirsi, al momento della pubblicazione della legge n. 1643, alle imprese da nazionalizzare, essendo a ciò necessaria sia una strutturazione dell'Ente stesso, sia la materiale apprensione del complesso di beni destinati all'attività di produzione e distribuzione dell'energia, il che non poteva avvenire automaticamente nello stesso istante su tutto il territorio nazionale per semplice forza di legge. Tanto ciò è vero che lo stesso decreto n. 36 del 1963 prevede, al secondo comma dell'art. 2, che anche dopo il trasferimento conseguente alla pubblicazione del relativo decreto sulla *Gazzetta Ufficiale* le singole imprese avrebbero continuato ad essere amministrate, per gli atti di ordinaria amministrazione necessari per la gestione dell'impresa (e quindi per tutto ciò che atteneva alla normale attività di produzione e distribuzione dell'energia), dai precedenti legali rappresentanti, in qualità di custodi, ponendo addirittura a carico di costoro, come obbligo, la suddetta prosecuzione dell'attività di ordinaria amministrazione.

Inoltre, sotto altro profilo, va confermato ciò che pure la sentenza impugnata ha sostanzialmente posto alla base della soluzione data alla

---

stipulato con piena consapevolezza della titolarità (eventualmente dubbia) della legittimazione.

Nella seconda massima, dalla premessa, rilevante a molteplici fini, che al momento della nazionalizzazione non viene a mancare immediatamente la capacità e titolarità delle imprese elettriche, si fa discendere l'esatta affermazione che i negozi da queste stipulati sono regolarmente soggetti all'imposta di registro, anche se degli effetti tributari dovrà rispondere l'E.N.E.L. secondo il principio più volte affermato della speciale successione nei rapporti (cfr. *Relazione avv. Stato*, 1970, 75, II, 626).



controversia: che cioè questa attiene, specificamente, non alla soluzione di questioni fra impresa nazionalizzata ed E.N.E.L., ma più semplicemente ad una questione di obbligo, da parte di quest'ultimo, del pagamento di imposta di registro, ossia di una imposta che, per i principi fondamentali della legge del 1923 all'epoca vigente (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269); era (come lo è anche oggi dopo la riforma tributaria del 1972) strettamente ed essenzialmente, anzi unicamente, legata al compimento di un determinato atto e alla sua presentazione per la registrazione, e che si applica in base a ciò che risulta dall'atto registrato e agli effetti giuridico-economici che esso produce, indipendentemente da qualsiasi altra considerazione attinente ai rapporti fra le parti. Come imposta legata alla registrazione, inoltre, essa non tiene conto delle vicende successive alla registrazione stessa, essendo la legittimità del tributo unicamente collegata alla situazione esistente al momento della registrazione, sì che solo in limitati casi è ammessa la restituzione al tributo (ai sensi dell'art. 14, nella cui normativa non rientra certamente il caso di specie), mentre, in linea di massima, non è mai ammessa la restituzione del tributo legalmente percepito « per qualsiasi evento ulteriore » (art. 12).

Disposizione, quest'ultima, alla quale non si sottrae il caso di specie, sebbene l'imposta sia stata pagata in due momenti distinti, una prima volta dalla società concessionaria ed una seconda volta dall'E.N.E.L., perché ciò avvenne in forza della natura specifica del rapporto, di cui non era determinabile con precisione, al momento della registrazione, il contenuto economico (dipendente dalla quantità di energia che sarebbe stata erogata ai singoli utenti e dai corrispettivi pagati in funzione di detta variabile); si applicò, cioè, il disposto dell'art. 56, secondo cui l'imposta si applica sui proventi lordi da dichiararsi in via provvisoria e presuntiva al momento della registrazione, salva la liquidazione definitiva dell'imposta a seguito di dichiarazione del contribuente sul risultato effettivo dell'esercizio tassato. E anche in tal caso il pagamento dell'imposta è comunque collegato al momento della registrazione, costituendo il successivo pagamento null'altro che il compimento dell'*iter* della liquidazione, a titolo di imposta complementare, comunque collegato all'adempimento di un obbligo nascente da un rapporto di imposta perfetto e completo al momento della registrazione dell'atto.

Ciò premesso, deve riconoscersi che entrambi i motivi di ricorso sono infondati.

Quanto al primo motivo, infatti, va osservato che erroneamente il ricorrente afferma che, per il semplice fatto della pubblicazione della legge di nazionalizzazione, era venuto meno ogni potere dei Comuni di distribuire sul proprio territorio l'energia elettrica, per cui la proroga di concessione operata dopo la pubblicazione della legge doveva rite-

nersi nulla e improduttiva di effetti ai fini del pagamento dell'imposta di registro.

A parte, infatti, che per quanto osservato circa la natura e i presupposti dell'imposta in questione, l'atto doveva comunque scontare l'imposta per il solo fatto della sua presentazione per la registrazione e che tale obbligo si estendeva anche al successivo pagamento dell'imposta sul conguaglio dei proventi; a parte che nel caso di specie si era fuori delle tassative ipotesi di nullità previste dall'art. 14 della legge di registro, poiché l'unica disposizione di detta norma da cui il caso di specie potrebbe ritenersi, in ipotesi, regolamentato, è quella del n. 2, che prevede la restituzione di imposte per atti soggetti a « vizio radicale » che, indipendentemente dalla volontà delle parti, induca la nullità dell'atto fin dall'origine (presupposti tutti che difetterebbero nella specie, non potendo parlarsi di nullità assoluta per la prospettata carenza di legittimazione del Comune, ed essendo comunque l'atto stato compiuto volontariamente sul volontario e cosciente presupposto dell'esistenza di detta legittimazione), e sempre che la nullità sia stata dichiarata con sentenza pronunciata in contraddittorio fra i contraenti (presupposto questo che pure manca, avendo l'E.N.E.L. preferito agire nei confronti del fisco anziché nei confronti del Comune e della società concessionaria per far dichiarare la nullità della proroga della concessione), a parte, infine, che, una volta riconosciuto legittimamente tassato l'atto, l'E.N.E.L. era tenuto a subirne le conseguenze, per effetto proprio della legge di nazionalizzazione, che prevedeva, ai nn. 1) e 9) dell'art. 4, la successione dell'E.N.E.L. in tutti i rapporti giuridici già delle imprese ed attinenti alle attività nazionalizzate (a fra questi rapporti senza dubbio rientrava il rapporto tributario in esame); a parte tutto ciò, la stessa premessa della tesi del ricorrente è errata.

E da escludersi, infatti, ogni ipotesi di nullità dell'atto (in relazione alla quale, comunque, si è esaminata l'infondatezza della tesi sotto il profilo del diritto tributario), in quanto va riconosciuto, per quanto innanzi osservato in generale circa le modalità dei trasferimenti delle imprese (e delle relative attività) all'E.N.E.L., che al 1° gennaio 1963, pubblicata la legge di nazionalizzazione, ma non ancora attuato alcun trasferimento di beni e di strutture al nuovo Ente, che di fatto non esisteva né era in condizione di operare, i Comuni non avevano perduto il potere di distribuzione dell'energia sul proprio territorio e il conseguente potere di farne concessione a privati: si trattava infatti di un servizio pubblico essenziale ed indispensabile per la vita della collettività, servizio che doveva comunque essere assicurato, e pertanto, in mancanza, sia pure provvisoria della concreta possibilità del nuovo Ente di assicurare il servizio, ad esso dovevano continuare a provvedere i Comuni, fino a quando l'E.N.E.L. non fosse in condizioni di provvedervi

direttamente in proprio; il che non poteva avvenire, sia pure solo dal punto di vista della legittimazione al servizio e della titolarità giuridica di esso, se non dalla data dei trasferimenti all'Ente delle imprese che il servizio effettuavano (mentre, di fatto, anche dopo tale momento continuarono a provvedervi, fino alla consegna definitiva degli impianti e delle attrezzature, i legali rappresentanti di dette imprese, a norma del ricordato secondo comma dell'art. 2 del decreto n. 36 del 1963). Legittimamente, pertanto, fu prorogata la concessione del Comune alla società elettrica, legittimamente quest'ultima continuò a distribuire l'energia e legittimamente, di conseguenza la società, adempiendo ad uno specifico obbligo di legge (e non già per propria autonoma scelta), presentò alla registrazione la denuncia di proroga della concessione, ossia denunciò, in concreto, che tuttora era in essere il rapporto dal quale discendeva l'obbligo dal pagamento dell'imposta di registro, la quale deve riconoscersi quindi, anche sotto tale profilo, legittimamente riscossa.

Ugualmente infondato è il secondo motivo di ricorso, con cui si sostiene la non debenza da parte dell'E.N.E.L., dell'imposta, in quanto quest'ultima doveva comunque far capo ad esso Ente, e non alla Società, per effetto del decreto presidenziale n. 342 del 18 marzo 1965, il cui art. 5 stabilì che a decorrere dal 1° gennaio 1963 erano di pertinenza dell'E.N.E.L. i risultati di gestione delle imprese nazionalizzate.

A parte l'impossibilità che, all'atto della registrazione (1963) e anche del pagamento dell'imposta definitiva di conguaglio (1964) potesse tenersi presente una disposizione emanata nell'anno 1965, ed a parte che comunque tale disposizione, al pari di « qualsiasi evento ulteriore », non poteva produrre effetti sulla tassazione, per il ricordato principio fondamentale sancito dall'art. 12 della legge di registro del 1923, va osservato che la norma in questione era intesa unicamente a disciplinare i rapporti fra E.N.E.L. ed imprese nazionalizzate, ma non poteva certo influire sul diverso rapporto fra l'E.N.E.L. ed il fisco, rapporto cui l'E.N.E.L. era legittimato, come innanzi ricordato, a sensi del n. 1) dell'art. 4 della legge n. 1643. In altri termini, una questione del genere l'E.N.E.L. avrebbe potuto in ipotesi sollevarla nei confronti della S.G.P.E., agendo specificamente contro quest'ultima ed eventualmente contro il Comune, ma non può sollevarla nei confronti della Finanza, cui l'imposta è comunque dovuta in conseguenza della legittimità della tassazione.

La norma in esame, invero, produce effetti più limitati, nel senso che i proventi della gestione del 1963, per quanto attiene alla distribuzione di energia nel Comune, spettano all'E.N.E.L., naturalmente con i relativi oneri, fra cui senza dubbio va compreso quello fiscale, il che conferma piuttosto la legittimità della tassazione (cui l'E.N.E.L. sarebbe stato soggetto, per traslazione, in via indiretta, in conseguenza del rendiconto dell'impresa) che non quella della tesi opposta, sostenuta dal ricorrente (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 ottobre 1979, n. 5646 - Pres. Mirabelli - Est. Bologna - P.M. Antoci (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Pagano) c. Mazzarella (avv. Mazzarella).

**Tributi in genere - Prescrizione - Sospensione - Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Rivendita dell'area senza indicazione di provenienza - Configurabilità.**

(cod. civ., art. 2941, n. 8; legge 2 luglio 1949, n. 408, artt. 14 e 20).

*E configurabile una causa di sospensione della prescrizione tra il debitore che ha dolosamente occultato l'esistenza del debito e il creditore (art. 2941 n. 8 cod. civ.) nell'ipotesi di registrazione di atto di rivendita di area precedentemente acquistata con agevolazioni al fine della costruzione di case di abitazione non di lusso (art. 14, legge 2 luglio 1949, n. 408), che non contenga alcun riferimento al precedente atto e non fornisca indicazioni idonee al rilevamento della decadenza (1).*

(omissis) Con il primo motivo di ricorso (violazione degli artt. 2 e 9 legge regionale siciliana del 28 aprile 1954, n. 11, dell'art. 1 legge regionale siciliana del 18 ottobre 1954, n. 37, degli artt. 2935 e 2941, n. 8 cod. civ.; vizi motivazionali) si deduce che la prescrizione dell'azione dell'Amministrazione finanziaria per il pagamento della imposta di registro (in materia di decadenza dai benefici fiscali per mancata costruzione sull'area oggetto del trasferimento agevolato) non può decorrere dalla data di registrazioni dell'atto di rivendita quando in detto atto non risulti alcun riferimento alla operazione agevolata e quando i due atti siano stati registrati presso uffici diversi: tale situazione comporterebbe sia l'impossibilità giuridica di far valere il proprio diritto (art. 2935 cod. civ.) sia una causa di sospensione *ab origine* della prescrizione per effetto del dolo del debitore d'imposta (art. 2941, n. 8 cod. civ.).

La censura è sostanzialmente fondata sotto il profilo dell'insufficiente motivazione sul punto dell'applicabilità nella specie dell'art. 2941, n. 8, in tema di sospensione della prescrizione per doloso occultamento del debito da parte del debitore.

L'art. 2935 cod. civ., disponendo che la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere, si riferisce soltanto alla possibilità legale e non alla possibilità materiale di esercitare il diritto con la conseguenza che semplici ostacoli di fatto, tra cui è la stessa ignoranza del diritto, non impediscono il decorso della prescrizione (in tal senso, Cass. 1976, n. 4054 e numerose altre decisioni). Pertanto

---

(1) Decisione importante sul punto della sospensione della prescrizione per comportamento doloso del debitore, che ha un precedente in Cass. 27 novembre 1975, n. 3966, in questa *Rassegna*, 1975, I, 1112.

non sembra corretto il richiamo alla impossibilità giuridica, contenuta nella censura in relazione alla mancata indicazione (sull'atto di rivendita) del carattere agevolato del trasferimento in capo al soggetto alienante, situazione questa che non aveva consentito all'Amministrazione finanziaria (in via di fatto) l'individuazione della decadenza del soggetto alienante dai benefici fiscali concessi al suo precedente acquisto sotto la condizione di realizzare la prevista costruzione sull'area acquistata.

Formulata tale premessa, si deve precisare, conformemente all'orientamento di questa Corte (Cass. 1975 n. 3966; 1971 n. 725; 1970 n. 2271), che l'azione dell'Amministrazione finanziaria diretta al recupero dell'imposta ordinaria di registro nella ipotesi di decadenza dalle agevolazioni fiscali concesse in materia di aree edificabili e di costruzioni edilizie, per gli atti successivi alla entrata in vigore delle leggi 2 febbraio 1960, n. 35 e 6 ottobre 1962 n. 1893 si prescrive con decorso dalla data della denuncia (cui le parti sono obbligate) dell'avvenuta verifica delle condizioni da cui dipende l'agevolazione tributaria (così come stabilito dall'art. 6, d.l. 11 dicembre 1967, n. 1150, convertito con modificazioni nella legge 7 febbraio 1968, n. 26); al contrario per gli atti anteriori all'entrata in vigore delle leggi citate la medesima azione si prescrive non dalla data di registrazione dell'atto agevolato (ad es. acquisto di terreno per edificazioni di alloggi non di lusso) ma dalla registrazione dell'atto successivo comportante la decadenza dalle agevolazioni già concesse per effetto della rivendita dei terreni stessi prima della progettata edificazione: in quest'ultima ipotesi (che è quella in esame) sempre secondo il citato orientamento giurisprudenziale, può operare la disposizione di cui all'art. 2941, n. 8 cod. civ. (sospensione della prescrizione per doloso occultamento del debito), se l'atto comportante decadenza dalle agevolazioni già concesse (ad es. l'atto di rivendita) non fornisca all'amministrazione finanziaria le indicazioni idonee al rilevamento della decadenza stessa.

Sulla questione dell'applicabilità dell'art. 2941, n. 8 cod. civ. la sentenza impugnata ha adottata la tesi contraria al citato orientamento di questa Corte sulla base di una motivazione del tutto insufficiente e consistente nella seguente apodittica proposizione: « non sembra che possa ravvisarsi una ipotesi di dolo, secondo la relativa ricevuta nozione, nella omissione di riferimento all'anteriore atto di acquisto dell'area da parte del Mazzarella nell'atto di rivendita allo Sbacchi e nella presentazione di quest'ultimo atto per la registrazione ad ufficio diverso da quello che aveva eseguita la registrazione dell'anteriore atto di acquisto ».

L'insufficienza si palesa tanto più evidente in quanto è accompagnata dalla omessa precisazione che l'atto anteriore di acquisto (non indicato nel successivo atto di rivendita) aveva avuto un trattamento tributario agevolato e che detta agevolazione era stata concessa alla condizione del compimento di operazioni successive (quali l'edificazione) (*omissis*).

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 novembre 1979, n. 5723 - Pres. La Farina - Est. Martinelli - P.M. Silocchi (conf.). La Rosa c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano).

**Tributi erariali indiretti - Imposte di fabbricazione - Olio d'oliva - Esenzione a favore delle zone terremotate del Belice - Olio fabbricato al di fuori per conto di residenti - Si applica.**

(legge 6 febbraio 1970, n. 21, art. 26).

*Poiché nelle imposte indirette che ammettono la rivalsa, contribuente effettivo è colui che subisce la rivalsa, a questo è diretta nella sostanza l'agevolazione stabilita dalle norme di incentivazione; conseguentemente l'esenzione dall'imposta di fabbricazione sull'olio di oliva stabilito per le zone terremotate del Belice trova applicazione nel caso che l'oleificio, che si trovi fuori delle zone agevolate, abbia lavorato le olive per conto di persone residenti in dette zone (1).*

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 novembre 1979, n. 5970 - Pres. Mirabelli - Est. Caccavale - P.M. La Valva (conf.). Lo Bianco (avv. Antonuccio) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cipparrone).

**Tributi erariali indiretti - Imposte di fabbricazione - Olio di oliva - Soggetto passivo - Posizione dei produttori delle olive - Irrilevanza.**

(d.l. 9 novembre 1966, n. 912, artt. 17, 19 e 33).

*L'imposta di fabbricazione sull'olio di oliva è diretta a colpire i fabbricanti, cioè gli esercenti degli oleifici, senza alcuna considerazione per i produttori e coltivatori delle olive che facciano ricorso ai frantoi per la molitura (2).*

---

(1-2) Le due decisioni danno ben diversa rilevanza al contribuente di fatto, tenuto alla rivalsa verso il contribuente di diritto. La prima pronuncia non può essere condivisa. Se il fenomeno della traslazione dell'imposta è indubbiamente rilevante per il legislatore che dispone l'agevolazione, non sembra possibile, in difetto di espresse norme, applicare l'esenzione con riferimento alla posizione di persone diverse dal contribuente; l'agevolazione, come l'imposizione, interessa soltanto il contribuente e non altri soggetti. E non sembra pensabile che un'agevolazione di questo tipo possa, come mezzo al fine, riferirsi a qualunque soggetto che in ogni parte della nazione abbia prodotto o importato o venduto un qualcosa poi finito in mano ad un cittadino residente nella zona agevolata.

## I

(*omissis*) Con il primo motivo la ricorrente principale, lamentando la violazione degli artt. 26 legge 5 febbraio 1970, n. 21, 11 bis d.l. 1 giugno 1971, n. 289, convertito nella legge 20 luglio 1971, n. 491, 1° d.l. 12 febbraio 1973, n. 8, convertito con modifiche nella legge 15 aprile 1973, n. 94; 25 d.l. 18 dicembre 1970, n. 1012, convertito con modificazioni nella legge 12 febbraio 1971, n. 8, in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ., censura l'impugnata sentenza per aver omesso di considerare che l'esenzione (o agevolazione) nell'imposta di fabbricazione, nel caso di diritto di rivalsa, come nella specie, è diretta a favorire con il contribuente di diritto, ovverosia il produttore del bene o servizio, ma il contribuente di fatto (acquirente); cosicché in *subiecta materia* (l'esenzione doveva essere riconosciuta: posto « che la lavorazione dell'olio era stata effettuata per conto di residenti nei comuni colpiti dal terremoto ed indicati nella legge n. 21 del 1970. La ricorrente, insiste, inoltre, sull'applicabilità dell'esenzione, anche ai tributi indiretti dovuti per periodi antecedenti all'entrata in vigore della legge, stante il suo carattere retroattivo.

Con il secondo motivo la ricorrente, lamentando la violazione dell'art. 91 cod. proc. civ., censura l'impugnata sentenza per averla condannata al rimborso delle spese processuali.

Il primo motivo del ricorso principale è fondato.

Invero, nell'ipotesi d'imposte indirette (I.G.E., imposta di fabbricazione sull'olio di oliva, I.V.A. ecc.) in cui è consentita la traslazione « di diritto » dell'imposta dal produttore o da altro intermediario dello scambio sul consumatore, attraverso il riconoscimento del diritto di rivalsa in favore dei primi, poiché il contribuente « di fatto » è colui che è tenuto al rimborso dell'imposta dovuta all'erario da altro soggetto, consegue che ogni esenzione o agevolazione su tali tipi di tributo è diretta, nella sostanza, a favorire il contribuente di fatto e non quella di diritto, il quale è soltanto tenuto ad anticipare il tributo allo Stato o ad altro ente impositore, potendosi, sempre rivalere, per il relativo ammontare erogato nei confronti del contribuente di fatto. Identico principio è stato in precedenza affermato da questa Corte per quanto riguarda l'I.V.A. e la sua esenzione in favore della Cassa del Mezzogiorno in qualunque veste tale ente intervenga nell'operazione sia quale contribuente di diritto che di fatto, in quest'ultimo caso quale soggetto sottoposto a diritto di rivalsa quindi, a rimborso del tributo (cfr. Cass., Sez. I, 4576/79).

Il principio anzidetto trova conforto nella considerazione che, nella sostanza, lo scopo economico su cui si fonda ogni tipo di tributo che incide sui consumi è quello di colpire le manifestazioni indirette di capacità economiche espresse dai consumi, anche se sotto il profilo giuridico obbligato all'imposta è il fabbricante o colui che riceve il pagamento.

Pertanto, una volta affermato che l'esenzione prevista dall'art. 26, legge n. 21 del 1970, si estende a tutti i tipi di imposte siano esse dirette o indirette (così come questa Corte ha affermato con giurisprudenza ormai costante), e, quindi, anche alle imposte di fabbricazione, costituirebbe un evidente assurdo logico e giuridico riconoscere detta esenzione in favore del solo produttore, al quale la legge ex art. 25 legge cit. riconosce il diritto di rivalsa, e non nei confronti, del cliente residente, in uno dei comuni colpiti dal sisma, per conto del quale è stata effettuata la lavorazione dell'olio da parte di un oleificio, non sito in tale zona e al quale si sia dovuto necessariamente ricorrere per mancanza di impianti attivati nelle zone colpite dal sisma.

Invero, non può non rilevarsi che l'esenzione, riguardante l'imposta di fabbricazione in esame non è diretta a favorire l'imprenditore o la ripresa economica della sua attività, che ha subito danni a seguito del sisma, posto che per il maggior costo di produzione, dipendente dal pagamento dell'imposta di fabbricazione il titolare di un oleificio ha un diritto di rivalsa. Ora, poiché il destinatario del beneficio tributario non può che essere il consumatore o colui che utilizza l'opera dell'oleificio, sarebbe del tutto assurdo negare l'esenzione a coloro che, residenti nei comuni colpiti dal sisma e previsti dalla legge di esenzione, siano costretti ad utilizzare l'attività di oleifici siti fuori del territorio, che ha subito la calamità naturale, in mancanza di adeguate strutture nella zona sinistrata, rendendoli soggetti al diritto di rivalsa di cui all'art. 25 legge cit. (*omissis*).

## II

(*omissis*) Ugualmente privo di fondamento si rivela il secondo mezzo di annullamento, il quale trae origine da una ostinata interferenza concettuale che il ricorrente ha coltivata nelle sue difese per tutto il corso del giudizio tra i presupposti della imposta sulla produzione e quelli della imposta di fabbricazione. A norma dell'art. 17 del d.l. 9 novembre 1966, n. 912, già citato, «l'olio di oliva di pressione commestibile» è soggetto dalla imposta di fabbricazione e l'art. 19 dello stesso decreto dispone che «gli esercenti degli oleifici nei quali si ottiene olio di oliva di pressione commestibile... devono presentare apposita dichiarazione al competente ufficio tecnico delle imposte di fabbricazione...» il quale provvede alla liquidazione del tributo, salvo conguaglio. Non v'è alcun dubbio che si versa in tema di tributi diretti a colpire i fabbricanti e cioè nella specie, gli esercenti degli oleifici e non i produttori e cioè i coltivatori o comunque i detentori delle olive che facciano ricorso ai frantoiani per la molitura.

Ne discende quindi che non sono applicabili alla fattispecie le norme della stessa legge relative ai produttori, nè è consentito far ricorso a



criteri estranei alla disciplina della imposta di fabbricazione in generale. Il dettato poi dell'art. 33 dello stesso decreto, relativo al privilegio che assiste il credito dello Stato per la riscossione della imposta di fabbricazione di cui si discute, « sulle materie prime, sui prodotti, sul macchinario e sul materiale mobile, anche se di proprietà di terzi, esistente nelle fabbriche e nei magazzini annessi » è stata ricordata giustamente dalla Corte di Palermo a convalida della qualità di debitore assegnata dalla legge al titolare del frantoio, e cioè al fabbricante, per il suo evidente carattere estensivo del vincolo a garanzia del credito, alle cose « anche se di proprietà di terzi » e perciò estraneo al rapporto debitorio rinvenute nel frantoio e nei suoi magazzini.

Questo Supremo Collegio nella sua sentenza del 5 novembre 1976 ha appunto definito, per contro, « produttore » dell'olio, « il coltivatore di olive che, con la trasformazione delle olive in olio, ancorché ottenuta con l'ausilio di terzi, cessionari delle olive, immette l'olio nel consumo per il conseguimento di un utile ».

Non ha fondamento l'affermazione del ricorrente per la quale la disposizione dell'art. 19 prima trascritto nei suoi termini essenziali, non si rivolga a quei frantoiani che moliscono per conto terzi e quindi, in genere agli esercenti di piccoli frantoi, come il suo, in quanto ad essi non può attribuirsi la qualifica di « produttori »; il traguardo della norma viene in tal modo spostato, come si è già detto all'inizio, dalla « fabbricazione » cui essa si dirige e cioè dall'opera di trasformazione del frutto in olio di pressione commestibile, alla « produzione », complesso di comportamenti di ben diversa natura, estranei alla norma, dei quali si è dianzi accennato.

Il terzo mezzo si riduce a denuncia della illegittimità costituzionale dello stesso art. 19 del d.l. 9 novembre 1966 n. 912 nella interpretazione dei giudici di merito, in quanto imporrebbe ad un cittadino, il frantoiano, di corrispondere un tributo per conto di altro cittadino, il vero produttore, violando il principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e ponendo a carico del primo l'erogazione di somme che rappresentano il soddisfacimento di un onere tributario altrui, in violazione così anche del principio della effettiva capacità tributaria (articoli 3 e 53 della Costituzione).

La manifesta infondatezza della questione sollevata in tali termini dal ricorrente discende senz'altro dalle considerazioni già esposte in ordine al secondo motivo del ricorso. Il frantoiano, ossia l'esercente la molitura delle olive altrui e « fabbricante » dell'olio di oliva di pressione commestibile, non è chiamato affatto a corrispondere un tributo per conto di un altro cittadino che sarebbe il vero destinatario della imposizione e cioè il « produttore », con violazione del diritto di eguaglianza di fronte alla legge e della effettiva capacità tributaria del soggetto destinatario della norma: il tributo in discussione, come si è già ampiamente chiarito, è una vera e propria imposta di fabbricazione, la quale pone il presupposto

oggettivo della specifica imposizione nell'atto della trasformazione del frutto in olio commestibile e della quale esclusivamente il frantoiano risulta senza dubbio nella posizione soggettiva rilevante, mentre per capacità contributiva deve intendersi l'idoneità soggettiva alla obbligazione di imposta, deducibile dal presupposto cui la prestazione è collegata (Corte Costituzionale: sentenza n. 144 del 1972) e così nella specie appunto l'operazione della fabbricazione, mentre la valutazione del legislatore in punto di presupposto della impostazione si sottrae al sindacato di costituzionalità (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 novembre 1979, n. 5742 - Pres. Mirabelli - Est. Zappulli - P.M. Grossi (conf.) Soc. Cortello (avv. Tabet) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Rossi).

**Tributi erariali diretti - Imposte sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Trasformazione di società di persone in società di capitali - Beni diversi dall'avviamento - Iscrizione in bilancio - Tassabilità - Riferimento ai valori risultanti dalle dichiarazioni della società trasformata.**

(t.u. 29 gennaio 1968, n. 645, artt. 100 e 106; cod. civ., art. 2427).

*Se pure la trasformazione di una società di persone in società di capitali non comporta l'estinzione della prima e la creazione di un nuovo soggetto, sono tuttavia tassabili le plusvalenze dei beni diversi dall'avviamento, risultanti dal confronto tra il valore iscritto in bilancio dalla nuova società e il valore risultante dalle dichiarazioni della società trasformata (1).*

(*omissis*) La società ricorrente ha censurato la decisione impugnata, con l'unico motivo del ricorso, lamentando la violazione dell'art. 100 del t.u. sulle Imposte Dirette approvato con D.P. 29 gennaio 1958, n. 645 per

---

(1) Decisione corretta di notevole interesse. La premessa che la trasformazione di una società di persone in società di capitale, anche se realizza la regolarizzazione di una società di fatto, non comporta trasferimento di patrimonio da uno ad altro soggetto, giacché la trasformazione è una modificazione statutaria di un soggetto che resta il medesimo nella sua continuità, è ormai pacifica (Cass. 26 luglio 1968, n. 2708, in questa *Rassegna*, 1969, I, 86 con ampia nota di F. FAVARA; 23 settembre 1971, n. 2645, *ivi*, 1972, I, 84).

Ciò esclude che la trasformazione possa dare luogo a realizzo del bene mediante alienazione, ma non esclude che possa aversi egualmente una plusva-

avere la Commissione Tributaria Centrale erroneamente applicato quella norma sulla tassabilità delle plusvalenze a una mera trasformazione di una società in nome collettivo in altra per azioni sebbene tale operazione non desse luogo a plusvalenza imponibile, la quale si può avere solo quando vi sia « realizzo di beni relativi all'impresa a un prezzo superiore al costo non ammortizzato » e sebbene non vi fosse stato, pertanto, un conseguente trasferimento dei beni da un soggetto ad un altro.

Il motivo non può essere accolto, dovendosi pur correggere la motivazione della decisione impugnata.

Invero, non può pure riconoscersi, in difformità da quest'ultima, che, come precisato nella citata sentenza 23 settembre 1971 n. 2645, con richiamo ad altri precedenti giurisprudenziali, la trasformazione di una società di persone, sia essa in nome collettivo e anche semplicemente di fatto, in società di capitoli, incide soltanto sulla organizzazione e sulla struttura, senza che ciò comporti l'estinzione della prima società e la creazione di un nuovo e diverso centro di imputazione di diritti ed obblighi, avendosi la continuazione della vecchia società, che, in una altra veste, resta titolare dei rapporti giuridici da essa costituiti precedentemente alla trasformazione.

Ma ciò importa, ai fini dell'applicabilità dell'imposta di ricchezza mobile sulle eventuali plusvalenze, che non possa aversi quell'acquisto dell'azienda con pagamento specifico di una somma per il suo avviamento, al quale è condizionata, secondo l'art. 2427 cod. civ., la iscrizione nell'at-

---

lenza in conseguenza di una « dichiarazione accertativa » ossia dell'iscrizione in bilancio. In tal caso, come già osservava il FAVARA nella citata nota, ciò che dà luogo alla plusvalenza, non è la trasformazione in sé, ma il fatto che in conseguenza di essa la società diventa necessariamente tassabile in base a bilancio.

Il rilievo più importante della pronunzia è quello che si legge nella parte finale; con la trasformazione non deve mai potersi verificare un salto di imposta e ciò proprio perché trattasi di un unico soggetto trasformato rispetto al quale, nella continuità della sua vita, gli incrementi patrimoniali vanno considerati per l'intero arco di tempo, anteriore e posteriore alla trasformazione. Non può cioè accadere che questo soggetto raggiunga il risultato di dare ai suoi beni una valutazione in aumento, senza corrispondere la relativa imposta sulla plusvalenza, posto che detta valutazione stabilisce il definitivo punto di partenza degli ulteriori incrementi.

Sotto questo riguardo ben potrebbe essere tassato come plusvalenza anche l'avviamento, ove esso venga iscritto in bilancio; se infatti di norma è vietato iscrivere l'avviamento nel bilancio quando non sia stato pagato un prezzo per l'acquisto dell'azienda (art. 2427 cod. civ.), è pur vero che al momento della trasformazione deve operarsi la stima del patrimonio sociale (art. 2498) nella quale può essere ricompreso l'avviamento che potrà figurare nell'attivo del bilancio.

tivo del bilancio dell'avviamento stesso, come affermato limitatamente al medesimo nella citata sentenza, senza che ciò possa escludere la tassabilità delle plusvalenze relative agli altri beni dell'azienda secondo il relativo bilancio.

Occorre, infatti, porre in rilievo che la tassabilità delle plusvalenze non relative all'avviamento, non è dovuta soltanto per il loro « realizzo » espressamente previsto dall'art. 100, e considerato nulla decisione impugnata, ma da un qualsiasi aumento nel tempo del valore di scambio dei beni per uno stesso cespite patrimoniale appartenente ad una società commerciale, il quale divenga certo e imponibile non soltanto con l'alienazione del cespite stesso (sia mediante « realizzo » di quel bene sia mediante assegnazione in natura ai soci), ma anche per effetto di una dichiarazione accertativa della « plusvalenza », emessa dalla società contribuente da tassare in base al bilancio, sotto forma di iscrizione nel medesimo ai sensi dell'art. 106 del citato t.u. (Cass. 18 luglio 1973 n. 2101).

La dedotta identità sostanziale della società nelle successive forme assunte attraverso la trasformazione, che, come sostenuto dalla resistente, esclude il trasferimento dei beni, importa che la dichiarazione del nuovo valore iscritta nel bilancio non può non avere effetto vincolante per l'accertamento di quell'aumento risultante dal raffronto con dichiarazioni

---

Quel che importa è che le plusvalenze sono costituite da quanto emerge nel bilancio ed in questi limiti, senza peraltro che possa escludersi nulla di quanto nel bilancio figura, per non dar luogo a salti di imposta.

Il problema più delicato è quello di stabilire l'altro punto di raffronto dei valori patrimoniali. A tal riguardo la sentenza in esame ha affermato, sbrigativamente perché la questione non era controversa, che per il raffronto vanno utilizzati i valori che si possono desumere da « altre dichiarazioni precedenti ». Le dichiarazioni dei redditi non contengono valutazioni patrimoniali e non possono servire allo scopo. Forse l'espressione « dichiarazioni » va intesa nel senso ampio di dichiarazione tributaria fatta ai fini di altre imposte (indirette) al momento in cui i beni sono entrati nel patrimonio della società poi trasformata (conferimento, acquisto, donazione, importazione, ecc.).

In definitiva quegli stessi elementi che si utilizzano quando la plusvalenza è tassata, a seguito di realizzo, nei confronti della società di persone, sono validi nel caso di trasformazione da cui discende una iscrizione in bilancio.

Nella legislazione attuale è espressamente stabilito che la trasformazione della società da uno agli altri dei tipi indicati nell'art. 2200 cod. civ., non costituisce realizzo delle plusvalenze (e nemmeno delle minusvalenze) ancorché risultanti dalla relazione di stima fatta a norma dell'art. 2498 (art. 15, d.P.R. 698/1973); la stessa norma, tuttavia, fa salva l'applicazione dell'art. 12 dello stesso d.P.R. il quale stabilisce che si tiene sempre conto delle plusvalenze iscritte in bilancio indipendentemente dalla cessione dei beni o dalla distribuzione ai soci.

In sostanza valgono gli stessi principi, con la differenza che oggi il raffronto dei valori e (o sarà) semplificato, perché anche la società di persone è tenuta alla formazione del bilancio (art. 13 d.P.R. n. 600/1973).

e denunce della medesima società nella sua forma precedente. E ciò perché la tassabilità delle plusvalenze non è stata considerata limitatamente al caso del « realizzo » conseguito attraverso alienazioni e trasferimenti, ma è stata prevista anche per gli aumenti di valore che risultino conseguiti attraverso i bilanci di cui al suddetto art. 106.

È pur vero che la plusvalenza risultante dal bilancio appare attraverso un raffronto non con altro precedente bilancio, al quale non era obbligata la società in nome collettivo, bensì con le dichiarazioni tributarie della stessa, ma, anche se ciò non ha formato oggetto di specifico rilievo della ricorrente, deve osservare questa Suprema Corte che il citato art. 106 fa riferimento non solo alle plusvalenze realizzate, ma a tutte quelle « iscritte in bilancio », e tali devono considerarsi anche quelle desumibili dai raffronti dei valori ivi indicati con quelli che si possano desumere da altre dichiarazioni precedenti della stessa società.

Inoltre, una conferma indiretta ma inequivoca della tassabilità della plusvalenza in questione attraverso la trasformazione della società si evince chiaramente dalla L. 18 marzo 1965, n. 170, avente come titolo il « trattamento tributario delle, trasformazioni, fusioni e concentrazioni delle società commerciali », art. 1, nella lettera A) assoggetta a norma di favore in esso prevista la « trasformazioni di società regolarmente costituite... in società di diverso tipo », comprendendo quelle delle società in nome collettivo in altre di capitale, e dall'art. 2 statuisce espressamente che « i redditi e le plusvalenze tassabili in conseguenza delle operazioni di trasformazione e di fusione » ammesse ai benefici di quella legge non sono assoggettabili all'imposta di ricchezza mobile e all'imposta sulle società nell'esercizio in cui è realizzata la trasformazione stessa, al verificarsi di determinate situazioni non risultanti nella specie. È evidente che se le plusvalenze non fossero state tassabili nè nei casi di trasformazione di società, che di per sè escludono il realizzo del maggior valore attraverso trasferimento tra soggetti diversi, nè nel caso che risultino in un bilancio non preceduto da altro della stessa società, la norma di cui all'art. 2 non avrebbe avuto ragione di essere, almeno per le trasformazioni di società, mentre è, in tal modo, manifesto, come rilevato nella decisione impugnata, che immediata è la tassabilità in tutte le ipotesi non previste dalla norma agevolatrice, posta come eccezionale rispetto alla regola generale.

Non è poi, fuor di luogo rilevare che vi sarebbe, al contrario, in ogni caso un « salto di imposta » attraverso quelle trasformazioni della società nel pur riconoscibile divario tra le indicazioni di valore delle precedenti denunce tributarie e quelle del primo bilancio della nuova società, con ingiustificato vantaggio del contribuente e in contrasto con il principio dell'adeguamento dell'imposizione alla capacità contributiva del singolo soggetto, considerato nell'art. 53 della Costituzione (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 novembre 1979, n. 5771 - Pres. Mirabelli - Est. Martinelli - P. M. Raja (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Favara) c. Castaldo.

**Tributi erariali indiretti - Imposte di registro e altre imposte indirette - Condanna dell'amministrazione alle spese - Art. 148 legge di registro abrogata - Giudizi promossi anteriormente e decisi successivamente all'insediamento delle nuove commissioni - Applicabilità.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 148; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, artt. 77 e 80).

*L'art. 80 del d.P.R. n. 634 del 1972 non ha determinato l'automatica abrogazione dell'art. 148 della legge di registro di natura processuale, ed esulante per tale sua natura dalla previsione della norma di diritto intertemporale di cui all'art. 77, per quelle cause che risultano proposte prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 634 del 1972 o dell'insediamento delle nuove commissioni tributarie, atteso che l'art. 148, quale necessario corollario del precedente sistema contenzioso tributario, permane in vigore fino a che quest'ultimo non venga definitivamente sostituito con la attuazione del nuovo sistema contenzioso (1).*

(omissis). Con l'unico motivo del ricorso, l'Amministrazione finanziaria dello Stato, lamentando la violazione degli artt. 148 legge sul registro abrog. dell'art. 80, 73 d.P.R. n. 634 del 1972; in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ., censura l'impugnata sentenza per aver, erroneamente ritenuto non applicabile l'art. 148 legge sul registro abrog. (per quanto attiene il regolamento delle spese processuali) in ordine ad un giudizio, nel quale l'Amministrazione Finanziaria sia stata dichiarata soccombente, e che, riguardando rapporti tributari, ricollegati ad atti formati e registrati o denunciati sotto la vigenza dell'abrogata legge, o per i quali non siano decorsi, i relativi termini per gli adempimenti fiscali e che sia deciso soltanto, in periodo successivo all'entrata in vigore della legge n. 634 del 1972, omettendo, così di tener presente che l'art. 77 d.P.R. citato dispone l'ultrattività delle disposizioni, contenute nella vecchia legge sul registro per gli atti formati, registrati o denunciati prima dell'entrata in vigore della nuova legge, o per i quali non siano decorsi i termini per tale adempimento.

La censura è fondata, seppure, sotto un diverso profilo giuridico. Va in primo luogo rilevato che il problema proposto dal ricorso è se l'art. 148 della legge sul registro abrog., che prevede la possibilità della condanna dell'Amministrazione Finanziaria alle spese processuali, nel caso di sua soccombenza, ove la domanda giudiziale del contribuente sia stata prece-

---

(1) Questione nuova, decisa con motivazione ineccepibile.

duta dall'esperimento del ricorso in via amministrativa, e siano almeno decorsi novanta giorni dalla sua presentazione, sia tutt'ora applicabile per quei rapporti tributari ricollegati — come nella specie — ad atti formati sotto la vigenza della vecchia legge sul registro e in ordine ai quali si sia provveduto alla prescritta registrazione o denuncia, o non siano decorsi i termini per tali adempimenti, ove la pronuncia del giudice ordinario, investito dalla domanda del contribuente intervenga dopo la entrata in vigore della legge 26 ottobre 1972, n. 634. La ricorrente ritiene di dover pervenire alla conclusione che l'art. 148 della legge sul registro abrog. debba, ugualmente, trovare applicazione anche sotto la vigenza della nuova legge con riferimento al combinato disposto di cui agli articoli 77, 80 legge n. 634 del 1972, il quale prevede che alla data di entrata in vigore della nuova legge, che debbono ritenersi abrogate le disposizioni della vecchia normativa sull'imposta del registro, salve le ipotesi di « ultrattività », delle medesime nei casi previsti dall'art. 77, norma di indubbia natura transitoria.

Tuttavia il richiamo a tale ultima disposizione appare fuori luogo. È, infatti, indubbio che la portata di detta disposizione è limitata ai rapporti di diritto sostanziale; mentre, per converso, per gli effetti di diritto processuale deve trovare necessaria applicazione il principio generale per il quale questi sono regolati dalla legge in vigore al momento del loro compimento.

Ora è indubbio che circa la natura processuale dell'art. 148 legge sul reg. abrog. non possono sorgere dubbi di sorta, atteso che detta norma, seppure ricollegata — nella sua *ratio legis* — alla tutela mediata di un interesse sostanziale della p.a. (conferimento alla medesima di uno « spatium deliberandi » tale da renderle possibile l'autoannullamento di atti illegittimi senza l'assunzione dei rischi discendenti dalla soccombenza giudiziale), è, comunque, diretta a regolare uno degli effetti precipui del processo, ovverosia quello dell'onere e dell'obbligo delle spese processuali.

Deve essere precisato, però che non tutti gli effetti di carattere processuale rientrano nell'ambito della nuova legislazione, ove siano ricollegabili ad atti processuali compiuti sotto la vigenza della pregressa legge, o siano ricollegabili a presupposti, processuali che debbano preesistere al momento della costituzione del rapporto processuale.

Orbene, anche se non può in verun modo dubitarsi che l'obbligo del pagamento delle spese processuali, in quanto discendente dalla soccombenza della parte non può che nascere al momento della decisione della causa che costituisce il fatto generatore degli effetti regolati dalla legge, peraltro, non può non rilevarsi che la proposizione o meno del ricorso in sede amministrativa o il decorso del termine di novanta giorni per la proposizione della domanda innanzi al giudice ordinario non costituiscono una condizione di proponibilità dell'azione, avendo tali circostanze soltanto, influenza al fine di consentire il carico delle spese processuali nei

confronti della p.a. soccombente; e atteso che indipendentemente dalla proposizione del ricorso amministrativo è consentita la condanna della p.a. alle spese processuali, ove sia decorso l'anzidetto termine dilatorio dalla data di proposizione della domanda giudiziale, secondo quanto affermato con costante giurisprudenza di questa Corte.

L'acclarata natura processuale della disposizione di cui all'art. 148 legge abrog. e la conseguenziale inapplicabilità della norma di diritto intertemporale, prevista nell'art. 77 d.P.R. n. 634 del 1972 non può comportare, quindi, la automatica disapplicazione dell'anzidetto art. 148, ai sensi dell'art. 80 d.P.R. citato, per quei giudizi, che come quello in esame, risultano proposti prima dell'entrata in vigore della nuova legge sul contenzioso tributario (d.P.R. n. 636 del 1972) e dell'insediamento delle nuove Commissioni Tributarie.

Invero, la portata dell'art. 148 è ben più ampia e trascende il mero ambito della materia riguardante l'imposta di registro, anche se la norma è prevista, come *sedes materie*, da una legge che regola tale tipo di tributo.

Infatti, detta disposizione, si inserisce nel più ampio contesto del sistema contenzioso, vigente prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 636 del 1972, fondato per la imposta indiretta (salva espressa deroga legislativa), a diversità di quanto è previsto per le imposte dirette, sulla possibilità da parte del contribuente della libera scelta della tutela contenziosa sia in sede giurisdizionale ordinaria che amministrativa, tutto ciò al fine di garantire uno « spartium deliberandi », in favore della p.a. che la potesse in condizioni di rinnovare eventuali errori o illegittimità inficianti, la sua pretesa tributaria attraverso il rimedio dell'annullamento di ufficio. Orbene, nell'ottica di tale *ratio legis* è del tutto evidente che, ove il contribuente avesse inteso proporre esclusivamente l'azione innanzi al giudice ordinario o avere comunque, proposto la domanda giudiziale nella pendenza del ricorso innanzi alla Commissione Tributaria, avrebbe così assunto, con tale sua libera scelta, il rischio della mancata rifusione delle spese processuali, nel caso di accoglimento della sua domanda, qualora la pronuncia del giudice ordinario fosse intervenuta prima del decorso del novantesimo giorno dalla proposizione del ricorso in sede amministrativa o della domanda giudiziale, oppure nell'ipotesi in cui la p.a. avesse proceduto all'annullamento di ufficio dell'atto impositivo nell'ambito di tale termine.

Ora proprio in considerazione della circostanza che, all'atto dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 634 del 1972 continuava a permanere in vigore il vecchio sistema contenzioso fino a che non si fosse provveduto all'insediamento delle nuove commissioni, si deve ritenere, che nella permanenza della libera scelta della tutela contenziosa da parte del contribuente, dovesse trovare ulteriore applicazione l'art. 148, necessario corollario del sistema contenzioso, sopravvissuto, seppure per breve tempo alla data di entrata in vigore dei d.P.R. n. 634 e 636 del 1972.



Infatti, va considerato che la disposizione prevista nell'art. 148 non ha più senso soltanto con l'entrata in vigore del nuovo sistema contenzioso e l'insediamento delle nuove commissioni tributarie, atteso che attualmente, non è più consentita la possibilità della libera scelta del tipo di tutela contenziosa (principio della giurisdizione concorrente), in quanto il ricorso alle Commissioni Tributarie è divenuto obbligatorio per ogni specie di tributo e pregiudiziale alla tutela giurisdizionale ordinaria, che non assume più carattere autonomo rispetto a quella amministrativa, avendo natura di sovraordinazione e di annullamento rispetto alla prima.

Pertanto il richiamo all'art. 80 del d.P.R. n. 634 del 1972, effettuato dal giudice di merito, non assume alcun rilievo, considerato che il riferimento indifferenziato di detta disposizione alle norme contenute nella legge del d.P.R. n. 634 del 1972 ai fini della loro abrogazione con effetto *ex tunc*, non può incidere su quelle norme di carattere processuale, come quella di cui all'art. 148 la cui ultrattività, è necessariamente collegata alla sopravvivenza seppure a carattere temporaneo, del vecchio sistema contenzioso. Infatti, l'art. 80 non può che riguardare nel suo effetto abrogativo immediato, le norme della vecchia legge sul registro di carattere sostanziale.

In proposito assume un'indubbia rilevanza ermeneutica l'argomento che si ritrae dal richiamo contenuto dall'atto alla disposizione di diritto intertemporale, contenuta nell'art. 77 che indubbiamente è diretta sul piano del diritto transitorio a regolare gli effetti sorgenti dalla successione della legge in materia di rapporti sostanziali.

Da ciò consegue che i rapporti processuali, sul piano del diritto intertemporale rimangono soggetti al principio di carattere generale, che gli atti del processo sono regolati dalla legge processuale in vigore al momento del loro compimento ed esulano, quindi, dalla disciplina contenuta negli artt. 77 e 80.

Per completezza di motivazione non può non rilevarsi, che, anche a prescindere dalle precedenti considerazioni, l'art. 148 doveva ritenersi ugualmente applicabile nella fattispecie, atteso che la domanda giudiziale risulta proposta prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 634 del 1972 (ovverosia in data 6 dicembre 1972), mentre il provvedimento di annullamento di ufficio dell'Amministrazione Finanziaria e la pronuncia della sentenza, che ha dichiarato cessata la materia del contendere, seppure successivi all'entrata in vigore di tale legge, sono intervenuti entro il termine di novanta giorni dalla proposizione della domanda giudiziale.

Ora con riferimento alla *ratio legis*, su cui si fonda l'art. 148, che, come si è detto al fine di assicurare lo *spartium deliberandi* sull'Amministrazione Finanziaria, dà rilevanza giuridica alla scelta sul tipo di tutela contenziosa effettuata dal contribuente, al momento della proposizione della domanda giudiziale, il fatto generatore, previsto dalla norma, va individuato a tale data; cosicché va ritenuta applicabile la legge in vigore

al momento della proposizione della domanda (ex art. 11 preleggi), nella specie antecedente all'entrata in vigore del d.P.R. n. 634 del 1972, anche considerando che al momento della pubblicazione della sentenza permanente, ancora, in vigore il vecchio sistema contenzioso, al quale la disposizione di cui all'art. 148 era collegata.

Dall'accoglimento del ricorso consegue che la causa va rinviata ad altro giudice, per il nuovo esame, (anche in ordine alle spese processuali, di questo giudizio di Cassazione), il quale si atterrà al principio enunciato da questa Corte che così si enuclea « ... L'art. 80 del d.P.R. n. 634 del 1972 non ha determinato l'automatica abrogazione dell'art. 148 legge sul reg. abrogata, di natura processuale, ed esulante per tale sua natura dalla previsione della norma di diritto intertemporale di cui all'art. 77, per quelle cause che risultano proposte prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 634 del 1972, o dell'insediamento delle nuove Commissioni tributarie atteso che l'art. 148, quale necessario corollario del precedente sistema contenzioso tributario, permane in vigore fino a che quest'ultimo non venga definitivamente sostituito con l'attuazione del nuovo sistema contenzioso (*omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE - Sez. I, 9 novembre 1979, n. 5779 - Pres. Mirabelli - Est. Carnevale - P.M. La Valva (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Rossi) - c. Soc. Detroit - Sem (avv. Allorio).**

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Commissione centrale - Contestazione sulla tassabilità del reddito - Decisione fondata su ragioni giuridiche diverse da quelle prospettate dalla parte e assunte nella decisione impugnata - Legittimità.**

(d.P.R. 8 luglio 1937, n. 1516, art. 46; cod. proc. civ., art. 112).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Riserve occulte - Supervalutazione delle giacenze rispetto alle rimanenze - Applicabilità art. 107 del t.u. delle imposte dirette - Esclusione - Accertamento nel periodo cui si riferiscono le rimanenze sottovallutate.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 107).

*La Commissione centrale ha il potere, in base al principio iura novit curia, di porre a fondamento della decisione ragioni giuridiche diverse da quelle prospettate dalla parte e assunte nella decisione impugnata quando nel ricorso contro l'accertamento sia stata comunque contestata la tassabilità del reddito (1).*

(1-2) Si deve dissentire su ambedue le massime. I termini della controversia possono così sintetizzarsi: una società in nome collettivo definisce per concordato l'imponibile dell'anno 1964 che porta, tra l'altro, una deter-

*Qualora nel bilancio di un esercizio siano indicate le giacenze iniziali per un valore superiore a quelle delle rimanenze finali dell'esercizio precedente, il reddito sottratto alla tassazione è riferito al periodo d'imposta dell'anno precedente nel quale le rimanenze sono state sottovalutate e non può essere accertato nell'esercizio successivo, non potendo trovare applicazione l'art. 107 del t.u. delle imposte dirette (2).*

(omissis) Con il primo motivo del suo ricorso l'Amministrazione finanziaria — denunciando la violazione degli artt. 112 cod. proc. civ., 2907 cod. civ. e 46 del r.d. 8 luglio 1937 n. 1516, in relazione all'art. 360 n. 3, cod. proc. civ. — si duole che la commissione tributaria centrale abbia rigettato il suo ricorso per motivi, come quelli dell'inapplicabilità dell'art. 107 del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645 posto a base dell'accertamento impugnato dalla società Detroit-SEM e dell'immodificabilità e della non integrabilità dei concordati relativi agli accertamenti concernenti i redditi prodotti negli esercizi precedenti a quello del 1965, del tutto estranei alla materia del contendere ed attinenti a questioni non rilevabili d'ufficio, tanto più che sulla regolarità formale del procedimento di accertamento si sarebbe formato il giudicato implicito a seguito delle decisioni di merito intervenute nei precedenti gradi del giudizio.

minata cifra per rimanenze (finali) al 31 dicembre; nel successivo periodo di imposta la società, nel frattempo trasformata in anonima, espone nel bilancio come giacenze (iniziali) al 1° gennaio una somma doppia. Poiché ciò altera evidentemente i dati di bilancio, l'ufficio accerta nello stesso anno 1965, cui si riferisce il bilancio, un maggiore reddito corrispondente alla differenza tra i due valori. Ricorre la società deducendo che la differenza dei valori era giustificata in quanto corrispondente al valore concordato nell'anno 1964 per l'intero reddito imponibile dal quale non poteva enuclearsi il valore delle rimanenze. La commissione distrettuale accoglie il ricorso e la decisione è confermata dalla commissione provinciale sulla base di quanto dedotto dal contribuente. La Commissione centrale adita dall'ufficio, senza minimamente considerare la questione come prospettata dal ricorrente e come decisa nei precedenti gradi, ha affermato che, non potendo trovare applicazione l'art. 107 del testo unico del 1958, il maggior reddito andava accertato non nell'esercizio 1965, ma nell'esercizio 1964 nel quale era stato sottratto alla tassazione con sottovalutazione delle rimanenze, cosa che peraltro l'ufficio nemmeno poteva fare perché per quell'anno era stato concluso un concordato e la successiva dichiarazione non costituiva valida ragione per modificare il concordato per sopravvenuta conoscenza di elementi nuovi. Ha quindi confermato l'annullamento dell'accertamento non perché il reddito non esiste oggettivamente o non è tassabile, ma perché esso andava accertato in un esercizio diverso.

Questo la Commissione centrale ben poteva fare (prima massima) secondo il principio *iura novit curia* ed è nella sostanza conforme a legge (seconda massima).

In via generale nel giudizio innanzi alle commissioni, imperniato sul ricorso motivato, come non è possibile giudicare su ricorso di generica con-

La censura di extrapetizione proposta con il motivo avanti riassunto non coglie nel segno.

Il vizio di *ultra* od *extra* petizione — come questa Corte Suprema ha affermato con un indirizzo ormai consolidato — ricorre quando il giudice, interferendo nel potere dispositivo delle parti (e cioè pronunciando su questioni da esse non dedotte o su eccezioni non rilevabili d'ufficio), attribuisca un bene non richiesto o diverso da quello richiesto, con ciò violando l'inderogabile esigenza, rispondente ad uno dei connotati essenziali della funzione giurisdizionale, della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato.

Il medesimo vizio — ponendosi con riferimento esclusivo alle questioni rimesse al potere dispositivo delle parti, cioè a quelle concernenti la domanda, nei suoi essenziali elementi soggetti ed oggettivi, e le eccezioni in senso proprio, vale a dire quelle eccezioni correlate a diritti potestativi il cui esercizio è riservato in modo esclusivo al rispettivo titolare — non è quindi configurabile con riguardo all'identificazione delle norme in base alle quali la controversia deve essere decisa, rientrando nel potere-dovere del giudice — alla stregua del principio *jura novit curia*, attinente all'essenza stessa della giurisdizione — la ricerca delle ragioni giuridiche più idonee a giustificare la sua pronuncia sulle domande e sulle eccezioni in senso proprio proposte dalle parti.

---

testazione dell'accertamento, così non è possibile accogliere il ricorso per motivi diversi da quelli dedotti; si pone, tra l'altro, anche un problema di contraddittorio e nel caso non potrebbe essere più chiaro che la duplice ragione del decidere (riferimento del reddito ad un diverso periodo ed immodificabilità del concordato) è giunta assolutamente inaspettata in terzo grado. Affermare che la commissione può sempre di ufficio fare applicazione di una delle moltissime norme della legge sostanziale delle quali non si è mai sospettata la pertinenza, significa privare le parti di ogni garanzia di difesa.

Ma la legge sostanziale non è di per sé applicabile se non in relazione ad una situazione *di fatto* che il ricorso deve individuare e sulla quale il controinteressato deve essere messo in condizione di fare deduzioni difensive in fatto, oltre che in diritto. *Jura novit curia* significa che sul fatto dedotto ed individuato, il giudice, anche senza una indicazione della parte, deve applicare la norma pertinente, ma non che il giudice può decidere su un presupposto diverso da quello dedotto; e non può mascherarsi come ricerca della norma giuridica pertinente, l'applicazione di una norma ad un presupposto diverso da quello che è stato controverso. E di fronte ad un ricorrente che sostiene di aver giustamente indicato come valore delle giacenze una certa cifra, rispondere che l'accertamento non ha individuato il giusto periodo di imposta non significa applicare la norma giuridica al rapporto dedotto.

Ciò vale per il processo tributario di primo grado. Assai più ristretto è il potere del giudice nel giudizio di appello. Ma è assurdo estendere la statuizione della massima al giudizio di terzo grado della Commissione centrale ed è veramente sorprendente l'affermazione che innanzi a questa «la controversia era stata devoluta nella sua interezza e senza alcuna limitazione».

Poiché la società Detroit-SEM — nell'impugnare l'accertamento del reddito che, secondo l'ufficio tributario, sarebbe stato sottratto all'imposizione negli esercizi precedenti a quello rispetto al quale era stata presentata dalla stessa società la dichiarazione da cui lo stesso reddito sarebbe emerso — aveva contestato sia l'esistenza del reddito, sia la sua tassabilità, e la controversia, in seguito all'appello proposto dall'Amministrazione contro la decisione della commissione provinciale che ne aveva esclusa l'esistenza, era stata devoluta alla commissione tributaria centrale nella sua interezza e senza alcuna limitazione, la medesima commissione tributaria centrale non è quindi incorsa nel denunciato vizio di extra-petizione per avere addotto, a giustificazione della sua pronuncia di conferma della decisione impugnata davanti ad essa, ragioni giuridiche diverse sia da quelle prospettate dalla società Detroit-SEM nel suo ricorso e nelle successive difese sia da quelle poste dalla commissione provinciale a fondamento della sua decisione.

La commissione tributaria centrale — tenuto conto dell'estensione della materia controversa devoluta alla sua cognizione — aveva, infatti, il potere-dovere di esaminare la questione relativa alla tassabilità del reddito, la quale si poneva, nell'ordine logico, come preliminare rispetto a quella concernente la sua esistenza; e — nel ritenere che il reddito accertato, se pur esistente, sarebbe stato riferibile ad un periodo di tassazione diverso

---

Anche il giudizio di terzo grado è, specialmente oggi, di merito quando non cade sulla valutazione estimativa (cass. 22 dicembre 1977 n. 5086 in questa *Rassegna*, 1977, I, 874, con nota di C. BAFILE); non è dubbio tuttavia che nel ricorso « debbono essere esposti il fatto, le questioni ed i capi della decisione contestata indicando gli articoli di legge o di regolamento che si affermano violati o erroneamente applicati » (art. 46 r.d. 8 luglio 1937 n. 1516) ovvero « l'esposizione sommaria di fatti e i motivi dell'impugnazione » i quali potranno vertere su « violazione di legge e questioni di fatto » (artt. 25 e 26 d.P.R. n. 636/1972).

In nessun caso il giudizio di terzo grado potrà abbracciare tutta la materia controversa e controvertibile nei precedenti gradi ove non esista un motivo di fatto e di diritto specificamente dedotto in via principale o in via incidentale. Meno che mai a vantaggio del resistente potrà essere immutato il fatto presupposto della decisione.

La seconda massima non ha centrato il problema. L'esigenza, implicita nella normativa del t.u. del 1958 ma fondamentale della scienza della contabilità (oggi espressamente codificata nell'art. 62 del d.P.R. n. 597/1973 e nell'art. 2425 bis cod. civ.), che le rimanenze finali coincidano con le giacenze iniziali, è di ovvia necessità: le rimanenze finali stanno all'attivo del bilancio precedente e le giacenze iniziali al passivo del bilancio seguente; alterando i valori, il bilancio seguente viene ad essere irreali nel passivo. Da ciò consegue che il bilancio che reca l'alterazione è quello che va rettificato e non il precedente che poteva ben essere regolare.

E del tutto errato il ragionamento che il reddito si sarebbe prodotto nell'esercizio precedente nel quale le rimanenze sono state sottovalutate e che il successivo bilancio dà soltanto la dimostrazione di questa sottovalutazione.

da quello indicato dall'ufficio tributario nell'atto di accertamento — ha pronunciato entro i limiti della controversia sottoposta al suo esame, avendo soltanto individuato una diversa ragione giuridica, di carattere preliminare rispetto a quella addotta dalla decisione impugnata, idonea a giustificare la pronuncia di annullamento dell'accertamento di questa contenuta.

La ragione giuridica addotta dalla commissione tributaria centrale attiene, infine, alla sussistenza dei presupposti dell'accertamento — e non già, come erroneamente afferma l'Amministrazione ricorrente, alla regolarità formale del procedimento di accertamento; e concerne, quindi, una questione di carattere sostanziale, la cui rilevabilità d'ufficio non incontrava alcuna preclusione nel fatto che non fosse stata specificamente dedotta dalla società Detroit-SEM nel ricorso da questa proposto contro l'accertamento.

Con il secondo motivo — denunciando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 3, 17, 31, 32, 35 e 107 del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, nonché l'insufficienza e la contraddittorietà della motivazione — l'Amministrazione finanziaria sostiene che il reddito, pari alla differenza tra il valore delle merci giacenti in magazzino al 1° gennaio 1965 e quello delle stesse merci al 31 dicembre 1964, emerso dalla dichiarazione dei redditi presentata dalla società Detroit-SEM per l'esercizio 1965, era tassabile in questo esercizio e non — come ha ritenuto invece la commissione tributaria centrale — negli esercizi precedenti, giacché dichiarare, per un determinato esercizio, che il valore delle giacenze iniziali è superiore a quello delle rimanenze dell'esercizio immediatamente precedente equivale a sottrarre il reddito alla tassazione in quell'esercizio, facendo apparire

---

Di fronte a due valori diversi che devono essere necessariamente uguali, mentre è necessario ristabilire l'eguaglianza, non interessa sapere quale dei due valori è giusto e quale è alterato.

Potrebbe anche essersi verificata una sottovalutazione delle rimanenze, ma ciò non autorizza il contribuente ad aumentare il valore di queste nell'esercizio successivo, e meno che mai il non aver rettificato la valutazione delle rimanenze o l'aver concordato questo valore consente al contribuente di sottrarre a tassazione un reddito nell'esercizio successivo. Il valore dichiarato o concordato è vincolante anche per il contribuente. Ma la sottovalutazione delle rimanenze (nella specie meramente ipotizzata) non è affatto una necessità; potrebbe esservi stata un'ineccepibile valutazione, o anche una sopravvalutazione, ed esservi egualmente un divario perché viene arbitrariamente innalzato il valore delle giacenze.

In ogni caso quel che risulta scorretto e da rettificare è il bilancio che porta le giacenze aumentate, perché questo espone nel passivo una somma non ammissibile e di conseguenza sottrae alla tassazione una parte del reddito in quell'esercizio.

Bisogna ancora osservare che il problema della individuazione del periodo di imposta al quale l'accertamento va riferito non può affatto porsi per le rimanenze. L'intero sistema di impostazione del conto dei profitti e delle

come già tassato per l'intero un reddito che è stato tassato solo per una parte.

La tesi dell'Amministrazione finanziaria non può essere condivisa.

L'imposta sui redditi di ricchezza mobile — come emerge dal combinato disposto degli artt. 81 e 3 del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645 (sotto il rigore del quale sorse il rapporto tributario in relazione al quale è stata pronunciata la decisione impugnata) — aveva per oggetto il reddito netto, in denaro o in natura, prodotto dal soggetto in un determinato periodo di imposta, cui corrispondeva una obbligazione tributaria autonoma.

L'autonomia dell'obbligazione tributaria relativa a ciascun periodo di imposta comportava che non era consentito, di regola, tener conto di un presupposto di imposta verificatosi in un dato periodo ai fini della determinazione del reddito imponibile concernente un periodo di imposta successivo, ancorché esso fosse emerso in questo periodo.

L'art. 107 del citato t.u. 29 gennaio 1958 n. 645) derogando a questa regola — disponeva che i redditi sottratti a tassazione negli esercizi precedenti concorrevano a formare il reddito imponibile del periodo di imposta nel quale erano stati imputati a capitale o distribuiti o comunque erano emersi dal bilancio.

Dato il suo carattere eccezionale, la norma, come era confermato dai suoi precedenti (art. 22 della legge 5 gennaio 1956 n. 1; art. 24 del r.d. 3 giugno 1943 n. 589) ed è stato esattamente posto in evidenza dalla decisione impugnata, poteva trovare applicazione soltanto a quei redditi, sottratti all'imposizione nei periodi di imposta in cui erano stati prodotti, rispetto ai quali il competente ufficio distrettuale delle imposte dirette non avrebbe potuto procedere alla rettifica dei redditi compresi nelle

---

perdite comporta che il corrispettivo dei beni prodotti, ma non ceduti in un esercizio determinato, viene imputato per una parte nell'esercizio in cui sono prodotti (in base ad un valore stimato che è appunto quello delle rimanenze) e per l'eventuale eccedenza nell'esercizio in cui sono ceduti in base al prezzo realmente conseguito che costituisce il ricavo). Vi è sempre uno scavalcamento da un esercizio all'altro, ma in ogni caso il valore complessivo sarà sempre corrispondente al ricavo. In concreto dal bene ceduto per il corrispettivo  $x$  si dovrà dedurre la rimanenza stimata pari a  $y$  già imputata nell'esercizio precedente (per questo le giacenze iniziali, d'importo uguale alle rimanenze finali, vanno collocate nel passivo); ma nel complesso, anche se ripartito in due esercizi, il provento attivo sarà sempre il medesimo e corrispondente al corrispettivo conseguito. Ma poiché le rimanenze sono un valore stimato con criteri che per quanto dettagliatamente disciplinati sono pur sempre elastici e prudenziali, resta nella discrezione del contribuente un notevole margine di valutazione che rende difficile l'accertamento in rettifica. D'altra parte non vi è interesse ad una rigorosa rettifica delle valutazioni, salvo casi evidenti di violazione di legge, perché la valutazione contenuta delle rimanenze sarà sempre compensata da un maggiore ricavo nell'esercizio successivo. In definitiva è lasciata alla discrezione dell'imprenditore la possibilità di ripartire il reddito fra due esercizi restringendo e dilatando, pur entro i limiti

dichiarazioni relative ai medesimi periodi di imposta per essere scaduti i termini di decadenza previsti per l'accertamento dall'art. 32 del testo unico più volte citato.

Il reddito risultante dalla differenza — emersa attraverso il raffronto dalle dichiarazioni dei redditi presentate in relazione ai corrispondenti periodi di imposta — tra il valore delle rimanenze finali di un esercizio e quello delle giacenze iniziali dell'esercizio immediatamente successivo non può ritenersi prodotto, contrariamente a quanto sostiene l'Amministrazione ricorrente in quest'ultimo esercizio, giacché — come ha ritenuto l'ufficio delle imposte in sede di accertamento — in questo esercizio non era stata realizzata alcuna attività produttiva di nuovo reddito, ma si era soltanto riportato alla sua effettiva espressione monetaria il valore delle merci sottovalutate al momento della chiusura dell'esercizio precedente al fine di occultare una parte del reddito prodotto nel corso dello stesso esercizio.

La sottrazione del reddito all'imposizione si era verificata perciò non già nel periodo di imposta corrispondente all'esercizio successivo, ma in quello relativo all'esercizio precedente nel quale il reddito medesimo era stato prodotto ed occultato mediante l'indicazione di un valore monetario delle rimanenze inferiore a quello corrispondente al loro valore reale.

La dichiarazione, per un determinato esercizio, di un valore delle giacenze iniziali superiore a quello delle rimanenze finali dell'esercizio immediatamente precedente dimostrava indubbiamente che un reddito era stato sottratto all'imposizione: ma tale sottrazione era avvenuta nell'esercizio precedente, nel quale il reddito era stato prodotto e si era

---

della ragionevolezza e senza possibilità di rettifica dell'ufficio, la valutazione delle rimanenze.

Essendo connaturale al sistema dell'impostazione del conto dei profitti e delle perdite lo slittamento da un esercizio all'altro delle componenti attive del bilancio per ciò che attiene alle rimanenze, non si può minimamente porre il problema del riferimento dell'accertamento all'uno o all'altro esercizio.

Se le giacenze iniziali sono sopravvalutate in ogni caso potrà essere rettificato il bilancio che contiene questa posta, anche se sarebbe stato possibile rettificare il bilancio precedente per sottovalutazione delle rimanenze e ciò si è preferito non fare. La discrezione che è lasciata al contribuente spetta anche all'ufficio.

In tutto questo problema forse non entra affatto l'art. 407 del t.u. del 1958. Si tratta di cosa assai più modesta delle riserve occulte che riemergono in un successivo periodo e d'altra parte, almeno oggi, la corrispondenza tra rimanenze e giacenze interessa non soltanto le società, ma ogni imprenditore. Ma se anche le riserve occulte, che sicuramente riguardano redditi prodotti in precedenti periodi di imposta, sono tassabili in quello in cui emergono nel bilancio, a maggior ragione sarà rettificabile nel periodo in cui affiora l'ingenua manovra diretta a ridurre il reddito di quello stesso periodo.

C. BAFILE



perciò realizzato il presupposto dell'obbligazione tributaria, mentre dalla dichiarazione dei redditi relativa all'esercizio successivo ne era soltanto emersa la prova.

Consequentemente, il reddito pari alla differenza tra il valore delle merci giacenti in magazzino al 1° gennaio 1965 e quello delle stesse merci al 31 dicembre 1964, emerso dalla dichiarazione dei redditi presentata dalla società Detroit-SEM per l'esercizio 1965, sarebbe stato tassabile nel periodo di imposta corrispondente a questo esercizio solo se si fossero verificati tutti i presupposti — di cui la decisione impugnata, con statuizione sul punto in alcun modo censurata dall'Amministrazione ricorrente, ha escluso la ricorrenza — necessari ai fini dell'applicabilità dell'art. 107 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 novembre 1979, n. 5944 - Pres. Mirabelli - Est. Zappulli - P. M. La Valva (conf.). Soc. Roccolo c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Camerini).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile ed altri tributi diretti - Agevolazione per l'industrializzazione dell'Italia settentrionale - Svolgimento di attività nelle zone depresse per l'incremento produttivo e l'occupazione di mano d'opera**

(legge 29 luglio 1957, n. 635, art. 8).

*L'agevolazione per le nuove imprese artigiane e piccole industrie dell'Italia settentrionale ha come presupposto lo svolgimento nelle zone agevolate di attività effettiva e concreta idonea ad incrementare la produzione e l'incremento della mano d'opera; non soddisfa tali esigenze una attività intermediaria, anche se accompagnata da progettazioni, coordinamento, finanziamenti e simili, e se pure esercitata in forma di impresa (1).*

(*omissis*) La società ricorrente ha censurato la decisione impugnata, con l'unico motivo del ricorso, per violazione dell'art. 8 della legge 29 luglio 1957, n. 635, lamentando che la commissione centrale abbia erroneamente affermato che essa, anche se ufficialmente classificata impresa edile, era stata priva di propria attività imprenditoriale per mancanza di personale dipendente e per l'affidamento a terzi della costruzione, senza determinare

---

(1) Decisione esattissima, che si riallaccia alla precedente 6 luglio 1977 n. 2967 (in questa *Rassegna* 1977, I, 694); in passato, con diverso criterio, si era estesa l'agevolazione ad imprese aventi sede nelle zone agevolate che svolgevano attività all'esterno (16 gennaio 1975, n. 166, *ivi*, 1975, 1086).

alcun incremento nello sviluppo del territorio economicamente arretrato al quale si riferiva la legge né alcuna occupazione di mano d'opera. Secondo la ricorrente, la « novità » dell'impresa e il suo operato avevano, invece, ugualmente agevolato, direttamente o indirettamente, l'occupazione di mano d'opera e lo sviluppo economico della zona, mentre la costituzione dell'impresa risultava dai certificati della camera di commercio e lo svolgimento di un'attività imprenditoriale non poteva essere negato per la sua forma di società, non essendo necessaria, a tal fine, la presenza di personale dipendente. Infine, sosteneva la società che la sua attività di progettazione, acquisto di terreni, fornitura di materiali e attrezzature aveva consentito quell'occupazione che altrimenti non si sarebbe verificata.

Il motivo è infondato.

Invero, fine fondamentale del citato art. 8 della legge 29 luglio 1957, n. 635, è stato quello di incrementare, attraverso l'agevolazione fiscale da esso prevista, nelle zone cosiddette economicamente depresse le attività produttive e la conseguente occupazione di mano d'opera da parte di imprese artigiane o piccole industrie, in se stesse considerate e non nei riflessi che le stesse potevano avere indirettamente nelle zone suddette. Per tal motivo questo Supremo collegio, da un lato ha ripetutamente affermato l'esigenza per l'applicazione del beneficio in questione della « novità » dell'impresa, indipendentemente dal mutamento del titolare (Cass., 22 febbraio 1979, n. 1131), con esclusione della stessa quando si tratti soltanto di trasformazione, ampliamento e miglioramento dell'azienda (Cass., 24 maggio 1978, n. 2592), e, d'altro lato, ha escluso l'applicabilità del beneficio stesso quando si tratta di impresa che abbia solo la sede nel Comune compreso tra quelli previsti dalla citata legge, senza svolgere alcuna concreta attività nel medesimo. Al contrario, sono state ammesse al beneficio anche imprese produttive di servizi, quali i trasporti, quando, attraverso l'assunzione di personale e l'installazione in loco di autorimesse, officine e altre attrezzature, si realizza quella attività nel Comune anche se essa si estende in altre zone (Cass., 27 luglio 1976, n. 2985; 16 gennaio 1975, n. 100) mentre il beneficio non è applicabile quando l'attività dell'impresa si svolga esclusivamente fuori del territorio di quel comune, con assenza in quest'ultimo di un incremento della produzione (Cass. 6 luglio 1977, n. 2967).

Come appare da questo complessivo indirizzo giurisprudenziale, è stata costantemente richiesta per l'applicazione del beneficio fiscale in questione una effettiva e concreta attività diretta e immediata nelle zone depresse, sia sotto il profilo dell'incremento produttivo sia sotto quello dell'occupazione proficua di mano d'opera.

Invece, la mera attività intermediaria, anche se accompagnata da progettazioni, coordinamento, finanziamento e altro, indipendentemente dalla sua classificabilità come industriale o commerciale, non può ritenersi compresa nel campo di applicazione della citata norma, pur se

relativa ad una impresa, perché il mero carattere imprenditoriale dell'attività e del soggetto contribuente non è sufficiente ad attribuire il diritto al beneficio fiscale previsto, occorrendo, invece, la stretta connessione tra quella attività e l'occupazione di mano d'opera locale insieme all'incremento economico.

Il mero coordinamento delle attività produttive di altri imprenditori, locali o no, pur se accompagnata da progettazioni e finanziamenti di indubbia utilità, non dà luogo ad una nuova e diversa attività produttiva rispetto a quelle svolte dalle imprese appaltatrici o comunque da essa incaricate (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 19 novembre 1979, n. 6022 - Pres. Novelli - Est. Granata - P. M. Gambogi (diff.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Freni) c. Loi (avv. Allorio).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estimazione semplice e complessa - Accertamento dell'intento speculativo - Connessione con questione di applicazione della legge - Decisione sull'intera controversia.**

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenze - Vendita di azioni - Intento speculativo presunto - Esclusione - Proposito di far elevare il prezzo delle azioni acquistate - Non è necessario.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 81).

*Nell'ordinamento processuale tributario anteriore alla riforma l'estimazione complessa, conoscibile dalla Commissione centrale e dal giudice ordinario, era caratterizzata dalla inscindibilità di questioni di fatto e di diritto per una ragione di economia processuale in modo da evitare o ridurre il frazionamento del giudizio e le conseguenti complicazioni procedurali di sospensione o di rinvio. Di conseguenza se una questione di mero fatto (nella specie sussistenza dell'intento speculativo) è connessa con una o più questioni di diritto (nella specie stabilire se nella vendita di azioni l'intento speculativo presenti una natura giuridica particolare) sull'intera questione può pronunciarsi la Commissione centrale (1).*

**(1-2) Nuove riflessioni sul giudizio di terzo grado nel nuovo processo tributario.**

1) Dopo la fondamentale pronuncia della S.C. 22 novembre 1977 n. 5086 (in questa *Rassegna* 1977, I, 874, con nota di C. BAFILE, *Osservazioni sul giudizio di terzo grado nel nuovo contenzioso tributario*) che, affrontando per la prima volta il problema, delinè con ampio approfondimento tutti i caratteri

*Nella vendita di azioni l'intento speculativo non si presenta con caratteri di particolarità: né esso è connaturale all'operazione sol perché definita atto commerciale dall'art. 3 dell'abrogato codice di commercio, né esso deve consistere, con un quid pluris rispetto ad una ordinaria operazione speculativa, nel proposito di determinare un artificioso rialzo delle azioni in vista della prossima rivendita (2).*

(omissis) Con i tre motivi di ricorso, da esaminarsi congiuntamente per le reciproche interferenze che le considerazioni motivate appresso svolte metteranno in luce, l'Amministrazione deduce il difetto di giurisdizione del giudice ordinario relativamente al diretto accertamento della esistenza o meno, in concreto, dell'intento speculativo, trattandosi di questione di estimazione semplice (primo motivo); comunque la non necessità, alla stregua della normativa del 1877 applicabile alla specie,

---

del giudizio di terzo grado, sono intervenute varie altre sentenze che offrono lo spunto per ulteriori approfondimenti.

In via generale viene mantenuta la linea della prima decisione che, fra le numerose proposizioni problematiche, fece emergere in modo particolare la continuità dal vecchio al nuovo processo attraverso la conservazione, pur con diversa terminologia legislativa, della contrapposizione tra estimazione semplice e estimazione complessa.

Con la sent. 19 settembre 1978 n. 4195 (*ivi*, 1979, I, 189), riaffermando la perfetta identità di oggetto dei due giudizi alternativi di terzo grado della Commissione centrale e della corte di appello, fu ancora utilizzato il concetto di estimazione complessa (questioni di fatto che costituiscono il necessario presupposto per l'applicazione della legge) per ricomprendere nei poteri decisorii del giudice di terzo grado le questioni di fatto presupposte delle agevolazioni. E ciò sebbene con precedente decisione 13 luglio 1976, n. 2629 (*ivi*, 1976, I, 1035) si fosse affermato che l'accertamento dei presupposti dell'agevolazione, sempre conoscibili dal giudice di terzo grado, non è mai riconducibile all'estimazione, né semplice né complessa. È noto che tradizionalmente per estimazione complessa si intende tutto ciò che, cadendo nell'area del giudizio di terzo grado, si concreta in una valutazione giuridica più o meno estesa anche al fatto, sì che non ha gran significato la precisazione che la applicazione di una norma di agevolazione non attiene alla estimazione (valutazione) in senso stretto. È invece significativo il fatto che più recentemente, in una delle prime definizioni del giudizio di terzo grado si sia voluto ricondurre anche l'accertamento del presupposto dell'agevolazione all'estimazione complessa, non senza un proposito di valorizzare questo concetto come unico criterio di caratterizzazione del giudizio di terzo grado.

Un'ulteriore conferma si trova nella sent. 12 maggio 1979, n. 2739 (*ivi*, 1979, I, 763) che, utilizzando gli stessi criteri, riconduce esattamente alla estimazione semplice le questioni di valutazione della prova sull'esistenza del presupposto della imposizione; anche in questo caso si è al di fuori della vera e propria valutazione estimativa, ma è opinione concorde che tutte le questioni sulla valutazione della prova non esorbitano dalla estimazione semplice (sono invece di estimazione complessa le questioni sull'onere della prova), come pure vi sono compresi tutti i problemi sull'esistenza del presupposto o di un elemento di

di tale intento per la tassazione delle plusvalenze in genere e — con riferimento all'espressa qualificazione *ex art. 3 cod. comm. del 1882*, della compravendita di azioni come atto di commercio — per la tassazione delle plusvalenze relative a siffatti titoli in particolare (secondo motivo); la erroneità in diritto della nozione di intento speculativo in materia di commercio di azioni adottata dalla Corte di appello e la conseguente arbitraria svalutazione degli elementi di fatto diversamente e correttamente apprezzati, invece, dai primi giudici (terzo motivo). E corrispondentemente denuncia: con il primo mezzo, violazione degli artt. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, e 22 r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, in relazione all'art. 360 nn. 1 e 3 cod. proc. civ. — difetto di giurisdizione; con il secondo mezzo, violazione degli artt. 3, 8 e 30 t.u. 24 agosto 1977, n. 4021, 3 legge 8 giugno, 1936 n. 1231, 6 legge 11 gennaio 1951, n. 25 e 1 legge 5 gennaio 1956, n. 1, in relazione all'art. 360 n. 3 cod.

---

esso, come fu tra l'altro affermato con la menzionata sent. 22 novembre 1977, n. 5086.

Partendo dalle stesse esatte premesse è pervenuta ad una dubbia conclusione sul punto dell'accertamento dell'intento speculativo la sent. 19 febbraio 1979, n. 1075 (*ivi*, 1979, 496); sul problema dell'intento speculativo avremo occasione di tornare commentando la sentenza ora intervenuta; intanto interessa l'affermazione che l'estimazione complessa è, oggi come ieri, il concetto guida del giudizio di terzo grado.

Con la sent. 10 aprile 1979, n. 2046 (*ivi*, 1979, I, 719) la S.C. ha mostrato una certa esitazione ad utilizzare ancora la contrapposizione tra estimazione semplice e complessa, anche se nel caso deciso (legittimità dell'accertamento motivato sinteticamente) ha poi seguito gli stessi criteri. Giudicando sorprendentemente « isolata » la importante già menzionata sentenza n. 5086 del 1977, ha mantenuto in termini alquanto generici la definizione del giudizio di terzo grado; dovendo però affrontare la decisione, non ha potuto evitare di ripetere che rientrano nei poteri della Commissione centrale le questioni di fatto che sono necessario presupposto per l'applicazione della legge, il che vale a dire, pur non volendo usare quel termine, la tradizionale nozione di estimazione complessa.

La stessa prudenza emerge dalla pronuncia delle Sez. un. ora intervenuta; insistentemente riferisce la sua statuizione « all'ordinamento processuale tributario anteriore alla riforma del 1972 », quasi temendo che sul punto possano essere intervenute innovazioni.

Si deve peraltro ritenere che, non ostante questo riserbo (forse opportuno in una situazione di specie che non dava occasione per invadere il nuovo contenzioso) non si possa tornare indietro rispetto alla decisione numero 5086 del 1977; un diverso cammino, in ogni caso di ben difficile impostazione, oltre ad incontrare le gravi difficoltà della costruzione di nuovi concetti, urterebbe anche contro problemi di legittimità costituzionale, ove si volesse diversamente delineare nella sostanza il giudizio di terzo grado; se poi si volessero proporre, come peraltro ha fatto il legislatore della riforma, novità soltanto terminologiche, sarebbe opera inutile, anzi dannosa.

2) La sentenza che si commenta ha sollevato un aspetto nuovo del problema, proponendo una soluzione, che si vorrebbe in armonia con la tradi-

proc. civ.; con il terzo mezzo, violazione delle norme già indicate nella rubrica del mezzo precedente, nonché degli artt. 2727 e 2729 cod. civ., in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ.; omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ.

Infondato nel primo e nel secondo mezzo, il ricorso è fondato e va accolto, per quanto di ragione, in relazione al terzo.

Premesso che nella presente causa il problema di giurisdizione va deciso alla stregua dell'ordinamento processuale tributario anteriore alla riforma del 1972, assendosi il giudizio davanti alle Commissioni tributarie concluso e quello davanti al giudice ordinario avendo avuto inizio nel 1968 (art. 43, quarto comma, d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636), va subito rilevato come nella tormentata elaborazione giurisprudenziale delle nozioni di estimazione semplice e di estimazione complessa, volta — in quell'ordinamento — alla delimitazione, in funzione della prima, del-

---

zione, ma che solleva molti dubbi. Si deve premettere che non esistono le paventate differenze tra vecchio e nuovo ordinamento processuale, sì che la statuizione è perfettamente attuale. Ora partendo dalla corretta premessa che, ordinariamente, l'accertamento dell'intento speculativo è una questione di mero fatto o di valutazione della prova (in ciò correggendo la menzionata sentenza 19 febbraio 1979, n. 1075), ha tuttavia ritenuto che il giudice ordinario (o la Commissione centrale) potesse egualmente accertare l'esistenza dell'intento speculativo essendo questa questione connessa ad altre implicanti l'applicazione della legge.

«Le questioni di fatto involgenti questioni di diritto relative all'interpretazione di norme giuridiche, cioè alla sussumibilità dei fatti nella astratta fattispecie impositiva e quindi, ancora, alla interpretazione della norma che questa configura» sono di estimazione complessa; fin qui la proposizione è ineccepibile, come pure lo è la opportuna precisazione che il fatto considerabile va riferito non solo al *quantum* ma anche all'*an* dell'imposizione. Ma, prosegue la sentenza, occorre da prima identificare la fattispecie normativa per poi utilmente passare a verificarne la realizzazione in concreto; l'inscindibilità dei due momenti dei quali consta la composita ma unica questione si spiega «con una ragione di economia processuale», in quanto si porta all'esame del medesimo giudice davanti al quale il profilo più strettamente di diritto sarebbe in ogni caso deducibile, anche il profilo più strettamente di fatto «in guisa da evitare o da ridurre il frazionamento del giudizio e le conseguenti complicazioni procedurali di sospensione (da parte dell'organo eventualmente investito di giurisdizione soltanto sul secondo profilo) o di rinvio (da parte dell'organo eventualmente investito di giurisdizione soltanto sul primo profilo)». Accade così che la medesima questione di fatto, «secondo insorga oppur no insieme ad essa la corrispondente questione di qualificazione giuridica», rimane fuori dall'area della estimazione complessa o vi rientra. E ciò spiegherebbe la diversità delle conclusioni attinte della giurisprudenza nella applicazione concreta delle nozioni di estimazione semplice e complessa.

Venendo poi alla questione specifica la S.C., rilevato che si discuteva non soltanto dell'intento speculativo ma anche della identificazione in diritto della fattispecie impositiva (si discuteva del momento al quale andava riferito l'intento speculativo e se, argomento della seconda massima, esso fosse conna-

l'area di cognizione riservata alle commissioni tributarie di merito e, per converso, preclusa al controllo diretto e della commissione centrale e del giudice ordinario, punto fermissimo è quello della estraneità a tale area delle questioni di fatto involgenti questioni di diritto relative alla interpretazione di norme giuridiche (Cass., Sez. Un., 4 agosto 1977, n. 3465), cioè alla sussumibilità dei fatti nell'astratta fattispecie impositiva e quindi, ancora, alla interpretazione della norma che questa configura (Cass., Sez. Un., 26 gennaio 1978, n. 356). Ciò perché, al verificarsi di tale evidenza, la questione, anche quando coinvolga il fatto estimativo (questo riferito — secondo un indirizzo giurisprudenziale costantemente seguito, con l'unica eccezione di Cass., 7 dicembre 1967, n. 2899, da questa Corte Suprema: cfr. da ultimo e riassuntivamente Cass., 22 novembre 1977, n. 5086; anteriormente, fra le tante, Cass., Sez. Un., 17 maggio 1975, n. 1926; Cass., 18 luglio 1973, n. 3094 — non solo al *quantum*, ma anche all'*an* della imposizione), non è più di fatto soltanto, ma diventa

---

turale alla vendita di azioni o, al contrario, se per questa operazione si richiedesse un intento speculativo con connotazioni particolari, questioni tutte inerenti al paradigma legale della fattispecie) ha ritenuto che il giudice ordinario potesse decidere l'intera questione e quindi anche quella di puro fatto siccome attratta nelle altre questioni di qualificazione giuridica.

Non si può aderire a questa conclusione; in particolare non sembra che la ragione d'essere dell'estimazione complessa sia di « economia processuale » ed ancor meno può ammettersi che una questione possa essere portata ad uno o ad altro giudice a seconda che « insorga oppur no », in modo che ben potrebbe essere specioso, una connessa questione; nemmeno può dirsi che questa sia la ragione per la quale la giurisprudenza è sempre stata tormentata.

Le premesse esatte da cui la decisione è partita non configurano minimamente una tale elasticità che, rimessa illimitatamente al potere dispositivo delle parti, avrebbe comportato addirittura uno spostamento della giurisdizione; per decenni si è tentato di allargare il campo dell'estimazione complessa per rendere possibile la impugnazione (in terzo grado innanzi alla Commissione centrale ed eventualmente per due gradi innanzi all'A.G.O.), ma non si è mai ricorso ad un tale facilissimo espediente e mai la giurisdizione ha avallato simili tentativi.

Infine nel sistema processuale è sempre rimasta dominante la regola della sospensione del giudizio di valutazione per la risoluzione di una questione pregiudiziale di diritto (imposte indirette) e del rinvio per rinnovare il giudizio di valutazione (imposte dirette). È vero che il problema diventava più difficile nel processo innanzi all'A.G.O., che non era di impugnazione; non si escludeva peraltro nemmeno in questo caso una possibilità di rinvio alla commissione di merito.

Oggi comunque è stabilita con precisione la regola del rinvio quando a seguito della decisione del giudice di terzo grado occorre ripetere (o compiere per la prima volta) il giudizio di mera valutazione. Quali e quante possono essere le questioni di diritto connesse o pregiudiziali ad una valutazione, esaurita la decisione di queste, resta un problema di pura stima quantitativa (valutazione estimativa) che deve essere affrontata dalla com-

anche, e ancor prima, di diritto, posto che, preliminarmente all'indagine volta ad accertare la sussistenza del fatto tributariamente rilevante, sorge in siffatta situazione la necessità di stabilire quale sia tal fatto; occorre, cioè, da prima identificare la fattispecie normativa per poi poter utilmente passare a verificarne la realizzazione in concreto. La inscindibilità dei due momenti, pur logicamente distinguibili, dei quali consta la composita, ma, ai fini qui considerati, unica questione così insorta, si spiega con una ragione di economia processuale, essa consentendo di portare all'esame del medesimo giudice, davanti al quale il profilo più strettamente di diritto sarebbe in ogni caso deducibile, anche e direttamente il profilo più strettamente di fatto, in guisa da evitare o da ridurre — in corrispondenza dell'area oggettiva e delle fasi processuali in cui tale meccanismo opera — il frazionamento del

---

missione di merito e non potrà mai essere affrontata, quali che siano le possibili connessioni, dal giudice di terzo grado.

E ciò non vale soltanto per la vera e propria valutazione estimativa (di quantità) ma anche per tutte le questioni di puro fatto che si fanno rientrare nel concetto (allargato) di estimazione semplice; l'esistenza del fatto presupposto, la valutazione della prova, l'esistenza dell'intento speculativo ecc., sono tutte questioni di mero fatto decidibili soltanto dalle commissioni di merito. Potranno sorgere accanto a queste, diverse questioni implicanti valutazioni giuridiche, connesse o pregiudiziali, ma la decisione di queste questioni rimarrà sempre distinta e non determinerà attrazione che possa superare la necessità del rinvio.

Questo naturalmente non significa che il giudizio di terzo grado è di sola legittimità come quello di cassazione. Al contrario il giudizio è di merito (tranne che per l'impugnazione per vizi del procedimento delle decisioni di sola valutazione estimativa), ma è sempre incentrato su una questione di diritto; quando questa esiste il giudizio è esteso anche al fatto che ne costituisce il presupposto, ma mai alla questione di puro fatto.

Mentre nel giudizio di cassazione esiste la distinzione tra giudizio rescindente e giudizio rescissorio si che la questione di diritto è giudicata in astratto disgiuntamente dal fatto, nel giudizio di terzo grado la questione di diritto è giudicata in concreto unitamente al fatto, ma nell'uno e nell'altro caso quel che rende ammissibile il giudizio è una questione di applicazione della legge.

Potrebbe in conclusione dirsi, per rendere più chiaro il concetto, che al fine di stabilire l'ammissibilità dell'impugnazione di terzo grado occorre prima verificare l'esistenza di una questione di applicazione della legge (tributaria e non); ove questa esista il giudizio che è di merito si estende al fatto che ne è il presupposto. Non sarebbe invece corretto il procedimento opposto, partire cioè da una questione di mero fatto per stabilire se questa è complicata da questioni di diritto; la questione di mero fatto resta tale anche se accanto ad essa possono sorgere distinte, se pure connesse, questioni di diritto.

In ogni caso è sempre inibito alle parti di modificare i limiti della potestà decisoria del giudice creando, più o meno artificiosamente, connessioni o pregiudiziali.

3) Quanto detto giustifica la particolare configurazione del giudizio innanzi alla Commissione centrale, imperniata sul ricorso che deve contenere i parti-



giudizio e le conseguenti complicazioni procedurali di sospensione (da parte dell'organo eventualmente investito di giurisdizione soltanto sul secondo profilo) o di rinvio (da parte dell'organo eventualmente investito di giurisdizione soltanto sul primo profilo).

Dalla adozione di un criterio siffatto di delimitazione dell'area della estimazione semplice deriva, dunque, che, una volta insorta controversia, per esplicito o per implicito, sul paradigma legale, anche l'accertamento del fatto storico da tale paradigma assunto tra i suoi elementi fuoriesce da quell'area, con l'ulteriore conseguenza che la medesima questione di fatto, secondo insorga oppure no insieme ad essa la corrispondente questione di qualificazione giuridica e cioè di individuazione del paradigma normativo alla cui stregua va individuato il fatto giuridicamente rilevante ai fini impositivi considerati, rimane fuori da detta area o vi rientra, con i correlativi effetti in punto di giurisdizione. Così,

---

colari e specifici motivi. Non è dubbio che, se pure la norma dell'art. 26 del d.P.R. n. 636 è molto più stringata del corrispondente art. 46 del r.d. 8 luglio 1937, n. 1616, il ricorso alla Commissione centrale deve contenere, oltre alla narrazione dei fatti, l'indicazione di motivi specifici dai quali risulti, sia pure senza la necessità della menzione delle norme, quali censure di violazione di legge si intendono proporre. Non è di certo esatta la sent. 9 novembre 1979, n. 5779 (in questo fascicolo pag. 420) che ha ritenuto rientrante nel potere del giudice di terzo grado la individuazione di ufficio della norma da applicare in difformità delle deduzioni della parte. Sotto questo riguardo il giudizio della Commissione centrale è a cognizione ristretta, come quello di cassazione.

Ciò potrebbe sembrare contraddittorio posto che il giudizio di terzo grado, salvo il limite della valutazione estimativa, è di merito e in definitiva non molto diverso da quello di appello.

L'articolazione in motivi si giustifica perché il giudizio di terzo grado comporta sempre una questione di applicazione della legge, che è il punto centrale della controversia, che può e deve essere enunciata in modo che risulti evidente quale norma giuridica si assume violata; la cognizione dei fatti verrà come conseguenza della questione di diritto. Il giudice in questo caso giudicherà *anche* il fatto (come la Cassazione sulle questioni di giurisdizione), ma mai *soltanto* il fatto.

In tal modo si è escluso che il motivo del ricorso al giudice di terzo grado possa riguardare soltanto il fatto; è lecita questa conclusione posto che gli artt. 26 e 40 del d.P.R. n. 636 espressamente stabiliscono che il ricorso è proponibile per violazione di legge e questioni di fatto escluse quelle di valutazione estimativa? Esiste cioè una possibilità di impugnare la decisione di secondo grado per motivi di mero fatto, diversi dalla valutazione estimativa, ma che non comportano anche una valutazione giuridica?

Si deve rispondere negativamente. Diversamente non sarebbe più sostenibile che il giudizio di terzo grado si può delimitare con l'estimazione complessa. Le questioni di mero fatto sono di estimazione semplice, cioè di valutazione estimativa vera e propria o di accertamento del fatto presupposto dell'obbligazione. Per poter ricorrere in terzo grado deve essere impegnata l'interpretazione o l'applicazione di una norma giuridica, anche attraverso la contestazione della validità di un negozio giuridico o di un atto amministra-

almeno in larga parte, si spiega la diversità delle conclusioni attinte dalla giurisprudenza di questa Corte Suprema nell'applicazione concreta delle nozioni di estimazione semplice e di estimazione complessa con riferimento, fra l'altro, proprio all'accertamento dell'intento speculativo, considerato oggetto, talvolta, di estimazione semplice sul rilievo che si tratterebbe di una questione di mero fatto (Cass., Sez. Un., n. 1926 del 1975 citata e, a questa puramente richiamandosi, Cass., 3 maggio 1979, n. 2553; Cass., Sez. Un., 26 febbraio 1963, n. 468), altra volta, invece, di estimazione complessa sull'opposto rilievo trattarsi di questione coinvolgente un problema di qualificazione giuridica del fatto (Cass., Sez. Un., 20 febbraio 1969, n. 565; Cass., 19 febbraio 1979, n. 1074; sostanzialmente anche Cass., n. 2899 del 1967 citata).

La questione di giurisdizione riproposta dall'Amministrazione dello Stato con il primo mezzo va dunque risolta alla stregua del principio,

---

tivo; il giudizio sulla norma si allarga alla cognizione del fatto sul quale spiega effetto. Potrà accadere in concreto che l'impugnazione è rivolta prevalentemente sul fatto perché la norma che deve essere applicata è chiara, ma deve sempre trattarsi di impugnazione che tende alla applicazione di una norma.

4) La decisione di terzo grado che applica la norma con cognizione del fatto è di merito, pronuncia direttamente sul rapporto e quindi, se non deve essere ripetuto il giudizio sulla valutazione estimativa, non comporta il rinvio; il giudizio di terzo grado è infatti di gravame e non di impugnazione in senso stretto (annullamento), ad eccezione dell'impugnazione per vizi del procedimento contro la decisione di valutazione estimativa, che è invece di annullamento.

Di conseguenza il giudizio di terzo grado, non ostante la necessità della deduzione di specifici motivi, è simile all'appello. Esattissima ed illuminante è a tal proposito la sent. 26 settembre 1978, n. 4321 (*ivi*, 1979, I, 70) che ha precisato come il giudice di terzo grado deve decidere nel merito, senza rinviare, anche se nei precedenti gradi non è mai stata pronunciata decisione di merito per essersi risolta la lite su una questione preliminare; la decisione di terzo grado, come quella di appello, sostituisce la pronuncia impugnata e quindi, se supera le eccezioni preliminari sulle quali le precedenti decisioni si erano arrestate, può bene essere di merito, anche se è la prima che interviene sul punto.

Il giudice di terzo grado non potrà invece pronunciare nel merito quando rileva che il giudizio nei precedenti gradi debba essere rinnovato perché inficiato da un vizio radicale di difetto di contraddittorio o di irregolare composizione del collegio; in tal caso deve essere disposto il rinvio al secondo o al primo grado (art. 29 in relazione all'art. 24); egualmente il rinvio deve ritenersi necessario (art. 353 c.p.c.) quando il giudice di terzo grado riconosce sussistente la giurisdizione delle commissioni negata nei gradi precedenti.

È evidente che la decisione di terzo grado, anche quando rinvia, è sempre definitiva e immediatamente impugnabile (Cass., 28 aprile 1979, n. 2469, *ivi*, 1979, I, 755).

5) Il concetto di estimazione complessa con il quale deve delimitarsi il giudizio di terzo grado, benché affinato soprattutto con riferimento alle im-

secondo cui, nel previgente contenzioso tributario, si è fuori dall'area della estimazione semplice, tra l'altro, quando si controverta non soltanto sulla sussistenza in fatto degli elementi che si assumono costitutivi — nell'*an* e nel *quantum* — dell'imposizione tributaria (nel caso di specie: l'intento speculativo), ma anche sia in discussione, per esplicito e per implicito, la identificazione in diritto della fattispecie legale impositiva, di guida che occorra risolvere questa ultima questione, per individuare quali siano i fatti giuridicamente rilevanti, al cui accertamento si deve procedere: sicché, quando sia in discussione non solo il fatto, ma anche, e prima, il suo modello legale, rientra nella competenza giurisdizionale del giudice ordinario la cognizione dell'intera questione e quindi anche l'accertamento della sussistenza, o meno, in concreto del fatto ritenuto giuridicamente rilevante.

---

poste dirette, vale per tutti i tributi; del resto anche per le imposte indirette si ha una vasta esperienza sulla distinzione che un tempo dava luogo alla competenza di diverse commissioni.

L'estimazione si presenta tuttavia con caratteri differenziati nelle diverse imposte. Nelle imposte di registro e di successione la determinazione della base imponibile consiste in una valutazione a stima dei valori di mercato (è un problema prevalentemente tecnico); al contrario nell'I.V.A. la base imponibile si determina con la ricapitolazione di tutte le operazioni imponibili (è un problema di prova storica), a meno che non si proceda ad accertamento induttivo. Nelle imposte dirette si combinano questi due caratteri in quanto la base imponibile può discendere sia dalla determinazione di valori normali sia dalla individuazione degli eventi che hanno dato luogo a rincavi ed a costi.

Come ben si vede la valutazione a stima secondo i valori correnti è la più tipica estimazione semplice sulla quale raramente, e solo in via pregiudiziale, possono innestarsi questioni di diritto. Nella determinazione della base imponibile mediante la ricostruzione degli eventi che hanno determinato il fatto economico, da condurre col rispetto di precise regole, è più frequente la possibilità di dover affrontare valutazioni giuridiche.

In base a questa constatazione si è tentato (BASCIU, *Riflessioni in margine alle c.d. questioni di fatto relative a valutazioni estimative*, in *Riv. dir. finanz.*, 1978, I, 659) di delimitare il giudizio di terzo grado in relazione al tipo di accertamento oggetto dell'impugnazione, limitando però l'indagine alle imposte dirette. Quando è accertato il reddito *effettivo* sulla base della verifica dei fatti storici che lo hanno prodotto, non si procede a valutazioni in senso tecnico; quando invece viene accertato il reddito *medio* (come nel caso dell'accertamento induttivo) si compie una vera valutazione. Nel primo caso si rientra sempre nei poteri del giudice di terzo grado, nel secondo ordinariamente no.

Questa teoria, pur ben costruita, non persuade. Innanzi tutto essa è troppo generica. La controversia, che non sempre involge l'intero accertamento può avere oggetti disparati che vanno verificati caso per caso; anche nell'accertamento analitico del reddito effettivo possono rientrare valutazioni vere e

Orbene nella specie — ed ecco emergere la connessione del primo mezzo con il secondo e con il terzo — già nel giudizio di merito davanti al Tribunale e poi alla Corte d'appello era insorta questione, prima che sulla esistenza in fatto dell'intento speculativo, sulla sua necessità in diritto secondo il paradigma normativo della fattispecie impositiva e, comunque, sulla sua nozione esatta alla stregua di questa. Da un lato, invero, il Loi (cfr. p. 6 e ss. dell'appello principale) aveva fatto fin dall'inizio questione circa il momento al quale andava riferito, ovviamente a termini del paradigma normativo, l'accertamento della esistenza di siffatto intento; dall'altro l'amministrazione finanziaria (cfr. p. 8 della comparsa di risposta ed appello incidentale) aveva dedotto che « sarebbe stata di per sé sufficiente alla tassabilità » delle plusvalenze in controversia, ovviamente ancora a termini dello schema legale, « la connessione del reddito realizzato con la sfera economica nella quale operava » il Loi. Tanto che la Corte di appello, prima di procedere all'apprezzamento di fatto circa la esistenza dell'intento speculativo, ha avvertito l'esigenza di premettere, in diritto, l'affermazione della sua ne-

---

proprie (valori normali) sulle quali va a cadere l'impugnazione, mentre l'accertamento del valore medio può importare questioni di diritto.

Ma soprattutto non sembra sostenibile che l'accertamento dei fatti storici da cui discende il reddito effettivo (rivolto cioè a verificare la completezza, la veridicità e l'esattezza della dichiarazione) possa essere interamente devoluto al giudice di terzo grado, anche se riguarda meri fatti. Lo stabilire se, in via di fatto e di valutazione della prova, la dichiarazione è completa (se ad es. alcune operazioni economiche sono state omesse), non può essere materia del giudizio di terzo grado.

In definitiva si vorrebbe identificare la valutazione estimativa con la stima in senso tecnico e quindi ricomprendere ogni altra questione nel giudizio di terzo grado, restringendo così il concetto di estimazione semplice. La determinazione della base imponibile, finché resta un problema di quantità, non esorbita dalla estimazione semplice. Non sembra peraltro che possa giustificarsi la diversa considerazione della valutazione di quantità a seconda che ad essa si giunga ricostruendo il reddito effettivo o apprezzando il reddito medio o ancora con il criterio misto, molto diffuso nella pratica, di apportare correttivi di reddito medio alla base analitica della dichiarazione del reddito effettivo. Nulla autorizza a concludere che l'accertamento analitico (o le componenti di esso oggetto di impugnazione) sia inconciliabile con la valutazione estimativa.

Sembra dunque di dover tornare al criterio della estimazione complessa, riferibile ad ogni tipo di accertamento e ad ogni tipo di imposta, per verificare, in ogni specifica controversia, se siano dedotti motivi che esorbitano dalla valutazione estimativa, intesa oltre che come stima tecnica, come ricerca (valutazione della prova) dei nudi fatti che compongono il presupposto dell'imposizione.

CARLO BAFILE

cessità alla stregua della disciplina normativa; la individuazione del momento in cui, ancora secondo lo schema legale, esso deve sussistere ai fini della tassabilità della plusvalenza; infine, la stessa sua nozione giuridica, sia in generale, che con riferimento in particolare al commercio dei titoli azionari. Ed appunto la prima e la terza di tali proposizioni in diritto formano oggetto delle censure dall'amministrazione svolte, rispettivamente, con il secondo motivo (che, quindi, prospetta soltanto una nuova argomentazione giuridica in ordine ad un problema di diritto — appunto la necessità, o meno, dell'intento speculativo — già dibattuto in causa, ed è pertanto ammissibile) e con la prima parte del terzo motivo.

Onde deve negarsi che sussista il difetto di giurisdizione denunziato con il primo motivo che va respinto.

Parimenti infondato è il secondo motivo.

È pacifica nella giurisprudenza di questa Corte Suprema l'affermazione che la disciplina tributaria anteriore alla legge 5 gennaio 1956, n. 1 — disciplina certamente applicabile al caso, trattandosi di plusvalenze realizzate nel 1955 ed attesa la retroattività (Cass., 4 giugno 1975, n. 2225; Cass., Sez. Un., 18 settembre 1970, n. 1575; Cass., 11 luglio 1963 del 1876) della cita legge, n. 1 del 1956, trasfusa nel testo unico, n. 645 del 1958 — va interpretata, pur in mancanza di una esplicita disposizione al riguardo, nel senso che la plusvalenza, per costituire reddito tassabile, deve ricollegarsi ad un'attività di speculazione del soggetto o anche ad un intento speculativo (Cass., Sez. Un., n. 1575 del 1970 citata; Cass., n. 2899 del 1967 citata; Cass., 11 luglio 1963, n. 1879; Cass., n. 1876 del 1963 citata). Né a conclusioni diverse può condurre, con riferimento specifico alle plusvalenze azionarie, il richiamo all'art. 3 dell'abrogato codice di commercio, dovendosi condividere, al riguardo di siffatta tesi non più riproposta dall'amministrazione in tempi recenti, l'opinione negativa espressa con costante giurisprudenza dalla commissione centrale quando ne fu investita (Sez. Un., 24 novembre 1945, n. 79346; Sez. I, 12 maggio 1946, n. 82032; sostanzialmente conforme Sez. I, 28 aprile 1945, n. 75599; Sez. I, 24 maggio 1958, n. 5567), sul rilievo che la qualificazione come commerciale di un atto da parte di quel codice importava l'assoggettamento di esso alla disciplina delle leggi commerciali, allora diversa dalla comune disciplina civile, ma non importava pure che tale atto, in dipendenza soltanto dalla detta qualificazione, fosse preordinato ad uno scopo speculativo e dovesse per conseguenza considerarsi necessariamente tale ai diversi effetti della disciplina tributaria, in rapporto alla quale, invece, la finalità speculativa dell'atto in concreto posto in essere dall'agente deve sussistere ed essere accertata come realtà storica.

È invece fondato, nei limiti delle considerazioni che seguono, il terzo motivo.

Non trova riscontro nel reale contenuto della decisione impugnata l'affermazione della ricorrente, secondo cui la Corte d'appello avrebbe « identificato lo speculatore con colui che degli affari fa l'oggetto abituale della sua attività, in tal modo postulando una professionalità che... non è richiesta ».

Invero la Corte di merito (cfr. p. 15 della sua sentenza) si è limitata a ravvisare « nella frequenza di operazioni simili poste in essere dal soggetto » soltanto « una circostanza sintomatica » dell'intento speculativo, così individuando nell'abitudine non l'essenza della speculatività, ma un mero indice rivelatore di essa, e ritenendola quindi soltanto idonea, in astratto, a fondare una presunzione, in concreto rimessa all'apprezzamento libero del giudice.

Ma la Corte d'appello è ancora effettivamente in errore quando, dopo avere correttamente ravvisato, in generale, l'operazione speculativa nell'acquisto di un bene con il preordinato intento di alienarlo ad un prezzo superiore, ed avere sottolineato come un intento siffatto deve persistere al momento dell'acquisto in guisa da preordinare l'intera operazione di compera e successiva rivendita al conseguimento della plusvalenza, ha poi enunciato una nozione di intento speculativo peculiare alle « plusvalenze realizzate mediante la vendita di titoli azionari », dicendo necessario « in linea di principio », rispetto ad esse accertate che « l'acquisto dei titoli azionari sia stato determinato... dal deliberato proposito di compiere una certa attività volta a far elevare artificiosamente, in un prossimo futuro, la quotazione delle azioni onde rivenderle ad un prezzo superiore a quello di acquisto » (cfr. pp. 14 e 15 sentenza impugnata).

In tal guisa, la Corte di merito ha configurato, ai fini della tassabilità delle plusvalenze azionarie, una nozione giuridica di intento speculativo in cui è richiesto un *quid pluris* rispetto a quello necessario per la tassabilità di ogni altra plusvalenza di diversa provenienza, che non trova alcun riscontro nella elaborazione giurisprudenziale e dottrinale del concetto con riferimento alla disciplina legale del 1877, né nella successiva sua traduzione in norma positiva ad opera, prima, della legge n. 1 del 1956 e del successivo testo unico n. 645 del 1958, e poi, del d.P.R. 29 settembre 1972, n. 597. Al contrario, l'intento speculativo, che, in ambiti e secondo criteri diversi in ciascuna delle tre discipline susseguitesesi nel tempo sulla materia, condiziona la tassabilità delle plusvalenze, ha una configurazione normativa unica per tutti gli oggetti suscettibili di commercio e si risolve nel proposito di acquistare un bene per poi rivenderlo ad un prezzo aumentato, non importa per quali ragioni, al fine di lucrare la differenza positiva; l'eventuale disegno di influire in qualche modo sul mercato allo scopo di favorire la lievitazione del prezzo, quando ricorra, potrà rendere di tutta evidenza l'intento specu-

lativo, ma non è un elemento necessario della fattispecie legale, questa realizzandosi pur quando l'agente confidi in un positivo andamento della vicenda mercantile anche indipendentemente da un qualsiasi intervento deviante, suo o di altri (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 novembre 1979, n. 6028 - Pres. Vigorita - Est. Gualtieri - P.M. Valente (conf.). Soc. Terminillo Residence (avv. Galantucci) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato d'Amico).

**Tributi erariali diretti - Imposte fondiarie - Fabbricati - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Licenza di abitabilità - E necessaria.**

(legge 2 luglio 1949, n. 408, art. 13).

*L'agevolazione dell'art. 13 della legge 2 luglio 1949, n. 408 sull'imposta sui fabbricati presuppone la dichiarazione di abitabilità che non può avere equipollenti; l'effettiva abitazione, rilevante per la diversa agevolazione prevista dall'art. 17 della stessa legge, non può valere ai fini dell'art. 13 (1).*

(*omissis*) Con l'unico motivo del ricorso, denunziando violazione dell'art. 13 legge 2 luglio 1949, n. 408, in relazione agli artt. 111 Costituzione e 360 n. 3 codice di rito, la soc. Terminillo Residence Excelsior deduce che la Commissione Tributaria Centrale ha errato nel ritenere che non spettavano ad essa ricorrente le agevolazioni fiscali previste dal citato art. 13 sul presupposto che la mancanza del certificato di abitabilità dell'edificio costituiva un ostacolo insuperabile alla concessione delle stesse, mentre avrebbe dovuto tener conto sia dell'effettiva occupazione degli appartamenti, sia del fatto che essa società aveva proposto opposizione al verbale 171, costituente un puro atto di rappresaglia avverso l'azione della società medesima, diretta a far sciogliere il silenzio-rifiuto del Comune di Rieti.

Inoltre la Commissione anzidetta non avrebbe considerato che il rilascio della licenza richiesta ai sensi del r.d. 27 luglio 1934, n. 1295 si configura come atto pienamente autonomo rispetto agli accertamenti di carattere specificamente urbanistico ed edilizio, in quanto la licenza c.d. di abitabilità rilasciata ai sensi dell'art. 221 t.u. sulle leggi sanitarie costituisce solo un accertamento dell'insussistenza di cause di insalubrità ed è tipico atto del sindaco quale ufficiale di governo per la tutela di fini igienici e sanitari.

La censura è infondata.

---

(1) Decisione di evidente esattezza.

A norma dell'art. 13 legge 2 luglio 1949, n. 408, recante disposizioni per l'incremento delle costruzioni edilizie, è concessa l'esenzione venticinquennale dall'imposta sui fabbricati e relative sovrimposte alle case di abitazione, non aventi il carattere di abitazioni di lusso, la cui costruzione sia iniziata entro il 31 dicembre 1953 ed ultimata entro il biennio successivo all'inizio (tali termini hanno subito numerose proroghe in virtù di disposizioni di leggi posteriori) a far tempo «dalla data di dichiarazione di abitabilità».

Dalla chiara espressione letterale della norma in esame nonché dalle finalità perseguite del legislatore si evince in modo inequivocabile che la suddetta dichiarazione costituisce condizione indispensabile per poter fruire dell'agevolazione fiscale. Tale tesi, come ha esattamente osservato la Commissione Tributaria Centrale, trova conforto proprio nell'art. 17 della stessa legge n. 408 del 1949, laddove il legislatore ha previsto anche l'ipotesi dell'effettiva abitazione, disponendo che «ai trasferimenti di case, costruite ai sensi dell'art. 13, che abbiano luogo entro quattro anni dalla dichiarazione di abitabilità o dall'effettiva abitazione, è accordata la riduzione alla metà dell'imposta di registro e al quarto dell'imposta ipotecaria». È di tutta evidenza che il legislatore ha posto sullo stesso piano il requisito dell'effettiva abitazione e quello della dichiarazione di abitabilità soltanto quando si tratta di stabilire la decorrenza del termine di quattro anni entro il quale il trasferimento delle case cui all'art. 13 può avvenire a tasso agevolato per quanto concerne l'imposta di registro e l'imposta ipotecaria.

Orbene, l'aver egli considerato all'art. 13, relativamente all'imposta sui fabbricati, al fine di stabilire l'inizio della esenzione venticinquennale, soltanto la dichiarazione di abitabilità, induce ad escludere che gli effetti di tale dichiarazione possano essere attribuiti ad altra diversa documentazione.

La decisione impugnata, essendosi attenuta ai suesposti principi, non merita censura (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 dicembre 1979, n. 6381 - Pres. Sandulli - Est. Borruso - P.M. Grossi (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Avanzo) c. Castioni (avv. Avezza).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di successione - Presunzione per mobili, danaro e gioielli - Inventario di eredità beneficiata - Requisiti - Effetto verso gli altri eredi - Si produce.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 31; cod. civ., artt. 485 e 510).

*L'effetto di superare la presunzione legale posta dall'art. 31 dell'abrogata legge sulla imposta di successione è attribuito non all'accettazione con beneficio di inventario, ma all'inventario inteso come docu-*



*mento compilato con le previste garanzie; conseguentemente l'inventario che sia stato compiuto con l'osservanza della forma e dei termini previsti dalla legge civile da uno degli eredi accettanti con beneficio di inventario giova anche agli altri eredi che hanno accettato in modo puro e semplice (1).*

(omissis) Sostiene la Finanza che la Corte d'appello di Milano, nel ritenere vinta nella specie la presunzione legale di esistenza nell'asse ereditario di gioielli denaro e mobilia, avrebbe violato l'art. 31 della legge n. 3270 del 1923 nonché gli artt. 485 e 510 cod. civ. in quanto:

1) i coeredi Castioni, ad eccezione di Pierina non avevano mai compiuta alcuna dichiarazione individuale di accettazione dell'eredità col beneficio d'inventario;

2) i suddetti coeredi avrebbero dovuto, anzi, rendere la suddetta dichiarazione individuale di accettazione con beneficio d'inventario entro il perentorio termine di 40 giorni dal compimento di quest'ultimo, ai sensi del tassativo disposto dell'ultimo comma dell'art. 485 cod. civ.;

3) l'applicazione estensiva del beneficio consentita dall'art. 510 cod. civ. non può più operare nel momento in cui nei riguardi degli altri chiamati siasi — come nel caso in esame — già verificata una autonoma fattispecie acquisitiva dell'eredità pura e semplice.

Con l'ultimo punto del motivo di ricorso la Finanza assume poi che la Corte d'appello — decidendo la controversia sul rilievo mai *prospettato dalle parti* che, ai fini del superamento della presunzione fiscale, l'art. 31 della legge 3270 del 1923 avrebbe soltanto richiesto la completezza e la tempestività della redazione dell'inventario, sicché sarebbe a tal fine indifferente che tutti o solo taluni dei chiamati abbiano o meno accettato l'eredità col beneficio d'inventario — avrebbe finito col giudicare « extrapetita » violando così l'art. 112 cod. proc. civ.

Le prime tre censure possono essere esaminate congiuntamente, incidendo tutte sulla medesima questione se, qualora vi sia una pluralità di chiamati dei quali alcuni in possesso ed uno o più altri non in possesso di beni ereditari, l'inventario compiuto da uno di questi ultimi nel termine prescritto dall'art. 487, secondo comma cod. civ. ma oltre il termine di tre mesi dall'apertura della successione, fissato dall'art. 485

---

(1) Con altra recente decisione (29 marzo 1978, n. 2689, in questa *Rassegna*, 1978, I, 614) era stato affermato che fosse valido agli effetti della prova contraria un inventario comunque fatto nelle valide forme, anche se formato da un soggetto (nella specie legatario) non legittimato ad accettare con il beneficio dell'inventario. Sono da confermare le perplessità sulla validità di un inventario (sia pure inteso come documento) compilato senza le premesse sostanziali (accettazione con beneficio) sulle quali dovrebbe produrre effetto.

per gli altri chiamati possessori di beni ereditari, sia idoneo al fine di escludere per tutti l'applicazione della presunzione posta dall'art. 31, primo comma, della legge tributaria sulle successioni 30 dicembre 1923, n. 3270, in base al quale, nelle trasmissioni a causa di morte, si presume l'esistenza di gioielli e di denaro in ragione del 2% del valore totale degli altri beni della eredità e di mobilia in ragione del 5%.

A tale questione la Corte d'appello di Milano ha dato una esatta soluzione, come rilevasi dal capoverso del medesimo art. 31 (non modificato nella parte che qui interessa dalla legge 31 ottobre 1966, n. 948) ove si legge: « Al su accennato criterio presuntivo non si ricorre solamente quando:

- da inventari di tutela o di eredità beneficiata o fallimentare o fatti in seguito ad apposizione di suggelli, disposta dall'autorità giudiziaria immediatamente dopo l'apertura della successione, risulti un valore minore od anche l'inesistenza assoluta di gioielli denaro e mobilia;
- dagli stessi inventari o da atti o dichiarazioni delle parti risulti un valore superiore. In tali casi si ha riguardo al valore dei gioielli, del denaro e della mobilia quale risulta da detti documenti.

Dalla predetta disposizione, interpretata nella sua lettera e nella sua « ratio », nei suoi dettagli e nel suo complesso, risulta chiaramente che:

- 1) il legislatore ha attribuito l'effetto di superare la presunzione legale posta nel primo comma del citato art. 31 *non al beneficio* d'inventario (cioè a quella particolare situazione di diritto in virtù della quale l'erede risponde dei debiti ereditari soltanto « infra et non ultra vires hereditatis »), *bensì all'inventario* inteso come documento, fatto per godere del suddetto beneficio.

Se così non fosse, non si spiegherebbe, infatti, perché il medesimo effetto di superare la presunzione legale « de quo » sia accordato dal legislatore anche per gli inventari fatti in situazioni tipiche diverse dal beneficio d'inventario, come nel caso dell'apertura di una tutela, della dichiarazione di un fallimento o della semplice apposizione di suggelli disposta dall'autorità giudiziaria. Tale convincimento è avvalorato dalla considerazione che il citato art. 31 (compreso nel capo III della legge del 23 intitolato: « Dei beni soggetti alla tassa di successione e del modo di determinarne il valore ») si preoccupa di stabilire non già i limiti della responsabilità degli eredi, bensì esclusivamente il valore, agli effetti fiscali, dell'eredità globalmente intesa e di ricorrere, per la ricostruzione di tale effettivo valore, ad una presunzione legale per quei beni mobili dei quali — come per il denaro i gioielli e la mobilia — gli eredi possono appropriarsi senza alcuna formalità e che, pertanto, essi sono soliti non denunciare al Fisco agli effetti dell'imposta successoria. Questa essendo la *ratio* della suddetta presunzione legale, ben si comprende come il legislatore ne abbia previsto il superamento in tutti i casi nei

quali la reale consistenza dell'asse ereditario (minore o maggiore di quella presunta per legge), sia accertata da un inventario compilato con le tipiche garanzie che l'intervento di un pubblico ufficiale e il rigoroso rispetto di una determinata procedura giudiziaria (art. 769-777 cod. proc. civ.) assicurano (cfr. in senso analogo Cass., sent. n. 2689 del 78 e 2683 del 72);

2) il legislatore non ha minimamente preteso che l'inventario, per vincere la presunzione di cui trattasi, dovesse essere compiuto *immediatamente* dopo l'apertura della successione o, comunque, non oltre un certo termine particolare, limitandosi a pretendere che, per tale effetto, l'inventario sia fatto entro i termini previsti dal cod. civ. Ha sì preteso immediatezza, ma soltanto per l'apposizione dei suggelli, non già per l'inventario redatto dopo la loro apposizione. Eppure già nel vigore del codice civile del 1865 (vigente al momento dell'emanazione della legge tributaria sulle successioni del 1923) l'erede che si fosse trovato « nel possesso reale dell'eredità » (come si esprimeva l'art. 959 di quel codice) poteva fare l'inventario entro tre mesi dal giorno dell'apertura della successione, mentre quello che non fosse stato nel suddetto possesso « conservava sempre il diritto di fare l'inventario, ove non fossero state proposte contro di lui istanze, finché il tempo per accettare non fosse prescritto » (art. 962). Nella indubbia consapevolezza di una siffatta disciplina giuridica il legislatore fiscale del 1923 avrebbe potuto ben prevedere termini brevissimi speciali per la compilazione degli inventari idonei a far superare la presunzione di cui al citato art. 31 qualora avesse riconnesso, come motivo di fondo, tale idoneità all'immediatezza dell'inventario: il non averli imposti non può non essere segno della irrilevanza che ha attribuito a tale immediatezza, quando la rispondenza dell'inventario al vero sia garantita — a prescindere dal momento in cui sia stata ricostruita la reale consistenza dell'asse ereditario — dal fatto che sia eseguito da un pubblico ufficiale nella stretta osservanza della procedura giudiziaria. Più precisamente, si potrebbe, forse, sostenere che uno speciale termine invalicabile di natura fiscale vi sia in proposito: e questo potrebbe essere quello di 4 mesi — per la dichiarazione di accettazione col beneficio d'inventario (con conseguenti riflessi sul termine per il compimento dell'inventario) dalla morte del « de cuius » se questa si è verificata in Italia (o di 6 ovvero di 18 se si è verificata fuori d'Italia rispettivamente in Europa o altrove). Ciò perché l'art. 56 ultimo comma della citata legge del 1923 dispone che, in ogni caso, la predetta dichiarazione deve essere fatta, ai fini fiscali, entro il termine predetto (che è poi quello stabilito per la denuncia tributaria di successione). Ma non è qui il caso di risolvere tale questione, in quanto la dichiarazione di accettazione con il beneficio d'inventario fu resa da Pierina Castioni ben prima che scadessero quattro mesi dalla morte del padre.

Se, dunque, a prescindere dall'ultima considerazione sovraesposta i termini e le forme previsti nella legge civile devono essere rigorosamente rispettate per superare la presunzione di cui al citato art. 31 come è stato sempre ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. da ultimo in tal senso Cass., sent. n. 2048 del 79, 3487 del 75, 3665 del 74, 463 del 73), pena la reviviscenza della presunzione di cui trattasi, se, in altre parole per superarla è necessario non la compilazione di un qualsiasi inventario ma soltanto quello che costituisce requisito perché il chiamato all'eredità possa godere del beneficio d'inventario, ciò è perché solo mediante tale rigorosa osservanza si ha quella garanzia di serietà che il legislatore ha preteso, non già perché vi sia una maggiore vicinanza nel tempo al momento in cui, aperta la successione, denaro gioielli e mobili avrebbero potuto essere fatti agevolmente sparire.

Questo, certamente, è un pericolo che avrebbe potuto essere evitato dal legislatore fiscale attribuendo efficacia liberatoria dalla presunzione « de qua » soltanto alla apposizione immediata dei sigilli (entro un termine brevissimo che invece manca anche nella legislazione fiscale) pericolo che non può negarsi esista quando l'inventario di eredità beneficiata sia redatto entro i termini previsti dal codice civile (o anche dal citato art. 56 della legge tributaria sulle successioni) in quanto tali termini, in ogni caso, sono così ampi da non assicurare affatto che il pericolo dell'occultamento sia scongiurato.

Da tutto ciò deriva che sarebbe andare al di là di quanto voluto dal legislatore, impedire ai coeredi Castioni di superare la presunzione « de qua » sol perché, in tal modo, si riconoscerebbe efficacia ad un inventario fatto tra il terzo e il quarto mese dall'apertura della successione (anziché entro i tre mesi) e, quindi, meno immediato.

Devesi, pertanto, concludere che quando un inventario sia fatto nell'osservanza rigorosa di tutte le modalità e di tutti i termini previsti per l'acquisizione del relativo beneficio (come indubbiamente nella specie quello richiesto da Pierina Castioni), tale documento offre tutte le garanzie di serietà pretese dal legislatore per il superamento della presunzione di cui al citato art. 31, sicché perde qualsiasi importanza accertare, in tal caso, se il suddetto beneficio, indiscutibilmente raggiunto almeno da uno dei coeredi, possa, per effetto dell'art. 510 cod. civ. essere esteso anche agli altri coeredi che l'applicazione dell'ultimo comma dell'art. 485 vorrebbe già eredi puri e semplici per non aver richiesto l'inventario entro 3 mesi dall'apertura della successione. Come torna a ripetersi, la questione di tale estensibilità riguarda, infatti, i limiti della responsabilità dei coeredi mentre l'art. 31 di cui trattasi concerne il sistema probatorio relativo alla consistenza dell'eredità devoluta, consistenza ricostruibile in base a presunzioni legali solo quando manchino determinanti documenti, tassativamente indicati dal legislatore, idonei a ricostruirla nella sua realtà, sicché, una volta che tale consistenza ef-

fettiva sia stata legittimamente accertata dalla Finanza in base e per effetto di un documento degno di fede, esso non può non avere valore per tutti gli eredi in quanto soggetti del medesimo rapporto tributario.

Quanto poi all'ultima censura prospettata dal ricorrente, è appena il caso di osservare che i rilievi posti dalla Corte d'appello a base della sua decisione attengono all'interpretazione oggettiva di una norma di legge, eseguita, sia pure d'ufficio e quindi indipendentemente dalle argomentazioni degli appellanti, ma esclusivamente al fine di assicurare loro il bene da essi richiesto (cioè la riezione della pretesa fiscale), sicché in essa non può mai ravvisarsi alcuna extrapetizione (*omissis*).

## GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 febbraio 1979, n. 1212 - *Pres. La Farina - Est. Sensale - P.M. Minetti (conf.). Società italiana per il gas (avv. Guerra) c. Amministrazione difesa (avv. Stato Tarin).*

**Contratti - Capitolati d'oneri predisposti dalle amministrazioni statali per regolare i propri contratti - Natura regolamentare per i contratti interessanti lo Stato.**

(r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 45; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, artt. 7, 88; d.m. 20 giugno 1930, n. 35).

**Contratti - Mancata approvazione - Rilevanza sull'obbligo di adempimento del privato contraente - Esclusione.**

(r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 103; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 19; legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 336).

**Contratti - Fornitura eseguita parzialmente - Risoluzione per inadempimento - Necessità di preventiva assegnazione di un termine per le ulteriori consegne - Esclusione.**

(d.m. 20 giugno 1930, n. 35, art. 72).

**Contratti - Cauzione definitiva - Natura - Incameramento in ipotesi di inadempienza - Prova del danno subito dalla p.a. - Necessità.**

(r.d. 23 maggio 1924, n. 827, art. 54; d.m. 20 giugno 1930, n. 35, artt. 20, 23).

*Le condizioni generali d'oneri approvate con d.m. 20 giugno 1930, n. 35, per gli acquisti di vestiario ed altro da parte dell'Amministrazione della difesa hanno valore ed efficacia di fonti normative secondarie (di natura regolamentare) e l'interpretazione fattane dal giudice del merito è sindacabile in sede di legittimità (1).*

*Poiché l'approvazione costituisce requisito d'efficacia del contratto per la pubblica amministrazione e non anche per l'altra parte la sua mancanza non esclude l'inadempimento del contraente privato (2).*

---

(1) Giurisprudenza costante, della quale è offerto ampio panorama critico da G. ROEHRSENN, *I capitolati d'oneri*, in *Rass. lavori pubblici*, 1980, I, 1.

Cass. 19 novembre 1971, n. 3331, citata in motivazione, si legge in questa *Rassegna*, 1971, I, 1518.

La giurisprudenza è pure pacifica nel riconoscere natura negoziale ai capitolati generali d'oneri in quanto richiamati nei contratti di Enti pubblici

*In ipotesi di esecuzione soltanto parziale di una pubblica fornitura, correttamente è ritenuta l'inutilità, ai fini della rescissione del contratto, della preventiva assegnazione di un termine perentorio per le ulteriori consegne quando l'obbligato abbia già offerto di eseguire la propria prestazione secondo modalità non consentite dalla legge (3).*

*La cauzione prevista dagli artt. 17 e segg. delle Condizioni generali d'onere per gli acquisti di vestiario ed altro da parte dell'Amministrazione della difesa-esercito, approvate con d.m. 20 giugno 1930, n. 35, non è assimilabile alla clausola penale ed ai fini del suo incameramento l'Amministrazione è tenuta a fornire la prova del danno effettivamente subito dall'inadempimento dell'altro contraente (4).*

(omissis) Con il primo motivo la « Società italiana per il gas », quale incorporante della soc. « C.L.E.D.C.A. », denuncia la violazione e la falsa applicazione degli artt. 17 e 20 delle « Condizioni generali d'onere », approvate con d.m. 20 giugno 1930 n. 35, e dell'art. 1382 cod. civ., in relazione all'art. 360, n. 3 cod. proc. civ., censurando la sentenza impugnata per avere — la Corte di merito — erroneamente attribuito alla cauzione prevista nelle citate « Condizioni » (che riproducono testualmente l'art. 5 delle Condizioni generali del Ministero dei Lavori Pubblici, approvato con

---

diversi dallo Stato: v. in tal senso Cass. 20 marzo 1972, n. 850, in *Foro it.*, 1972, I, 3221.

(2) Applicazione di principio pacifico. Nel senso che l'inefficacia del contratto per mancanza della prescritta approvazione può essere dedotta solo dall'Amministrazione e non dal contraente privato, cfr. Cass. 16 aprile 1970, n. 1061, in *Giust. civ.*, 1970, I, 1632. Sulla facoltà di recesso dell'aggiudicatario per la scadenza del termine previsto per l'approvazione Cass. 19 giugno 1975, n. 2467, in questa *Rassegna*, 1975, I, 764.

(3) A sensi della legge 6 ottobre 1950, n. 835, la fornitura oggetto del contratto era riservata alle industrie del centro-sud e il contraente privato aveva nella specie chiesto, dopo una parziale esecuzione, di essere autorizzato ad effettuare le ulteriori consegne con merce prodotta in un proprio stabilimento del nord, adducendo la sopravvenuta cessazione per motivi tecnico-economici dell'attività dello stabilimento meridionale. I giudici di merito hanno ritenuto che la richiesta equivallesse ad ammissione di definitivo inadempimento. Tale valutazione, condivisa dalla Cassazione, risulta ineccepibile, una volta che l'allestimento della merce con particolari modalità doveva ritenersi elemento essenziale del negozio.

(4) Sulla funzione della cauzione definitiva e sulla differenza di questa dalla clausola penale oltre che dalla caparra penitenziale e dalla caparra confirmatoria, cfr. Cass. 5 aprile 1974, n. 971, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1459. La richiamata Cass. 26 gennaio 1978, n. 360, in questa *Rassegna*, 1978, I, 132, si sofferma particolarmente sull'esaurimento della funzione della cauzione con la conclusione dello svolgimento del contratto, escludendo l'utilizzabilità della cauzione stessa, dopo il collaudo, per il pagamento delle retribuzioni ai lavoratori dipendenti dall'appaltatore.

d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063) la natura e la funzione di clausola penale, confondendo tre istituti che le « Condizioni » tengono ben distinti e cioè la cauzione provvisoria di cui all'art. 12 (che funge da caparra confirmatoria), le multe previste in misura fissa dagli art. 69 e ss. (che hanno una finalità sanzionatoria per il caso d'inadempimento, prescindendo dal risarcimento del danno) e la cauzione (che realizza una garanzia reale generica, finalizzata ad assistere qualsiasi ragione di credito effettivamente esistente a favore dell'Amministrazione, senza peraltro esonerarla dalla prova sia dell'esistenza del danno, sia del suo ammontare).

Con il secondo motivo la società ricorrente denuncia il vizio di insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia prospettato dalle parti (art. 360, n. 5 cod. proc. civ.), censurando la sentenza impugnata per non avere — la Corte di merito — svolto un'adeguata indagine sugli elementi differenziatori della cauzione di cui agli artt. 17 e ss. dalle multe previste dagli artt. 69 e ss. delle « Condizioni generali d'oneri » e per avere, da un lato, riconosciuto la pattuizione di una clausola penale e, dall'altro, ritenuto legittimo l'incameramento parziale della cauzione ad opera dell'Amministrazione, incompatibile con la funzione della clausola penale di anticipata liquidazione del danno ed in violazione al precetto dell'art. 1384 cod. civ., che riserva soltanto al giudice la riduzione della penale.

Con il terzo motivo la ricorrente, lamentando la violazione dell'art. 27 del d.m. 20 giugno 1930, n. 35 ed il vizio di contraddittorietà della motivazione su un punto decisivo della controversia prospettato dalle parti (art. 360, n. 3 e 5 cod. proc. civ.), censura la sentenza impugnata per avere escluso — la Corte di merito — che, prima dell'approvazione del contratto n. 17367 (di cui non era iniziata l'esecuzione) da parte del competente Ministero, la soc. « C.L.E.D.C.A. » potesse efficacemente recedere dal contratto e per avere, quindi, configurato come inadempimento il legittimo esercizio della potestà di recesso.

Con il quarto motivo, infine, si denuncia il vizio di omessa motivazione su un punto decisivo della controversia (art. 360, n. 5 cod. proc. civ.) per non avere — la Corte d'appello — rilevato, in relazione al contratto n. 17197 (parzialmente eseguito), che l'Amministrazione, prima di ritenere risolto il contratto stesso e scaduto il termine utile per la consegna, avrebbe dovuto assegnare al contraente privato un termine perentorio per le ulteriori consegne, e decorso inutilmente tale termine, far eseguire in danno del fornitore inadempiente le consegne non eseguite (art. 72 e 76), anche in ossequio al principio della formalità e tipicità che regola l'attività amministrativa.

All'esame delle prospettate censure deve premettersi che, in relazione ai due contratti di fornitura n. 17197 del 18 aprile 1968 e n. 17367 del 5 luglio dello stesso anno, si controverte fra le parti sia della configurabilità dell'inadempimento dell'impresa fornitrice sia delle conseguenze di



esso e cioè della legittimità, malgrado l'inadempimento, dell'incameramento da parte dell'Amministrazione della cauzione versata dalla soc. « C.L.E.D.C.A. » all'atto della stipulazione del contratto. La società ricorrente nega che vi sia stato inadempimento da parte sua: quanto al secondo contratto, di cui non era stata iniziata l'esecuzione, perché, prima che esso ricevesse la prescritta approvazione del Ministero della Difesa, la società fornitrice, con la lettera del 29 ottobre 1968, aveva manifestato la volontà di recesso ed aveva esercitato la relativa potestà concessale dall'art. 27 del capitolato generale di oneri (terzo motivo); quanto al primo contratto, parzialmente eseguito, perché, a norma degli artt. 72 e 76 delle « Condizioni » l'Amministrazione avrebbe dovuto assegnare alla società un termine perentorio per le ulteriori consegne e, solo dopo l'inutile decorso di esso, avrebbe potuto ritenere risolto il contratto (quarto motivo). La società ricorrente sostiene, poi, che anche nel caso in cui fosse configurabile il suo inadempimento, l'Amministrazione non avrebbe potuto incamerare la cauzione, versata ai sensi dell'art. 18 delle « Costituzioni », senza la prova dell'effettivo danno subito, perché detta cauzione non può essere inquadrata nello schema della clausola penale, ma costituisce un pegno irregolare o una garanzia reale generica (primo e secondo motivo).

Un'ulteriore precisazione si rende, preliminarmente, necessaria in ordine al sindacato di questa Corte circa l'interpretazione delle condizioni generali d'oneri, che, secondo l'Amministrazione resistente, sarebbe escluso, salvo il controllo che siano state rispettate le regole giuridiche di ermeneutica, trattandosi di disciplina avente natura negoziale.

Più volte questa Corte ha affermato che disposizioni contenute nelle Condizioni generali d'oneri hanno natura ed efficacia di norme regolamentari, sempre che si tratti di contratti interessanti l'Amministrazione statale, nei cui confronti il privato contraente è in una posizione di subordinazione che giustifica la sua sottoposizione alla potestà regolamentare. In tali termini e con preciso riferimento alle Condizioni generali d'oneri per gli acquisti di vestiario ed altro da parte dell'Amministrazione della Difesa-Esercito, approvato con d.m. 20 giugno 1930, n. 35, l'affermazione è ripetuta nelle sentenze 12 giugno 1968, n. 1568; 23 luglio 1969, n. 2766; 19 novembre 1971, n. 3331 e non è sostanzialmente smentita dalla più recente decisione n. 4386 del 12 novembre 1977, pur se con questi si è riconosciuto il potere del giudice di ridurre equamente le multe previste negli artt. 69 e ss. delle citate Condizioni generali nel loro concreto inserimento nel contratto, sul presupposto della prevalenza della disciplina primaria ed inderogabile dettata dall'art. 1384 cod. civ.

Tale affermazione discende dalla considerazione che, nel vigente ordinamento, frequentemente la legge prevede la possibilità che disposizioni regolamentari vengano adottate con decreti ministeriali. Per ciò che attiene alle Condizioni d'oneri, l'art. 45 del r.d.l. 23 maggio 1924, n. 827, conte-

nente norme per l'esecuzione del d.lgt. 18 novembre 1923, n. 2440, sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, stabilisce che i capitolati d'oneri, per ogni genere di contratto, sono approvati da ciascun Ministero; e risulta emanato in conformità al d.lgt. 2240/23, che, all'art. 7, prevede i capitolati d'oneri ed, all'art. 88, conferisce al Governo l'incarico di modificare le norme vigenti in materia, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinamento e di attuazione.

Trattasi, dunque, di una disciplina che, malgrado sia, dal punto di vista formale, manifestazione di potestà amministrativa, ha natura sostanzialmente normativa, anche se derivata e secondaria, ed assume tale efficacia in virtù della previsione che è contenuta, con carattere generale, in provvedimenti che hanno natura normativa primaria.

Se ne ricava il corollario che, quando la controversia verte sulla interpretazione non del regolamento pattizio degli interessi patrimoniali riservati all'autonomia privata, ma delle norme delle Condizioni generali direttamente ed in sé considerate, tale interpretazione è sindacabile in sede di legittimità e l'esame delle norme anzidette rientra nei compiti istituzionali di questa Corte.

Fatte queste precisazioni, l'esame del terzo e del quarto motivo, con i quali si nega l'inadempimento della soc. « C.L.E.D.C.A. », deve logicamente precedere quello dei primi due, che postulano l'esistenza dell'inadempimento e riguardano le conseguenze che se ne devono trarre in ordine ai diritti ed agli obblighi delle parti.

Le censure formulate con il terzo e con il quarto motivo sono infondate ed in relazione ad esse il ricorso va rigettato.

L'art. 27 delle Condizioni d'oneri, premesso che il contratto deve ottenere l'approvazione del Ministero o dell'autorità all'uopo delegata entro tre mesi dal giorno della sua stipulazione, stabilisce che, in caso di ritardo oltre il detto termine, l'aggiudicatario avrà diritto di ottenere lo scioglimento del contratto e potrà essere liberato dal suo impegno, notificando all'Amministrazione appaltante una dichiarazione contenente tale sua volontà.

Di fronte al chiaro dettato della disposizione, non è censurabile il convincimento della Corte di merito, secondo cui la lettera del 29 ottobre 1968 (con la quale la soc. « C.L.E.D.C.A. », nel comunicare la cessazione, per ragioni tecnico-economiche, dell'attività del suo stabilimento di Napoli, chiese di essere autorizzata ad effettuare le ulteriori forniture con naftalina prodotta nello stabilimento di Fidenza), lungi dal contenere la prescritta dichiarazione di recesso, esprimeva la volontà di procedere alla esecuzione del contratto con modalità non consentite dalla legge 6 ottobre 1950, n. 835, che riservava alle industrie del centro-sud le forniture in questione, ed equivaleva ad una ammissione di definitivo inadempimento.

Né può condividersi l'assunto dalla ricorrente, secondo cui non può configurarsi il suo inadempimento in relazione ad un contratto non ancora approvato e, quindi, non ancora efficace. La risposta fornita dalla sentenza impugnata è certamente corretta. Dato che nei contratti ad evidenza pubblica l'attività dell'Amministrazione, non diversamente dalla sua attività unilaterale, è volta al perseguimento del pubblico interesse, la successiva approvazione, finalizzata al controllo dell'attività amministrativa, costituisce un requisito di efficacia della manifestazione di volontà della pubblica amministrazione e non anche di quella del privato, la cui immediata efficacia discende dal vincolo contrattuale, a prescindere dalla sua successiva approvazione (il che, avverte la Corte d'appello, è, nel caso, espressamente previsto dall'art. 12 del contratto stesso).

Ne consegue che l'inadempimento della società ricorrente non è escluso dalla mancata approvazione, che, anzi, è contenuta nell'atto con il quale l'Amministrazione ha manifestato la volontà di considerare risolto il contratto, proprio sul presupposto dell'ormai accertato inadempimento dell'altro contraente, tale da non rendere necessaria l'approvazione di un contratto destinato alla risoluzione.

Del pari, la sentenza impugnata si sottrae alle censure formulate con il quarto motivo, avendo, con motivazione logicamente coerente, considerato, in relazione al contratto già approvato e parzialmente eseguito, che, non potendo la « C.L.E.D.C.A. » completare la fornitura con le modalità previste nel contratto ed avendo chiaramente manifestato tale impossibilità con la lettera del 29 ottobre 1968, l'assegnazione del termine perentorio, previsto dall'art. 72 delle Condizioni d'onere, risultava ormai inutile. Non vale obiettare che, con tale motivazione, la Corte di merito ha violato il principio della tipicità degli atti amministrativi, che qui non è pertinentemente invocato. Infatti, nel caso concreto, non si tratta di stabilire se le finalità d'interesse pubblico che la legge assegna ad un determinato atto amministrativo possano essere realizzate al di fuori dell'esercizio di una formale attività di diritto pubblico e se al conseguimento di quei fini sia preordinato un certo tipo di atto, ma si tratta di valutare il comportamento dell'Amministrazione, impostole dalla disciplina negoziale, e di stabilire, nel concorso di un reciproco inadempimento di obblighi contrattuali, quale debba ritenersi prevalente in modo da giustificare quello dell'altro contraente, valutazione che la Corte di merito ha compiuto con la corretta motivazione poc'anzi richiamata.

Dovendosi mantenere ferma la sentenza impugnata nella parte in cui ha affermato l'inadempimento della soc. « C.L.E.D.C.A. », deve passarsi all'esame dei primi due motivi di ricorso, che è necessario compiere congiuntamente, in quanto entrambi attengono alla qualificazione giuridica della cauzione prevista dagli artt. 17 e ss. delle Condizioni d'onere.

L'art. 17 stabilisce che alla stipulazione del contratto, il deliberatario deve prestare la cauzione definitiva, che si distingue da quella provvisoria,

prevista dall'art. 12 ed avente la diversa finalità di dissuadere il concorrente alla gara dal sottrarsi, dopo l'aggiudicazione, alla sottoscrizione del relativo verbale o alla stipulazione del contratto. La cauzione definitiva — detta l'art. 20 — « sta a garanzia dell'adempimento di tutti gli obblighi del contratto, dal risarcimento dei danni derivanti dall'inadempimento degli obblighi stessi nonché del rimborso delle somme pagate in più dall'Amministrazione per conto dell'impresario inadempiente, salvo l'esperimento di ogni altra azione nel caso che l'Amministrazione lo ritenga necessario a tutela dei propri interessi ». La Corte di merito, frazionando la citata disposizione in tre distinte ipotesi (adempimento di tutti gli obblighi del contratto; risarcimento dei danni derivanti dall'inadempimento degli obblighi stessi; rimborso di somme erogate in più dall'Amministrazione in caso di esecuzione d'ufficio in danno dell'assuntore), ha ritenuto che, con riferimento alla prima ipotesi, la cauzione adempie alla stessa funzione della clausola penale (art. 1382 cod. civ.), esonerando l'Amministrazione dalla prova del danno, che può anche mancare, a differenza della seconda ipotesi, che, riferendosi ad un inesatto adempimento, impone all'Amministrazione l'onere della prova del danno subito. Né alla configurazione della cauzione come clausola penale nella prima ipotesi osta, secondo la Corte napoletana, la possibilità del suo incameramento parziale (art. 76 della Cond. gen.), essendosi voluto espressamente regolare, accanto alla ipotesi d'inadempimento totale, disciplinata dall'art. 1382 cod. civ., anche quella dell'inadempimento parziale, senza innovare in ordine all'esonero dell'Amministrazione dalla prova del danno, che possa essere eventualmente derivato da tale parziale adempimento.

La costruzione giuridica della cauzione, contenuta nella sentenza impugnata, non è convincente e contrasta con l'affermazione di questa Corte, che, occupandosi dell'art. 5 del d.m. 28 maggio 1895, dal contenuto del tutto simile a quello dell'art. 20 del d.m. 20 giugno 1930, n. 35, ha riconosciuto alla cauzione versata dall'appaltatore la funzione di dare garanzia all'Amministrazione appaltante di tutte le obbligazioni del contratto, del risarcimento dei danni derivanti dall'inadempimento delle obbligazioni stesse, nonché del rimborso delle somme eventualmente versate in più (Cass., 26 gennaio 1978, n. 360).

Le Condizioni generali d'onere interessanti il caso concreto non consentono una diversa interpretazione.

La unitaria disciplina della cauzione nell'art. 20 non ne consente una qualificazione polivalente, che postuli sul piano della sua disciplina una differenziazione d'ipotesi. La previsione di differenti ipotesi, lungi dal consentire un'arbitraria frantumazione della nozione e della funzione della cauzione, ne impone una configurazione che si attagli a tutte le ipotesi considerate. E se si tiene conto di tale impostazione, inquadrare

la cauzione nello schema della clausola penale non è giuridicamente corretto.

Ciò è confermato dal testo dell'art. 20, che, con l'espressione « la cauzione sta a garanzia... », richiama concettualmente gli estremi di una garanzia reale generica, finalizzata ad assistere qualsiasi ragione di credito effettivamente esistente a favore dell'Amministrazione; ed all'art. 20 fa eco l'art. 23 che vincola la cauzione all'adempimento di « tutti » gli obblighi contrattuali del contraente privato.

Ulteriore conferma si trae dalla considerazione che l'uso delle parole « cauzione », « cauzione in contanti », « deposito cauzionale » viene genericamente assunto nella pratica negoziale per indicare la funzione di garanzia attuata mediante la consegna al creditore di una determinata quantità di cose fungibili (che rimane, perciò, nettamente distinta dal pegno, ma che realizza, per la natura stessa delle cose adoperate, una più intensa funzione di garanzia rispetto a quella assicurata dal pegno). Si tratta, per lo più, di denaro o di titoli di credito al portatore, consegnati a garanzia di crediti quasi sempre eventuali, nascenti da un più ampio rapporto esistente fra le parti.

Lo schema normativo della clausola penale, del resto, mal si adatta a comprendere la cauzione disciplinata dalle condizioni d'onere, sia perché la clausola penale si attua mediante un negozio concettualmente autonomo per il caso d'inadempimento o di ritardo nell'adempimento, mentre la cauzione è regolata in modo da operare in relazione ad ipotesi anche diverse; sia perché la previsione di un incameramento parziale della cauzione non si addice alla clausola penale, che realizza una liquidazione fissa e predeterminata del danno e che riserva inderogabilmente al giudice il potere di ridurre la penale in caso di adempimento parziale o di ammontare manifestamente eccessivo di essa.

A tale interpretazione non osta la riserva, fatta all'Amministrazione, di ogni altra azione nel caso che essa lo ritenga necessario a tutela dei propri interessi, che, per la sua ampiezza e genericità e per la sua operatività in relazione a tutte le diverse ipotesi contenute nell'art. 20, non può essere equiparata ad una convenzione di risarcibilità del danno ulteriore, che nella disciplina della clausola penale impedisce la limitazione del risarcimento alla penale e non esonera, per la differenza, dalla prova del danno effettivo. Né argomenti contrari possono trarsi dall'art. 76 nella parte in cui prevede, come conseguenza della « rescissione » del contratto, la confisca della cauzione. Infatti non può dubitarsi che non si tratta di confisca amministrativa, sanzione repressiva di un illecito amministrativo inflitta con un atto ablativo della pubblica amministrazione, da cui deriva che la cosa confiscata passi in proprietà di questa o comunque rimanga ad essa definitivamente acquisita senza indennizzo. La confisca di cui all'art. 76 ha il più limitato effetto di convertire il titolo del possesso da parte dell'Amministrazione della cauzione versata presso una

sezione della Tesoreria provinciale (art. 18), per cui essa cessa di essere un deposito cauzionale per trasformarsi in una entrata patrimoniale, senza pregiudizio per il limite della risarcibilità del danno effettivo.

I primi due motivi del ricorso vanno, pertanto, accolti e la sentenza impugnata va cassata con rinvio, anche per il regolamento delle spese di questa fase processuale, ad altra sezione della Corte di appello di Napoli, che si uniformerà al principio, secondo cui la cauzione prevista dagli artt. 17 e ss. delle Condizioni generali d'onere per gli acquisti di vestiario ed altro da parte dell'Amministrazione della Difesa-Esercito, approvate con d.m. 20 giugno 1930, n. 35, non è assimilabile alla clausola penale e non è soggetta, quindi, alla disciplina degli artt. 1382-1384 cod. civ., ma costituisce una garanzia reale generica finalizzata ad assistere qualsiasi ragione di credito effettivamente esistente a favore dell'Amministrazione, che non è esonerata dalla prova del danno effettivamente subito a causa dell'inadempimento dell'altro contraente (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 novembre 1979, n. 6033 - Pres. La Farina - Est. Sandulli - P.M. Grimaldi (conf.). Amministrazione pp.tt. (avv. Stato Onufrio) c. Bichi.

**Appalto - Appalto di servizi - Rifiuto di sottoscrizione del contratto formale da parte dell'aggiudicatario - Cauzione provvisoria - Incameramento - Ristoro dei danni ulteriori rappresentati dal maggior onere del nuovo contratto - Esclusione.**

(legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 332).

*L'aggiudicatario dell'appalto di un pubblico servizio che non si presti alla sottoscrizione del formale contratto riproduttivo dell'aggiudicazione oltre a perdere la cauzione provvisoria, legittimamente incamerata dall'Amministrazione, è tenuto al rimborso delle spese da questa sopportate per la nuova gara ma non pure al risarcimento degli ulteriori danni (nella specie indicati nel maggior prezzo di aggiudicazione risultante dalla nuova gara) (1).*

(*omissis*) Con l'unico motivo, la ricorrente — denunciata la violazione e la falsa applicazione degli artt. 332 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, sulle opere pubbliche; 65 n. 8 del r.d. 25 maggio 1924,

(1) Per una diversa valutazione delle conseguenze del rifiuto dell'aggiudicatario di addvenire alla stipulazione formale del contratto, cfr. Cass. 17 maggio 1974, n. 1470, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1468: in tale occasione il rifiuto di sottoscrizione del contratto fu ritenuto inadempienza grave, tale da fondare il diritto dell'Amministrazione di rescindere il contratto a sensi e per gli effetti

n. 827, regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità dello Stato; 1453 e 1223 cod. civ. — si duole che la Corte del merito abbia ritenuto che l'aggiudicatario dell'appalto di un pubblico servizio, il quale si rifiuti di sottoscrivere il contratto riproduttivo dell'aggiudicazione, sia tenuto — oltre che alla perdita della cauzione provvisoria — soltanto al rimborso delle spese del riappalto e non anche al risarcimento dell'ulteriore danno subito dall'Amministrazione.

La censura è infondata.

La Corte d'appello, ha ritenuto che la persona rimasta aggiudicataria di un pubblico servizio, in un'asta disciplinata dalle leggi di contabilità generale dello Stato, la quale si rifiuti di sottoscrivere il formale contratto riproduttivo dell'aggiudicazione — oltre a perdere la cauzione provvisoria che l'Amministrazione ha il diritto di incamerare — sia tenuta soltanto al rimborso delle spese vive occorse per il riappalto della fornitura a prezzi maggiorati e non anche al risarcimento dell'ulteriore danno subito dall'Amministrazione per aver dovuto ricorrere al riappalto (consistente nella differenza tra la somma dovuta al nuovo fornitore e quella che si sarebbe pagata all'aggiudicatario inadempiente).

Secondo la tesi dell'Amministrazione ricorrente — la quale non contesta l'applicabilità all'appalto dei servizi della norma dell'art. 332 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, sui lavori pubblici, ritenuta dalla più autorevole dottrina di applicazione generale — la disposizione normativa contenuta nel citato art. 332, la quale stabilisce che, in caso

---

dell'art. 340 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F. E pure da ricordare che secondo Cass. 22 novembre 1971, n. 3373, in *Giust. civ.*, 1972, I, 918, l'obbligazione di prestarsi alla redazione del contratto formale funge da condizione risolutiva del contratto stesso (perfezionatosi col verbale di aggiudicazione) così da non richiedere un formale provvedimento di risoluzione.

Sull'operata assimilazione, *quoad effectum*, della cauzione provvisoria alla clausola penale cfr., per altri riferimenti, Cass. 5 aprile 1974, n. 971, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1459, e le diverse notazioni di Cass. 23 febbraio 1979, n. 1212, in questo fascicolo, relative però alla cauzione definitiva.

Può essere utile considerare che, nel caso esaminato dalla sentenza in rassegna, l'aggiudicatario aveva comunicato di non voler onorare l'impegno in quanto assunto per errore di calcolo e che, in tale prospettiva, sarebbe riuscito di qualche interesse verificare se la definitività dell'inadempimento (e non la mera inosservanza del termine per la stipula del contratto formale) non valesse a legittimare la pretesa al risarcimento del maggior danno, del quale l'Amministrazione aveva fornito la prova. In effetti, i rilievi svolti nella sentenza sulla base di un letterale raffronto tra gli artt. 332 e 340 della legge n. 2248/1865, all. F, non chiariscono perché, ferma la natura meramente riproduttiva del contratto destinato a formalizzare un vincolo già perfezionatosi con l'aggiudicazione, l'aggiudicatario inadempiente sia tenuto al solo rimborso delle spese della nuova gara quando abbia lasciato totalmente ineseguito l'obbligo assunto e debba, invece, risarcire (anche) il danno ulteriore in ipotesi di « inadempienze attinenti all'esecuzione del contratto ».

di rifiuto del deliberatario di stipulare il contratto, l'amministrazione può « procedere ad un nuovo incanto a spese del medesimo », dovrebbe essere interpretata nel quadro del principio generale secondo cui chi non adempie ad un'obbligazione è tenuto a risarcire l'intero danno che sia conseguenza immediata e diretta dell'inadempimento, sì da ricomprendere nell'ambito concettuale delle « spese » tutti gli esborsi dovuti affrontare dall'Amministrazione in conseguenza del riappalto della fornitura, inclusa la spesa per il suo maggior costo, giacché — equivalendo il verbale di aggiudicazione ad ogni effetto legale al contratto — il rifiuto dell'aggiudicatario di sottoscrivere il formale negozio non differirebbe in nulla dall'inadempimento vero e proprio, onde dovrebbe essere sanzionato con l'integrale risarcimento del danno.

Tale tesi non è condivisibile.

Il problema proposto attiene al semplice profilo dell'interpretazione delle statuizioni legislative contenute negli artt. 332 e 340 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. *F*, sui lavori pubblici.

L'art. 332 dispone che « qualora il deliberatario non sia in misura di stipulare il contratto definitivo entro il termine fissato nell'atto di deliberazione, l'amministrazione potrà procedere ad un nuovo incanto a spese del medesimo, il quale perderà la somma che avrà depositato per la sicurezza dell'asta ».

Il successivo art. 340 stabilisce che, in caso di inadempienza del contratto da parte dell'appaltatore, all'amministrazione è dovuto « il risarcimento dei danni derivatili dalla stipulazione di un nuovo contratto e dall'esecuzione di ufficio ».

Dalla interpretazione e dalla comparazione delle due norme su riportate appare chiaro come la cauzione provvisoria, oltre a svolgere la precipua funzione di garanzia, espliciti anche l'ulteriore funzione di provvedere, automaticamente e forfettariamente, in caso di inadempimento, al ristoro del conseguente pregiudizio.

E — non potendo essere ridotta la cauzione provvisoria, eccessiva nel suo ammontare, per non essere prevista nell'art. 332 una siffatta possibilità — deve ritenersi, per la medesima considerazione, che non possa essere chiesta dall'amministrazione la risarcibilità dell'ulteriore danno, non consistente nelle spese della nuova asta eventualmente indetta.

Invero l'art. 332 consente all'amministrazione di pretendere, oltre l'incameramento della cauzione provvisoria, soltanto il rimborso delle spese della nuova gara, in quanto esso, non prevenendo — al contrario dell'art. 340, che si riferisce alle inadempienze attinenti alla esecuzione del contratto — la possibilità del risarcimento dei danni (ulteriori), non può non aver inteso escludere il ristoro degli altri danni.



Di conseguenza — determinando la cauzione provvisoria preventivamente l'ammontare del danno, secondo la valutazione discrezionale della pubblica amministrazione, che ne stabilisce la entità nell'avviso d'asta — deve ritenersi infondata la pretesa dell'amministrazione di ottenere oltre alla ritenzione della cauzione provvisoria ed al rimborso delle spese del riappalto, il risarcimento dei maggiori danni.

L'unico motivo di ricorso è, quindi, da disattendere.

In conclusione, il ricorso va rigettato (*omissis*).

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI, 14 dicembre 1978 - Pres. Giorgioni -  
Rel. Faccini - P.M. Marucci (conf.) - Ric. P.M. c. Romeo.

**Peculato - Uso dell'autovettura di servizio per percorso casa-ufficio -  
Distrazione - Insussistenza.**

(cod. pen., art. 314; r.d. 3 aprile 1926, n. 746, regolamento sul servizio automobilistico per le amministrazioni dello Stato, art. 4).

*Non commette il delitto di peculato per distrazione il pubblico funzionario che fa uso dell'autovettura destinata al funzionamento dei servizi tecnici dell'Amministrazione (nella specie, Consiglio superiore della magistratura), per compiere vari percorsi cittadini, ivi compreso l'accompagnamento casa-ufficio (1).*

(omissis) Il Procuratore generale osserva innanzi tutto che il ricorso è inammissibile nei confronti di Vittoria Todaro e Antonio Nardiello, poiché il medesimo Procuratore generale chiese il loro proscioglimento

---

**Il peculato delle « macchine blu ».**

(1) La sentenza, che risolve la nota questione delle « macchine blu », è pubblicata sul *Foro it.*, 1980, II, 178, con note critiche di P. CANAVELLI e di A. LENER. Ivi sono anche riportate la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei Trasporti e due decisioni in materia della Commissione di controllo sugli atti della Regione Molise. All'indirizzo assunto dalla Cassazione con la sentenza che si annota si sono adeguati, nei numerosi processi analoghi nei quali l'Avvocatura ha assunto la difesa di pubblici funzionari, i giudici istruttori, che hanno emanato sentenze di proscioglimento.

Per la particolarità della disciplina legislativa applicabile, si pubblica qui di seguito una memoria difensiva redatta in difesa di taluni dipendenti della Cassa per il Mezzogiorno, nei cui confronti è stata appunto emessa sentenza di proscioglimento.

La comunicazione giudiziaria con la quale la Procura della Repubblica di Roma informa di procedere ad indagini sulla configurabilità del reato di peculato continuato negli atti posti in essere per disciplinare il servizio di autovetture e di trasporto con autoveicoli di dirigenti e del personale della Cassa per il Mezzogiorno, non costituirebbe, per la ben nota natura assolutamente preliminare ed introduttiva di quest'atto previsto dall'art. 304 cod. proc. pen. nella formulazione di cui all'art. 3 della legge 15 dicembre 1972, n. 773, ragione valida a giustificare una memoria difensiva in questa fase, se non premesse dimostrare, attraverso l'indicazione della speciale normativa che ha

con la stessa formula adottata nella sentenza di primo grado: « perché il fatto non costituisce reato », pur specificando « per difetto di dolo »: la formula del proscioglimento resta comunque identica e non potrebbe certo disporsi il rinvio a giudizio degli imputati solo per un'eventuale variante della sua motivazione.

Osserva poi che il ricorso non può essere accolto nei confronti del Romeo.

Il problema si incentra tutto sull'esame dell'art. 4 del regolamento sul servizio automobilistico per le amministrazioni dello Stato approvato con r.d. 3 aprile 1926, n. 746, al fine di « coordinare e completare le norme che disciplinano l'uso degli autoveicoli » da parte di quelle amministrazioni: « con decreto da emanarsi dal ministero competente, di concerto con quello per le finanze, sarà determinato per ciascuna ammini-

---

posto in essere quell'Istituto *sui generis* che è la Cassa per il Mezzogiorno, l'assoluta regolarità formale e sostanziale degli atti compiuti dal suo Presidente e dal suo Direttore Generale e quindi la totale inconsistenza della *notitia criminis*, intorno alla quale l'Ufficio del Pubblico Ministero intende indagare.

\* \* \*

L'Ecc.mo ufficio precedente è già in possesso, per averli chiesti alla Cassa per il Mezzogiorno, che ha puntualmente adempiuto con nota 5 febbraio 1976 all'ordine di esibizione, dei documenti concernenti il servizio automobilistico, sicché il compito di questa difesa è notevolmente facilitato dalla perfetta conoscenza che il Magistrato ha della situazione. Il servizio di trasporto è stato deliberato dal consiglio d'amministrazione, per quanto concerne le autovetture destinate al trasporto dei dirigenti, nella seduta del 29 ottobre 1953 nella quale si disciplinò organicamente e minutamente il servizio stesso e, nella sua fase esecutiva, con successivi ordini di servizio.

Il servizio di automezzi per il trasporto del personale è stato invece deliberato per la prima volta nella seduta del 27 febbraio 1957 nella quale si determinarono gli itinerari, l'onere stesso (nella misura di lire 100 a carico della Cassa e di lire 80 a carico del personale). Successive deliberazioni del consiglio d'amministrazione hanno, come è noto provveduto al costo del servizio, all'autorizzazione ai nuovi contratti, all'istituzione di nuovi itinerari, alla ripartizione del modificato onere pro-capite, ecc. Le deliberazioni, atti come è pur noto collegiali, risultano essere state prese con l'intervento dei componenti dell'organo collegiale sufficienti ad imprimere loro validità ed efficacia giuridica e con la presenza degli organi di controllo previsti dalla legge (collegio dei revisori dei conti).

In questa limpida situazione di fatto nella quale, se una impressione è possibile trarre, essa è soltanto quella di un particolare scrupolo nell'attuazione esecutiva delle delibere e in una certamente non estensiva interpretazione delle stesse (basti considerare gli ordini di servizio 30 giugno 1954; 30 novembre 1956, 5 aprile 1960; allegato n. 8 senza data), resta da stabilire se ci si trovi di fronte a comportamenti leciti ed a legittimi atti amministrativi oppure no.

Il peculato infatti, in ordine al quale l'Ecc.ma Procura indaga, sarebbe configurabile solamente se gli atti posti in essere fossero non solo illegittimi

strazione il numero degli autoveicoli da assegnarsi per il funzionamento dei servizi tecnici » ... « in nessun caso è consentito l'impiego degli autoveicoli per ragioni personali ».

Deve in proposito rilevarsi subito che l'assegnazione delle automobili statali alle varie amministrazioni risulta autorizzata con la stessa legge annuale del bilancio dello Stato che contiene le relative apposizioni nei singoli capitoli di spesa; seguono quindi decreti ministeriali di assegnazione ai diversi uffici; questi infine emanano le disposizioni interne per la distribuzione e l'uso delle vetture.

Nella fattispecie, come rammenta anche l'impugnata sentenza, si ebbe il decreto interministeriale 12 marzo 1966 che assegnò 16 automobili al Consiglio superiore della magistratura e quindi l'ordine di servizio 29 ottobre 1969 di quest'ultimo, che mise tre delle suddette vetture a disposizione dei magistrati segretari.

Ora, la siffatta regolamentazione emerge che la singola amministrazione statale dispone per legge di un certo numero di autoveicoli, desi-

---

dal punto di vista amministrativo, ma, per la loro arbitrarietà e per il dolo penale con il quale fossero stati realizzati, delle mere parvenze di atti amministrativi integranti nella realtà la condotta criminosa descritta nella fattispecie dell'art. 314 cod. pen.

\* \* \*

Tanto però non è dato affermare né in ordine alla illegittimità, né a maggior ragione in ordine all'illiceità dei comportamenti che debbono essere presi in considerazione, se si tiene conto delle norme che disciplinano l'attività degli organi della Cassa e si valuta la natura giuridica di questa. Come è noto, la Cassa per il Mezzogiorno, creata per la soluzione coordinata ed organica dei problemi socio-economici dell'Italia meridionale, è stata concepita come un Istituto *sui generis* che, pur facendo parte dell'organizzazione amministrativa dello Stato, fosse fornito di autonomia giuridica e finanziaria, tanto che in dottrina, rilevandosi esattamente le particolarità funzionali e strutturali della Cassa, si sono prospettate diverse teorie sulla sua natura giuridica, tutte impennate sulla « specialità » del nuovo organismo. Alcuni infatti la definiscono un « Ente statale » considerandola un *quid medium* tra la persona giuridica pubblica e l'Azienda di Stato, altri la qualificano come un organo straordinario dell'amministrazione dello Stato, tesi quest'ultima ripresa in talune affermazioni giurisprudenziali (v. Cass. civ., Sez. III, 21 giugno 1974, n. 1863; v. *Enciclopedia del Diritto*, voce: Cassa per il Mezzogiorno). Ma più determinante, ai fini di questa memoria, è considerare che la Cassa è un organismo *ad hoc*, dotato di disponibilità finanziaria assicurata fino al termine stabilito dell'espletamento dei suoi compiti, che ha per finalità istituzionale esclusivamente questo espletamento mediante attività qualificata come rivolta alla realizzazione di opere pubbliche straordinarie e come tale autonoma ed indipendente, sotto l'aspetto funzionale, dall'ordinaria attività amministrativa dello Stato. Ai fini di garantire la spedita esecuzione del piano di opere straordinarie dirette al progresso economico e sociale dell'Italia meridionale, è stato previsto un congegno di finanziamento del tutto particolare e diverso,

gnandone l'uso per il funzionamento dei servizi tecnici con sue disposizioni interne, ispirate ai noti criteri di discrezionalità che le sono propri. L'ufficio dispone la distribuzione e la destinazione delle vetture, cui si debbono adeguare i suoi funzionari, interpretando così nella maniera più idonea il funzionamento dei suoi servizi.

Esso può dunque ritenere corrispondente alle esigenze dello svolgimento dei propri compiti, fra l'altro, anche l'uso dell'autoveicolo da parte di qualche funzionario, con autista, per compiere vari percorsi e itinerari cittadini, ivi compreso l'accompagnamento casa-ufficio.

Il funzionario in tal modo non si appropria né distrae alcunché dalla destinazione di ufficio, dal momento che attua le disposizioni dello stesso.

E i dirigenti del medesimo, a loro volta, lecitamente e doverosamente individuano quelli che sono, a loro avviso, i mezzi migliori per il funzionamento dei suoi servizi.

---

quanto alla fonte ed alla possibilità di impiego, dagli ordinari finanziamenti effettuati in base al bilancio dello Stato (v. *Enciclopedia del Diritto*, loc. cit.). Secondo la sua legge istitutiva e quelle successive di rifinanziamento e di proroga della sua durata, la Cassa ha una disponibilità finanziaria o dotazione consistente in una raccolta di somme di varia provenienza, somme che la Cassa non può destinare a scopi diversi (ove si eccettui l'attività strumentale necessaria per il raggiungimento delle finalità istituzionali: cfr. Cass. civ., 21 giugno 1974, citata), ma deve impiegare nella esecuzione delle opere alle quali è preposta. Come è stato rilevato in dottrina, caratteristica di questa attribuzione di somme, nell'ambito dell'obbligo di destinazione, è la libertà per la Cassa di utilizzare le somme stesse secondo la necessità di quella esecuzione, disponendo anticipatamente di somme destinate ad esercizi futuri, utilizzando residui, impiegando indifferentemente le somme disponibili per l'una o per l'altra categoria di opere, senza che questo impiego incontri il vincolo costituito dalla distribuzione degli stanziamenti nei diversi capitoli di bilancio. Questo sistema è quello normalmente previsto nella legge istitutiva ed in quelle successive (v. ad es. art. 17, legge 6 ottobre 1971, n. 453), mentre solo eccezionalmente talune leggi hanno previsto, sempre nel quadro di uno stanziamento di somme a favore della Cassa per il Mezzogiorno svincolato dall'anno finanziario, la ripartizione delle disponibilità finanziarie nei vari campi di intervento (v. in questo senso art. 4, d.l. 6 marzo 1976, n. 33). Conformemente a tale caratteristica di autonomia e di svincolo dal sistema finanziario e di bilancio dell'amministrazione ordinaria dello Stato, la Cassa non ha un proprio bilancio di previsione, ma un bilancio consuntivo che è sottratto al controllo del Ministero del tesoro. Infatti a norma dell'art. 22 della legge 26 giugno 1965, n. 717, il bilancio stesso è sottoposto al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno che lo presenta annualmente al Parlamento.

Questo sistema legislativo ha un suo puntuale riscontro nella previsione degli organi della Cassa e in particolare dei suoi organi di controllo: la legge infatti, che attribuisce l'amministrazione dell'Istituto ad un solo organo collegiale, il suo Consiglio d'Amministrazione, prevede, come organo di riscontro e di controllo contabile e di legittimità, il collegio dei revisori dei conti. Al di

Ed invero, per « servizio tecnico » deve intendersi ogni attività dell'ufficio, nel suo ambito di competenza; cosicché il limite all'anzidetta discrezionalità sarà soltanto quello indicato nel citato terzo comma dell'art. 4 decreto del 1926: l'impiego dell'autoveicolo per ragioni personali di carattere privato.

L'esame approfondito, infine, caso per caso, sull'eventuale travalicamento di tale limite spetta al giudice di merito, la cui valutazione di fatto è naturalmente insindacabile in questa sede di mera legittimità.

Per questi motivi, visti gli artt. 387 e 531 cod. proc. pen., chiede che la corte voglia respingere il ricorso nei confronti del Romeo e dichiararlo inammissibile nei confronti dei coimputati ».

---

fuori del controllo esercitato da questo Collegio, la Cassa non è soggetta al controllo normalmente esercitato dalla Corte dei conti sulle amministrazioni dello Stato.

\* \* \*

Se queste sono le disposizioni legislative che disciplinano l'attività della Cassa per il Mezzogiorno e dei suoi organi e se sono caratterizzate da una notevole specialità che le differenzia dalla legislazione ordinaria, se è vero che, come si è visto sopra e come risulta dalla documentazione esibita, che il servizio di autotrasporto dei dirigenti e del personale è stato deliberato e disciplinato nella piena ortodossia e rispetto delle norme di legge (artt. 20 e 21, legge 10 agosto 1950, n. 646; 9-17, d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523; art. 6, legge 6 ottobre 1971, n. 853), non può in nessun modo escludersi la liceità e la legittimità degli atti amministrativi posti in essere e dei conseguenti comportamenti del dr. Francesco Coscia.

In particolare non può certo richiamarsi la vigente normativa sul servizio automobilistico per le amministrazioni dello Stato (r.d. 3 aprile 1926, n. 746; d.P.R. 9 novembre 1952, n. 1503; legge 9 aprile 1953, n. 318; legge 26 aprile 1975, n. 132, art. 30), la quale è riferibile, come la lettura dei vari articoli persuade agevolmente, alle amministrazioni ordinarie dello Stato: quelle leggi infatti ed in particolare quella fondamentale del 1926 che approva il regolamento del servizio automobilistico, si riferiscono non solo alle amministrazioni dello Stato ordinarie, ma indicano le autorità alle quali la vettura automobile può essere assegnata e prevedono la determinazione del numero degli autoveicoli da assegnarsi per ciascuna amministrazione per il funzionamento dei servizi tecnici, determinazione che dovrà essere stabilita con decreto del Ministro competente di concerto con il Ministro delle finanze. Le autorità elencate nell'art. 2 di quel decreto sono tutte appartenenti alle amministrazioni ordinarie dello Stato, né le successive disposizioni di legge hanno modificato quel sistema, onde non può non ritenersi che la citata normativa abbia un campo di applicazione limitato e che la Cassa per il Mezzogiorno per la sua autonomia, per la sua specialità e per la particolarità della disciplina prevista, non fosse tenuta all'applicazione delle suindicate leggi.

Si confida pertanto che l'Ecc.ma Procura della Repubblica di Roma ravvisi l'assoluta infondatezza della *notitia criminis* e provveda ai conseguenziali atti di sua competenza.

PAOLO DI TARSIA DI BELMONTE

La corte, considerato che le puntuali argomentazioni del p.g. non possono non essere condivise perché pienamente aderenti ad esatti criteri di ermeneutica interpretativa della normativa che disciplina il servizio automobilistico delle amministrazioni statali, le fa proprie e decide in conformità (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 28 giugno 1979, n. 318 - Pres. Napolitano - Rel. Cuomo - P.M. Santaniello (conf.) - Ric. P.M. in proc. Anfiero.

**Reato - Furto - Circostanze aggravanti - Mezzo fraudolento - Nozione.**

(cod. pen., art. 625, comma primo, n. 2).

**Reato - Truffa - In genere - Truffa negoziale - Fattispecie.**

(cod. pen., art. 640).

*In tema di furto, l'uso del mezzo fraudolento previsto dall'art. 625, n. 2 cod. pen. ricorre ogni qualvolta l'agente ponga in essere una qualsiasi insidia con la quale eluda, sovrasti o elimini la normale vigilanza e custodia della cosa mobile esercitata direttamente dal detentore ovvero anche indirettamente con mezzi destinati a proteggere e conservare il bene nella sua sfera di disponibilità. Non ha giuridica rilevanza il fatto che la insidia sia adoperata prima o dopo l'asportazione materiale della cosa, ma basta che essa si espliciti nel corso dell'azione esecutiva che si conclude col definitivo impossessamento della cosa da parte dell'autore del reato.*

*Commisce il reato di truffa contrattuale colui che consegna il possesso di una autovettura, stipulando un contratto di noleggio in conseguenza dell'uso di artifici e raggiri, e non restituisca alla scadenza l'autovettura stessa (1).*

---

(1) In conformità alla nota decisione delle Sezioni Unite della Cassazione anche in tal caso deve ritenersi che il momento consumativo della truffa decorra dalla data dell'impossessamento e non da quella della stipulazione del contratto (v. in questa *Rassegna*, 1969, I, 369, P. DI TARSIA, *Il momento consumativo del reato di truffa e il reato continuato*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 luglio 1979 - Pres. Vigorita - Rel. De Castello - P.M. D'Agostino (conf.) - Ric. Aloisi ed altri.

**Procedimento penale - Difesa e difensori - Incompatibilità - Difensore unico di più imputati - Interdipendenza di posizioni processuali - Nozione.**

(cod. proc. pen., art. 133)

**Procedimento penale - Difesa e difensori - Incompatibilità - Effetti - Nullità - Decorrenza.**

(cod. proc. pen., artt. 133, 185, comma primo, n. 3).

**Procedimento penale - Difesa e difensori - Di fiducia - Sostituto del difensore - Nozione e funzione.**

(cod. proc. pen., art. 127).

**Procedimento penale - Difesa e difensori - In genere - Nominato dalla parte - Sostituto del difensore - Incompatibilità della difesa - Tempo della sostituzione - Occorre aver riguardo alla posizione del sostituto.**

(cod. proc. pen., artt. 127, 133).

*L'incompatibilità di difesa che non sorge per il solo fatto della pluralità di imputati, né per imputazione di concorso nello stesso reato, né in una diversità di posizioni giuridiche o di interessi o in una divergenza tra le affermazioni di più imputati e neppure per una dichiarazione di un imputato non favorevole ad altro o per una chiamata di correo da parte di chi confessi e accusi di correttezza chi nega; per aversi incompatibilità occorre che sussista, con accertamento da farsi di caso in caso secondo le peculiari circostanze di specie, una situazione di interdipendenza di posizioni processuali, per cui un imputato abbia interesse a sostenere una tesi difensiva che riesca di pregiudizio per altro imputato, cosicché si renda inefficiente la comune difesa, almeno nei confronti di uno degli imputati, essendo impossibile, per il conflitto di posizioni processuali, la prospettazione di tesi difensive tra loro logicamente conciliabili.*

*La incompatibilità di difesa produce i suoi effetti processuali — violazione dell'art. 133 del cod. proc. pen. e conseguente nullità ex art. 185, primo comma n. 3 dello stesso codice — solo dal momento in cui in concreto si è determinata la situazione di interdipendenza e di conflitto tra più imputati idonea a costituire la incompatibilità e non si estende retroattivamente alla precedente fase o al precedente momento processuale in cui tra quegli stessi imputati la situazione di conflitto non sussisteva.*

*Il sostituto del difensore non è un rappresentante del difensore, la cui attività si compie in nome di questi e a questi si riporta, ma è — come lo definisce espressamente la legge — un difensore che sostituisce, in caso di legittimo impedimento, quello già nominato dalla parte limitatamente al tempo in cui si verifica il bisogno della sostituzione, di guisa che lo stesso, nel tempo processuale in cui interviene, è in realtà il vero difensore con pienezza ed autonomia di esercizio di tutti i diritti della difesa e correlativa assunzione di obblighi.*



*Nell'ipotesi in cui, per legittimo impedimento del difensore nominato dalla parte, lo stesso abbia un sostituto, per poter determinare se, per il tempo in cui è avvenuta la sostituzione, si sia o non verificata una situazione di incompatibilità della difesa, occorre aver riguardo alla posizione del sostituto — che abbia nello stesso tempo assistito altro imputato — e non già a quella del difensore nominato (1).*

---

(1) La giurisprudenza della Suprema Corte conferma i criteri restrittivi che vanno applicati in tema di incompatibilità della difesa, che si sono più volte segnalati in questa *Rassegna* (1974, I, 271). V. anche *I giudizi di costituzionalità e il contenzioso dello Stato negli anni 1971-1975*, III, p. 887: « Il conflitto di interessi fra coimputati ».



**PARTE SECONDA**



# QUESTIONI

## L'istruttoria nel processo amministrativo: brevi note ai margini di un progetto di riforma (\*)

(\*) Il materiale utilizzato per la redazione di queste note è quello preparato per la partecipazione al Seminario: « La riforma del processo amministrativo » tenutosi il 19 aprile 1980 presso l'Istituto di diritto pubblico ad iniziativa dell'Università degli Studi di Roma. Ad esso, coordinato dal prof. avv. Mario Nigro, hanno partecipato il consigliere di Stato Pasquale DE LISE, il senatore Antonino MURMURA, il prof. avv. Franco SCOCA e l'autore delle presenti note.

Il processo amministrativo è da tempo sotto accusa: la sua struttura, ormai obsoleta, è stata, di recente, definita da fonte molto autorevole come « asfittica » ed « inadeguata ». Molto opportuna appare, quindi, l'iniziativa riformatrice assunta dal Governo della Repubblica con la presentazione del disegno di legge n. 583 della corrente legislatura (1).

(1) Si riporta, qui di seguito, l'articolato:

Art. 1. — Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme aventi valore di legge ordinaria per la nuova disciplina del processo dinanzi ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato.

Le norme delegate dovranno attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi:

1) realizzare una organica riforma del procedimento giurisdizionale, tenendo presenti gli indirizzi della giurisprudenza e le norme del codice di procedura civile;

2) procedere alla revisione e alla integrazione delle norme sulla giurisdizione del giudice amministrativo. Nella revisione dovranno essere: a) assicurata la protezione delle situazioni giuridiche soggettive di collettività e gruppi tutelati dall'ordinamento giuridico; b) sistemate organicamente le materie devolute alla giurisdizione anche di merito e alla giurisdizione esclusiva, estendendo la giurisdizione esclusiva anche a materie connesse o conseguenti a quelle già devolute al giudice amministrativo; c) esclusa l'applicabilità del regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio amministrativo;

3) disciplinare organicamente il riparto della competenza tra i tribunali amministrativi regionali, tenendo fermo il carattere derogabile della competenza stessa, salvo i casi in cui il carattere funzionale della medesima discenda necessariamente da norme aventi valore di legge costituzionale o dall'oggetto del giudizio;

4) disciplinare sistematicamente: a) gli atti di parte nel giudizio, eliminando le cause di decadenza che non abbiano fondamento in ragioni sostanziali di tutela degli interessi pubblici o privati; b) i provvedimenti del giudice, anche tenendo conto del sistema del codice di procedura civile;

5) realizzare uno svolgimento più rapido del processo ed assicurare che nel corso del medesimo sia esperibile una completa tutela interinale del ricorrente mediante la previsione di una più estesa disciplina delle misure cautelari;

6) assicurare, nel rispetto del principio del contraddittorio, un efficace sistema probatorio, introducendo tutti i mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, salvo quelli che, per la loro natura, non possano essere esperiti nei confronti della pubblica amministrazione, prevedendo che all'ammissione e all'assunzione delle prove provveda di regola un magistrato istruttore e disponendo che la prova testimoniale possa essere ammessa dal collegio nei soli casi in cui i fatti controversi non siano altrimenti dimostrabili;

In effetti, la scarna ed arcaica normativa che tuttora regge il processo amministrativo poteva essere sufficiente quando questo si svolgeva in unico grado ed era volto a decidere quasi esclusivamente azioni di impugnazione.

L'estendersi delle ipotesi di giudizi su rapporti ha determinato una vera e propria crisi di carenza strutturale, superata solo in virtù della duttilità della giurisprudenza amministrativa che, grazie alle sue celebrate virtù pretorie, materiate di fantasia e di rigore giuridico, è riuscita a far rientrare nelle anguste vesti dell'originario processo tutta una nuova materia con esse incongruente (si pensi, ad esempio, al modo in cui è stato superato il problema del termine di decadenza per le azioni aventi ad oggetto il recupero di somme spettanti a pubblici dipendenti).

La generalizzazione del doppio grado, con l'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali, ha determinato, poi, una crisi di tipo « tecnologico », invol-

7) disciplinare compiutamente la sospensione, la interruzione e l'estinzione del giudizio, procedendo, per la interruzione, ad una revisione del sistema vigente, che tenga conto della peculiarità del processo amministrativo;

8) disciplinare organicamente il sistema delle pronunce sul ricorso e il loro contenuto, con particolare riferimento alla indicazione di criteri idonei per l'esecuzione;

9) disciplinare il giudizio in materia di pubblico impiego, in modo da assicurare una più adeguata tutela della posizione del ricorrente, tenendo conto degli orientamenti legislativi in materia di lavoro privato e di processo del lavoro e prevedendo l'attribuzione al giudice amministrativo di poteri di ordinanza per disporre il pagamento di somme prima dell'emanazione della sentenza o la cessazione di comportamenti illegittimi diretti ad impedire o limitare l'esercizio della libertà e dell'attività sindacale nonché del diritto di sciopero;

10) procedere ad una compiuta revisione della vigente normativa in materia di esecuzione della sentenza, in modo da assicurare: a) l'adozione in sede amministrativa di tutte le misure, anche sostitutive, occorrenti per il ripristino e per la reintegrazione della situazione di fatto e di diritto esistente al momento della domanda, salvo che non si sia determinata una situazione che renda incompatibile tale attuazione; b) l'esecuzione in via giurisdizionale della sentenza amministrativa, nei casi in cui l'esecuzione in via amministrativa sia mancata o sia stata incompleta o inadeguata, conferendo al giudice i necessari poteri di intervento ordinatorio e sostitutivo, da esercitarsi anche in fasi ulteriori fino al completo adempimento da parte dell'amministrazione;

11) disciplinare il sistema delle impugnazioni, prevedendone l'applicabilità a tutte le decisioni del giudice di primo grado, anche se rese nei giudizi di ottemperanza;

12) procedere alla revisione della disciplina in materia di revocazione, in modo da adeguarla a quella prevista dal codice di procedura civile e da assicurarne l'esperimento da parte dei controinteressati ai quali sia mancata la notificazione del ricorso;

13) procedere da una sistematica disciplina dell'appello al Consiglio di Stato, in particolare: a) assicurando la tutela dei soggetti controinteressati nel giudizio di primo grado in armonia con la natura del processo amministrativo; b) ponendo il divieto di domande nuove in appello, salvo che non attengano a vizi del procedimento o della sentenza di primo grado; c) disciplinando l'effetto devolutivo dell'appello, in modo che la riemersione dei motivi introdotti in primo grado e respinti o non esaminati da quel giudice sia connessa all'onere di iniziativa, rispettivamente, dell'appellante o dell'appellato, già ricorrenti; d) ammettendo l'effetto traslativo dell'appello; e) ponendo in via generale il divieto di nuove prove testimoniali in appello e prevedendo che, ove occorra, la loro assunzione sia delegata al giudice di primo grado.

Art. 2. — Le norme previste dalla presente legge saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato in Adunanza generale e successivo parere delle Commissioni permanenti affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica in seduta congiunta.

Qualora i pareri previsti nel comma precedente non siano espressi nel termine di quarantacinque giorni dalla data di ricevimento della richiesta, il Governo potrà dare ulteriore corso alla iniziativa.

gendo una problematica processuale ben nota da tempo al giudizio civile ma fino allora priva di interesse per il processo amministrativo, che era, quindi, sfornito del necessario strumentario. La omogeneità dei rapporti di diritto sostanziale tutelati dal giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva con quelli conosciuti dal giudice civile e la esistenza d'un'affinata disciplina del processo civile, ricco di una codificazione ultracentenaria e della correlata elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, hanno fatto sì che le aspirazioni ad una riforma del processo amministrativo si siano incanalate nella direzione di un trapianto integrale o quasi integrale della normativa processual-civilistica.

Su tale linea, appunto, si muove il disegno di legge-delega sopra riportato che, nel suo primo principio direttivo, richiama « gli indirizzi della giurisprudenza e le norme del codice di procedura civile » (codice di procedura civile più volte in seguito espressamente o implicitamente richiamato). Lo stesso dicasi dell'elaborato del Consiglio di Stato (il c.d. « progetto Levi Sandri ») che dovrebbe costituire l'ossatura del provvedimento delegato e che, in particolare per quanto riguarda l'istruttoria, in puntuale applicazione del criterio direttivo n. 6 della delega, rinvia sostanzialmente a tutto l'istrumentario civilistico, con la sola — ovvia — esclusione della confessione e del giuramento, con una qualche cautelosa limitazione alla prova testimoniale (2) e con un sintomatico rinvio al criterio del « prudente apprezzamento » del giudice nella valutazione delle prove.

A tal punto sembra necessario chiedersi se sia esatto concepire il processo amministrativo come struttura unitaria, unitariamente disciplinabile o se, per caso, l'unità della veste esteriore, giustificata all'origine, non contenga, invece, dentro di sé almeno due diverse sostanze, non riducibili ad unica disciplina. Sembra che la seconda risposta, che già si profilava valida sin dal 1923, quando fu attribuita al giudice amministrativo una competenza a giudicare, in via esclusiva, in materia di impiego pubblico, sia oggi l'unica accettabile.

In sede di giurisdizione esclusiva, quanto meno per la massima parte di essa, il giudice è chiamato a decidere un conflitto tra posizioni omogenee, uguali e di segno contrario, sì che la parte resistente meglio potrebbe qualificarsi parte convenuta, in perfetta analogia con quanto avviene nel processo civile. In tale tipo di giudizio, opportunamente esteso dalla legge istitutiva dei Tribunali amministrativi regionali alla materia delle concessioni e che sarebbe forse opportuno estendere anche ad altre materie, quali l'esproprio per pubblica utilità, ampliando altresì i poteri decisori del giudice, la omogeneità delle controversie giudicabili con quelle oggetto del giudizio civile giustifica — ed anzi richiede — una estensione della normativa contenuta nel relativo codice di procedura. Nell'un caso come nell'altro si tratta, infatti, di applicare norme di relazione e la sporadica applicazione di norme di azione da parte del giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva non appare effettivamente molto diversa da una qualsiasi disapplicazione *incidenter tantum* operata dal giudice ordinario. Una tale estensione delle regole e delle garanzie del processo civile appare, in questi casi, oltretutto, necessaria per evitare una disparità di trattamento di dubbia costituzionalità in danno dei dipendenti pubblici rispetto a quelli privati, disparità tanto più grave se si considera che la linea di tendenza evolutiva tende a ridurre sempre più le differenze tra le due categorie di prestatori di lavoro, in quanto, se, da un lato, il rapporto privato appare sempre più presidiato da garanzie di tipo squisitamente pubblicistico (si pensi alla « giusta causa », al nuovo rito del lavoro, allo Statuto dei lavoratori), dall'altro comincia a sfumarsi il momento autoritativo nella regolamentazione del rapporto

---

(2) Già contenuta nel progetto Roehrsen-Guicciardi del 1964.

di impiego pubblico, che si è andata « contrattualizzando » (3). Non a caso tra le proposte di riforma del processo amministrativo ve ne è anche una che prevede, in materia di pubblico impiego, una estensione al giudice amministrativo di tutti i poteri attribuiti al Pretore-giudice del lavoro. La estensione di tutta la normativa processual-civilistica al giudizio amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva, ivi compresa la normativa sulla istruzione probatoria (che costituisce oggetto specifico delle presenti notazioni), appare, dunque, quanto mai opportuna.

Lo stesso non sembra, però, potersi affermare per quanto riguarda quel ben diverso tipo di processo con cui si esercita la giurisdizione generale di legittimità, almeno fino a quando questa resterà strutturata come giudizio di impugnazione ed in ordine al quale sembra doveroso chiedersi se l'attuale sistema istruttorio sia veramente inadeguato. Indubbiamente, l'attuale normativa sull'istruttoria probatoria è estremamente scarna, tanto scarna da risolversi in un unico articolo di legge e che risale, per di più, al 1889. Alludo all'art. 44, primo comma, dell'attuale testo unico sul Consiglio di Stato, il quale prevede una istruttoria meramente documentale e solo in via eccezionale una sua integrazione mediante richiesta all'amministrazione di « nuovi schiarimenti e documenti », ovvero ordini « all'amministrazione medesima di fare nuove verificazioni ». Rispetto a tale norma fondamentale, non aggiungono alcunché di sostanziale né la previsione dell'ammissibilità di « qualunque altro mezzo istruttorio » nei giudizi di merito, sancita dal comma successivo, in quanto tali giudizi rappresentano rarissime ipotesi, di importanza assolutamente marginale, né le norme di cui agli articoli 26 e seguenti del regolamento di procedura del Consiglio di Stato, che disciplinano non i mezzi di prova ma le modalità della loro assunzione, né, infine, la legge istitutiva dei Tribunali Amministrativi Regionali che ha, in materia, soltanto sancito un modesto ampliamento dei poteri istruttori del Presidente negli artt. 21 e 23 (non sembra, infatti, che la quanto mai opportuna abrogazione dell'onere di deposito di copia dell'atto impugnato da parte del ricorrente possa considerarsi ricompresa nella materia dell'istruzione probatoria, né sembra che l'art. 16 della legge 28 gennaio 1977, n. 90, che introduce la perizia come strumento di prova in alcuni processi amministrativi, possa considerarsi innovazione di portata generale rispetto a quell'unico art. 44 del testo unico che rappresenta tuttora l'alfa e l'omega normativo dell'istruttoria nel processo amministrativo).

Sta di fatto, però, che la giurisprudenza, con quella fantasia e con quel rigore di cui si è detto, ha elaborato, intorno a questa scarna ed arcaica norma, tutto un sistema che sembra assai più congruente con il processo in cui deve inserirsi di quanto non possa essere un integrale e brutale trapianto del sistema probatorio civilistico.

Non bisogna, infatti, dimenticare che l'istruttoria, in ogni giudizio, costituisce il « punto di contatto del diritto processuale con il diritto sostanziale... il momento nel quale il diritto sostanziale incide sulla struttura ed essenza stessa del processo » (4). Tanto vero che le norme sul sistema istruttorio non sono norme di diritto procedurale, ma norme di diritto sostanziale (5). Non a caso la prova è stata definita come « complemento del fatto nella fattispecie » (6) e non per caso il sistema istruttorio civile è disciplinato nella sua

(3) M. NIGRO, *Trasformazioni dell'amministrazione e tutela giurisdizionale differenziata*, in *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1.

(4) F. SATTI, *Principi di giustizia amministrativa*, ed. 1978, 233.

(5) V. ANDRIOLI, *Prova*, voce del *Nss. Dig. It.*

(6) F. SANTORO-PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, ed. 1957, 272.



fase statica dal codice civile e non da quello di procedura, in quanto quest'ultimo contempla solo il momento dinamico dello svolgimento delle prove nel processo (7).

Il processo civile nasce e vive come strumento creato per comporre il conflitto tra due private autonomie, padrone e responsabili esclusive della situazione di diritto. Tutt'altra struttura ha, invece, il processo amministrativo, che tutt'oggi, nonostante ogni ammirevole sforzo di rinnovamento dottrinario, risulta ancorato allo schema del giudizio di impugnazione di un atto come sua spina dorsale (8).

Si è parlato in proposito e, vorrei dire, molto puntualmente, di una « sostanziale ambiguità » (9) del processo amministrativo, tuttora oscillante tra quella natura di giurisdizione di diritto obiettivo che gli deriva dalle sue origini non giurisdizionali e la natura sostanziale delle posizioni in esso tutelate che tende, invece, a configurarlo come processo di parti. Una tale contraddittorietà è stata, d'altronde, sanzionata dal Costituente, che ha garantito, da un lato, l'interesse legittimo come posizione sostanziale nell'art. 24 della Costituzione; ha confermato, dall'altro, la natura del giudizio amministrativo come giudizio di impugnazione di un atto nell'art. 113. L'interesse legittimo, d'altronde, sembra esaurire la sua dimensione di posizione sostanziale nel momento di accesso alla giurisdizione, il cui esercizio si conclude non già con il suo riconoscimento o disconoscimento come bene della vita, ma con l'annullamento di un atto (anche) nel pubblico interesse o con il rigetto del ricorso. D'altronde le posizioni contrapposte del ricorrente e del resistente non sono simmetriche: all'esistenza di un interesse sostanziale *ex parte actoris*, non corrisponde una analoga posizione *ex parte rei*, in quanto l'amministrazione non è portatrice di un interesse analogo e di segno contrario, ma è titolare di una astratta legittimazione a resistere. Una astratta legittimazione che potrebbe tradursi nella formula: interesse alla conservazione dell'atto. Il che, a ben vedere, significa che l'amministrazione resistente non deduce in giudizio null'altro che la presunzione di legittimità dell'atto amministrativo. Volendo semplificare con una figurazione che non aspira, certo, ad alcun rigore dottrinario e che risponde solo ad una schematizzazione, potrebbe dirsi che la posizione del difensore dell'amministrazione resistente nel processo amministrativo è, per qualche verso, speculare a quella del pubblico ministero nel processo penale. Così come il pubblico ministero deduce sempre immanentemente in giudizio la pretesa punitiva dello Stato, anche quando contingentemente conclude per l'assoluzione dell'imputato — si che le sue conclusioni non vincolano il giudice — così il difensore dell'amministrazione deduce sempre in giudizio la legittimità dell'atto impugnato e lo potremmo definire, in questo senso, ed in contrapposto al titolare dell'azione penale, come titolare dell'« eccezione amministrativa ».

Tale essendo la realtà del processo amministrativo, se ne può accettare la qualificazione come processo di parti o processo accusatorio, così come viene comunemente definito, solo nei limiti in cui con tale definizione si intenda

---

(7) S. SATTA, *Diritto processuale civile*, VI ed., 153.

Cfr. anche relazione al disegno di legge di iniziativa parlamentare Salomone ed altri 27 luglio 1978, n. 2361 - VII legislatura - in *Atti parlamentari della Camera*, in corso di ripresentazione nell'attuale legislatura con il n. 1243.

(8) M. NIGRO, *Linee di una riforma necessaria e possibile del processo amministrativo*, in *Riv. dir. proc.*, 1978, 249.

(9) M. NIGRO, *Il giudice amministrativo oggi*, in *Foro it.*, 1978, V, 161 ss. e *Problemi veri e falsi della giustizia amministrativa dopo la legge sui Tribunali regionali*, in *Riv. Trim. dir. pubblico*, 1972, 1815.

la necessità di una piena attuazione del principio del contraddittorio, volta ad assicurare un'assoluta garanzia di difesa. Oltre tali limiti la qualificazione definitoria sembra divenire incongruente con la struttura del processo, della cui « ambiguità » si è già detto. Si tratta di un'ambiguità che si riflette, ovviamente, sul sistema istruttorio, che appare essere divenuto, nella prassi, cosa assai diversa da quella descritta dalla dottrina tradizionale. Quest'ultima parla di un sistema istruttorio dispositivo assai simile a quello del processo civile e che da quello differisce soltanto perché realizzato con « metodo acquisitivo », e cioè con l'intervento integrativo del giudice, sì che nel processo amministrativo non può parlarsi di un onere della prova, ma di un « onere del principio di prova » (10). Se così fosse, non v'è dubbio che le norme sull'istruttoria sarebbero inadeguate a dare piena garanzia di difesa al ricorrente. Ora, però, c'è da chiedersi se la prassi non si sia allontanata dalla teoria: se il metodo « acquisitivo » non sia, in realtà, divenuto inquisitivo, se tale metodo non ridondi in sistema e se tale sistema non sia, per caso, il più congruente con il principio del libero convincimento del giudice adottato come regola di giudizio (11). Mi sembra che sia stata colta molto bene la realtà del nostro processo amministrativo quando, analizzandosene proprio l'istruttoria, si è riconosciuta in esso una miscela di elementi dispositivi e di elementi inquisitori, ma con una tale prevalenza dei secondi sui primi da dover quasi dubitare che di miscela o di combinazione si potesse parlare (12). Da una pur sommaria disamina dei repertori di giurisprudenza, si può osservare, infatti, che, innanzitutto, il giudice amministrativo si riserva la facoltà di scegliere la parte a cui addossare l'onere della prova. Non solo, ma, ciò fatto, si riserva di trarre liberamente argomento di prova del mancato assolvimento dell'onere (13). Il che significa che quella che nel processo civile è la principale regola di giudizio (art. 2697 cod. civ.), non solo non costituisce regola di giudizio nel processo amministrativo, ma viene utilizzata nel suo momento funzionale come strumento di libero convincimento. La differenza non potrebbe essere più netta e decisa. Facendo un passo avanti, sembra necessario osservare, poi, come non sembri esatto individuare un onere di principio di prova e che sembrerebbe, invece, più esatto riconoscere nel processo amministrativo un mero onere di allegazione di fatti verisimiglianti o « storicamente attendibili » (14).

A tal punto non resta che concludere osservando che il cosiddetto onere del principio di prova si risolve in un onere di corretta formulazione dei motivi (15) con commissione al giudice amministrativo di un potere inquisitorio per l'accertamento dei fatti, sia pure attraverso un istrumentario ben delimitato.

A questo si aggiunga che, operando un vero e proprio « ampliamento ortopedico » dell'art. 44 del testo unico sul Consiglio di Stato, la giurisprudenza amministrativa ha dilatato la portata della norma, ammettendo come principi di prova atti notori, perizie giurate, ecc. ed avvalendosi, per le verificazioni, di organi sovraordinati rispetto a quello chiamato in giudizio e di amministrazioni diverse rispetto a quelle resistenti. Un tale sistema combinato con

(10) Per tutti, cfr. F. BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, ed. 1953; A.M. SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato*, ed. 1963.

(11) Cons. Giust. amm.va reg. sic., 29 aprile 1960, n. 203.

(12) M. NIGRO, *Il giudice amministrativo « signore della prova »*, in *Foro it.*, 1967, V, 9.

(13) Per tutti: T.A.R. Veneto, 3 luglio 1975, n. 311.

(14) CANNADA-BARTOLI, *Processo amministrativo*, voce del *Novissimo Digesto*.

(15) Cfr. Cons. Stato, VI, 13 luglio 1954, n. 577.

la peculiare sensibilità acquisita dal giudice amministrativo nel corso di una attività secolare, sembra perfettamente omogeneo con il tipo di processo in cui si inserisce e soprattutto con il tipo di diritto sostantivo da amministrare.

D'altra parte, il sistema istruttorio vigente appare sicuramente sufficiente nelle sue dimensioni ampliate dalla giurisprudenza per tutti i casi in cui l'impugnazione si fonda sui motivi della incompetenza e della violazione di legge. Dei dubbi potrebbero sorgere soltanto quando fosse denunziato un vizio di eccesso di potere sintomatizzato da elementi extracartolari o quando debba ricostruirsi la data precisa di certi accadimenti (quale, ad esempio, l'inizio di una costruzione).

Dubbi dominati, comunque, dall'incertezza di fondo sulla compatibilità logica del principio di separazione dei poteri (o di quanto ne rimane) con l'affidamento al giudice — in sede di sindacato dell'atto — di strumenti di accertamento della realtà diversi da quelli utilizzati (o utilizzabili) dall'amministrazione nel procedimento che a quell'atto ha condotto (16).

Sembra, però, che ogni perplessità possa essere fugata se si interpreta correttamente la natura di quel peculiare strumento che è la verifica prevista dal più volte citato art. 44. La locuzione «verificazione», come già insegnava Vittorio Emanuele Orlando (17), deve, infatti, intendersi come comprensiva di tutti i mezzi di prova astrattamente ipotizzabili sul piano logico: accessi, ispezioni, esperimenti, perizie, testimonianze, ecc. Storicamente, la norma nacque in un momento in cui il processo dinanzi al Consiglio di Stato veniva considerato nulla più che la prosecuzione del procedimento amministrativo: in rapporto, con esso, quasi strumentale. Era, dunque, perfettamente naturale che l'affare, in caso di insufficiente istruzione, tornasse dinanzi all'Amministrazione per una integrazione. E fin troppo ovvio che in tali termini una simile disciplina sarebbe, oggi, inaccettabile. Ma le norme, si sa, non sono immobili: vivono e mutano con la giurisprudenza, che le trasforma, giorno dopo giorno. Oggi, dopo quasi un secolo di evoluzione, il rapporto di famulatività fra l'Amministrazione ed il suo giudice si è invertito: non è più il secondo a costituire strumentale prolungamento della prima, ma la prima a fungere da «braccio secolare» del secondo che, per sindacarne gli atti, la utilizza non già come parte, ma come vero e proprio «ausiliare», commettendo l'incarico ad organi sovraordinati o ad amministrazioni diverse da quella in causa.

Il vecchio sistema istruttorio, con il comprensivo schema delle verificazioni, oltre che presentarsi come perfettamente congruente con il riparto delle competenze tra amministrazione e giurisdizione, consente, dunque, al giudice amministrativo una ricerca della «verità reale» perfettamente analoga a quella del più ricco sistema probatorio: certo, manca il momento garantistico della giurisdizione (mancato giuramento dei testimoni (18) o degli esperti, verbalizzazioni non fidefacienti, ecc.). Ma l'inconveniente appare bilanciato da una serie cospicua di «controgaranzie», quali l'alterità dell'organo verificante rispetto a quello parte in causa, il timore reverenziale dell'amministrazione nei confronti del giudice amministrativo, il controllo delle parti, che assistono in contraddittorio alle attività di verifica, ed infine il controllo del giudice, «signore della prova» (19), che ha ben dimostrato di saper leggere fra le righe di ogni documento.

(16) Cons. Stato, IV, 21 giugno 1961, n. 359.

(17) Cit. in F. Satta, *op. cit.*, 248.

(18) Cons. Stato, V, 5 maggio 1942, n. 295.

(19) M. Nigro, *Il giudice*, cit.

Tirando le fila del discorso fin qui svolto, si possono formulare due conclusioni.

La prima è che nel processo amministrativo di impugnazione, l'attuale sistema probatorio — magari integrato da ulteriori aperture giurisprudenziali — sembra tuttora valido e perfettamente in linea con il tipo di processo in cui si inserisce e con il tipo di diritto sostantivo da applicare.

Sicuramente molto più congruente, in ogni caso, del sistema processual-civilistico che, trapiantato *sic simpliciter* nel processo amministrativo, provocherebbe, in tempi più o meno lunghi, proprio per quelle necessarie interconnessioni fra diritto sostanziale e diritto processuale cui si accennava, dei veri e propri sconvolgimenti, e molto probabilmente la crisi definitiva dell'interesse legittimo come categoria giuridica.

Non che la cosa sarebbe di per sé un gran male, in quanto nulla impone che vada garantita l'intangibilità del concetto di interesse legittimo, altre volte definito « categoria astrusa e non commestibile oltr'Alpe ». Sta di fatto, però, che su di esso si è affinata una tradizione dottrinarie e giurisprudenziale il cui abbandono comporterebbe, accanto alla sicura rinuncia all'utilizzazione di un patrimonio di esperienza, un non altrettanto sicuro vantaggio sul piano della certezza del diritto in materia di riparto delle competenze, come dimostrano esperienze straniere anche recenti. D'altronde, una normativa sulla procedura non è certo la sede più adatta per l'introduzione di principi innovatori di una tale portata sul piano del diritto sostantivo.

La seconda conclusione cui sembra di poter giungere parte dalla constatazione che l'attuale assetto del processo amministrativo riposa su di un diritto di formazione schiettamente giurisprudenziale, costruito su poche norme scritte: sistema di tipo anglosassone che ha come presupposto la piena fiducia nel giudice. Una fiducia, bisogna dire, pienamente meritata perché il giudice amministrativo italiano è sicuramente un buon giudice ed ha sempre dimostrato grande sensibilità nella ricerca della realtà sottesa dagli atti sottoposti al suo esame per la realizzazione di una giustizia sostanziale.

L'introduzione di normative analitiche ed articolate sulla prova diminuirebbe enormemente il margine di libertà del magistrato, inciderebbe sulla formazione del suo convincimento, che non sarebbe più libero, ma astretto da regole fisse di assolvimento di oneri e di rispetto di risultanze a valore più o meno vincolante.

La proposta riforma dell'istruttoria dovrebbe quindi, essere forse più meditata di quanto non sia finora stata: nelle prospettive attuali il rischio che si corre è quello di rinunciare sicuramente ad un buon giudice senza avere la certezza di ottenere, in contropartita, una legge altrettanto buona.

IGNAZIO FRANCESCO CARAMAZZA

# LEGISLAZIONE

---

## I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**d.l. 18 novembre 1966, n. 976 (modif. da legge 23 dicembre 1966, n. 1142)** nella parte in cui per l'applicazione dell'addizionale ai contributi di miglioria, fa riferimento all'anno di esazione dei contributi stessi o di un loro rateo.

Sentenza 22 aprile 1980, n. 54, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.l. 27 giugno 1967, n. 460 art. 3, comma primo (conv. con modif. in legge 28 luglio 1967, n. 628) a)** sulla parte in cui non riconosce al locatore il diritto di provare la diversa composizione della famiglia anagrafica del conduttore o subconduttore rispetto a quella risultante dai registri anagrafici; *b)* nonché nella parte in cui non attribuisce rilevanza alle variazioni eventualmente sopravvenute nella composizione della famiglia anagrafica del conduttore o subconduttore dopo il 1° gennaio 1967, fino al definitivo arretramento in sede di merito delle condizioni giustificative del vincolo.

Sentenza 22 aprile 1980, n. 56, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.l. 11 dicembre 1967, n. 1132 (conv. in legge 7 febbraio 1978, n. 27)** nella parte in cui si riferisce, per l'applicazione dell'addizionale, ai contributi di miglioria.

Sentenza 22 aprile 1980, n. 54, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 26 novembre 1969, n. 833, art. 4, comma sesto**, in quanto, ricorrendo l'ipotesi di clausola risolutiva espressa, non consente al giudice di tener conto, ai fini del diniego del rilascio dell'immobile locato, e con gli stessi poteri di valutazione esercitabili per la concessione del termine di grazia, del pagamento integrale delle pigioni scadute, effettuato dal conduttore nel corso del giudizio.

Sentenza 25 marzo 1980, n. 34, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 26 novembre 1969, n. 833, art. 7, quarto comma (modif. da d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 56, conv. in legge 18 dicembre 1970, n. 1034)** nella parte in cui non riconosce al lavoratore il diritto di provare che il conduttore o subconduttore gode di un reddito superiore a quello risultante dall'iscrizione nei ruoli dell'imposta complementare per l'anno 1979.

Sentenza 22 aprile 1980, n. 56, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 28 ottobre 1970, n. 801, artt. 6 e 9** nella parte in cui si riferisce, per l'applicazione dell'addizionale, ai contributi di miglioria.

Sentenza 22 aprile 1980, n. 54, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 9 ottobre 1971, n. 852, art. 4, n. 1** in quanto non esclude i redditi di lavoro autonomo, che non siano assimilabili ai redditi d'impresa, dall'imposta locale sui redditi.

Sentenza 26 marzo 1980, n. 42, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1, secondo comma** in quanto non esclude i redditi di lavoro autonomo, che non siano assimilabili ai redditi d'impresa, dall'imposta locale sui redditi.

Sentenza 26 marzo 1980, n. 42, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 5, 59, n. 1, 65** nella parte in cui esclude il diritto di recesso per necessità del locatore dai contratti in corso alla data 30 luglio 1978 e non soggetti a proroga.

Sentenza 27 febbraio 1980, n. 22, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

## II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**Codice civile, art. 1284, primo comma** (artt. 3 e 47 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 60, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**codice di procedura civile, art. 415 e 416** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 62, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**codice di procedura civile, artt. 415 e 416** (artt. 3, secondo comma, e 24 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 61, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**codice di procedura civile, art. 416** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 65, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**codice di procedura civile, art. 421, quarto comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 64, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**codice di procedura civile, art. 431, terzo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 63, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**codice penale, art. 341** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 51, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 1, comma quarto, parte prima** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 45, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 7, comma primo nel testo di cui all'art. 1-quinquies della legge 31 luglio 1975, n. 363** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 46, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 7, comma secondo, nel testo di cui all'art. 1-quinquies della legge 31 luglio 1975, n. 363** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 44, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 8, comma secondo** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 48, *G.U.* 23 aprile 1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 10, n. 1** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 47, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 20, artt. 2, primo, secondo e terzo comma, 5 e 6, primo comma (modif. da legge 11 luglio 1956, n. 734)** (artt. 3, 36, primo comma, e 38, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 13 marzo 1980, n. 26, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**legge 15 febbraio 1958, n. 46, art. 11, comma secondo (modif. da legge 28 aprile 1967, n. 264 e da legge 14 maggio 1969, n. 252, art. 1)** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 55, *G.U.* 22 aprile 1980, n. 118.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, terzo comma (modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5)** (artt. 3, 24, 27, primo e terzo comma, 101 e 102 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 50, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 26 novembre 1969, n. 833, art. 1** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 56 (conv. in legge 18 dicembre 1970, n. 1034)** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 4 agosto 1973, n. 495, art. 1** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 22 dicembre 1973, n. 841, art. 1** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 81, comma terzo** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 55, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 12 agosto 1974, n. 351, art. 1** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 12 agosto 1974, n. 351, art. 1-bis** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 33, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 12 agosto 1974, n. 351, art. 2-bis, comma primo, parte prima** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 45, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112).

**legge 31 luglio 1975, n. 363, art. 1 e 1-bis** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 31 luglio 1975, n. 363, art. 1-ter** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 33, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**d.l. 13 maggio 1976, n. 228, art. 1** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 22 maggio 1976, n. 349, art. 1** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 33, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 4 febbraio 1977, n. 21, art. 1, terzo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 43, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 21 febbraio 1977, n. 28, art. 1** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 33, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 8 agosto 1977, n. 510, art. 1** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 33, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 59, n. 1 e 61** (artt. 42 e 47 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 58, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.



**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 30 e 46** (artt. 3, primo e secondo comma, e 24 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 57, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 34 e 57** (artt. 3, 35, 36, 41, 42 e 47 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 36.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 58** (art. 42 della Costituzione).

Sentenza 25 marzo 1980, n. 32, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 61** (artt. 3, 42 e 47 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 58, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 3 agosto 1978, n. 405, art. 2, lettera c) n. 1** (artt. 3 e 79 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 49, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 1, lettera c) n. 1** (artt. 3 e 79 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 49, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2 lettera a)** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 aprile 1980, n. 58, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, lettera c)** (artt. 3 e 79 della Costituzione).

Sentenza 14 aprile 1980, n. 49, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**Codice civile, art. 314/4 primo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Palermo, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 64/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**codice civile, artt. 2096 e 2120** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 4 gennaio 1980, n. 107, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**codice civile art. 2675** (artt. 3, 28, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanze 5 febbraio 1979, n. 83/1980, *G.U.* 5 aprile 1980, n. 98.

**codice civile, artt. 2952 e 2942** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello dell'Aquila, ordinanza 23 ottobre 1979, n. 93/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**codice di procedura civile, art. 51** (art. 3, comma primo, della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 21 novembre 1979, n. 16/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**codice di procedura civile, art. 246** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Bergamo, ordinanza 25 ottobre 1979, n. 84/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**codice di procedura civile, art. 545** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Reggio-Emilia, ordinanza 14 dicembre 1979, n. 43/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**codice penale, art. 164, ultimo comma [modif. da legge 7 giugno 1974, n. 220, art. 121]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 14 novembre 1979, n. 36/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**codice penale, artt. 204 e 222, p.p.** (artt. 3 e 13, comma secondo, della costituzione).

Tribunale di Como, ordinanza 16 novembre 1979, n. 68/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**codice penale, art. 341** (art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Pietrasanta, ordinanza 27 settembre 1979, n. 985, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**codice penale, artt. 357, 358 e 314** (artt. 3 e 47 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 30 gennaio 1980, n. 231, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 83.

**codice penale, art. 523** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 25 ottobre 1979, n. 4/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**codice penale, art. 584** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'assise di Cagliari, ordinanza 13 novembre 1979, n. 17/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

Corte d'assise d'appello di Cagliari, ordinanza 11 dicembre 1979, n. 82/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**codice penale, art. 688** (artt. 3 e 32 della Costituzione.)

Pretore di Viadana, ordinanza 25 ottobre 1979, n. 26/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**codice di procedura penale, artt. 18, 45, n. 4 e 46** (artt. 25, primo comma, 101, secondo comma e 107, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Pietrasanta, ordinanza 7 novembre 1979, n. 984, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**codice di procedura penale, art. 513, n. 2** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 17 luglio 1979, n. 44/1980, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**codice di procedura penale, art. 513, n. 2** (artt. 3, comma primo, e 24 comma secondo, della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 20 aprile 1979, n. 1013, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**codice penale militare di pace, art. 58, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**codice penale militare di pace, art. 186, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 31 ottobre 1979, n. 15/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**codice penale militare di pace, art. 264** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Roma, sezione autonoma di Cagliari, ordinanza 16 ottobre 1979, n. 987, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

Tribunale militare territoriale di Palermo, ordinanza 19 ottobre 1979, n. 1024, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Tribunale di Genova, ordinanza 2 ottobre 1979, n. 55/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**codice penale militare di pace, art. 309** (art. 13, terzo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 24 ottobre 1979, n. 12/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**r.d. 22 dicembre 1972, n. 1210-sexies, art. 78** (artt. 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 19 ottobre 1923, n. 2616, art. 16** (artt. 101, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n.11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 30 dicembre 1923, n. 2903, art. 29** (artt. 101, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 66, prima parte** (art. 53, primo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 26 maggio 1979, n. 63/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 29, n. 1 e 39** (artt. 3, 34, commi primo e secondo, e 25, primo comma, della Costituzione).

Corte di Cassazione, sezioni unite, ordinanze (tre) 29 gennaio e 22 marzo 1979, nn. 104, 105 e 106/1980, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**Concordato 11 febbraio 1929 tra Santa Sede e Stato Italiano, art. 34, commi quarto, quinto e sesto [impresso con legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 1] (artt. 2, 3, 7, 24, 25; 101 e 102 della Costituzione).**

Corte d'Appello di Milano, ordinanza 18 maggio 1979, n. 1025, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**r.d.l. 26 gennaio 1931, n. 122, art. 12 [conv. in legge 18 giugno 1931, n. 919] (artt. 101, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione).**

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d.l. 3 marzo 1938, n. 680, art. 5, lettera d)** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione III giurisdizionale, ordinanza 4 luglio 1977, n. 940/1979, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, art. 9, comma secondo** (art. 108, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, art. 15** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 9 settembre 1941, n. 1022, art. 50, secondo comma** (artt. 101, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 99, quinto comma** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 7 febbraio 1979, n. 62/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**r.d. 30 marzo 1942, n. 327, art. 1104** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 13 novembre 1979, n. 110/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**legge 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 41 e 17** (artt. 3, 9 e 112 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 23 ottobre 1979, n. 1018, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.l. 8 marzo 1945, n. 90, art. 12, primo comma, primo inciso** (art. 53, primo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 26 maggio 1979, n. 63/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 4 maggio 1951, n. 570, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Padova, ordinanza 30 ottobre 1979, n. 11/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 2 luglio 1952, n. 703, art. 39** (artt. 70 e 72 della Costituzione).

Corte d'appello di Milano, ordinanza 13 novembre 1979, n. 96/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**legge 19 marzo 1955, n. 160, artt. 9 e 15** (artt. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ordinanza 20 febbraio 1979, n. 996, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**d.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, art. 10** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 3 dicembre 1979, n. 77/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 1° dicembre 1956, n. 1426, artt. 2, 3, 4** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Piedimonte Matese, ordinanza 21 agosto 1979, n. 33/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**legge 1° dicembre 1956, n. 1426, artt. 3 e 4** (artt. 3, primo comma, 53, primo comma e 108, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Piacenza, ordinanza 17 novembre 1979, n. 2/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 1, n. 5** (art. 16 della Costituzione).

Pretore di Codroipo, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 67/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 2** (art. 16 della Costituzione).

Pretore di Latisana, ordinanza 27 novembre 1979, n. 1/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Pretore di Legnano, ordinanze (due) 3 e 6 dicembre 1979, nn. 47 e 48/1980, *G.U.* 29 marzo 1980, n. 85.

**d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 119** (artt. 36, comma terzo, 53, comma primo, e 3, comma primo, della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 30 novembre 1979, n. 70/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 20 febbraio 1958, n. 75, artt. 3, nn. 5 e 8, e 4, n. 2** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 25 ottobre 1979, n. 4/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 24 marzo 1958, n. 195, art. 40** (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 10 ottobre 1979, n. 65/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 2 aprile 1958, n. 339, artt. 1 e 14** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 5 novembre 1979, n. 25/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, artt. 82, primo comma, e 91, comma tredicesimo, n. 2 [modif. da legge 9 luglio 1967, n. 572, art. 21]** (art. 3 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso il Tribunale di Frosinone, ordinanza 9 gennaio 1980, n. 100, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 51]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Salò, ordinanza 2 febbraio 1979, n. 1017, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Pretore di Roma, ordinanze (due) 29 settembre 1979, nn. 1026 e 1027, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Pretore di San Severo, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 131/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

Pretore di Gubbio, ordinanza 7 dicembre 1979, n. 78/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

Pretore di Bressanone, ordinanza 23 novembre 1979, n. 188/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

Pretore di Bressanone, ordinanza 21 dicembre 1979, n. 189/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 51]** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Tolmezzo, ordinanza 15 gennaio 1980, n. 163, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313]** (artt. 3 e 101 della Costituzione).

Pretore di Cammarata, ordinanza 18 ottobre 1979, n. 20/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

Pretore di Cammarata, ordinanza 11 ottobre 1979, n. 21/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

Pretore di Cercara Friddi, ordinanza 5 ottobre 1979, n. 23/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

Pretore di Cammarata, ordinanza 8 novembre 1979, n. 142/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, terzo comma [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 51]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Venafro, ordinanza 26 novembre 1979, n. 22/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

Pretore di Taranto, ordinanza 27 novembre 1979, n. 71/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, terzo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di CLES, ordinanze (cinque) 23 novembre 1979, nn. 6, 7, 8, 9, 10/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, comma terzo, quarta ipotesi [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 51]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Grosseto, ordinanza 25 giugno 1979, n. 86/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121, comma terzo e quarto** (artt. 3 e 102 della Costituzione).

Pretore di Empoli, ordinanza 29 gennaio 1980, n. 257, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**d.P.R. 16 marzo 1960, n. 570, art. 15, n. 3** (artt. 3 e 51 della Costituzione).

Tribunale di Isernia, ordinanza 7 novembre 1979, n. 999, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lettera a)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 7 novembre 1979, n. 27/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lettera a)** (artt. 3 e 38, comma secondo, della Costituzione).

Pretore di Pisa, ordinanza 15 novembre 1979, n. 38/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13, quarto e quinto comma** (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 18 ottobre 1979, n. 989, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**d.P.R. 12 febbraio 1965 n. 162 art. 76** (artt. 3, 11 e 41 della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 18 gennaio 1980, n. 113, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76** (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Corte d'appello di Lecce, ordinanza 16 ottobre 1979, n. 992, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1114, art. 3 e all. 4** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Perugia, ordinanza 14 novembre 1979, n. 39/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Macerata, ordinanza 13 novembre 1979, n. 30/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3** (artt. 3, 38 e 24 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 25 gennaio 1979, n. 87/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112, secondo comma** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 15 novembre 1979, n. 90/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 145** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale dell'Aquila, ordinanza 19 settembre 1979, n. 42/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 145, primo comma, punto A) [modif. da legge 27 dicembre 1975, n. 7801** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Vercelli, ordinanze (due) 12 gennaio 1979, nn. 31 e 32/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 6, comma secondo** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 30 giugno 1979, n. 88/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.



**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 28** (artt. 3, 34, commi primo e secondo, e 25, primo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanze (tre) 29 gennaio e 22 marzo 1979, nn. 104, 105 e 106/1980, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10, n. 4** (art. 97, primo e secondo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 75/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16** (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Potenza, ordinanza 4 dicembre 1979, n. 61/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 16 e 20** (artt. 3, 42 e 43 della Costituzione).

Corte d'appello di Genova, ordinanza 13 luglio 1979, n. 1022, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, 19 e 21** (artt. 3, 34, commi primo e secondo, e 25, primo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanze (tre) 29 gennaio e 22 marzo 1979, nn. 104, 105 e 106/1980, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.P.R. 26 settembre 1972, n. 643, artt. 2 e 6** (art. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Mondovì, ordinanza 6 luglio 1979, n. 176/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge reg. Emilia-Romagna 11 ottobre 1972, n. 9, art. 4** (artt. 117 e 123 della Costituzione e art. 25 dello statuto regionale dell'Emilia-Romagna).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 20 dicembre 1978, n. 28/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**Legge reg. Emilia-Romagna 11 ottobre 1972, n. 9, art. 4, secondo comma** (artt. 117, 118, terzo comma, 121, 123 della Costituzione e 25, 57 dello statuto regionale dell'Emilia-Romagna).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 8 novembre 1978, n. 29/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 8 novembre 1978, n. 35/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 art. 43** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Trento, ordinanza 22 ottobre 1979, n. 34/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636** (art. 97, primo e secondo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 75/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 39** (artt. 24, primo comma, e 113, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Prato, ordinanza 29 ottobre 1979, n. 995, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6** (art. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 11 maggio 1979, n. 177/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 25 maggio 1979, n. 180/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 25 maggio 1979, n. 181/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 25 maggio 1979, n. 182/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**d.F.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6, 14 e 15** (artt. 3, 53 e 42 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 4 aprile 1979, n. 982, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge 15 dicembre 1972 n. 772, art. 11** (artt. 103, secondo comma e 25, primo comma, della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di La Spezia, ordinanza 23 ottobre 1979, n. 97/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**d.l. 22 gennaio 1973, n. 2, artt. 1 e 4 [conv. in legge 23 marzo 1973, n. 361** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 6 aprile 1979, n. 54/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195, 334, primo comma, n. 2 [modif. da legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 451** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 30 novembre 1979, n. 76/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 11 agosto 1973, n. 533, art. 12** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 10 gennaio 1980, n. 112, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 74, commi secondo e terzo** (artt. 3, 53 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Modena, ordinanza 10 aprile 1979, n. 1015, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599** (artt. 3, 35 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ivrea, ordinanza 7 marzo 1979, n. 202/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Ivrea, ordinanza 7 marzo 1979, n. 203/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Ivrea, ordinanza 7 marzo 1979, n. 204/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Ivrea, ordinanza 7 marzo 1979, n. 205/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Ivrea, ordinanza 7 marzo 1979, n. 206/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, artt. 1, comma primo lettera A), e 7, comma primo, secondo e quarto** (artt. 3, 35 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Modena, ordinanza 22 febbraio 1978, n. 18/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 7, 8, 92 e 98** (artt. 76, 77 e 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di 2° grado di Alessandria, ordinanza 5 novembre 1979, n. 119/1980, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 15** (artt. 24, primo comma, e 113, primo comma della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Prato, ordinanza 29 ottobre 1979, n. 995, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 92** (artt. 3 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Cagliari, ordinanza 20 settembre 1979, n. 98/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**legge 15 novembre 1973, n. 734, artt. 2, 3 e 15** (artt. 3, 28, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 5 febbraio 1979, n. 83/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**legge reg. Veneto 26 novembre 1973, n. 25, art. 50, comma sesto e tabella ivi contenute** (artt. 3, 97, primo comma, 117 e 123 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 5 luglio 1978, n. 983/1979, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge 18 dicembre 1973, n. 836, art. 27** (artt. 36 e 3 della Costituzione).

Corte dei conti - sezioni riunite, ordinanza 16 maggio 1979, n. 95/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 18 dicembre 1973, n. 877** (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 7 novembre 1979, n. 5/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Pretore di Monsummano Terme, ordinanza 5 ottobre 1979, n. 53/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Pretore di Isernia, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 79/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 18 dicembre 1973, n. 877, art. 13, primo e secondo comma** (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 1° dicembre 1979, n. 102/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

Pretore di Orvieto, ordinanza 1° dicembre 1979, n. 101/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**legge 20 dicembre 1973, n. 831** (artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 107, terzo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale, ordinanza 3 luglio 1979, n. 56/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 20 dicembre 1973, n. 831, artt. 7, 9, 10, 14, 17, 18, 21** (artt. 3, primo comma, 97, primo comma, e 107, terzo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione IV giurisdizionale, ordinanza 3 luglio 1979, n. 56/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 27 dicembre 1973, n. 852, art. 2, primo comma** (artt. 3 e 39, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 9 ottobre 1979, n. 52/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 81, terzo comma** (artt. 3, 29, 31, 36 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione III giurisdizionale, ordinanza 11 dicembre 1978, n. 94/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, art. 133, primo comma** (artt. 3, primo comma e 97, primo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione VI giurisdizionale, ordinanza 27 luglio 1979, n. 196/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, artt. 2 e 3** (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 24 ottobre 1979, n. 98/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 48, ultimo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Corte d'appello di Torino. Sezione di sorveglianza, ordinanza 8 ottobre 1979, n. 933, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge 18 novembre 1975, n. 764, art. 7** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Asti, ordinanza 16 ottobre 1979, n. 1020, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 79, art. 1** (artt. 76 e 117 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 20 ottobre 1979, n. 1023, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Pretore di Roma, ordinanza 19 novembre 1979, n. 57/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 26 e 28** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 3 dicembre 1979, n. 45/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 71, comma quarto** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Macerata, ordinanza 14 dicembre 1979, n. 50/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 23 dicembre 1975, n. 698, art. 9 [modif. da legge 1° agosto 1977, n. 563]** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Asti, ordinanza 16 ottobre 1979, n. 1019, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Grumello del Monte, ordinanze (otto) 3 ottobre 1979, nn. 1003, 1004, 1005, 1006, 1007, 1008, 1009 e 1010, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

Pretore di Civitavecchia, ordinanza 27 novembre 1976, n. 19/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

Pretore di Milano, ordinanza 20 novembre 1979, n. 46/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

Tribunale di Treviso, ordinanza 2 novembre 1979, n. 49/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

Pretore di Lanciano, ordinanze (due) nn. 59 e 60/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

Pretore di Codroipo, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 66/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

Pretore di Cremona, ordinanze (tre) 21 febbraio e 7 febbraio 1979, nn. 116, 117, e 118/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98).

Pretore di Gradisca d'Isonzo, ordinanza 17 dicembre 1979, n. 201/1980, *G.U.* 9 aprile 1980, n. 98.

Pretore di Maddaloni, ordinanze (cinque) 24 gennaio 1980, nn. 211, 212, 213, 214 e 215, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Pretore di Arone, ordinanza 23 gennaio 1980, n. 223, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanza 19 febbraio 1980, n. 230, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 10 maggio 1976, n. 319, art. 25, primo comma, primo paragrafo** (art. 3, comma primo della Costituzione).

Pretore di Mestre, ordinanza 7 novembre 1979, n. 14/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**legge 22 maggio 1976, n. 349, art. 1bis, primo comma** (art. 24, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 7 luglio 1976, n. 1001/1979, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge 8 ottobre 1976, n. 690, art. 1quarter** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Pavia, ordinanza 12 dicembre 1979, n. 72/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**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, ordinanze (due) 13 ottobre 1978, nn. 997 e 998/1979, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 3** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Milano, ordinanza 7 giugno 1979, n. 89/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 3, ultimo comma** (artt. 3 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Padova, ordinanza 25 settembre 1979, n. 990, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge prov. Trento 3 dicembre 1976, n. 41, art. 27, comma secondo e terzo** (artt. 116 della Costituzione e 8 e 15 dello statuto autonomo della regione Trentino-Alto Adige).

Pretore di Fondo, ordinanza 17 dicembre 1979, n. 40/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14** (artt. 3 e 42, comma terzo, della Costituzione). Corte d'appello di Potenza, ordinanza 4 dicembre 1979, n. 61/1980, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14** (artt. 3, 42 e 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Genova, ordinanza 13 luglio 1979, n. 1022, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.P.R. 26 marzo 1977, n. 234, art. 3, primo comma** (artt. 4, 5 e 13 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e 116 della Costituzione).

Tribunale di Trento, ordinanza 20 dicembre 1979, n. 91/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**legge 16 maggio 1977, n. 305** (art. 80 della Costituzione).

Corte d'assise d'appello di Milano, ordinanza 3 dicembre 1979, n. 99/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 103.

**legge 28 novembre 1977, n. 10, art. 17, lettera b** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Trapani, ordinanza 25 ottobre 1979, n. 85/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 6 luglio 1979, n. 176/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 11 maggio 1979, n. 177/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 25 maggio 1979, n. 180/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 25 maggio 1979, n. 181/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

Commissione tributaria di 1° grado di Mondovì, ordinanza 25 maggio 1980, n. 182/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 23 dicembre 1977, n. 928, art. 1, comma secondo** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Voltri, ordinanza 20 novembre 1979, n. 69/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 dicembre 1977, n. 968, art. 8, quarto cpv.** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 28 dicembre 1979, n. 114/1980, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, primo e secondo comma** (artt. 3, 42 e 136 della Costituzione).

Corte d'appello di Caltanissetta, sezione agraria, ordinanza 5 dicembre 1979, n. 41/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**legge 22 maggio 1978, n. 194, artt. 4, 5, 6, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22** artt. 2 e 3, primo e secondo comma, 29, 30, 31, 32 della Costituzione).

Giudice tutelare di Ivrea, ordinanza 16 novembre 1979, n. 1012, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 5 e 59** (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Torino, ordinanza 29 agosto 1979, n. 73/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 30, ottavo comma, e 59** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Salerno, ordinanza 6 novembre 1979, n. 988, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 57** (artt. 3 e 36, comma primo, della Costituzione).

Giudice conciliatore di Palermo, ordinanza 7 aprile 1979, n. 81/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 58** (art. 42, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 26 ottobre 1979, n. 184/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 10 ottobre 1979, n. 981, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

Giudice conciliatore di Palermo, ordinanza 5 dicembre 1979, n. 24/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59** (art. 42, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 29 ottobre 1979, n. 185/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 59 e 65** (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Livorno, ordinanza 12 marzo 1979, n. 200/1980, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 65** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Voltri, ordinanza 20 novembre 1979, n. 69/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 65, primo comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Milano, ordinanza 7 novembre 1979, n. 1011, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 3 agosto 1978, n. 405** (artt. 3, 79 e 101 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 4 ottobre 1979, n. 13/1980, *G.U.* 19 marzo 1978, n. 78.

**legge 3 agosto 1978, n. 405, art. 4, lettera b)** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Livorno, ordinanza 27 aprile 1979, n. 1002, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, lettera c)** (artt. 3, 79 e 101 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 4 ottobre 1979, n. 13/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.



**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, lettera a)** (artt. 3 e 24, cpv., della Costituzione).

Pretore di Pieve di Cadore, ordinanza 21 novembre 1979, n. 1028, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

Tribunale di Belluno, ordinanza 19 ottobre 1979, n. 92/1980, *G.U.* 16 aprile 1980, n. 105.

**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 4** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Livorno, ordinanza 27 aprile 1979, n. 1002, *G.U.* 5 marzo 1980, n. 64.

**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 4, primo comma, lettera b)** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 19 giugno 1979, n. 3/1980, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.P.R. 22 settembre 1978, n. 699, artt. 1, n. 3 e 3** (art. 11 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 19 ottobre 1979, n. 103/1980, *G.U.* 30 aprile 1980, n. 118.

**d.l. 29 maggio 1979, n. 163, art. 57, comma secondo** (artt. 70, 101, 24, primo comma, 42, 3 della Costituzione).

Pretore di Udine, ordinanza 14 dicembre 1979, n. 51/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**d.l. 29 maggio 1979, n. 163, art. 57, primo e secondo comma** (artt. 24, primo e secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 20 giugno 1979, n. 1021, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.P.R. 4 agosto 1979, n. 413, art. 2, lettera a)** (artt. 3 e 2, cpv., della Costituzione).

Pretore di Pieve di Cadore, ordinanza 7 novembre 1979, n. 1014, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge 13 agosto 1979, n. 374, art. 1** (artt. 3, 24, 77 e 113 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 9 ottobre 1979, n. 1016, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**d.P.R. 22 settembre 1979, n. 695, artt. 1, n. 3 e 3** (art. 2 della Costituzione).

Corte d'appello di Venezia, ordinanza 8 marzo 1979, n. 37/1980, *G.U.* 19 marzo 1980, n. 78.

**d.l. 12 novembre 1979, n. 571** (artt. 3, 42 e 56 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Gorizia, ordinanza 29 novembre 1979, n. 74/1980, *G.U.* 2 aprile 1980, n. 92.

**d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761** (art. 42, comma terzo, dello statuto reg. siciliana, e art. 76 della Costituzione).

Presidente giunta reg. Sicilia, ricorso 19 marzo 1980, n. 5, *G.U.* 26 marzo 1980, n. 85.

**d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 8 [modif. da legge 29 febbraio 1980, n. 331]** (artt. 5, 115, 117, 118, 119, 123 e 97 della Costituzione).

Presidente giunta reg. Veneto, ricorso 12 aprile 1980, n. 8, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

**legge reg. Umbria, riappr. il 4 febbraio 1980** (art. 17 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 3 marzo 1980, n. 4, *G.U.* 12 marzo 1980, n. 71.

**legge reg. Lombardia, riappr. 13 marzo 1980** (artt. 117, 3, 36, 97 e 119 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanza 14 aprile 1980, n. 9, *G.U.* 23 aprile 1980, n. 112.

# CONSULTAZIONI

---

## COMUNITA ECONOMICA EUROPEA

*Decisioni CECA - Efficacia su territorio Stati membri (trattato di Parigi 18 aprile 1951 - legge 25 giugno 1952, n. 766).*

Se le decisioni dell'alta autorità (ora commissione unica) della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, ed in particolare quelle a carattere generale, abbiano efficacia immediata nell'ordinamento di ciascuna degli Stati membri (a seguito, per le decisioni generali, della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità Europee), o invece sia necessario un atto dello Stato membro di riproduzione o di ricezione (n. 26).

## ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA

*Espropriazione per pubblica utilità - Beni indivisi - Offerta indennità - Accettazione (legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 25; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 12).*

Se, in ipotesi di espropriazione per pubblica utilità di un bene oggetto di comproprietà, l'accettazione dell'indennità offerta debba provenire da tutti i proprietari (n. 482).

*Espropriazione per pubblica utilità - Costruzione di sedi di uffici giudiziari in Sicilia - Atti del procedimento d'espropriazione - Competenza degli organi regionali o statali (legge 15 febbraio 1957, n. 26; d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878, art. 3).*

Se spetta agli organi regionali ovvero a quelli statali la competenza in ordine agli atti di un procedimento d'espropriazione preordinato alla realizzazione di sedi di uffici giudiziari da costruirsi a cura dei Comuni col contributo dello Stato (n. 483).

*Espropriazione per pubblica utilità - Danni conseguenti all'esecuzione di opera pubblica - Pregiudizio causato all'esercizio di imprese - Indennizzabilità (legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 46).*

Se sia dovuto un indennizzo ai soggetti esercenti attività commerciali, industriali o artigianali che subiscano danni permanenti per effetto dell'esecuzione di un'opera di pubblica utilità (n. 481).

*Espropriazione per pubblica utilità - Indennità aggiuntiva - Separato indennizzo per frutti pendenti - Ammissibilità (legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 17, secondo comma).*

Se il colono, al quale spetti l'indennità aggiuntiva di espropriazione a sensi dell'art. 17 legge 22 ottobre 1971, n. 865, abbia titolo a conseguire un'indennità per la perdita dei frutti pendenti (n. 479).

*Espropriazione per pubblica utilità - Opere pubbliche di competenza statale - Determinazione dell'indennità - Criteri contenuti nella legge 28 gennaio 1977, n. 10 - Applicabilità (legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 14; legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 16; legge 25 giugno 1865, n. 2359).*

Se le modificazioni apportate dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ai criteri di determinazione dell'indennità stabiliti dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, si applichino anche alle espropriazioni per la esecuzione di opere pubbliche di competenza statale (n. 480).

*Espropriazione per pubblica utilità - Sardegna - Opere da seguirsi con finanziamenti straordinari per il Mezzogiorno - Competenza degli organi statali - Configurabilità (legge 2 maggio 1976, n. 183).*

Se spettino agli organi statali o a quelli regionali le funzioni amministrative inerenti alle procedure o espropriazione per opere pubbliche da realizzarsi, in Sardegna, coi finanziamenti straordinari da erogarsi dallo Stato in base alla legge 2 maggio 1976, n. 183 (n. 486).

*Espropriazione per pubblica utilità - Sardegna - Opere da realizzarsi con contributi erogati dalla Cassa per il Mezzogiorno - Competenza degli organi statali - Configurabilità (d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, art. 14).*

Se competano agli organi statali o a quelli regionali le funzioni amministrative inerenti ai procedimenti d'espropriazione e di occupazione d'emergenza preordinati alla esecuzione, in Sardegna, di opere pubbliche da realizzarsi col contributo statale (n. 485).

*Espropriazione per pubblica utilità - Sardegna - Opere finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno - Competenza degli organi statali - Configurabilità (d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523 - d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, art. 2, 14).*

Se competano agli organi statali o a quelli regionali le funzioni amministrative inerenti a procedimenti di espropriazione per l'esecuzione, in Sardegna, di opere pubbliche finanziate dalla Cassa per il Mezzogiorno (n. 484).

## IMPIEGO PUBBLICO

*Impiego pubblico - Personale delle Ferrovie dello Stato - Indennità di buonuscita corrisposta dall'OPAFS - Sequestrabilità e pignorabilità (legge 14 dicembre 1973, n. 829, art. 44).*

Se l'indennità di buonuscita spettante al personale delle Ferrovie dello Stato sia suscettibile di sequestro o pignoramento per debiti verso il fondo di previdenza ovvero per la realizzazione di crediti da risarcimento del danno causato alla Pubblica Amministrazione (n. 887).

## IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

*Imposta generale sull'entrata - Prodotti tessili - Fili di gomma - Crino artificiale e filati metallici - Esenzione - Decorrenza (legge 1° marzo 1968, n. 245, art. 1; legge 12 agosto 1957, n. 757, all. C).*

Se l'art. 1 della legge 1° marzo 1968, n. 245 — che ha aggiunto nuovi prodotti a quelli elencati ai fini dell'esenzione dall'imposta generale sull'entrata, nella tabella allegato C della legge 12 agosto 1957, n. 757 — abbia natura interpretativa e quindi efficacia retroattiva (n. 184).

*Imposta generale sull'entrata - Prodotti tessili - Prodotti impiegati nelle fabbricazione previste nella tabella allegato B alla legge 12 agosto 1957, n. 757 - Esenzione (legge 12 agosto 1957, n. 757, art. 9, all. B).*

Se i prodotti tessili « filati » non inclusi ai fini della esenzione dall'imposta generale sull'entrata, nella tabella allegato C della legge 12 agosto 1957, n. 757, possano assoggettarsi a tributo quando ne sia provato l'impiego nelle fabbricazioni per le quali è dovuta l'imposta « una tantum » a sensi dell'allegato B della citata legge (n. 185).

#### IMPOSTA VALORE AGGIUNTO

*Imposta sul Valore Aggiunto - Corrispettivi per trasporto aeropostale interno, impossibilità, limiti (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 10; d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 687).*

Se, agli effetti dell'art. 10 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, istitutivo dell'IVA, modificato con il d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 687, siano esenti da imposte i corrispettivi pagati alle compagnie aeree che, in base a convenzione, eseguono il trasporto aeropostale interno (n. 22).

*Imposta sul Valore Aggiunto - Esenzioni per corrispettivi concernenti pubblici servizi - Natura (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633; d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 687).*

Se l'esenzione dall'IVA prevista con riguardo a servizi pubblici debba ritenersi configurare un'esenzione appaltativa ricomprendente tutte le operazioni comunque inerenti al servizio, anche ai fini dell'allestimento di questo, ovvero sia limitato ai corrispettivi pagati dagli utenti del servizio (n. 23).

#### IMPOSTE DI FABBRICAZIONE

*Imposta di fabbricazione sulle fibre artificiali e filamento continuo - Canone di abbonamento annuale - Riduzione proporzionale al periodo di inattività degli impianti - Calcoli (d.l. 7 ottobre 1961, n. 1029; d.l. 3 gennaio 1947, n. 1, art. 43).*

Se, ai fini dell'applicazione dell'imposta di fabbricazione, ed in particolare del calcolo della riduzione proporzionale del canone di abbonamento annuale da praticare in relazione alla interruzione della produzione ed all'inattività degli impianti, possa farsi riferimento per il periodo dal 1949 al 1961 alla circolare n. 48 del 12 febbraio 1949 esplicativa del decreto ministeriale 7 febbraio 1949 determinativo della capacità produttiva annuale dell'apparato produttivo concernente le fibre artificiali a filamento continuo (n. 38).

#### IMPOSTE IPOTECARIE

*Tributi erariali indiretti - Imposte ipotecarie - Tardiva richiesta di trascrizione di atto - Pena pecuniaria - Possibilità di riduzione (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 635, art. 17; legge 7 gennaio 1929, n. 4, art. 63).*

Se possa ridursi la pena pecuniaria applicabile per l'ipotesi di tardività (od omissione) della richiesta di trascrizione di un atto obbligatoriamente soggetto a detta formalità (n. 17).

**RISCOSSIONE**

*Esattore - Ritardo nell'esecuzione dello sgravio o nel versamento dell'importo degli sgravi non potuti eseguire; Sanzioni (d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, art. 143; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 26; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, art. 36; d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, art. 147).*

Se il ritardo dell'agente di riscossione nell'eseguire sgravi per indebitamente nel versare l'ammontare degli sgravi non potuti eseguire sia sanzionabile attualmente con la pena pecuniaria precisata nell'art. 26 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, al quale deve intendersi effettuato il rinvio « formale » disposto dall'art. 143, comma secondo, d.P.R. 15 maggio 1963, n. 858, sulle inadempienze dell'esattore (n. 46).



