

ANNO XXXIV 4-5

LUGLIO-OTTOBRE 1982

# RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO

ROMA 1982

## ABBONAMENTI

ANNO ..... L. **25.600**  
UN NUMERO SEPARATO..... » **4.700**

*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

(3219248) Roma, 1982 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.



# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Franco Favara) . . . . .	pag.633
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara) . .	» 675
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo) . . . . .	» 697
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura degli avvocati Adriano Rossi e Antonio Catricalà) . . . . .	» 741
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Raffaele Tamiozzo) . . . . .	» 758
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 769
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio La Porta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria) . .	» 843
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura degli avv.ti Paolo Di Tarsia Di Belmonte e Nicola Bruni) . .	» 862

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

LEGISLAZIONE . . . . .	pag.167
------------------------	---------

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

**CORRISPONDENTI DELLA RASSEGNA  
DELEGATI PRESSO LE SINGOLE AVVOCATURE**

**Avvocati**

**Glauco NORI, *Ancona*; Francesco COCCO, *Bari*; Giovanni CONTU, *Cagliari*;  
Francesco GUICCIARDI, *Genova*; Marcello DELLA VALLE, *Milano*; Carlo BAFILE,  
*L'Aquila*; Giuseppe Orazio RUSSO, *Lecce*; Raffaele CANANZI, *Napoli*; Nicasio  
MANCUSO, *Palermo*; Rocco BERARDI, *Potenza*; Francesco ARGAN, *Torino*; Mau-  
rizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI, *Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*.**

## NOTA REDAZIONALE

L'indirizzo qui pubblicato è stato pronunciato dall'Avvocato Generale dello Stato in occasione dell'insediamento del Primo Presidente della Cassazione Giuseppe Mirabelli. Appena due giorni prima si era svolta, invece, una cerimonia in onore del Presidente uscente Mario Berri.

In quell'occasione l'Avvocato Generale, nel rivolgere un saluto al Presidente Berri, aveva constatato come gli auspici formulati all'atto del suo insediamento si fossero pienamente realizzati nel corso di una feconda e felice Prima Presidenza.

L'indirizzo pronunciato dall'Avvocato Generale in occasione dell'insediamento del Presidente Berri è stato pubblicato in questa Rassegna nel n. 2 del 1981.

*Tra i primati, che sono stati testè illustrati, del Presidente Mirabelli c'è quello dell'immediatezza, che per la prima volta si verifica, della successione nell'altissima carica.*

*C'è in questa immediatezza una continuità di sapore dinastico, con la sostituzione ovviamente al valore obsoleto del linguaggio di quello, ben più profondo, della nobiltà dello spirito e dell'elevatezza del pensiero.*

*Mi è gradito salutare in Giuseppe Mirabelli, sul piano personale, se egli me lo consente, l'amico illustre, al quale mi sento legato da un sentimento di antica e profonda ammirazione; come avvocato dello Stato ed a nome di tutti i colleghi saluto in lui il magistrato, il giurista, lo scienziato insigne; come servitore pubblico, quale mi onoro di essere, rendo omaggio al Grand Commis dello Stato, che ha dimostrato nella poliedricità delle sue multiformi esperienze come nel giurista di razza si possano felicemente associare alla profondità della scienza e alla dignità dell'intemerata coscienza anche il senso dello Stato, come imperativo morale, ed il pragmatismo dell'azione, come espressione e aspirazione alla più completa realizzazione della propria personalità.*

*E la personalità di Giuseppe Mirabelli si rivela tra le più compiute, suggestive ed ammirevoli, come testimonia il suo curriculum vitae.*

*Uomo di pace, come tutti i giuristi saggi, assolve tuttavia i suoi doveri verso il Paese in guerra, pagando il tributo di una lunga prigionia.*

*Uomo di scienza, concilia l'astrazione della teoria, insegnata dalla prestigiosa cattedra che fu di Andrea Torrente, con la concretezza del quotidiano cemento giudiziario.*

*Uomo di toga, affronta l'esperienza dell'amministrazione attiva esercitando con capacità ed efficienza compiti di alto impegno e responsabilità.*

*Le sue pubblicazioni scientifiche costituiscono punti fermi sullo sviluppo della dottrina giuridica, la sua carriera nella magistratura — fu primo nel concorso per l'Appello e in quello per la Cassazione — è un esempio raro e un ricordo dei tempi in cui il merito e il sacrificio personale erano la via maestra per il successo. Tempi verso i cui costumi, dopo non felici diverse esperienze, il pendolo della storia sembra avere iniziato il suo ritorno.*

*Sono lieto ed onorato di essere tra quanti lo accolgono in questa aula con un saluto di benvenuto e mi sia consentito chiudere questo breve indirizzo con un augurio di « buon lavoro » che è anche la più facile delle profezie: sappiamo già, noi tutti qui riuniti, che la Presidenza Mirabelli sarà per la Cassazione, per gli studiosi e gli operatori del diritto, per il Paese, una di quelle destinate a durare come indimenticabili nel tempo.*

*Sono questi il saluto e l'auspicio che formulo, caro Presidente, a nome dell'Avvocatura dello Stato — che ha il privilegio di essere la quotidiana interlocutrice di questa Suprema Corte — a nome di tutti i colleghi e mio personale con sentimenti di profonda ammirazione e di deferente amicizia.*

## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI E QUESTIONI

BAFILE C., <i>Considerazioni sull'emersione di plusvalenze della società incorporante nell'operazione di fusione</i> . . . . .	pag. 769
BAFILE C., <i>Due diversi orientamenti nello stabilire gli effetti della dichiarazione</i> . . . . .	» 780
DE STEFANO A., <i>Subingresso nella clausola compromissoria e successione nel rapporto di assegnazione di terreni soggetti alla riforma fondiaria</i> . . . . .	» 731
FAVARA F., <i>La « semplice estimazione » ed il controllo giurisdizionale sull'atto amministrativo di accertamento tributario</i> . . . . .	» 633
FAVARA F., <i>Un altro colpo alla legge Bucalossi n. 10 del 1977</i> . . . . .	» 644
FIUMARA O., <i>Sulle limitazioni alla libera circolazione dei cittadini comunitari per motivi di ordine pubblico; condizioni e garanzie procedurali</i> . . . . .	» 687
LA REDAZIONE, <i>L'Avvocatura dello Stato e il patrocinio legale delle Regioni a statuto ordinario</i> . . . . .	» 706

**PARTE PRIMA**  
**INDICE ANALITICO - ALFABETICO**  
**DELLA GIURISPRUDENZA**

**AGRICOLTURA E FORESTE**

- Riforma agraria - Assegnazione di terreni - Morte dell'assegnatario e rinuncia degli eredi al subentro - Estinzione del rapporto, con nota di A. DE STEFANO, 731.
- Riforma agraria - Assegnazione di terreni - Morte dell'assegnatario - Oggetto della successione, con nota di A. DE STEFANO, 731.
- Riforma agraria - Controversie inerenti a pretese indenmità miglioritarie - Giurisdizione dell'A.G.O. - Condizioni e limiti, con nota di DE STEFANO, 731.

**APPALTO**

- Appalto di opere pubbliche - Arbitrato - Declinatoria di competenza arbitrale - Termine - Inderogabilità, 843.
- Appalto di opere pubbliche - Arbitrato - Disciplina del capitolato generale opere pubbliche - Rilevanza normativa - Derogabilità convenzionale - Esclusione - Fattispecie - Facoltà di declinare la competenza arbitrale, 843.
- Appalto di opere pubbliche - Onerosità e difficoltà di esecuzione - Equo compenso - Pronunzia che esclude derivare il diritto da fatto colposo dell'Amministrazione e spettare interessi per il corso del giudizio - Impugnazione della seconda parte per violazione dello art. 36 ult. cpv d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 - Infondatezza, 849.
- Appalto di opere pubbliche - Pagamento del prezzo - Interessi - Decorrenza - Disciplina prevista dall'art. 36 comma 4 capitolato gen. oo.pp. - Enti non soggetti a controllo preventivo della Corte dei conti - Applicabilità - Esclusione - Art. 1224 cod. civ. - Si applica, 843.

- Appalto di opere pubbliche - Prezzo - Interessi - Decorrenza - Disciplina del capitolato gen. oo.pp. - Deroga alla disciplina codicistica - Illegittimità - Esclusione, 849.
- Appalto di opere pubbliche - Regione Siciliana - Anticipazioni - Recupero - In caso di rescissione - Modalità - Previa approvazione della contabilità finale - Prescrizione - Decorrenza - Dalla approvazione, 853.
- Appalto di opere pubbliche - Regione siciliana - Anticipazioni - Recupero - Mediante ingiunzione fiscale - Legittimità, 853.
- Onerosità e difficoltà di esecuzione - Disciplina prevista dall'art. 1664 cod. civ. - Applicazione a cause non naturali - Esclusione, 843.

**ARBITRATO**

- Clausola compromissoria - Sua autonomia e sua estensibilità nei confronti degli eredi della parte contraente - Condizioni, con nota di A. DE STEFANO, 731.
- Questioni in tema di potestà decisionale degli arbitri - Rilevabilità di ufficio, con nota di A. DE STEFANO, 731.

**ATTO AMMINISTRATIVO**

- Attestato - Efficacia probatoria - Limiti, 767.
- Presunzione di legittimità - Ammissibilità di prova contraria - Criteri - Limiti, 767.

**AVVOCATURA DELLO STATO**

- Patrocinio degli enti pubblici non statali - Deliberazione - Atto interno - Esistenza del mandato - Contestazione - Inammissibilità, con nota della Redazione, pag. 706.

- Regioni a statuto ordinario - Patrocinio della Avvocatura - Regimi processuali previsti dall'art. 107 d.P.R. n. 616 del 1977 e dall'art. 10 della legge n. 103 del 1979 - Diversità di disciplina - Incompatibilità - Esclusione - Indipendenza funzionale dell'Avvocatura nei rapporti istituzionali fra le Amministrazioni statali e regionali a garanzia dell'unità dell'ordinamento giuridico, con nota della Redazione, pag. 705.

#### COMPETENZA CIVILE.

- Impiego pubblico e privato - Diritti patrimoniali - Svalutazione monetaria - Giurisdizione amministrativa, 758.

#### COMUNITA' EUROPEE

- Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE - Richiesta da parte di un arbitro convenzionale - Irricevibilità, con nota di P. G. FERRI, 675.
- Libera circolazione delle persone - Limitazione di ordine pubblico - Condizioni, 680.
- Libera circolazione delle persone - Limitazioni per motivi di ordine pubblico - Garanzie procedurali, 680.

#### CONTABILITA' PUBBLICA

- Contratto della p.a. iure privatorum - Disciplina del rapporto - Norma del codice civile - Applicabilità - Mancato pagamento del canone di locazione - Risoluzione - Ammissibilità, 757.
- Obbligazioni pecuniarie contrattuali - Esigibilità e liquidità - Mandato di pagamento - Interessi corrispettivi - Non decorrono prima dell'emissione - Interessi moratori - Decorrono se è configurabile la mora, 757.

#### COSA GIUDICATA PENALE

- Sentenza - Effetti - Giudicato penale - Rapporto con il giudizio ammi-

nistrativo - Diversa valutazione dei fatti materiali accertati - Criteri, 766.

#### DEMANIO

- Bellezze panoramiche - Tutela dei Colli Euganei - Censura di incostituzionalità della legge 1097 del 1971 in relazione agli artt. 3 e 42 della Costituzione - Infondatezza, 766.
- Bellezze panoramiche - Tutela dei Colli Euganei - Censura di incostituzionalità della legge 1097 del 1971 in relazione all'art. 117 Cost. - Infondatezza, 766.
- Demanio archeologico - Tutela di beni archeologici - Vincolo diretto - Esigenza di una motivazione specifica - Sussiste, 767.
- Servitù pubbliche - *Deputatio ad cultum* - Atto dell'autorità ecclesiastica - Prova - Esposizione secolare al pubblico - Presunzione di esistenza dell'atto - Esclusione, 741.
- Servitù pubbliche - *Deputatio ad cultum* - Effetti nell'ordinamento civile, 741.
- Servitù pubbliche - Estinzione - Dipinto esposto in chiesa e sostituito con una copia - Estinzione della servitù - Esclusione, 741.
- Servitù pubbliche - *Dicatio ad patriam* - Condizioni, 741.

#### ESPROPRIAZIONE PER P.U.

- Concorso di più enti nella realizzazione dell'opera pubblica - Delegazione, affidamento, finanziamento, sostituzione - Legittimazione (attiva e passiva) nei confronti dei soggetti che subiscono l'esproprio - Individuazione, 750.
- Occupazione - Costruzione di opera pubblica pur in mancanza del decreto di esproprio - Illecito permanente - Esclusione, 746.

#### FALLIMENTO

- Sentenza dichiarativa - Successiva sentenza penale di condanna - Credito delle spese processuali - Na-

tura - Differenziazione rispetto alle spese di custodia preventiva - Ammissione al passivo - Esclusione, 751.

#### GIURISDIZIONE CIVILE

- Agevolazioni tributarie - Previo accertamento di presupposti di fatto tassativamente prescritti dalla legge - Posizione di coltivatore diretto - Accertamento - Esclusione di autonomia e di valutazione discrezionale - Illegittimità - Giurisdizione ordinaria, con nota della Redazione, 706.
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Controversia relativa allo accertamento dei presupposti per la attribuzione delle entrate sostitutive di cui art. 7 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 638 - Giurisdizione del giudice ordinario, 697.
- Omissione contributiva - Controversie - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio di ripartizione, 730.
- Regolamento preventivo - Proposizione da parte del convenuto che si ritiene estraneo alla lite - Questione sulla legittimazione - Ammissibilità, 725.
- Sanità - Servizio sanitario nazionale - Ambulatori e strutture convenzionati - Rapporti - Posizioni di interesse legittimo - Lesione - Giurisdizione amministrativa, 725.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Ricorso straordinario - Trasposizione in sede giurisdizionale - Può essere richiesta anche dalla amministrazione resistente, se diversa dallo Stato, 668.

#### GUERRA

- Contributo - Diritto - Momento in cui sorge - Lavori di ripristino compiuti dallo Stato - Diritto di credito dello Stato - Conguaglio - Ammissibilità - Mancata liquidazione del contributo - Diritto di credito dello Stato per il ripristino - Mancato esercizio - Prescrittibilità, 748.

#### IMPIEGO PUBBLICO

- Allenatore di federazione sportiva - Rapporto di lavoro subordinato e non autonomo - Giurisdizione amministrativa, 759.
- Rapporto a tempo determinato - Regolarizzazione assicurativa - Diritto del dipendente - Prescrizione - Termine applicabile, 759.
- Rapporto a tempo determinato ripetutamente rinnovato - Conversione in rapporto a tempo indeterminato - Difetto di tempestiva impugnazione dell'apposizione del termine - Esclusione, 760.
- Rapporto a termine ripetutamente rinnovato - Conversione in rapporto a tempo indeterminato - Difetto di tempestiva impugnazione della apposizione del termine, 759.
- Stipendi, assegni e indennità - Svalutazione monetaria - Mora *ex re* - Conseguenza - Atto di costituzione in mora - Non occorre, 758.
- Stipendi, assegni e indennità - Svalutazione monetaria - Rilevanza, 758.

#### LAVORO

- Infortunio - Infortunio *in itinere* - Nozione, 754.

#### MINIERE E CAVE

- Piano regolatore - Contenuto - Cave - Divieto di coltivazione - Legittimità - Fattispecie, 760.

#### OBBLIGAZIONI

- Pagamento dell'indebito - Indebito oggettivo - *Accepiens* in buona fede - Restituzione dei frutti e degli interessi della domanda, intesa come domanda giudiziale - Fattispecie, 747.

#### PRESCRIZIONE

- Interruzione - Domanda inammissibile - Efficacia di domanda giudiziale, 853.



PROCEDIMENTO CIVILE

- Foro dello Stato - Chiamata in giudizio *inssu iudicis* e chiamata in garanzia - Equiparabilità agli effetti dell'art. 6 della legge n. 1611 del 1933 - Costituzione della p.a. senza sollevare eccezioni - Equivalenza con l'intervento volontario, 721.
- Regolamento di confini - Azione di accertamento della proprietà della cosa principale - Pregiudizialità - Esclusione, 721.

REATO

- Invasione di terreni - Reato normalmente permanente - Struttura unitaria del reato permanente, 862.
- Omissione di atti d'ufficio - Richiesta di informazioni alla P.A. ex art. 213 c.p.c. - Fissazione di termine - Non è previsto - Normalità dei tempi tecnici per la risposta - Insussistenza del reato, 863.

REGIONI.

- Disposizione legislativa regionale riproduttiva di disposizione legislativa statale - Applicabilità residuale della norma riprodotta - Irrilevanza - Disposizione legislativa regionale confermativa di vincoli urbanistici ad essa preesistenti - Efficacia retroattiva - Illegittimità costituzionale, 642.
- Legge regionale - Limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato - Inefficacia sopravvenuta delle licenze o concessioni edilizie - Disposta direttamente dalla legge regionale - Legittimità costituzionale, 642.

TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Dichiarazione dei redditi - Effetti - Tributi locali - Imposta locale sui redditi - Deduzione ex art. 7 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599 - Omessa richiesta con la dichiarazione - Richiesta successiva in sede di ricorso contro il ruolo - Ammissibilità, 799.

- Dichiarazione - Natura - Iscrizione a ruolo - Ricorso - Imposta locale sui redditi - Deduzione ex art. 7 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599 non domandata con la dichiarazione - Ammissibilità, 781.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Contributi in conto capitale - Ammortamento di beni strumentali - Valore al lordo dei contributi, 813.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Esenzione decennale per nuove imprese artigiane o piccole industrie in località economicamente depresse - Omessa presentazione della domanda - Definizione del rapporto tributario a seguito di iscrizione a ruolo e pagamento - Successivo riconoscimento del diritto all'esenzione - Estensione ai periodi definiti - Esclusione, 780.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Fusione di società - Rapporto favorevole di cambio delle azioni - Esclusione, 769.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Società - Accertamento della gestione di impresa commerciale - E' necessario - Attività di imprese - Nozione, 805.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Redditi di capitale - Necessità di un titolo - Esposizione in bilancio di un debito - Riscossione di interessi - Illegittimità, 821.
- Imposta sulla società - Partecipazione di società di capitali in società di persone - Percezione del reddito - È necessaria, 808.
- Imposta unica sul reddito delle persone fisiche - Redditi di impresa - Agente di commercio - Vi rientra, 799.

TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI

- Imposta di fabbricazione - Olii minerali - Soggetto passivo - Frode - Autore della trasgressione diverso dal fabbricante - È obbligato per il tributo, 841.
- Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Vendita di appartamento - Effettiva abitazione - Contestazione no-

- tarile - Validità - Prova contraria - Ammissibilità, 827.
- Imposta di registro - Cessione di azienda - Avviamento - Aliquota - Si considera immobile, 834.
  - Imposta di registro - Concordato fallimentare - Sentenza di omologazione - Costituisce il vincolo per la tassazione di tutte le convenzioni, 776.
  - Imposta di registro - Trasferimento di azienda - Tassazione separata di mobili e immobili - Pertinenze - Assimilazione agli immobili - Esclusione, 776.
  - n. 636 - Effetti - Riproposizione di nuovo ricorso - Inammissibilità, 836.
  - Contenzioso tributario - Ricorso per cassazione - Termine - Comunicazione del dispositivo all'ufficio tributario - Non decorre - Art. 327 cod. proc. civ. - Si applica, 833.
  - Esecuzione fiscale - Ingiunzione - Opposizione - Posizione dell'opponente - Attore - Modifiche della causa pendenti - Limiti, 852.
  - Restituzione e rimborsi - Pagamento a titolo definitivo - Azione di indebito oggettivo - Inammissibilità, 816.

#### TRIBUTI (IN GENERE)

- Accertamento - Notificazione - Consegnata dell'atto a persona di famiglia non convivente - Nullità - Esclusione - Dichiarazione ricevuta dall'ufficiale notificatore - Prova contraria, 824.
- Contenzioso tributario - Competenza Commissione - Regolamento di ufficio - Ammissibilità, 793.
- Contenzioso tributario - Competenza Commissione tributaria centrale - Eccesso di delega - Non sussiste, con nota di F. Favara, 633.
- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estinzione semplice - Identificazione dei caratteri del fatto - Accertamento dell'intento speculativo - Esistenza di società di fatto - Deducibilità in terzo grado - Esclusione, 819.
- Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alle Commissioni - Estensione - Art. 44 d.P.R. 26 ottobre 1972

#### URBANISTICA

- Convenzione di lottizzazione - Vincolo di inedificabilità sopravvenuto - Annullamento giurisdizionale - Riscarsibilità del pregiudizio economico - Esclusione - Svotamento del diritto di proprietà senza indennizzo - Riscarsibilità del pregiudizio economico - Proponibilità della domanda, con nota di F. Favara, 644.
- Piano regolatore - Contenuto - Disciplina dell'attività estrattiva - Per tutela paesistica e ambientale - Possibilità, 760.
- Vincoli urbanistici imposti da strumenti urbanistici - Legge Bucalossi - Non ha direttamente innovato la disciplina dei vincoli - Legge n. 1187 del 1968 - Legittimità costituzionale, con nota di F. Favara, 643.
- Vincoli urbanistici preordinati a successiva espropriazione - Termine di durata - Allungamento con legge regionale siciliana - Legittimità costituzionale, 641.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

25 marzo 1982, n. 57 . . . . .	pag. 633
29 aprile 1982, n. 82 . . . . .	» 641
29 aprile 1982, n. 83 . . . . .	» 642
12 maggio 1982, n. 91 . . . . .	» 642
12 maggio 1982, n. 92 . . . . .	» 643
29 luglio 1982, n. 148 . . . . .	» 668

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

23 marzo 1982, nella causa 102/81 . . . . .	pag. 675
18 maggio 1982, nelle cause 115 e 116/81 . . . . .	» 680

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 16 marzo 1981, n. 1474 . . . . .	pag. 741
Sez. Un. Civ., 7 maggio 1981, n. 2951 . . . . .	» 644
Sez. Un., 13 luglio 1981, n. 4549 . . . . .	» 697
Sez. I, 1 settembre 1981, n. 5019 . . . . .	» 769
Sez. I, 15 ottobre 1981, n. 5401 . . . . .	» 776
Sez. I, 21 ottobre 1981, n. 5506 . . . . .	» 780
Sez. I, 17 novembre 1981, n. 6095 . . . . .	» 781
Sez. I, 5 febbraio 1982, n. 658 . . . . .	» 793
Sez. I, 16 febbraio 1982, n. 952 . . . . .	» 799
Sez. I, 16 febbraio 1982, n. 959 . . . . .	» 805
Sez. I, 27 febbraio 1982, n. 1268 . . . . .	» 808
Sez. I, 9 marzo 1982, n. 1471 . . . . .	» 813
Sez. I, 10 marzo 1982, n. 1544 . . . . .	» 816
Sez. I, 13 marzo 1982, n. 1638 . . . . .	» 843
Sez. Un., 15 marzo 1982, n. 1672 . . . . .	» 705
Sez. Un., 15 marzo 1982, n. 1674 . . . . .	» 819
Sez. I, 17 marzo 1982, n. 1731 . . . . .	» 821
Sez. I, 24 marzo 1982, n. 1856 . . . . .	» 824
Sez. I, 2 aprile 1982, n. 2021 . . . . .	» 827
Sez. I, 6 aprile 1982, n. 2107 . . . . .	» 746
Sez. I, 6 aprile 1982, n. 2108 . . . . .	» 833
Sez. I, 7 aprile 1982, n. 2138 . . . . .	» 747
Sez. I, 7 aprile 1982, n. 2139 . . . . .	» 748

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 14 aprile 1982, n. 2233 . . . . .	pag. 834
Sez. I, 17 aprile 1982, n. 2340 . . . . .	» 721
Sez. I, 19 aprile 1982, n. 2407 . . . . .	» 836
Sez. I, 22 aprile 1982, n. 2478 . . . . .	» 750
Sez. I, 26 aprile 1982, n. 2554 . . . . .	» 841
Sez. I, 1 giugno 1982, n. 3343 . . . . .	» 751
Sez. Un., 9 giugno 1982, n. 3474 . . . . .	» 725
Sez. Lav., 12 giugno 1982, n. 3583 . . . . .	» 754
Sez. I, 14 giugno 1982, n. 3618 . . . . .	» 849
Sez. III, 14 giugno 1982, n. 3624 . . . . .	» 757
Sez. Un., 28 giugno 1982, n. 3893 . . . . .	» 730
Sez. I, 29 giugno 1982, n. 3904 . . . . .	» 852

## CORTE DI APPELLO DI BARI

Sez. I, 30 aprile 1982, n. 284 . . . . .	pag. 731
--	----------

*GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE*

## CONSIGLIO DI STATO

Ad. Plen., 15 dicembre 1981, n. 11 . . . . .	pag. 760
Ad. Plen., 15 dicembre 1981, n. 12 . . . . .	» 759
Ad. Plen., 23 febbraio 1982, n. 1 . . . . .	» 758
Ad. Plen., 9 marzo 1982, n. 3 . . . . .	» 760
Sez. VI, 12 gennaio 1982, n. 19 . . . . .	» 766
Sez. VI, 29 gennaio 1982, n. 39 . . . . .	» 767
Sez. VI, 29 gennaio 1982, n. 45 . . . . .	» 767

*GIURISDIZIONI PENALI*

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. II, 20 marzo 1982, n. 3006 . . . . .	pag. 862
---	----------

## TRIBUNALE DI ROMA

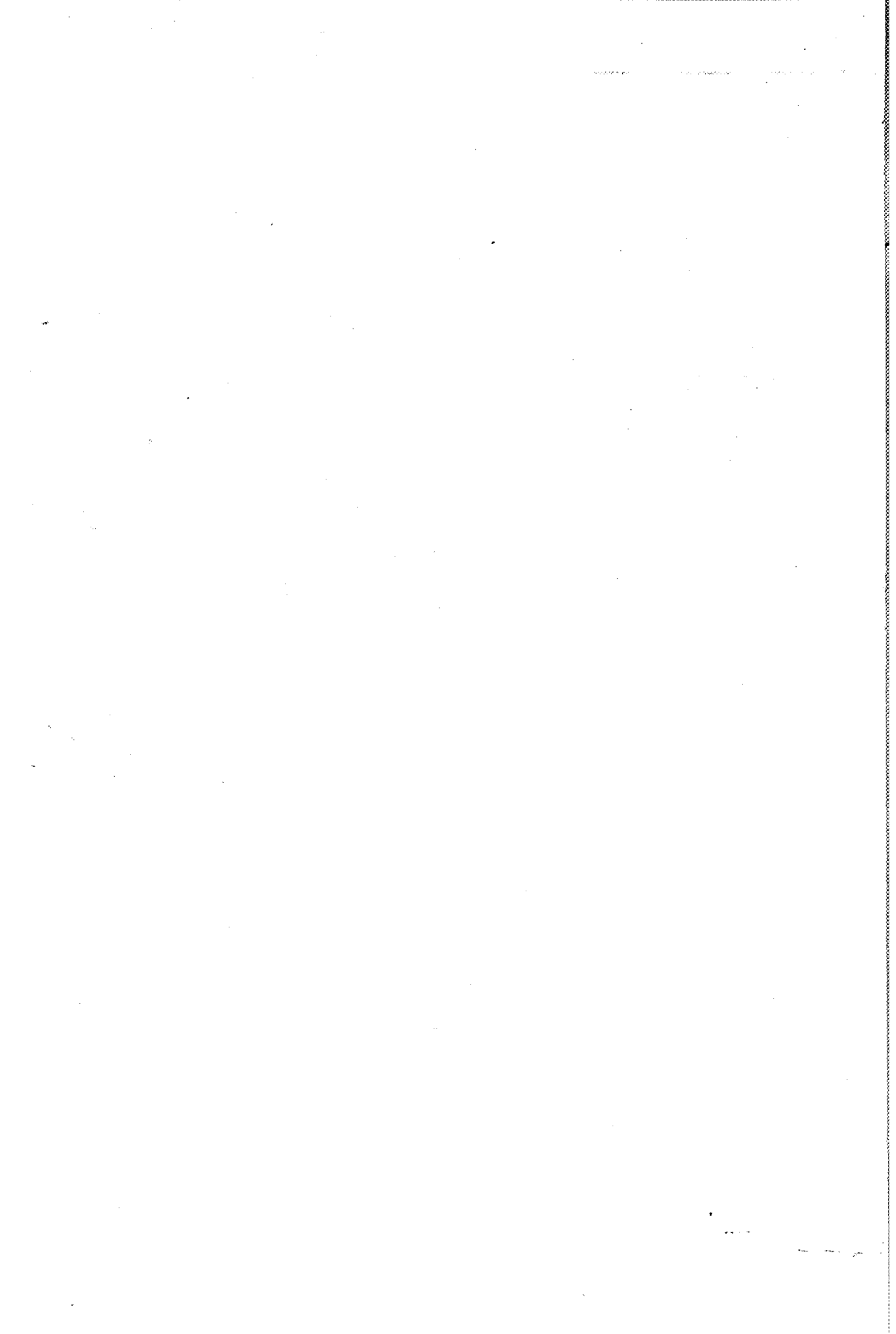
Sez. II, 20 ottobre 1981 . . . . .	pag. 863
------------------------------------	----------

PARTE SECONDA  
*INDICE ANALITICO - ALFABETICO  
DELLE CONSULTAZIONI*

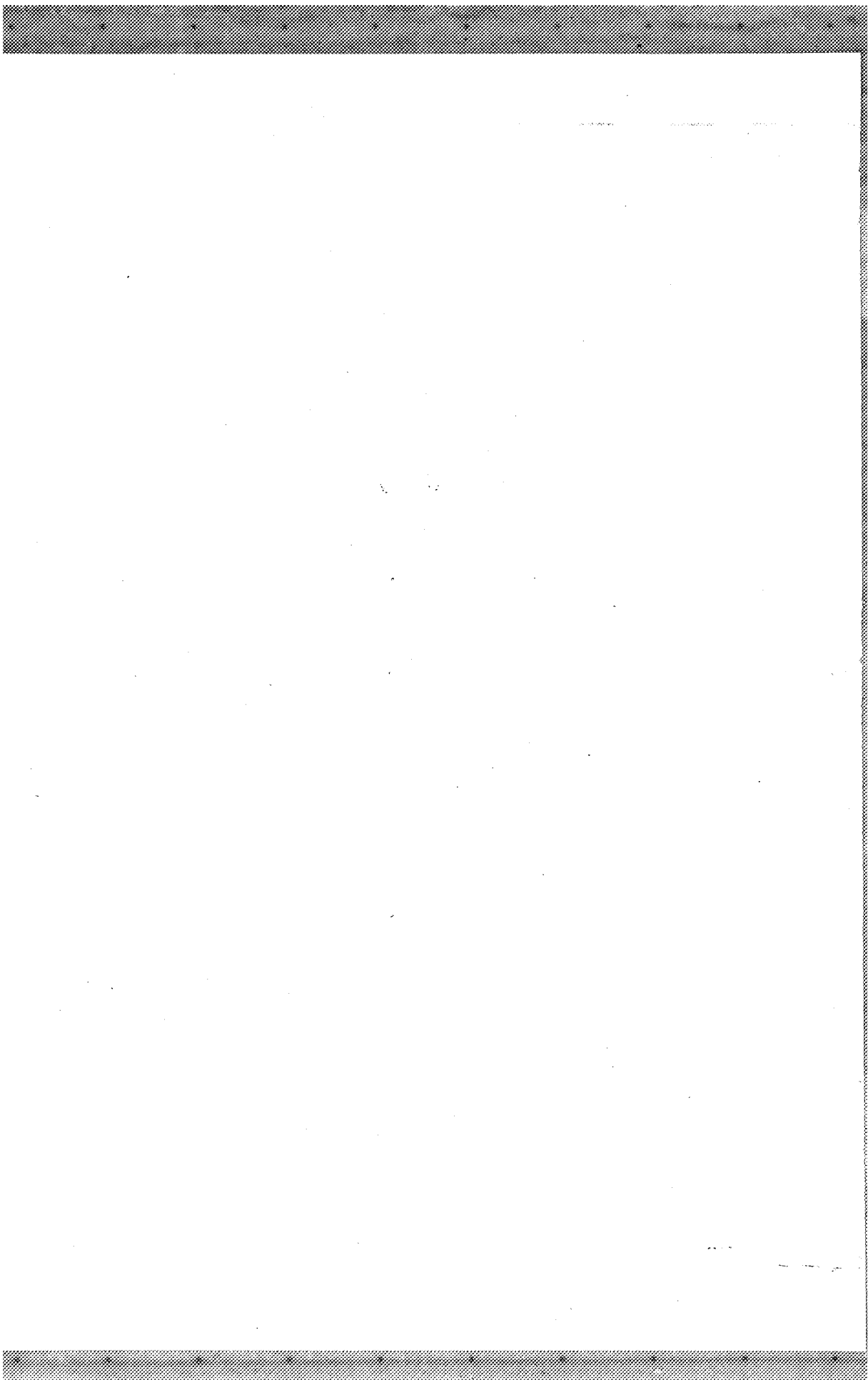
LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I) <i>Norme dichiarate incostituzionali</i> . . . . .	pag. 167
II) <i>Questioni dichiarate non fondate</i> . . . . .	» 168
III) <i>Questioni proposte</i> . . . . .	» 171



**PARTE PRIMA**





SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (\*)

CORTE COSTITUZIONALE, 25 marzo 1982 n. 57 - Pres. Elia - Rel. Saja - Micangeli e altro (avv. Adonnino e Sarlo) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Angelini Rota).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Competenze della Commissione tributaria centrale - Eccesso di delega - Non sussiste.**

(art. 76 Cost.; d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, art. 26).

*L'espressione « per soli motivi di legittimità », usata dall'art. 10 n. 14 della legge delega 9 ottobre 1971 n. 825, non si riferisce unicamente alle questioni di diritto, ma può comprendere — nei limiti stabiliti dall'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 — anche talune questioni in punto di fatto. (1)*

(omissis), Con esse la Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge delegata, relativa alla revisione della disciplina del contenzioso tributario (d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636), in riferimento all'art. 76 della Cost., per eccesso dai limiti posti dalla legge delega 9 ottobre 1971 n. 825 sulla riforma tributaria. Precisamente, si

---

(\*) Motivi di impaginazione hanno indotto a pubblicare gli articoli di questa prima sezione in questa sede invece che nella parte II, che sarebbe stata la sua naturale. Gli articoli, infatti, esprimono solo il pensiero del loro autore, come tale non riferibile a questa pubblicazione di servizio.

(1) La « semplice estimazione » ed il controllo giurisdizionale sull'atto amministrativo di accertamento tributario.

Può apparire singolare che la Corte di cassazione, con la ordinanza di rinvio 15 maggio 1980, abbia rimesso alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale molto circoscritta, potrebbe dirsi « ritagliata », e riguardante soltanto l'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (in relazione all'art. 76 Cost.), senza estendere il sindacato costituzionale anche alla disposizione (l'art. 10 n. 14 della legge delega 9 ottobre 1971 n. 825) che, irrazionalmente posponendo la proponibilità dinanzi alla Corte di appello di un giudizio anche « per questioni di fatto » (con l'eccezione di quelle « di semplice estimazione ») all'infruttuoso decorso del termine per la proposizione dinanzi alla Commissione tributaria centrale di un giudizio « per soli motivi di legittimità », ha reso inevitabile — e la sentenza in rassegna si è fatta esplicito carico di tale inevitabilità — la « identità di competenza » dei menzionati due organi.

Ciò, malgrado alla « identità di competenza » (*rectius*, dei limiti alla competenza) non segna affatto una identità dei poteri istruttori (diversi, e nel complesso più ampi, quelli riconosciuti dal codice di procedura civile alla Corte d'appello) e neppure segna una simiglianza nei connotati dei due procedimenti (quello dinanzi alla Commissione tributaria centrale lascia ben scarso spazio al contraddittorio tra le parti); e malgrado in dottrina non siano mancate perplessità sulla costituzionalità del sistema di giustizia tributaria sommariamente

deduce che, mentre l'art. 10, secondo comma, n. 14, di detta legge prevede la possibilità di ricorso alla Commissione tributaria centrale « per soli motivi di legittimità », il denunciato art. 26 dispone che il ricorso è proponibile, oltre che per violazione di legge, anche per « questioni di fatto », escluse soltanto quelle relative a valutazione estimativa ed alla misura delle pene pecuniarie. Questa ultima norma potrebbe così dar luogo ad un contrasto con la norma posta dal menzionato art. 10, secondo comma, n. 14, in quanto essa amplierebbe illegittimamente la previsione accolta dal legislatore delegante.

La questione non è fondata, dovendosi escludere il prospettato eccesso di delega.

Preliminarmente è necessario stabilire il significato della espressione « per soli motivi di legittimità », con cui nel ricordato art. 10, secondo comma, n. 14 della legge delega è indicata la competenza da attribuire da parte del legislatore delegato alla Commissione tributaria centrale.

Nelle ordinanze con le quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, si deduce che l'espressione « per soli motivi di legittimità » potrebbe equivalere a motivi attinenti esclusivamente a questioni

---

tratteggiato dalla legge delega, e proprio sul punto della posposizione della proponibilità della « azione giudiziaria » (espressione questa usata dall'art. 10 n. 14 citato *soltanto* per il giudizio dinanzi alla Corte di appello) e sul ruolo subalterno a tale « azione » assegnato.

Sarebbe dunque stata logica la rimessione alla Corte costituzionale di tutte le disposizioni relative alla opzione tra Commissione tributaria centrale e Corte di appello: cosa questa che però avrebbe messo in discussione la artificiosa saldatura tra i due gradi di merito dinanzi alle commissioni tributarie ed il giudizio, sia pur eventuale, dinanzi alla Corte di appello, e — con essa — la legittimità dell'operazione di « giurisdizionalizzazione » di tutte le commissioni tributarie (sulla quale sia consentito rinviare alla nota su *Il doppio grado di giurisdizione di merito ed il processo tributario*, su questa *Rassegna*, 1982/225). Si è invece sollevata una questione di costituzionalità, come osservato, accuratamente « ritagliata », che — ove accolta — avrebbe solo condotto ad una riduzione dell'ambito di competenza della Commissione tributaria centrale, organo — questo — non da tutti amato perché « in condominio » tra le varie magistrature e con altri componenti. La singolarità cui si è accennato in apertura può avere più spiegazioni al livello — insondabile — delle intenzioni. *Oggettivamente* essa si colloca in una linea — ben più esplicitamente espressa dalle sentenze delle Sezioni Unite della Corte di cassazione con le quali è stato ritenuto il carattere « esclusivo » della competenza delle commissioni tributarie — di sostanziale sostegno ad un sistema di giustizia tributaria caratterizzato dalla emarginazione della « azione giudiziaria » dinanzi alle Corti di appello e da una accentuata valorizzazione di commissioni tributarie ormai egemonizzate dalla magistratura ordinaria. Ed, in effetti, mediante la valorizzazione delle commissioni, sono stati « indirettamente raggiunti » obiettivi lungamente perseguiti, quali:

a) la demolizione del limite della « estimazione semplice », che in passato era stato contrastato mediante il ricorso alla nozione di « estimazione complessa » o ad altri strumenti a volte (come la « presunzione di verità » dei bilanci societari) poco riguardanti delle esigenze fiscali;

di diritto. Essa corrisponderebbe, in sostanza, al disposto dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. relativo all'ambito del giudizio di cassazione, nel quale, com'è noto, non è ammesso l'esame del « fatto », sicché l'attribuzione alla Commissione tributaria centrale della cognizione anche delle « questioni di fatto », operata dalla legge delegata, trascenderebbe i limiti della delega.

Tale corrispondenza non può però ritenersi sussistente.

La formula usata dalla legge delega è tradizionalmente propria del processo amministrativo, nel quale, secondo un orientamento generalmente accolto, il giudice, anche quando è investito del solo sindacato di legittimità dell'atto amministrativo, ha il potere di conoscere le questioni di fatto la cui risoluzione è necessaria per verificare l'esistenza dei vizi dell'atto impugnato. Il giudice amministrativo, invero, dispone di un ampio potere di ricostruire la realtà materiale presupposta dall'atto amministrativo o sulla quale quest'ultimo deve esplicitare i suoi effetti, in

---

b) il superamento del divieto per qualsiasi giudice di « sostituire » gli atti della amministrazione (non a caso è stato negli ultimi decenni coltivato il tentativo di declassare l'atto di accertamento a semplice *provocatio ad agendum*);

c) la devoluzione a sedi per certi versi di « arbitrato permanente » di un lavoro che altrimenti rientrerebbe nei normali doveri di servizio.

Che un siffatto sistema di *giustizia parallela* sia o meno realmente compatibile con la Costituzione — ed anche con la legge delega n. 825 del 1971 — è preoccupazione che è stata accantonata e rimossa. Così è stato di buon grado accettato un appannamento dei pur fondamentali principi enunciati dai primi due commi dell'art. 102 Cost., appannamento operato mediante una discussa dilatazione del dovere di revisione posto dalla VI disposizione transitoria; d'altro canto, non è stata adeguatamente avvertita la necessità di assicurare agli « estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia » (e si vuole sia « giustizia » pure quella resa dalle commissioni tributarie) una indipendenza da intendersi, prima che come insieme di « guarentigie-privilegi », come rigido divieto di far incetta di incarichi o « benefici » politici, professionali, amministrativi, ecc., e, al limite, come divieto di aderire a partiti politici (art. 98 Cost.).

Qui però interessa soprattutto sottolineare che si è tranquillamente ignorato e vanificato il limite alla giurisdizione segnato dall'ultimo comma dell'art. 113 Cost. (gli organi di giurisdizione possono solo *annullare* « nei casi e con gli effetti previsti dalla legge » gli atti della pubblica amministrazione, e non anche *sostituire* tali atti ben più pesantemente invadendo l'ambito dell'Esecutivo), limite ben poco compatibile con una « giurisdizionalizzazione » di commissioni tributarie rimaste dotate di poteri sostanzialmente amministrativi. Pervero, la sussistenza di detto limite era stata avvertita dal legislatore delegante, il quale — pur con riferimento all'ambito della cognizione del giudice (in senso lato, la *causa petendi*) anziché a quanto dal giudice ottenibile (la controfigura del *petitum*) — aveva confermato il secolare divieto per il giudice di sindacare gli atti dell'amministrazione finanziaria per quanto attiene alle « questioni di semplice estimazione »; l'ansia di pervenire ad una « giurisdizionalizzazione » purchessia di tutte le commissioni tributarie ha però celato la profonda irrazionalità sul piano politico prima che giuridico di riconoscere ad organi quali le commissioni tributarie, meno rassicuranti di una giurisdizione professionale, un ambito

quanto l'erronea supposizione o conoscenza di detta realtà da parte della amministrazione può stare alla base dei vizi di legittimità dell'atto: il che macroscopicamente si verifica nel caso di eccesso di potere per travisamento dei fatti.

Il controllo sulla ricostruzione della realtà materiale risulta di più difficile distinzione dalla valutazione di tale realtà alla stregua di precepi non giuridici (ossia dalla valutazione « di merito »), quando il giudizio verta sull'applicazione di disposizioni di legge formulate per clausole generali (quali « urgenza », « pericolosità », « grave inadempimento », « operazione speculativa ») in cui il giudizio sul fatto si intreccia con giudizi di valore. Peraltro, anche gli apprezzamenti dell'amministrazione, sottratti per il loro oggetto al sindacato giurisdizionale, ben possono essere controllati dal giudice al fine di accertare la correttezza del procedimento di formazione di essi, per cui può essere necessaria la ricostruzione dei fatti posti a base della valutazione effettuata dalla pubblica amministrazione.

L'espressione « per soli motivi di legittimità » non si riferisce dunque, nel suo significato letterale, ad un giudizio che verta esclusivamente su

---

di cognizione più ampio e poteri decisionali più penetranti di quelli riconosciuti alla magistratura ordinaria.

A ben vedere, però, proprio la esplicita conferma del permanere del limite della « semplice estimazione » è dato normativo di sicura significatività nel senso di escludere la degradazione dell'attività amministrativa di accertamento tributario ad attività *meramente istruttoria* ed equiparabile a quella svolta da *qualsiasi creditore privato* da oneri di domanda, di allegazione e di prova dei « fatti » costitutivi del proprio credito. Degradazione — questa — desiderata e perseguita da più parti, e con diverse anche se convergenti motivazioni: in tal senso da decenni opera un insieme formato da un lato dai patrocinatori a vario titolo dei contribuenti e dall'altro lato da coloro che sono investiti di funzioni giurisdizionali in materia tributaria, insieme che si avvale di orientamenti accademici non casualmente portati avanti su temi solo all'apparenza astratti ed innocui (ad esempio, sul carattere vincolato e dichiarativo dell'attività di accertamento) e che forse, all'epoca della riforma tributaria non ha incontrato sulla propria strada forze culturali e politiche capaci di una adeguata resistenza.

Sicché, oggi si va diffondendo la sensazione che, prima delle pronunce delle commissioni tributarie, non si incontri alcun atto amministrativo, e che i procedimenti di imposizione tributaria siano inidonei a produrre quei risultati che gli altri procedimenti amministrativi normalmente producono: in altre parole, si va diffondendo la sensazione che ogni potestà decisionale in materia tributaria sia in pratica devoluta alle commissioni tributarie (salvo l'area spettante ai giudici penali) e che all'amministrazione finanziaria non residui altro ruolo che quello di un grande « ufficio istruzione » per di più con poteri inquirenti (ridotti) al servizio della giurisdizione.

Letta nel contesto di tale problematica, la sentenza della Corte costituzionale in rassegna appare di notevole interesse. Essa, al fine (di limitata importanza) di « salvare » la predetta inevitabile equiparazione tra Corte di appello e Commissione tributaria centrale, tenta di ravvicinare due nozioni — quella

questioni di diritto, ma comprende — nel senso e nei limiti predetti — anche quello relativo alla realtà materiale.

Conseguentemente la formula, usata dall'art. 10 n. 14 della legge delega n. 825 del 1971 per delimitare la competenza della Commissione centrale, non autorizza affatto l'interprete a ritenere che essa escluda la cognizione delle questioni di fatto.

Ulteriori argomenti, di carattere storico e sistematico, confortano quanto ora osservato sull'elemento letterale e inducono a dare con sicurezza soluzione negativa al dubbio prospettato.

Nel sistema del contenzioso tributario vigente all'epoca dell'approvazione della ricordata legge delega n. 825 del 1971, la Commissione centrale delle imposte aveva una competenza che, per *communis opinio*, si estendeva anche alle questioni di fatto, restandone escluse solo le controversie di « stima semplice »; si controverteva in dottrina e in giurisprudenza sull'estensione di questa ultima nozione, ma non si dubi-

---

di « motivi di legittimità » e quella di questioni di « semplice stima » — che hanno avuto origini e storie molto diverse nel corso di oltre un secolo.

Come è noto, la distinzione tra « legittimità » e « merito » risale all'epoca (fine del XVIII secolo) in cui si è affermato il « primato della legge » (ossia del potere legislativo esercitato, nell'effettività, della borghesia emergente) nei confronti da un lato del Re e dell'esecutivo e d'altro lato dei giudici, ed evoca compiti di « controllo » sull'esercizio dei poteri subalterni al legislativo (ad opera della Corte di cassazione francese post-rivoluzionaria); in questo alveo si inserisce in epoca successiva anche la tematica del controllo di legittimità sull'atto amministrativo. La nozione di « semplice stima » risale invece alla epoca della formazione dei catasti e dell'introduzione dell'imposizione mobiliare, si collega ad un sistema tributario (quello degli anni immediatamente successivi all'unificazione nazionale) che faceva largo ricorso a « stime » *sostitutive della puntuale ricostruzione dei fatti*, ed evoca un riparto tra una competenza esclusiva dell'esecutivo (a porre in essere le stime) e l'ambito aperto all'esercizio della giurisdizione (all'epoca giurisdizione era solo quella « ordinaria »).

L'operazione di ravvicinamento tra queste due nozioni, tentata nella sentenza in rassegna attraverso la valorizzazione di quella diversa e più estesa accezione dei « motivi di legittimità » che i giudici amministrativi francese e italiano hanno sedimentato, appare alquanto audace, e forse anche non priva di qualche approssimazione. Anche se una rilettura delle sentenze rese dalla Cassazione romana tra la fine del secolo XIX e l'inizio del secolo in corso conduce alla constatazione che la distinzione tra questioni di « semplice stima » e questioni sottoponibili alla giurisdizione coincideva grosso modo con la distinzione tra *quaestiones facti* (rimesse all'amministrazione finanziaria ed alle commissioni tributarie *di essa facenti parte*) e *quaestiones juris* (esaminabili dal giudice). Un approfondimento delle tematiche cui si è fatto cenno (rapporto tra « merito » e « semplice stima », ambito delle « stime » ed ambito della ricostruzione dei fatti, etc.) eccederebbe le dimensioni della presente nota e porterebbe lontano. Qui interessa segnalare come la sentenza in rassegna della Corte costituzionale abbia esplicitamente ribadito il carattere « amministrativo » nell'accezione costituzionale del termine (cfr. artt. 97, 98 e 113 Cost.) degli atti e delle attività di accertamento tributario, contrastando

tava che le altre questioni di fatto (per esempio quelle concernenti i presupposti materiali necessari per l'imposizione tributaria ovvero richiesti per una agevolazione) rientrassero nell'ambito della competenza della Commissione centrale.

E ciò, malgrado che le diverse disposizioni di legge succedutesi nel tempo non si riferissero mai ad accertamenti o questioni di fatto, ma usassero solo espressioni varie, quali « applicazione della legge » (art. 48 l. 24 agosto 1877 n. 4201 per l'imposta sui redditi di ricchezza mobile e art. 29 l. 7 agosto 1936 n. 1639 sulla riforma degli ordinamenti tributari) o « motivi di legittimità » (art. 284 *bis* r.d. 14 settembre 1931 n. 1175, testo unico sulla finanza locale), espressione questa ultima su cui all'evidenza è modellata la formula usata dalla legge delega.

Dato ciò, si deve ritenere che se il legislatore del 1971 avesse voluto innovare, escludendo dall'ambito della competenza della Commissione centrale qualsiasi questione relativa alla realtà materiale, non avrebbe

---

quindi la tendenza ad una degradazione di tali atti ed attività ad un livello quasi-privatistico. Molto significativo è il passo della sentenza in cui si afferma che « anche gli apprezzamenti dell'amministrazione *sottratti per il loro oggetto al sindacato giurisdizionale*, ben possono essere controllati dal giudice al fine di accertare la *correttezza del procedimento di formazione di essi* » (i corsivi sono dello scrivente): il sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa di accertamento tributario è dunque qualificato come controllo portato « dall'esterno » sulla « correttezza del procedimento di formazione » degli apprezzamenti fatti dalla p.a. Il sindacato giurisdizionale incontra dunque, anche nella materia tributaria, l'atto dell'amministrazione il quale mantiene una propria autonoma consistenza e non si dissolve « come nebbia al sole » per il semplice insorgere della controversia (come invece vorrebbero i sostenitori della degradazione dello atto anzidetto a mera *provocatio ad agendum*). Coerentemente la sentenza in rassegna precisa che « la ricostruzione dei fatti posti a base della valutazione effettuata dalla pubblica amministrazione » non è operazione da svolgersi *ex novo*, su terreno vergine, come accade nell'ordinario giudizio civile tra privati, ma è finalizzata (e perciò anche limitata) allo scopo « di accertare la correttezza del procedimento di formazione » della valutazione amministrativa. Taluno potrebbe essere portato a sostenere che un controllo « dall'esterno » sull'atto amministrativo con facoltà per il giudice di procedere a « ricostruzione dei fatti » in pratica non si differenzi molto da un giudizio portato immediatamente sul « fatto » oltre che sul « diritto ». Senonché, le cose non stanno affatto così, e per almeno tre ragioni molto importanti:

I) la configurazione di un giudizio come controllo « dall'esterno » sull'atto amministrativo implica un *criterio residuale di giudizio diverso da quello indicato dall'art. 2697 cod. civ.*, in quanto, in assenza di prove conclusive nel senso di una « non-correttezza » del procedimento di formazione della valutazione amministrativa, questa deve essere ritenuta legittima (è in ciò l'essenza della cosiddetta « presunzione di legittimità » dell'atto della p.a.);

II) premesso che le « presunzioni » (artt. 2727 e segg. cod. civ.) sono « prove critiche », ossia strumenti probatori composti dalla diretta o indiretta percezione di una o più circostanze indizianti « note » e da un giudizio probabilistico che da dette circostanze « note » risale ad un fatto « ignoto », un controllo

adoperato, nell'indicare la possibilità di ricorso, la espressione « per soli motivi di legittimità », la quale, come ora si è accennato, nella comune accezione in materia tributaria, non escludeva l'esame delle questioni di fatto.

Peraltro, se il legislatore, pur adoperando una locuzione analoga o addirittura eguale a quella usata in leggi precedenti, avesse voluto mutarne il significato, avrebbe dato sicuramente esplicite indicazioni nel corso dei lavori preparatori, opportunamente enunciando le ragioni che lo avevano indotto a distaccarsi dai criteri del precedente sistema. Tali lavori, per contro, nulla dicono al riguardo e il silenzio non può non risultare significativo e chiaramente rivelatore della volontà diretta a non introdurre sul punto alcuna innovazione.

Sotto diverso profilo, va osservato che l'art. 10, secondo comma, n. 14 cit. dispone l'alternatività tra il ricorso alla Commissione centrale e l'impugnazione avanti la Corte d'appello, ma questa può essere proposta soltanto dopo che sia decorso inutilmente il termine per il ricorso alla Commissione centrale.

---

giurisdizionale « dall'esterno » sulle « presunzioni » formate dall'amministrazione pubblica e da essa utilizzate non equivale a semplice sovrapposizione e sostituzione di un giudizio probabilistico formulato *ex novo* ed in tutta libertà dal giudice sul (al) giudizio probabilistico formulato dal funzionario, ma *si esaurisce in un sindacato sulla logicità* del giudizio formulato dal funzionario; con il corollario che, in difetto di illogicità, tale giudizio non può essere sostituito da un diverso giudizio elaborato in sede giurisdizionale;

III) con le « presunzioni » utilizzabili per la ricostruzione di uno o più fatti non possono essere confuse le « stime » che invece sono atti dell'amministrazione pubblica chiamati dal legislatore a fungere — *in sostituzione di fatti direttamente percepiti* dalla realtà extratributaria — come componenti di fattispecie costitutive di crediti tributari; come rilevato da CARNELUTTI (*La prova civile*, 2<sup>a</sup> ed., 1947, 31 e segg.) il « processo di trasformazione (da astratto in concreto) del comando contenuto nella norma giuridica » è diretto « non alla conoscenza del fatto controverso cioè alla sua posizione secondo la realtà effettiva, ma ad una sua *determinazione o fissazione formale* », e a tal fine può essere disciplinato in modo da pervenire alla sostituzione di uno o più elementi della fattispecie « mediante un *fatto diverso*, che ne costituisce *l'equivalente* »; una « stima » formata dall'amministrazione è — appunto — un fatto diverso equivalente (ancorché non « giudiziario ») ad una realtà materiale, e non può che essere controllata « dall'esterno », se non si vuole pervenire — in contrasto con le disposizioni che prescrivono procedimenti amministrativi per la « determinazione formale » di tale « fatto diverso » — alla pura e semplice sottrazione all'amministrazione e devoluzione al giudice del compito di porre in essere detta « determinazione formale ».

Taluno potrebbe obiettare che trattasi di sfumature poco incisive, posto che *in pratica* un giudice può sempre trovare una pronuncia « rescindente » atta a consentirgli una propria valutazione (giudizio probabilistico, stima, etc.) « rescissoria ». Sono però sfumature tanto poco esili da non essere seriamente qualificabili come « sfumature »; esse determinano una disciplina tutt'altro che

Si tratta, com'è evidente, di un'alternatività imperfetta, in quanto il legislatore delegato dà la preferenza al ricorso avanti la Commissione tributaria centrale (perché più agevole ed economico), condizionando alla mancata proposizione di esso l'impugnazione alla Corte d'appello. Ora, poiché questa ha istituzionalmente competenza anche sulle questioni di fatto, il che è ribadito dall'art. 40 del cit. decreto delegato, sarebbe veramente assurdo, oltre che palesemente in contrasto con i precetti costituzionali (artt. 3 e 24 Cost.), che una parte fosse arbitra, ricorrendo alla Commissione tributaria centrale, di limitare la difesa del proprio contraddittore impedendo il riesame sulle questioni di fatto.

L'inaccettabile conseguenza ora rilevata esclude la possibilità che il legislatore delegante abbia potuto volere una competenza differenziata tra i due organi (Commissione tributaria centrale e Corte d'appello) e impone di ritenere, invece, che l'ambito del giudizio sia lo stesso nei due casi, così che egualmente la decisione della Commissione di secondo grado possa essere impugnata per violazione di legge e per questioni di fatto

---

secondaria della «logica del giudice» e quindi oneri di motivazione tutt'altro che insignificanti, specie in un settore — quello della giustizia tributaria — nel quale la ricostruzione puntuale dei fatti è oltremodo difficoltosa e frequentemente indiziaria.

Una delle ragioni di scarsa funzionalità della riforma tributaria del 1971 risiede proprio in ciò che si è sottovalutata la problematica delle prove (le disposizioni in tema di prove sono sparse qua e là, disorganicamente, per solito — ma non sempre — nel seno di norme sui cosiddetti «poteri degli uffici») e si è legiferato, nei decreti delegati, sotto l'influenza di orientamenti giurisprudenziali formati e di «apporti tecnici» forniti da giuristi (sovente magistrati) adusi al giudizio «civile». Si è già avuto occasione di osservare (FAVARA, *Per una ricomposizione della funzione amministrativa di imposizione tributaria, Tributi*, ott. 1981, n. 24) che la spinta a portare l'obbligazione tributaria nello schema e sotto la disciplina dell'obbligazione civile ha perseguito anche l'obiettivo di «aganciare» — come conseguenza per solito acriticamente tratta — una recezione nell'ambito tributario della disciplina sostanziale delle prove dettata per i rapporti civilistici. In tale direzione alcuni passi sono stati compiuti nel corso degli ultimi decenni, in assenza purtroppo di una diffusa sensibilizzazione delle forze politiche. Pervero, il Parlamento, sia (con ampi dibattiti) negli anni tra il 1864 ed il 1877 sia (fuggevolmente) nel 1971, ha costantemente ritenuto che i giudici togati non debbano occuparsi di valutazione estimativa degli immobili. Ciò è stato voluto, oltre che per conservare un certo equilibrio tra le istituzioni (non reticenti in proposito gli atti parlamentari del secolo scorso), con il dichiarato intento di sottrarre in tal modo tutto l'insieme di fatti e di stime, necessario per la determinazione degli imponibili, alle regole probatorie e sostanziali e processuali da applicarsi nei normali giudizi civili; sicché, il giudice ordinario ancor oggi viene chiamato non a procedere ad una propria ricostruzione e stima dei predetti fatti, ma solo a sindacare l'atto dell'Amministrazione «dall'esterno» e per le rimanenti questioni... Il regime probatorio di fatti rilevanti per i rapporti civilistici si è venuto modellando nei secoli sulle esigenze del commercio giuridico tra privati, e tiene conto delle possibilità per costoro di attivarsi per precostituire o acquisire materiale probatorio. Tale regime probatorio non può



(escluse, ben s'intende, quelle relative a valutazioni estimative ed alla misura delle pene pecuniarie). L'identità di competenza costituisce perciò un'imprescindibile esigenza logica e giuridica e quindi, contrariamente a quanto si adombra nelle ordinanze di remissione e si afferma dalla difesa delle parti private, non può essere adottata per sostenere l'illegittimità costituzionale della norma denunciata.

Non è da trascurare infine che al testo dell'art. 26 cit. d.P.R. il legislatore delegato pervenne consapevolmente, osservando in proposito, nella relazione allo schema di detto decreto, da sottoporre al parere della Commissione parlamentare istituita ai sensi dell'art. 17 della legge delega, che dal sistema voluto dalla legge ora menzionata doveva dedursi come il legislatore delegante avesse inteso parificare la competenza della Commissione tributaria centrale a quella della Corte d'appello. E la Commissione parlamentare diede la sua adesione, condividendo l'opportunità di chiarire espressamente, nella norma delegata, che alla Commissione centrale erano devolute, oltre alle questioni di diritto, anche quelle di fatto non estimative. Il significato dell'art. 10 n. 14 della legge delega nel senso accolto dal legislatore delegato risulta dunque anche confortato da un organo, come la ricordata Commissione parlamentare, particolarmente idoneo per sua natura a ricostruire la volontà del legislatore delegante (*rectius*, delegato). (*omissis*)

esserè trapiantato *sic et simpliciter* ai fatti rilevanti per i rapporti tributari, nei quali si ha un soggetto — il contribuente — che per quanto può cerca di occultare i « fatti propri », ed un altro soggetto — l'Amministrazione — che cerca di raccogliere materiale informativo su « fatti altrui », e, naturalmente, solo in parte più o meno esigua riesce a conoscere ciò che le serve per l'imposizione. In realtà, per la ricostruzione dei fatti rilevanti per i rapporti tributari è più congruo il regime probatorio previsto dalla legge per l'accertamento dei fatti penalmente rilevanti, che quello modellato per i rapporti civili ».

FRANCO FAVARA

## I

CORTE COSTITUZIONALE, 29 aprile 1982 n. 82 - Pres. Elia - Rel. Saja - Daino (n.p.), Regione Sicilia e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

**Urbanistica - Vincoli urbanistici preordinati a successiva espropriazione - Termine di durata - Allungamento con legge regionale siciliana - Legittimità costituzionale.**

(Cost. artt. 3 e 42; Statuto Sicilia, art. 14; l. 19 novembre 1968, n. 1187, artt. 1, 2 e 5; l. reg. Sicilia 5 novembre 1973 n. 38).

*La potestà legislativa delle regioni (nella specie, trattasi di potestà legislativa « esclusiva ») ha la sua ragion d'essere nella necessità di adat-*

*tare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali; la legge reg. Sicilia 5 novembre 1973 n. 38 che ha aumentato da 5 a 10 anni la durata dei vincoli preordinati all'espropriazione non contrasta con l'art. 3 Cost. in quanto finalizzata alla ripresa civile ed economica dei territori terremotati (1).*

## II

CORTE COSTITUZIONALE, 29 aprile 1982 n. 83 - Pres. Elia - Rel. Saja - De Luca (n.p.) e Regione Lazio (avv. Cervati).

**Regione - Legge regionale - Limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato - Inefficacia sopravvenuta delle licenze o concessioni edilizie - Disposta direttamente dalla legge regionale - Legittimità costituzionale.**

(Cost. art. 117; l. reg. Lazio 2 luglio 1974 n. 30, artt. 1 2, 3 e 8).

*Il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato consiste non già nel dovere di osservare le singole leggi statali, bensì nel dovere di conformarsi ai criteri generali cui si ispira la disciplina statale. Non supera tale limite il legislatore regionale che utilizza un istituto conosciuto dalla legislazione statale (nella specie, l'inefficacia sopravvenuta ope legis — per « misura di salvaguardia » — delle licenze e concessioni edilizie), sia pure con una disciplina nei dettagli diversa da quella da detta legislazione fornita (2).*

## III

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1982 n. 91 - Pres. Elia - Rel. Saja - Saccani (avv. Sivieri) e Regione Emilia-Romagna (avv. Predieri).

**Regione - Disposizione legislativa regionale riproduttiva di disposizione legislativa statale - Applicabilità residuale della norma riprodotta - Irrelevanza - Disposizione legislativa regionale confermativa di vincoli urbanistici ad essa preesistenti - Efficacia retroattiva - Illegittimità costituzionale.**

(Cost. art. 117; l. reg. Emilia-Romagna 8 marzo 1976 n. 10, art. 5).

*Nel processo costituzionale non rileva che, nel caso sia pronunciata la illegittimità costituzionale della disposizione regionale sub iudice, resi-*

(1) Merita segnalare che non è stata esclusa in via pregiudiziale la possibilità di un sindacato ex art. 3 Cost. sulle differenziazioni derivanti, tra regione e regione, dalle diversità delle legislazioni regionali: la Corte costituzionale si è infatti riservata di valutare, caso per caso, la razionalità o meno di dette differenziazioni. Sicché, a giustificare queste non sarebbe di per sé sufficiente il dato costituzionale dell'autonomia legislativa di ciascuna regione.

*dui applicabile altra disposizione statale di identico contenuto. La legge regionale che disponga la validità dei vincoli urbanistici previsti in programmi di fabbricazione approvati anteriormente alla sua entrata in vigore non ha efficacia meramente ricognitiva in quanto impedisce l'eventuale annullamento ope judicis degli atti amministrativi che tali vincoli hanno posto; avendo efficacia retroattiva detta legge è costituzionalmente illegittima (3).*

## IV

CORTE COSTITUZIONALE, 12 maggio 1982 n. 92 - Pres. Elia - Rel. Saja - Zuccari (n.p.) e Regione Umbria (n.p.).

**Urbanistica - Vincoli urbanistici imposti da strumenti urbanistici - Legge Bucalossi - Non ha direttamente innovato la disciplina dei vincoli - Legge n. 1187 del 1968 - Legittimità costituzionale.**

(Cost. artt. 3 e 42; l. 17 agosto 1942 n. 1150, artt. 7, 34, 36 e 40; l. 19 novembre 1968 n. 1187, art. 2; l. 28 gennaio 1977 n. 10, artt. 1, 3, 4, 6, 11, 12 e 13).

*La legge Bucalossi n. 10 del 1977 non ha direttamente regolato la materia dei vincoli urbanistici, e non ha innovato la situazione normativa previgente. Peraltro, la legge n. 1187 del 1968, da interpretarsi ora nel siste-*

---

(3) La pronuncia lascia intravedere un delicato problema istituzionale. Il procedimento di produzione delle leggi regionali è notevolmente più « facile » e sollecito del procedimento di produzione delle leggi statali. Ciò può condurre ad un rapporto empirico tra legge regionale e giurisdizione (com'è noto riservata allo Stato) diverso da quello che si ha tra legge statale e giurisdizione; in pratica lo spazio decisionale (d'interpretazione integrativa) che rimane al giudice è più ristretto, a cagione della relativa prontezza del legislatore regionale — specie nelle regioni aventi maggioranze compatte e ben determinate a governare — nell'intervenire sull'ordinamento normativo per sottrarre al giudice la possibilità di dare sue interpretazioni punto o poco conformi all'effettiva volontà politica del Consiglio regionale.

Ora la Corte costituzionale — enfatizzando forse oltre misura il principio di irretroattività della legge regionale — nella sostanza cerca di recuperare spazio decisionale alla giurisdizione, senza affrontare peraltro alla radice il problema se sia più sano un rapporto tra legislazione e giurisdizione che più o meno deliberatamente « deleghi » a quest'ultima di trovare soluzioni ed equilibri non raggiunti in seno a maggioranze parlamentari intimamente discordi, o invece un rapporto tra legislazione e giurisdizione che riconduca quest'ultima alla « soggezione » alla legge, e cioè al ruolo costituzionale che dovrebbe esserle proprio. Un problema — questo — che dovrebbe essere posto, con il dovuto rispetto ma, al tempo stesso, con franchezza, anche per quelle parti delle sentenze della stessa Corte costituzionale nelle quali (parti) tale Corte procede ad una interpretazione ricostruttiva dell'ordinamento normativo vigente: un esempio di quanto sia necessaria una presa di coscienza del problema cui si è accennato è offerta proprio dalle sentenze in rassegna, come illustrato nella nota che segue.

*ma disegnato dalla anzidetta legge Bucalossi, non contrasta con i principi affermati nella sentenza n. 55 del 1968 della Corte costituzionale (4).*

## V

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. Civ., 7 maggio 1981, n. 2951 - Pres. Rossi - Est. Granata - P. M. Saja (conf.) - Klitsche de la Grange (avv. Klitsche de la Grange) c. Comune di Tolfa (avv. Cervati), Regione Lazio (avv. Lagonegro) e Ministero lavori pubblici (avv. Stato Carbone).

**Urbanistica - Convenzione di lottizzazione - Vincolo di inedificabilità sopravvenuto - Annullamento giurisdizionale - Risarcibilità del pregiudizio economico - Esclusione - Svuotamento del diritto di proprietà senza indennizzo - Risarcibilità del pregiudizio economico - Proponibilità della domanda.**

*Anche in presenza di una già avvenuta urbanizzazione di un'area, permane il potere dell'autorità comunale di imporre su essa un vincolo di inedificabilità; e l'annullamento giurisdizionale del relativo provvedimento non legittima il privato a proporre domanda di risarcimento danni. Tale domanda peraltro è proponibile allegando la lesione per « svuotamento » senza indennizzo del diritto di proprietà sull'area.*

---

(1-24) Un altro colpo alla legge Bucalossi n. 10 del 1977 - Dopo le sentenze n. 5 del 1980 e n. 92 del 1982 della Corte costituzionale viene naturale domandarsi se la legge Bucalossi sia ancora una legge « urbanistica » o se non sia stata nella sostanza ridotta a poco più di una semplice « tributaria » (ossia sui contribuiti da corrispondere per le concessioni edilizie).

Nella nota sentenza n. 55 del 1968 (in questa *Rassegna*, 1968, I, 661), la Corte costituzionale si è posta il seguente quesito: « se il sottrarre senza un indennizzo gli immobili, quando essi siano da considerare edificabili in base all'ordinamento vigente nel momento in cui il vincolo intervenga, alla possibilità di utilizzazione rappresentata dalla destinazione... a nuove costruzioni o comunque ad altri proficui impieghi... sia o meno costituzionalmente legittimo ». Un quesito, come si vede, per così dire « storicizzato » e « relativo », in quanto formulato « allo stato della legislazione ordinaria vigente », ed in relazione ad essa. Un quesito peraltro contenente una contraddittorietà intrinseca, parlandosi di « destinazioni » urbanistiche nel momento stesso in cui si punta a ridimensionare la rilevanza degli strumenti urbanistici e si postula come *naturale* la « proficuità » degli « impieghi » quasi che tale proficuità fosse estensibile a tutte le utilizzazioni del territorio (del resto, in più passi della sentenza si allude a connotati ed a limiti « naturali » o « connaturali » della proprietà). Un quesito inoltre privo di spessore quantitativo e quindi « sfuocato » e deviante, in esso rimanendo assente qualsiasi riferimento alle « limitazioni » derivanti dagli *standards urbanistici* (art. 41 *quinquies* aggiunto dall'art. 17 della legge ponte n. 765 del 1967); e ciò malgrado in tema di disciplina dell'attività edilizia e di « valore »

## I

(omissis) Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale di Palermo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 5 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, e dell'art. 1 della legge 30 novembre 1973, n. 756, in relazione agli artt. 42, terzo comma, 3, nonché 136 della Costituzione; ha inoltre impugnato la legge regionale siciliana 5 novembre 1973, n. 38, con riferimento all'art. 3 Cost. e 14 Statuto della Regione.

Precisamente ritiene il giudice *a quo* che la citata legge n. 1187 del 1968, la quale ha stabilito il termine massimo di cinque anni per la validità dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo, e quella n. 756 del 1973, con cui è stato fissato provvisoriamente un altro termine di due anni, sarebbero illegittime perché non hanno stabilito che in ogni caso è dovuto al proprietario del bene un previo indennizzo.

La legge regionale n. 38 del 1973 sarebbe invece illegittima perché avrebbe sostituito il termine suddetto con un diverso termine più ampio (dieci anni), creando così una disparità di trattamento fra i proprietari dei beni situati in Sicilia e quelli del restante territorio nazionale.

Osserva la Corte che le due questioni, le quali si riferiscono a un vincolo urbanistico preordinato a un successivo trasferimento (destinazione a verde pubblico), non sono fondate.

---

dei suoli, soluzioni equilibrate possano essere reperite — come dimostra l'esperienza francese del *plafond légal de densité* — proprio mediante strumenti « quantitativi ». Coerente con la riferita impostazione del quesito è il brano della sentenza n. 55, ove si evidenzia che « è la stessa vigente legge urbanistica a considerare inerente esclusivamente alla proprietà ogni attributo dell'immobile », e si aggiunge che « i proprietari che vengono a subire un trasferimento coattivo conseguono il valore venale attuale dei beni (art. 37) ». A questo proposito, significativo (e, deve ritenersi, non casuale) è che non si faccia cenno al successivo art. 38 della legge urbanistica del 1942, disposizione che in quaranta anni ha avuto rare applicazioni ed è stata costantemente circondata da un sospetto silenzio; laddove invece essa (come del resto, il sopravvenuto art. 16 comma sesto della legge n. 865 del 1971) contiene una chiara indicazione di principio, e cioè l'indicazione che l'edificabilità — e le conseguenti plusvalenze — delle aree comprese nelle « zone di espansione » è costituita, e non solo dichiarata, dagli strumenti urbanistici regolatori ed attuativi.

Quale sia stata la risposta della Corte costituzionale al quesito anzidetto è noto: i vincoli urbanistici prodotti da zonizzazioni e localizzazioni sono stati considerati non come espressioni di un connotato intrinseco della proprietà fondiaria, ma come deroghe ad una supposta (o presupposta) pienezza di tale proprietà. È mancato qualsiasi sforzo per un superamento della concezione romanistica della proprietà fondiaria; e ciò, malgrado il modo di essere della economia contemporanea conduca a ravvisare nella terra una *mere commodity*, un fattore della produzione, non diverso dagli altri (ma in molte parti la motivazione della sentenza n. 55 del 1968 è culturalmente ascrivibile al primo ventennio del secolo che sta per concludersi). Peraltro, la stessa sentenza n. 55 del 1968 non ha potuto fare a meno di confermare che « il principio della necessità dell'indennizzo non opera nel caso di disposizioni le quali si riferi-

La prima è frutto di un equivoco perché il giudice *a quo* espressamente e ripetutamente afferma di volersi attenere alla statuizione contenuta nella sentenza n. 55 del 1968 di questa Corte ed appunto, invocando tale statuizione, ritiene che il legislatore era tenuto sia a fissare il termine di durata dei vincoli urbanistici, sia a stabilire che in ogni caso era previamente dovuto un indennizzo al proprietario del bene. Ma la ricordata decisione ha chiaramente posto un'alternativa, nel senso che ha ritenuto come necessaria la previsione di un indennizzo ovvero quella di un termine di durata dell'efficacia del vincolo. Data questa alternativa, pacificamente riconosciuta in dottrina e giurisprudenza, il legislatore correttamente si è limitato a fissare, per l'efficacia del vincolo, un termine massimo di durata. (*omissis*)

Con l'impugnativa della legge regionale n. 38 del 1973, l'ordinanza di rimessione non contesta alla Regione siciliana, la potestà (legislativa e amministrativa) esclusiva in materia urbanistica, potestà espressamente prevista dall'art. 14 dello Statuto, approvato con r.d.l.vo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2. Deduce invece che il maggior termine fissato da detta legge (dieci anni) rispetto a quello valido sul restante territorio nazionale (cinque anni) creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento.

---

scano a intere categorie di beni»; ed inoltre ha rilevato che un problema di « distacco tra l'operatività immediata dei vincoli previsti dal p.r.g. e il conseguimento del risultato finale » (e quindi di immediatezza dell'indennizzo) non si pone « per quanto riguarda quei vincoli che sono ordinati al mantenimento delle destinazioni attuali della proprietà ». Il che ha autorizzato ed autorizza a ritenere che uno scorporo generalizzato del *jus aedificandi* dalla proprietà fondiaria e, comunque, rifiuti di assenso alla edificazione (o, come poco esattamente suole dirsi, vincoli *non aedificandi*) posti anche da strumenti urbanistici per la semplice conservazione delle utilizzazioni in atto, non ingenerano necessità di indennizzo (e quindi *a fortiori* neppure necessità di indennizzo immediato).

Significativamente non v'è, nella motivazione della sentenza n. 55, alcun auspicio nel senso di uno scorporo generalizzato del *jus aedificandi*; anzi, gli auspicci sono nel senso di un indennizzo immediato a carico delle collettività locali dei vincoli conseguenti alle localizzazioni ed anche a talune altre destinazioni, ossia nel senso di una soluzione in pratica incompatibile con le condizioni della finanza locale e quindi con la sopravvivenza di una disciplina urbanistica. E parso quindi subito evidente che la sentenza n. 55 avrebbe potuto tradursi in un *boomerang* per gli interessi usciti in quella sede vincenti.

È noto che la sentenza n. 55 ha prodotto una rottura di equilibri ed uno sbandamento cui il legislatore ha risposto mediante la legge Natali 19 novembre 1968 n. 1187, all'epoca qualificata « legge-tampone » e riguardata come soluzione provvisoria.

Dopo alcune leggi intitolate — merita sottolinearlo — « proroga dell'efficacia della legge 19 novembre 1968 n. 1187 », è, com'è noto, intervenuta la legge Bucalossi 28 gennaio 1977 n. 10 che « pur non enunciando espressamente il principio della separazione (dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà), afferma che il diritto di edificare può essere esercitato soltanto attraverso una concessione

Ora, sotto un aspetto generale, è evidente che la potestà legislativa delle regioni ha la sua ragion d'essere nella necessità di adattare la disciplina normativa alle particolari esigenze locali e quindi ben può una legge regionale dettare una disciplina diversa da quella nazionale con i limiti, ben s'intende, fissati dall'art. 117 Cost. ovvero dagli Statuti speciali, limiti che qui non sono in discussione.

Il controllo di costituzionalità, quando tali limiti risultino osservati, può avvenire soltanto sotto il profilo dell'arbitrarietà o irrazionalità — in base all'art. 3 Cost. — ma, da questo angolo visuale, la legge censurata resiste pienamente all'impugnativa. Invero è precisato nello stesso art. 1 della legge, e risulta anche dai lavori preparatori, che essa fu dettata dalle particolari condizioni della Sicilia cagionate principalmente dalle gravissime scosse telluriche del 1966 e del 1968, che investirono una larga parte del suo territorio e che ebbero sensibili ripercussioni sulle varie attività produttive e sull'economia in genere dell'isola. Infatti, nel suindicato art. 1, è detto testualmente: « In relazione alle particolari condizioni determinatesi nella Regione siciliana di seguito all'emanazione delle leggi regionali 3 febbraio 1968, n. 1, e 31 marzo 1973 (*recte*: 1972), n. 19 »; e queste leggi sono state appunto emanate per la ripresa civile ed economica dei territori colpiti dai suddetti terremoti.

del comune ...» (dalla relazione alla Camera dei Deputati dell'on. Ghiglia). La legge Bucalossi — approvata in esito ad un dibattito animato e frutto di un sofferto compromesso tra posizioni contrapposte — ha senza dubbio inteso incidere in modo sostanzioso sulla proprietà fondiaria, e di certo non ha inteso — come tra breve si tornerà ad esaminare — porre in essere una operazione solamente cosmetica e nominalistica.

Cionondimeno, subito dopo l'approvazione della legge Bucalossi, non è mancato chi ha argomentato che, tutto considerato, la nuova concessione edilizia non si differenzierebbe granché dalla precedente licenza edilizia (cfr. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli e costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1978, II, 80 e segg.).

Quest'ultimo punto di vista è stato condiviso — con affermazioni forse neppure necessarie a sorreggere la deliberata illegittimità costituzionale delle disposizioni *sub iudice* e quindi *obiter dicta* — dalla sentenza n. 5 del 1980 della Corte costituzionale (in questa *Rassegna*, 1980, I, 486, con nota di ALBISINNI, *La concessione ad aedificandum*), sentenza che è stata annotata criticamente da praticamente tutti i pur numerosi commentatori (e — duole riferirlo — anche rilevandosi una certa sommarietà e contraddittorietà logica dell'elaborato).

Tale sentenza si apre con l'affermazione « è indubbiamente *esatto* che il sistema normativo ... demanda alla pubblica autorità ogni determinazione sul *se* sul *come* e anche sul *quando* ... dell'edificazione »; dopo una siffatta affermazione sarebbe logico attendersi le parole « quindi l'edificabilità di un'area è costituita dalla pubblica autorità ». Invece, si leggono parole (pervero, scarne e non proprio univoche) di tutt'altro tenore.

La sentenza n. 5 infatti osserva che relativamente ai suoli « destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata » (quindi relativamente solo a questi suoli e non anche a tutti gli altri) « l'edificazione avviene ad opera del proprietario dell'area » (la motivazione non aggiunge che però il proprie-

## II

(*omissis*) Con l'ordinanza in epigrafe il Pretore di Minturno ha impugnato gli artt. 1 lett. a) e b), 2, 3 e 8 della legge della Regione Lazio 2 luglio 1974 n. 30 (l'efficacia di essa è stata prorogata con la legge reg. 31 dicembre 1974 n. 73), la quale, al fine di salvaguardare l'attuazione di un piano territoriale di coordinamento regionale non ancora approvato, vieta sino alla data di approvazione del piano stesso l'edificazione nei territori costieri di una determinata profondità (m. 300 per il mare e m. 150 per i laghi) e stabilisce la decadenza delle licenze edilizie rilasciate per quei territori, salvo che i lavori siano stati iniziati e vengano completati entro due anni. Il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di detta legge regionale, perché essa, non attenendosi, secondo il suo giudizio, ai principi fondamentali della legislazione statale *in subiecta materia*, sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione. (*omissis*)

Il primo principio fondamentale violato sarebbe, secondo il giudice *a quo*, quello per cui le misure di salvaguardia potrebbero essere previste soltanto da strumenti urbanistici, sicché sarebbe illegittima la previsione effettuata direttamente dalla legge.

---

tario può cessare di essere tale per espropriazione anche quando non edifica) « il quale, *concorrendo ogni altra condizione*, ha diritto ad ottenere la concessione ... ». Come evidente, questa osservazione ha riguardo ad una soltanto — e neppure la più frequente — delle numerose ipotesi possibili (e cioè all'ipotesi in cui sono operanti strumenti urbanistici anche attuativi e l'edificazione è programmata dal p.p.a.), e ad una soltanto — e neppure la più estesa — delle numerose destinazioni possibili (e cioè alla destinazione ad edilizia residenziale privata); per ciò solo, dunque, si tratta di osservazione di per sé non idonea a costituire il fondamento di una « ricostruzione » dell'intero sistema normativo.

Comunque, la riportata osservazione sarebbe stata innocua se da essa non si fosse preteso di trarre, senza *souplesse* e — al tempo stesso — senza corredo dei doverosi approfondimenti, la deduzione « *da ciò deriva* che il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà... ». Giustamente è stato opposto (da MAZZAROLLI, *Considerazioni sull'indennità di espropriazione...*, in *Giur. cost.*, 1980, I, 1262) che dalle sin qui riportate parole della Corte costituzionale avrebbe dovuto farsi discendere non già « la conclusione che il *jus aedificandi* è connesso al diritto di proprietà, ma semmai quella che la facoltà di costruire viene *agganciata alla proprietà dei suoli dagli strumenti di pianificazione...* ». « Se il diritto di costruire appartiene ai proprietari dei terreni destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata, se con altre parole solo i suoli così identificati possono qualificarsi come edificabili, per essere conseguenti si dovrebbe per converso riconoscere che il *jus aedificandi* non appartiene ai proprietari dei suoli destinati da quegli stessi strumenti a (essere espropriati per la realizzazione di) opere e impianti di pubblica utilità ». Non è finito. Sulle riferite (e tanto dubbie) fondamenta, la sentenza n. 5 del 1980 poggia anche una seconda deduzione: ancora una volta con la sola motivazione di un « *ne consegue* », si aggiunge che « la concessione ad edificare non



L'argomentazione non può essere condivisa.

Le misure di salvaguardia sono dirette all'attuazione di uno strumento urbanistico ancor prima dell'approvazione di esso e servono ad evitare che lo stato dei luoghi venga *medio tempore* pregiudicato con costruzioni incompatibili con quelle che saranno le previsioni urbanistiche e risulti così successivamente impossibile ovvero anche difficile la attuazione medesima; si tratta, cioè, di effetti prodromici di uno strumento che sarà successivamente approvato, effetti che la legge consente che si producano, stabilendone i presupposti e le modalità.

Risulta pertanto evidente come le misure di salvaguardia non possano essere contenute negli strumenti urbanistici a cui si riferiscono, ma debbano precedere detti strumenti, alla cui futura attuazione sono preordinate. Ed appunto l'ordinamento statale conosce alternativamente due modalità, a seconda che la legge provveda direttamente ovvero autorizzi i pubblici poteri a provvedere con atti amministrativi: la prima soluzione è accolta ad esempio dalla legge statale 4 novembre 1963 n. 1460 per l'incremento dell'edilizia economica e popolare nonché dall'altra legge statale 20 marzo 1965 n. 217 sui programmi edilizi della GESCAL e degli altri enti, mentre l'altra soluzione è accolta dalla fondamentale legge 3 novembre 1952 n. 1902, modificata dall'art. 3, ultimo comma, della

---

è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà persistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza». Se il primo «*ne deriva*» può essere tollerabile tenuto conto della supercircostanziata ipotesi che lo procede e lo circoscrive (in quella ipotesi — che è poi grosso modo quella prevista dall'art. 8 del d.l. Nicolazzi 23 gennaio 1982 n. 9 — può arriversi a ritenere che gli strumenti urbanistici abbiano prodotto un *aggancio* del *ius aedificandi* alla proprietà), il secondo «*ne consegue*» non pare possa ricevere altro commento che un netto dissenso, temperato dal dovuto riguardo formale. La sentenza sembra trascurare che la concessione edilizia non sempre è atto del tutto vincolato e «dovuto» (anzi molto frequentemente non lo è) e sembra dare per scontato che la concessione edilizia nulla aggiunge alla situazione del proprietario. Del resto — e questa costituisce una notazione ulteriore — la sentenza descrive l'atto a suo dire nominalmente concessione e sostanzialmente «antica licenza» in modo tanto riduttivo da far persino dubitare che esso rientri, anziché nella categoria delle autorizzazioni, in quella degli atti di accertamento amministrativo «avente lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni... per l'esercizio del diritto» (in sostanza, un semplice certificato d'uso). In sostanza, si riporta la sensazione che la sentenza n. 5 non sia riuscita a liberarsi dall'immagine del diritto reale su beni materiali, e non sia riuscita a raffigurarsi la nozione di un procedimento concessorio il quale sia «additivo» (PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977 n. 10 dell'edificabilità dei suoli*, 1977, 58) senza essere «traslativo» o «costitutivo *ex novo*». Ciò appare alquanto singolare se si considera che la nozione di concessione additiva, lungi dall'essere figlia della legge Bucalossi, costituisce uno sviluppo di quanto osservato da BENVENUTI ben ventisette anni fa, in uno scritto ultranoto (*I limiti dello ius aedificandi e la natura giuridica della licenza edilizia*, in *Atti del Convegno di Sanremo sulle licenze edilizie*, Italedi, 1957): «tra gli atti di autorizzazione

legge n. 765 del 1967. Risulta evidente quindi come non esista né possa logicamente esistere nella legislazione statale il principio supposto nell'ordinanza di rimessione.

Per quanto concerne gli altri principi fondamentali che il giudice *a quo* ha ritenuto di potere individuare nell'ordinamento statale, va rilevato che il limite dei principi consiste non già nel dovere di osservare le singole leggi statali (perché, se così fosse, il potere normativo regionale si ridurrebbe ad una semplice potestà regolamentare), bensì nell'obbligo di conformarsi ai criteri generali ai quali si ispira la disciplina statale in una determinata materia e che di questa e dei relativi istituti sono espressione caratteristica (cfr. sent. 14 luglio 1958 n. 49). I principi fondamentali delle leggi dello Stato non possono essere confusi dunque con gli specifici disposti legislativi nella materia di cui trattasi (cfr. sent. 18 gennaio 1977, n. 36), i quali, se non sono espressione di un criterio generale, non rilevano sulla potestà normativa regionale.

Per contro il giudice *a quo*, in tutto il suo ragionamento, non ha preso in considerazione i criteri generali della legislazione statale, ma si è riferito a singole disposizioni di dettaglio senza avvertire che nella stessa legislazione statale vi sono, come subito si accennerà, altre norme che contengono disposizioni analoghe a quella regionale impugnata, con

---

e gli atti di concessione si sta inserendo un'altra categoria di provvedimenti... ai quali può essere dato il nome di *consensi*, ... categoria di atti nella quale dovrebbero confluire le ipotesi in cui l'amministrazione tutela propri interessi definendo l'*espansione* di un diritto privato...»; e ancora: «... lo *jus aedificandi* non appartiene in via assoluta al proprietario, ma questi deve esercitarlo *in accordo* con il titolare dell'interesse collettivo...». Il BENVENUTI ha avuto modo di chiarire (*Da consenso a consenso*, in *Atti del Convegno di Trieste sulla edificabilità dei suoli*, Giuffrè, 1978) come lo «inquadramento sistematico della normativa sulla licenza di costruzione» non possa ritenersi confermato dalla legge Bucalossi che ha dettato «una nuova disciplina del diritto di proprietà» tale da dare maggiore consistenza alla configurazione dell'intervento dell'amministrazione pubblica come atto di «consenso». Ed è evidente che dove e per quanto v'è necessità di un «consenso» amministrativo non può esservi facoltà inerente a diritto reale e partecipe con questo del carattere della assolutezza *erga omnes*.

In effetti, se da un lato appare inutile e perciò eccessivo ravvisare nella legge Bucalossi un provvedimento che ha «trasferito» il coacervo di tutti gli *jura aedificandi* dai proprietari ai soggetti pubblici, espropriandone i primi ed assegnandoli ai secondi (qualche equivoco in tal senso può essere stato ingenerato dalle asserzioni secondo cui la legge *de qua* avrebbe sancito uno «scorporo» o un «esproprio generalizzato» del *jus aedificandi* «riservandolo al potere pubblico»), d'altro lato, però, neppure può aprioristicamente rifiutarsi la possibilità di arricchire la nozione di concessione amministrativa di nuovi e possibili contenuti, e neppure può mortificarsi la portata innovatrice di una legge frutto di un decennio di dibattiti entro lo schemetto obsoleto della contrapposizione tra concessione ed autorizzazione (quasi che compito dell'interprete fosse non già quello di pervenire a ricostruzioni del sistema normativo

l'intuitiva conseguenza che esse non possono servire a integrare il limite dei principi.

Precisamente, secondo il giudice *a quo* sussisterebbe nella legislazione statale un principio fondamentale per cui, in tema di misure di salvaguardia, sarebbe consentito il divieto di rilascio di nuove licenze, ma non già la decadenza di quelle già rilasciate.

In contrario è però da rilevare che questa materia è rimessa al potere discrezionale del legislatore, che può provvedere secondo le circostanze e le particolarità della materia normativamente disciplinata senza che possa ritenersi sussistente una norma-principio del tipo ipotizzato. Invero la stessa legge 3 novembre 1952 n. 1902, indicata dal giudice *a quo* come unica legge statale, prevede anche essa la decadenza (*rectius*: l'inefficacia) delle licenze già rilasciate, sia pure a specifiche condizioni e su determinati presupposti; inoltre la legge 6 agosto 1967 n. 765 stabilisce, all'articolo 10, undicesimo comma, la decadenza delle licenze in contrasto con nuove « previsioni » urbanistiche, se i lavori non siano stati già iniziati e non vengano completati nel triennio dall'inizio. Ancora, la legge 28 gennaio 1977 n. 10, all'art. 18, prevede la decadenza delle licenze già rilasciate, salvo che i lavori siano stati già iniziati (s'intende, tempestivamente, ossia entro l'anno dal rilascio, di cui all'art. 10, decimo comma, legge n. 765

---

adeguate alle leggi, ma quello di mutilare le leggi per farle rientrare entro veicoli concettuali costruiti molti decenni prima per tutt'altre esigenze). Per inciso, sia consentito rispettosamente evidenziare come la Corte costituzionale, allorquando incidentalmente si dedica alla interpretazione delle leggi ordinarie (e sia la sentenza n. 55 del 1968 che la sentenza n. 5 del 1980 pronunciano sullo « stato della vigente legislazione » ordinaria), sia tenuta a leggere le leggi secondo i normali canoni ermeneutici.

A ben vedere, l'affermazione secondo cui « la concessione a edificare... presuppone facoltà preesistenti » è affetta da ambiguità anche lessicale, poiché si allude alla situazione soggettiva legittimante a richiedere la concessione (di norma, il diritto di proprietà) e, al tempo stesso, si vuole arrivare alla specifica facoltà di edificare. Come parimenti affetta da ambiguità è l'affermazione secondo cui « la concessione a edificare non è attributiva di diritti nuovi », poiché si allude a diritti reali e, al tempo stesso, si mira a negare che il *jus aedificandi* possa essere riguardato come facoltà « nuova ». La novità o non novità di detta facoltà, l'essere cioè essa o meno « costituita » (o — se si preferisce — « aggiunta ») da atti amministrativi (siano essi gli strumenti di pianificazione e programmazione urbanistica o invece gli atti di concessione edilizia), era e rimane il *quid demonstrandum*; non può quindi assumersi la preesistenza della facoltà di edificare agli atti amministrativi menzionati come un *a priori* determinato da una sorta di « legge di natura ». Ha osservato POTOTSCHNIG (*Commento alla sentenza n. 5 del 1980, in Leggi civili commentate, 1980, 602*): « c'è da domandarsi che cosa sia, nonché come e quando si determini per le singole aree quella destinazione all'edificazione di cui parla la sentenza. È indubbio che dal punto di vista giuridico la destinazione sorge solo per effetto (e solo al momento) dell'approvazione di uno strumento urbanistico generale il quale includa quelle aree tra quelle edificabili. Ma non è di questa

del 1967) alla data della sua entrata in vigore e siano completati entro quattro anni dalla stessa data.

L'istituto dell'inefficacia sopravvenuta delle licenze già rilasciate ha quindi cittadinanza nella legislazione statale, sebbene sia disciplinato in maniera diversa dalla normativa della Regione Lazio. Pertanto, non ha superato i limiti del suo potere il legislatore regionale che ha utilizzato un istituto conosciuto dalla legislazione statale, sia pure con una disciplina diversa nei dettagli da quella da essa fornita.

Neanche può condividersi l'affermazione secondo cui sussisterebbe l'illegittimità della normativa che fa decorrere gli effetti delle misure di salvaguardia dalla data di entrata in vigore della legge regionale, perché essa risulterebbe in contrasto con la citata legge n. 1902 del 1952, la quale, invece, prevede che dette misure decorrano dal momento della adozione del piano sottoposto ad approvazione.

Anche qui, va osservato che non si può parlare di una norma-principio esistente nella legislazione statale, che avrebbe impedito al legislatore regionale, per il limite suindicato, di predisporre una disciplina come quella adottata. Il che risulta evidente ove si rilevi che non manca nella legislazione statale qualche esempio in cui le misure di salvaguardia non sono collegate ad uno strumento urbanistico adottato: precisamente, l'art. 1 del d.l. 17 aprile 1948 n. 740, riprodotto nell'art. 13 l. 27 ottobre

---

destinazione di cui sembra parlare la sentenza (anche perché in tal caso essa non avrebbe potuto ignorare la disposizione ... dell'art. 38 della legge urbanistica). Si tratta invece di una destinazione che sorgerebbe *naturaliter*, per essere poste, queste aree, in zone già interessate allo sviluppo edilizio. Insomma la destinazione in questione sarebbe di fatto, non di diritto... Il limite maggiore del ragionamento fatto dalla Corte sta nell'aver preteso di ricavare il regime di proprietà dei suoli dalla sola disciplina della concessione ad edificare, trascurando di considerare che il relativo provvedimento è soltanto l'atto puntuale e applicativo nel tempo di una disciplina confermativa del diritto di proprietà del suolo, dettata dalla pubblica amministrazione mediante una serie di atti generali precedenti, a cominciare dagli strumenti urbanistici. È solo per effetto (e nei limiti) di questi atti che progressivamente prende forma e spessore la destinazione edilizia delle aree. Del resto la sentenza stessa, anche là dove afferma la perdurante (a suo avviso) compenetrazione del diritto a costruire con la proprietà dell'area, è costretta subito ad ammettere che ciò vale soltanto relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata. Il che, mentre contrasta con l'affermazione precedente secondo cui la destinazione edilizia delle aree sarebbe un fatto esclusivamente naturale, finisce con l'ammettere che il regime dei suoli è determinato — assai prima che venga rilasciata la concessione — dai provvedimenti generali con cui l'amministrazione stabilisce le destinazioni delle varie zone, nonché i vincoli e i caratteri che vanno osservati in ciascuna zona. Per negare che la legge abbia scorporato lo *jus aedificandi* dal diritto di proprietà, non basta dunque dimostrare che il regime dettato per la concessione non è idoneo a determinare (da solo) questo risultato; occorre invece avvertire se quest'ultimo non si produca ugualmente in conseguenza dell'insieme dei poteri che sono dati alla p.a. per assicurare la funzione sociale di questa categoria di beni ».

1951 n. 1402, stabilisce che dopo la pubblicazione degli elenchi dei comuni obbligati all'adozione del piano di ricostruzione e fino all'approvazione del piano stesso, il prefetto può sospendere i lavori di costruzione, ricostruzione e grande trasformazione degli edifici privati, suscettibili di rendere più difficile o più onerosa l'attuazione del piano. In base alla predetta normativa è sufficiente dunque l'inclusione nei predetti elenchi perché possano essere disposte le misure di salvaguardia, sicché non può all'evidenza ritenersi sussistente un principio fondamentale nel senso voluto dal giudice *a quo*.

Palesamente infondato è anche l'assunto della ordinanza di rimessione, secondo cui sussisterebbe nella legislazione statale il principio che le licenze già rilasciate possano perdere efficacia soltanto per il sopravvenire di contrastanti previsioni urbanistiche. Dato che, come si è detto, nella legislazione statale e regionale è consentito prescindere da un piano già adottato, l'argomentazione viene a mancare del suo indispensabile presupposto logico, perché manca un termine di comparazione, e quindi si rivela del tutto inconsistente. (*omissis*)

---

D'altro canto, è inesatto — sul piano logico-giuridico — porre a base di una « ricostruzione » del sistema della disciplina urbanistica la constatazione che spesso (ma non sempre e non necessariamente) la concessione edilizia è atto vincolato e dovuto. Come osservato da TRABUCCHI (*La facoltà di edificare tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II, 80) « il potere pubblico considerato rispetto alla concessione edilizia non ha il significato di una indiscussa facoltà arbitraria. È vero, anzi, che la discrezionalità della pubblica amministrazione non è ora molto più ampia di quella a fondamento del potere collegato al precedente sistema della licenza edilizia; ma quello che conta è il collegamento di tale sistema alle altre previsioni legislative che abbiamo ricordato (contributo e sanzioni per la costruzione non autorizzata)... Dove poi il *jus aedificandi* assume una nettissima qualificazione che lo stacca dalla naturale espressione del diritto di proprietà è nelle conseguenze del mancato espletamento delle facoltà costruttive previste in seguito all'applicazione dei piani particolareggiati di attuazione; l'art. 13 della legge Bucalossi che prevede l'espropriazione dei terreni per il solo fatto che il suolo non sia stato edificato in corrispondenza con le previsioni che ne abilitavano il proprietario all'esercizio appunto di attività costruttive, è segno che, sopra la facoltà riconosciuta al proprietario esiste la più forte posizione dell'ente pubblico, rispetto al quale sul potere del privato prevale il corrispondente suo obbligo od onere ».

Il commento alla sentenza n. 5 del 1980 potrebbe impegnare ancora molte pagine; cosa che però, oltre ad essere poco compatibile con le dimensioni normali di una nota a sentenza, porterebbe fuori strada rispetto al tema trattato nelle sentenze ora in rassegna. Deve solo aggiungersi che i processi costituzionali concernenti disposizioni urbanistiche sono affetti da un « male oscuro » (che poi oscuro non è), e cioè dall'essere la valutazione politico-giuridica degli interessi urbanistici collocata in posizione subalterna e persino incidentale, rispetto alla valutazione degli interessi dominicali privati. Sicché invece di affrontare principalmente ed « al cuore » le tematiche specifiche del diritto (oggettivo) urbanistico, la Corte costituzionale finisce per affrontare le tema-

## III

(*omissis*) Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale dell'Emilia-Romagna dubita della legittimità della legge regionale 8 marzo 1976 n. 10, che consente nei programmi di fabbricazione la previsione dei vincoli urbanistici a contenuto espropriativo (primo comma), e dispone altresì che sono validi gli strumenti urbanistici suddetti approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge (secondo comma).

Il giudice *a quo* ha dedotto che la norma in esame, nel suo secondo comma (applicabile alla fattispecie, nella quale si tratta di programma di fabbricazione approvato anteriormente all'entrata in vigore della legge), sarebbe in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione perché violerebbe un principio fondamentale della legislazione statale e cioè quello della irretroattività della legge, sancito dall'art. 11 delle Preleggi; si aggiunge inoltre che non mancano dubbi anche sul primo comma, per inosservanza del principio del c.d. « giusto procedimento ».

La Regione Emilia-Romagna ha eccepito che la proposta questione non sarebbe rilevante perché, anche se venisse pronunciata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, nessuna conseguenza concreta si

---

tiche concernenti il diritto (soggettivo) di proprietà fondiaria. Ciò è dovuto in parte dalla struttura stessa del processo costituzionale che, salvo lodevoli eccezioni, si è ridotto in pratica ad essere un prolungamento della tutela dei diritti soggettivi, ed in parte da una prolungata confidenza con la « giurisprudenza dei concetti ».

Così, nella sentenza n. 5 del 1980, le scarse affermazioni in materia di diritto urbanistico, sono asservite al fine di pervenire ad affermare come « esatto » il criterio — si noti meno « storicizzato » e « relativo » di quello espresso nella sentenza n. 55 del 1968 — « che l'indennità va liquidata in base al valore effettivo del bene espropriato, determinato in relazione alle sue caratteristiche e alla sua destinazione *economica* »: è appunto quest'ultimo aggettivo il punto d'arrivo desiderato, un punto di arrivo del tutto diverso dal punto di partenza della « destinazione (impressa) dagli strumenti urbanistici ». Tra l'altro, neppure nella sentenza *de qua* è menzionata l'incidenza economica delle disposizioni legislative in tema di *standards* urbanistici.

La sentenza n. 5 del 1980, « appunto per evitare che apparisse una tal quale contraddizione dal fatto che l'ente espropriante dovesse in qualche modo pagare quello che secondo una certa prospettiva costituiva l'oggetto di un suo potere di attribuzione, ha ritenuto di dovere anche affermare in tesi generale che il *jus aedificandi* appartiene al proprietario che subisce l'esproprio e quindi può entrare nel computo dell'indennizzo. Il legislatore aveva legato insieme la normativa propriamente diretta all'edificazione dei suoli con la fissazione dei criteri per riconoscere il diritto all'indennizzo nelle avocazioni del terreno alla mano pubblica; così, per valutare la legittimità costituzionale delle norme per il calcolo di dette indennità, si è seguita la via di rivedere anche il collegamento delle stesse con l'affermazione di un prevalente e assorbente diritto pubblico all'edificazione dei suoli » (TRABUCCHI, *op. cit.*, 45).

verificherebbe rispetto al giudizio *a quo*, giacché si dovrebbe applicare la legislazione statale, la quale sul punto dispone analogamente alla normativa regionale.

L'eccezione non può essere condivisa.

Infatti, per stabilire la rilevanza di una questione di costituzionalità, occorre fare esclusivo riferimento alla legge denunciata e accertare se essa debba trovare applicazione nel giudizio *a quo*. A tal fine nulla importa se, come si deduce nella specie dalla difesa della Regione, in caso di pronuncia di illegittimità costituzionale della norma impugnata, sia applicabile altra norma di identico contenuto: infatti, il giudice *a quo* deve in tal caso fare capo ad una fonte normativa diversa da quella che avrebbe dovuto applicare se non vi fosse stata la pronuncia di illegittimità e ciò è sufficiente per considerare rilevante la sollevata questione di costituzionalità. Il che, non solo vale sul piano concettuale, ma può non essere privo, nella multiforme varietà dei casi, anche di rilievo concreto, dovendo il giudice tenere conto di tutte le vicende relative alla legge effettivamente applicata (come modificazioni, abrogazioni, ecc.); vicende le quali ben possono non corrispondere a quelle della legge dichiarata costituzionalmente illegittima.

Passando al merito, osserva la Corte che, per il suo carattere assorbente, va esaminata preliminarmente la denuncia relativa al secondo

---

Avrebbe potuto seguirsi anche una via diversa, anzi opposta: come osservato da MAZZAROTTI (*op. cit.*, 1260), «la constatazione che permangono norme che presuppongono, a certi fini, il valore edificatorio delle aree, potrà, se mai, portare a riconoscere la loro incostituzionalità, una volta che risulti vigente una legge che abbia soppresso il *jus aedificandi*, e quindi la rilevanza dell'edificabilità sotto il suo più sostanziale profilo; ma non può costituire valido supporto per una forzatura dell'interpretazione di tale legge, onde pervenire alla negazione che da essa derivi il venire meno, nel settore cui dà disciplina, di tale rilevanza».

Per pervenire a dare la riportata indicazione «in positivo» la Corte ha fatto ricorso all'art. 3 Cost., «Viene da domandarsi — ha osservato PORRCHNIG (*op. cit.*, 603) — perché mai la Corte si sia spinta sino a questo punto. Tanto più che dopo aver accolto le eccezioni di incostituzionalità proposte per violazione dell'art. 42, la Corte avrebbe ben potuto dichiarare assorbita ogni altra questione, senza nulla togliere agli effetti della propria decisione. In linea generale occorre dire infatti che l'utilità di una pronuncia ulteriore, che esamini sotto un secondo o un terzo profilo norme che già vengono dichiarate incostituzionali, sussiste invero solo quando si vogliano dare al futuro legislatore indicazioni precise sul come evitare domani una nuova disciplina che presti il fianco ad ulteriori censure. Invero, se vi è una questione sulla quale l'articolo 3 non poteva e non doveva essere invocato, questa è esattamente quella della proprietà dei suoli. E la ragione, semplicissima, è che manca per essi il presupposto stesso, per l'applicazione del principio di uguaglianza, ossia della omogeneità delle situazioni che richiede identità di disciplina. I suoli infatti sono, per definizione, diversi tra loro, anche quando siano

comma della disposizione impugnata, ritenuta dal giudice *a quo* in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto violerebbe il principio fondamentale della legislazione statale relativa alla irretroattività delle norme giuridiche (art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale).

Nessun dubbio può esservi sul fatto che la norma denunciata, disponendo che sono validi anche i vincoli urbanistici previsti in programmi di fabbricazione approvati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge, prenda in considerazione e disciplini situazioni giuridiche verificatesi anteriormente alla data suddetta.

Ciò riconosce la stessa difesa della Regione, la quale tuttavia sostiene che non possa parlarsi di retroattività in senso tecnico perché la norma ripete una regola della legislazione statale e risulta quindi inutile: infatti, anche se essa non vi fosse, sarebbero pur sempre validi — in base a tale ultima legislazione — i vincoli urbanistici contenuti in programmi di fabbricazione approvati anteriormente all'entrata in vigore della legge in esame.

Del problema questa Corte si è occupata in un caso del tutto analogo a quello in questione e cioè a proposito dell'art. 48 della legge della Regione Lombardia 15 aprile 1975 n. 51, ritenendo che la disposizione

---

compresi in una medesima zona e ricevano, in atto, la medesima destinazione. Infatti è a seconda della loro concreta ubicazione che essi finiscono col ricevere una diversa destinazione. Gli strumenti urbanistici tracciano invero un disegno territoriale che viene a rendere necessariamente disomogenee tra loro le singole aree, anche nell'ambito di quelle che hanno, a giudizio della Corte, una naturale destinazione edilizia. E ciò non solo nel senso che gli strumenti urbanistici imprimono alle aree destinazioni diverse (residenziale, artigianale, agricola, ecc.) ma anche nel senso che essi consentono il più delle volte, nei confronti di aree che pur ricevono la medesima destinazione, utilizzazioni molto diverse tra loro: ad esempio, quando varia la densità edilizia o la tipologia ammessa nell'ambito delle singole zone».

Poiché ci si trova a parlare dell'art. 3 Cost., appare doveroso aggiungere brevemente che la sentenza n. 5 del 1980 ha pure lasciato cadere — malgrado il rilievo riconosciuto nella coeva sentenza n. 13 del 1980 all'art. 13 della legge Bucalossi — lo spunto che avrebbe potuto esserle offerto dalla menzione (pur in essa contenuta) dei programmi pluriennali di attuazione. Com'è noto, la legge Bucalossi ha affiancato alla pianificazione territoriale (ossia della dimensione *spazio*) una programmazione dell'attività edificativa (nella dimensione *tempo*), estendendo l'*attuazione programmata* degli strumenti urbanistici generali al di là dei limiti (edilizia pubblica, insediamenti produttivi, etc.) in cui essa già era operata in precedenza: in ciascuno dei periodi di tempo in cui è suddivisa l'attuazione del piano territoriale, debbono, in linea di principio essere operate *tutte e solo* le trasformazioni edilizie ed urbanistiche sulle aree incluse nel p.p.a. (e quindi essere rifiutate le concessioni per interventi al di fuori di dette aree). Ciò comporta che il *jus aedificandi* nelle aree escluse dal p.p.a. non sussiste per alcuno, indipendentemente dalle destinazioni (ed eventuali relativi vincoli) impresse dai piani territoriali. Il rispetto



fosse costituzionalmente illegittima (cfr. sent. n. 23 del 1978), e tale indirizzo merita di essere confermato e seguito.

Osservò allora la Corte che una norma del contenuto di quella considerata non ha valore puramente ricognitivo perché, quanto meno, « ha voluto fissare con riguardo ai rapporti pendenti nel momento dell'entrata in vigore della legge regionale, l'interpretazione delle leggi statali vigenti... » e ciò all'intuitivo « scopo di impedire... l'eventuale annullamento dei programmi che avessero configurato vincoli considerati illegittimi dalla prevalente giurisprudenza amministrativa ». La Corte aggiunse che l'art. 117, primo comma, Cost. risultava altresì violato anche sotto diverso profilo, in quanto una norma siffatta « si propone di risolvere autenticamente questioni interessanti la disciplina di principio della materia urbanistica come quelle relative alla funzione e ai contenuti del programma di fabbricazione ».

Questi rilievi valgono anche per l'ipotesi qui considerata, del tutto analoga, ripetesi, a quella in precedenza considerata dalla Corte. (*omissis*)

#### IV

Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 7 (nn. 2, 3 e 4), 34, 36 e 40 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 in relazione

---

del principio di eguaglianza è in tal modo ottenuto livellando al basso (nessuno può edificare) come è in facoltà del legislatore ordinario, anziché livellando verso l'alto (tutti possono costruire ovunque edifici di « edilizia residenziale privata », come, con ottica solo abitativa, ipotizza la sentenza n. 5).

Si è indugiato nell'esame delle sentenze n. 55 del 1968 e n. 5 del 1980, perché la sentenza n. 92 del 1982 oggi in rassegna (l'ordinanza del T.A.R. Umbria 7 novembre 1978 che l'ha provocata è in *Trib. amm. reg.* 1979, II, 63, con nota di KLITSCHÉ DE LA GRANGE, e in *Regioni*, con nota di AMOROSINO) è conseguenza diretta di quelle precedenti pronunce. In particolare, se la sentenza n. 5 non avesse proclamato in modo tanto *tranchant* che « il diritto di edificare continua (anche dopo la legge Bucalossi) ad inerire alla proprietà », se essa avesse colto appieno la portata innovativa della programmazione delle attività edilizie mediante i p.p.a., il problema dei cosiddetti vincoli urbanistici sarebbe risultato svuotato per così dire « dall'interno » e dunque risolto. Come si è visto ciò non è avvenuto.

Anche la sentenza n. 92 procede alla interpretazione non tanto di norme costituzionali quanto della legislazione ordinaria, e perviene ad una « ricostruzione » di questa mediante deduzioni tratte da una enunciazione perverso alquanto sommaria. La sentenza in esame parte dall'enunciazione « va escluso che la legge n. 10 del 1977 abbia regolato la materia dei vincoli urbanistici », e da essa desume che « la nuova legge, non disciplinando l'istituto, ha lasciato inalterata, sotto il profilo che qui interessa, la situazione preesistente ». Allo istituto del p.p.a., pur tanto rilevante per riportare nelle giuste dimensioni (*anche temporali*) la questione dei cosiddetti vincoli urbanistici viene riservata

all'art. 2 della legge 19 novembre 1968, n. 1187, alla legge 30 novembre 1973 n. 756, al decreto legge 29 novembre 1975 n. 562 convertito nella legge 22 dicembre 1975 n. 696, al decreto legge 26 novembre 1976 n. 781 convertito nella legge 24 gennaio 1977 n. 6 (ove ritenuti tuttora in vigore) nonché degli artt. 1, 3, 4, 6, 11, 12 e 13 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, nella parte in cui tutte le suddette norme consentono la possibilità di imporre, mediante strumenti urbanistici, vincoli di natura sostanzialmente espropriativa su aree di proprietà privata, senza la previsione di indennizzo né di un termine di durata non prorogabile dei vincoli stessi, per contrasto con gli artt. 3, 41, primo, secondo e terzo comma, e 42, primo, secondo e terzo comma, 47, secondo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

Per intendere esattamente la complessa problematica, è opportuno premettere delle considerazioni relative ai presupposti da cui muove l'ordinanza di rimessione.

Con la sentenza n. 55 del 1968 questa Corte, sviluppando un indirizzo già accennato nella decisione n. 6 del 1966 e ribadito in quella n. 56 dello stesso anno 1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni dell'art. 7 nn. 2, 3, 4 e dell'art. 40 della legge urbanistica 17 agosto

---

solo una fuggevole menzione, che par quasi volta a certificare di avere diligentemente assolto al dovere di conoscere le leggi. Nulla si dice in merito allo *jus aedificandi* ed alla fattispecie costitutiva di esso; forse — ma è solo una supposizione — si è reputato l'argomento già esaurito con le riferite (e purtuttavia solo incidentali) affermazioni fatte nella sentenza n. 5 del 1980.

Limitando le osservazioni a ciò che la sentenza n. 92 dice (e non anche ai paralipomena), si rileva anzitutto che parlare di una « materia dei vincoli urbanistici » sembra poco corretto (sul piano logico-giuridico) e alquanto deviante. Una siffatta « materia » non esiste, o quanto meno non è separabile dal tessuto d'insieme della disciplina urbanistica. Giustamente è stato osservato (BONACCORSI e D'ANGELO, *Corte costituzionale e indennità di esproprio*, in *Riv. giur. edil.*, 1980, II, 12) che la sentenza n. 55 del 1968 « sembrò fin dal suo primo apparire fare proprio un ordine concettuale quanto meno obsoleto, che determinò problemi interpretativi e tentativi di traduzione in sede legislativa molto ardui. Infatti la sentenza ragionava in termini di vincoli al diritto di proprietà, imposti dagli strumenti urbanistici, in particolare dai piani regolatori generali (art. 7 legge urbanistica). Or è vero che il testo dello stesso art. 7, così come altre norme della legge urbanistica, parla di vincoli, ma è parimenti vero che a questo vocabolo non si è mai attribuito un significato giuridico rigoroso ».

Invero, i cosiddetti limiti del *jus aedificandi* « non sono altro se non gli elementi definitori della stessa estensione del diritto di proprietà, e appunto perché definitori essi non sono dei limiti in senso proprio » (ha osservato, già nel 1956, BENVENUTI, *I limiti cit.*, 15); lo stesso discorso può e deve essere fatto per le situazioni giuridiche dei soggetti pubblici preposti al governo del territorio, avendo peraltro presente che « la potestà pubblica non viene a regolare o limitare il diritto del singolo proprietario, ma riserva a sé, con carattere di prevalenza, il diritto a determinare la struttura del territorio » (TRABUCCHI, *op. cit.*, 48).

1942 n. 1150 nella parte in cui non prevedevano, per le limitazioni con contenuto espropriativo, operanti immediatamente ed a tempo indeterminato, un indennizzo a favore dei soggetti che avevano un diritto reale sui beni gravati dalle dette limitazioni.

A seguito di quella decisione, il legislatore intervenne tempestivamente con la legge 19 novembre 1968 n. 1187 intitolata « Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 ». Con essa la legislazione precedente venne opportunamente adeguata alla ricordata decisione di questa Corte e, tra l'altro, si stabilì che i predetti vincoli avrebbero perso efficacia qualora, entro cinque anni dalla data di approvazione del piano regolatore generale, non fossero stati approvati i relativi piani particolareggiati od autorizzati i piani di lottizzazione convenzionati; per i piani regolatori approvati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge, il termine suindicato decorreva da detta data.

Successivamente venne emanata la legge 30 novembre 1973 n. 756, la quale statui che i vincoli urbanistici sarebbero stati efficaci sino alla entrata in vigore della nuova legislazione sul regime dei suoli e, comunque, non oltre due anni dall'entrata in vigore della legge; tale termine fu una prima volta prorogato di un anno con il d.l. 29 novembre 1975 n. 562 convertito nella legge 22 dicembre 1975 n. 696 e poi di due mesi

---

Frammentare la disciplina urbanistica e ridurla ad un ammasso informe di « istituti » ciascuno separato ed a sé stante (così sono considerate le « misure di salvaguardia » nella sentenza n. 83 del 1982) è operazione mediante la quale si può pervenire, con argomentazioni formalistiche apparentemente dignitose, ai risultati più arbitrari. Qualsiasi disciplina urbanistica in un paese « pluriclasse » (e quindi, in notevole misura, anche capitalistico) è inevitabilmente una costruzione di compromesso, di equilibrio, che opera (e va compresa) come « sintesi » tra interessi contrapposti e inconciliabilmente confliggenti: da un parte, gli interessi di taluni privati in grado di gestire (e di piegare ai propri interessi) i processi di produzione e di appropriazione — *erga omnes* ed eventualmente *contra omnes* — dei beni immobili manufatti capaci non solo di produrre utili (e quindi di avere e conservare « valori » commerciali) ma anche di incorporare plusvalori in cospicua misura generati dalla realizzazione di infrastrutture (le quali però sono realizzate a spese della collettività); da un'altra parte, gli interessi delle collettività nazionali regionali e locali, e — in seno ad esse — della generalità dei cittadini, a che l'edificazione e l'appropriazione privata dei predetti manufatti incrementi e non distrugga la ricchezza complessiva, non degradi il territorio, non comprometta la qualità della vita e non impedisca la realizzazione delle infrastrutture godibili dalla generalità. Del resto, posto che l'edificazione di ogni metro quadro del territorio non è possibile (e non è desiderata neppure dai « proprietari » che divengono i primi controinteressati all'edificazione « altrui »), solo una modesta parte del territorio può e deve essere destinata ad utilizzazioni « proficue » e capaci di incorporare plusvalori.

« I conflitti e le mediazioni si intersecano nel macro-diritto e nel micro-diritto; nella formazione delle leggi dove il compromesso si sposta ora verso un polo, ora verso l'altro, sino a modificare i connotati della proprietà-istitu-

con il d.l. 26 novembre 1976 n. 781 convertito nella legge 24 gennaio 1977 n. 6 e cioè sino all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977 n. 10 (c.d. legge Bucalossi). Peraltro, in detta legge non vi è riferimento alcuno ai vincoli urbanistici.

In tale realtà normativa, l'ordinanza di rimessione pone alternativamente le seguenti questioni di costituzionalità: o della materia dei vincoli urbanistici si è occupata sia pure implicitamente la cit. legge n. 10 del 1977 ed allora la relativa disciplina, non prevedendo alcun termine di efficacia per detti vincoli e ripristinando quindi la situazione anteriore alla sentenza n. 55 del 1968 di questa Corte, sarebbe incostituzionale; ovvero, se è rimasta in vigore la normativa precedente nella parte in cui può esserle riconosciuta natura permanente (cioè limitatamente alla legge n. 1187 del 1968), deve ritenersi che questa è ugualmente incostituzionale perché in essa manca una norma che faccia divieto di prorogare il suindicato termine di cinque anni. (*omissis*)

Prima di procedere all'esame della detta questione non è superfluo, peraltro, formulare due precisazioni.

La prima concerne la legittimità costituzionale degli atti normativi che consentono, come nella specie, l'imposizione di vincoli urbanistici

---

zione, area del macrodiritto; nella attuazione delle leggi, nei processi di formazione dei piani urbanistici, arena delle pressioni dei gruppi sociali e dei singoli, canalizzate nei procedimenti o agenti in modo occulto al di fuori, fissate nei compromessi e nelle mediazioni dei piani urbanistici, che incidono sulle situazioni soggettive dei singoli proprietari e cioè sulla conformazione di ogni posizione proprietaria, area del microdiritto. Le tensioni fra un polo e l'altro, nei due livelli macro e microgiuridici, oltre che in campo socio-economico, sono una costante dei nostri tempi, della nostra era del discontinuo» (PREDIERI e CHITTI, *Casa e urbanistica nella legge 25 maggio 1982 n. 92, 1982, 59*).

In questo quadro — del resto ultranoto (sono almeno 60 anni che si dibatte diffusamente sull'uso e sul governo del territorio) — un approccio non di insieme ma rivolto ad « istituti » previamente stralciati ed isolatamente considerati pare viziato sul piano concettuale e può condurre a risultati iniqui e ad assurde « demonizzazioni ».

Lo stralcio della cosiddetta « materia dei vincoli urbanistici » ha esonerato la Corte costituzionale dal compiere nuovamente quell'esame « storicizzato » e « relativo » (allo stato della legislazione ordinaria vigente) che aveva costituito la premessa della sentenza n. 55 del 1968. Ciò però rende la pronuncia n. 92 in esame ancor più preoccupante, sia perché le valutazioni in essa espresse potrebbero essere intese come definitive (affrancate cioè da quel marchio di provvisorietà che ha accompagnato le valutazioni fatte nella sentenza del 1968), sia — e soprattutto — perché il sistema giuridico-politico costruito dalla legge Bucalossi attraverso il distacco del *jus aedificandi* (salvo successivo suo « riaggancio » alla proprietà) viene per così dire accantonato come influente e non incisivo. La legge Bucalossi, pur voluta dal Parlamento con il respiro e l'ampiezza di una « legge di principi » (anche agli effetti dell'art. 117 Cost.), è dalla sentenza n. 92 colpita con lo strumento più subdolo e distruttivo: il *fin de non recevoir*.

con il programma di fabbricazione, e non mediante piani regolatori generali, legittimità già riconosciuta da questa Corte con la sent. n. 23 del 1978, alla quale è sufficiente far riferimento.

La seconda concerne la portata della prospettata questione, la quale, riferendosi ad un vincolo a verde pubblico, riguarda esclusivamente le limitazioni alla proprietà e ad altri diritti reali preordinate ad un successivo trasferimento coattivo.

Il *thema decidendum* risulta quindi circoscritto soltanto a tale categoria di vincoli urbanistici, rispetto alla quale rimane indubbiamente ferma la *ratio* della più volte ricordata sent. n. 55 del 1968. Deve ritenersi, invero, che contrasta con la garanzia stabilita dall'art. 42, terzo comma, della Costituzione il fatto che la proprietà rimanga indefinitamente gravata (senza indennizzo) da un vincolo, il quale, per lo stato di incertezza che crea, incide profondamente sul complesso di facoltà consentite dalla legge al titolare del diritto, sottraendogli la possibilità di una adeguata e razionale utilizzazione.

Ciò posto, osserva la Corte che, non sussistendo sul problema un'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale (c.d. « diritto vivente »), occorre procedere direttamente all'interpretazione della complessa normativa.

---

E tutto ciò quando sarebbe stata sufficiente una lettura più generosa dell'art. 13 della legge Bucalossi per constatare che — quanto meno nei comuni dotati di p.p.a. — un problema di legittimità costituzionale delle disposizioni sulla durata dei cosiddetti vincoli urbanistici non ha più ragione di esistere: in presenza di un p.p.a. non v'è più disuguaglianza tra i proprietari di terreni vincolati in attesa di espropriazione (solo questa era l'ipotesi sottoposta allo esame della Corte costituzionale) ed i proprietari di terreni edificabili in modo per essi « proficuo », gli uni e gli altri essendo sottoposti alle cadenze temporali di una medesima unitaria programmazione. E' un fatto, però, che l'istituto del p.p.a. (ora alquanto depotenziato dal d.l. Nicolazzi n. 9 del 1982 conv. con legge n. 94 del 1982) ha incontrato fin dall'origine vivaci ostilità. CAIANIELLO V. (*Le misure di rilancio dell'edilizia*, in *Atti della tavola rotonda sugli effetti del silenzio-assenso*, Italedi, 14) si è così espresso: « In verità, gli ingenui compilatori della legge (ma tali non erano coloro che al volo capirono quale fosse l'importanza politica di tale strumento) avevano concepito i programmi pluriennali come programmazione nel tempo dello sviluppo delle città correlato alle previsioni di crescita ed alle direttrici di espansione, mentre ci si è avvalsi di quello strumento come elemento di pressione sui proprietari nel momento in cui si deve operare per sottrarre completamente le aree agli interventi di iniziativa privata ». Di avviso nettamente diverso PREDIERI (*Casa e urbanistica*, cit., 27): « ciò non esclude che la legge n. 10 del 1977 possa aver avuto un effetto perverso; basta dimostrarlo ... nelle relazioni ai decreti n. 663 del 1981 e n. 9 del 1982 e alla legge n. 94 del 1982 non troviamo invece né analisi né documenti ».

La Corte costituzionale, forse per attenuare l'impatto delle sue enunciazioni sulle questioni di fondo, e forse anche con l'ambizione di « costruire » (mediante una sua pronuncia formalmente di rigetto e non demolitoria) un sistema « obbediente » agli auspici contenuti nella sentenza del 1968, ha scelto

Al riguardo, va escluso anzitutto che la legge n. 10 del 1977 abbia regolato la materia dei vincoli urbanistici. A dimostrazione di ciò, si rileva che nessuna norma fa riferimento esplicito o implicito a detta materia e che, per di più, espressamente nei lavori preparatori (vedasi la Rel. governativa al disegno di legge) è precisato che dei vincoli urbanistici la nuova normativa non ha inteso occuparsi.

Dopo quanto sopra osservato rispetto ai vincoli urbanistici preordinati a un successivo trasferimento coattivo, i quali costituiscono, come pur si è detto, l'esclusivo oggetto del giudizio, non è il caso di soffermarsi sul motivo che ha potuto indurre il legislatore in tal senso, essendo sufficiente la constatazione che la nuova legge, non disciplinando l'istituto, ha lasciato inalterata, sotto il profilo che qui interessa, la situazione preesistente.

Occorre pertanto far riferimento alla normativa vigente prima dell'entrata in vigore di detta legge, nell'ambito della quale normativa sembra alla Corte, pur con le innegabili difficoltà ermeneutiche create da una legislazione disorganica e farraginoso, che vada riconosciuto carattere permanente alla cit. legge n. 1187 del 1968, mentre di natura temporanea risultano la legge n. 756 del 1973 e le successive disposizioni di proroga.

---

la seconda strada. Sicché — a suo avviso — il termine quinquennale di efficacia dei vincoli urbanistici che incidono *su beni determinati* e sono «preordinati all'espropriazione» (e più in generale connessi alle localizzazioni) ovvero «comportino l'inedificabilità» (cosiddetti vincoli *non aedificandi*), pur potendo — detto termine — essere prolungato dalla legislazione regionale in considerazione di «particolari condizioni» locali (sentenza n. 82 del 1982), sarebbe tuttora pienamente operante; l'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 che tale termine ha stabilito (come risposta provvisoria alla sentenza n. 55 del 1968) conterrebbe una disposizione «a regime» non abrogata o comunque superata dalla legislazione statale degli anni Settanta. Sicché, il piano regolatore generale, pur rimanendo strumento urbanistico in linea di principio non sottoposto a limiti temporali di efficacia, avrebbe in sé il tarlo della breve durata dei predetti vincoli.

Non pare il caso di spendere parole sulla ritenuta mancata produzione ad opera della legge 30 novembre 1973 n. 756 (intitolata, come si è detto, «proroga della legge 19 novembre 1968 n. 1187») e nei successivi similari provvedimenti legislativi del 1975 e 1976, di un effetto di implicita abrogazione della legge Natali del 1968; solo si osserva che il legislatore ordinario potrebbe essere da questo episodio indotto a farsi maggiormente consapevole, per l'avvenire, delle potenzialità di quelli che esso abbia a ritenere «relitti» normativi.

Molto bisognerebbe dire, invece, sulle conseguenze anche pratiche della sentenza n. 92. Mentre non giustificate appaiono differenze di disciplina tra p.r.g. approvati prima del 28 gennaio 1977 (data di entrata in vigore della legge Bucalossi) e p.r.g. approvati dopo detta data, numerose rimangono le questioni che, se non risolte da un intervento legislativo, dovranno essere affrontate dalla giurisprudenza.

Anzitutto, manca nella legge Natali (mentre v'è nella legge n. 756 del 1973) un esplicito riferimento alle «indicazioni ... dei programmi di fabbrica-

Questi ultimi provvedimenti, secondo l'espressa previsione contenuta nei medesimi, dovevano avere efficacia sino all'entrata in vigore della nuova disciplina sul regime dei suoli e pertanto hanno cessato di essere operanti a seguito dell'emanazione della legge n. 10 del 1977. La legge n. 1187 del 1968 non prevede, invece, alcun termine finale, giacché anzi il suo contenuto esclude che razionalmente potesse essere apposta una limitazione di carattere temporale. Essa, infatti, ha modificato e integrato la legge urbanistica, la quale, in sé considerata, ben poteva sopravvivere alla nuova disciplina sull'edificabilità dei suoli, come in effetti è sopravvissuta, e quindi non sarebbe stato giustificato limitarne aprioristicamente l'efficacia sino all'entrata in vigore di detta normativa. Il suo contenuto non riguarda una situazione transeunte ma regola in maniera definitiva la materia, sostituendo con le opportune modificazioni e integrazioni le norme della legge urbanistica, dichiarate incostituzionali, relative al contenuto dei piani regolatori, alle misure di salvaguardia, alle limitazioni per l'allineamento degli edifici, nonché al termine di efficacia dei vincoli urbanistici; rispetto a questo ultimo punto, non è superfluo aggiungere come la legge concerna non soltanto i piani regolatori già approvati, ma anche quelli che, senza alcun limite temporale, sarebbero stati successivamente adottati, il che sta a dimostrare ulteriormente come la normativa venne emanata con l'intento che essa operasse in permanenza.

---

zione» (in proposito, del resto, cfr. Cons. Stato, V, 11 luglio 1975, n. 1024, in *Cons. Stato*, 1975, I, 903).

Inoltre, premesso che la sentenza n. 92 ha in sostanza fatto propria la legge n. 1187 del 1968 riconoscendone la coerenza con le indicazioni della sentenza n. 55 del 1968, v'è la necessità di individuare con chiarezza quali siano i vincoli sottoposti a termine quinquennale di efficacia. E da escludersi che tra essi possano includersi le prescrizioni urbanistiche, incidenti o meno su «beni determinati», che «conformano» la edificabilità (ad esempio, mediante limiti di volumetria), e le prescrizioni urbanistiche che, mediante destinazioni «a verde agricolo» o «a verde privato», nella sostanza proporzionano o delimitano le zone o aree utilizzabili per l'edificazione urbana dalle altre parti del territorio.

Rimangono le ipotesi di aree qualificabili «beni determinati» incluse da uno strumento urbanistico tra quelle edificabili e poi, con variante o altrimenti, sottratte alla edificazione privata per sopravvenuta localizzazione o per specifica prescrizione di inedificabilità. Per queste ipotesi — non molto frequenti — l'ultima parte della sentenza n. 92 asserisce che la cessazione del vincolo farà venire meno soltanto lo *specifico* onere (*rectius*, divieto) relativo e il titolare del bene si troverà quindi nella medesima situazione di tutti gli altri aventi un diritto reale sui beni», fermo restando peraltro che il proprietario continuerà ad essere «assoggettato a tutto quanto la legge (e in questa parola senza dubbio rientrano le disposizioni legislative in tema di *standards* urbanistici, di distanze dalle strade o altro, etc.) e gli strumenti urbanistici, compreso il programa pluriennale di attuazione, dispongono».

Non si può dire che questo brano della sentenza n. 92 fornisca adeguati chiarimenti in ordine alle conseguenze derivanti dalla «cessazione del vincolo».

Conseguentemente, va esaminato l'ulteriore dubbio del giudice *a quo*, secondo cui anche la disciplina della ricordata legge n. 1187 del 1968 non si sottrarrebbe a rilievi di incostituzionalità perché non stabilisce che il termine di cinque anni non è prorogabile.

In proposito osserva la Corte che la previsione espressa di improrogabilità non avrebbe alcun rilievo perché non avrebbe impedito alla legge successiva, trattandosi di atti normativi di eguale grado gerarchico, di modificare la disciplina precedente e disporre la proroga del termine. D'altro canto, un divieto del genere non sarebbe neppure logicamente giustificato, potendo insorgere, nella realtà sociale sempre in trasformazione, delle esigenze che consigliano al legislatore di emanare una legge di proroga, soggetta, peraltro, al controllo di questa Corte sotto il profilo dell'arbitrarietà e irrazionalità in relazione agli artt. 3 e 42, tezo comma, Cost.

Per le suesposte considerazioni, ritiene la Corte che la legge n. 1187 del 1968 sia ancora in vigore e disciplini la materia in esame conformemente alla decisione n. 55 del 1968.

È appena il caso di aggiungere che detta normativa va adesso interpretata nel sistema che si è venuto ad integrare successivamente alla sua emanazione; in particolare, la cessazione del vincolo farà venire meno

---

In particolare, non si comprende bene cosa significhi l'asserzione secondo cui, una volta caducata la specifica prescrizione urbanistica di vincolo incidente su bene determinato, il relativo proprietario si verrebbe a trovare (non già titolare di una «zona bianca» ma) «nella medesima situazione» di altri proprietari: non è agevole infatti individuare quali siano questi «altri proprietari» e quale sia la «situazione» loro riconosciuta. Più in generale non si comprende bene cosa significhi assoggettamento del proprietario liberato dal cosiddetto vincolo a «tutto quanto... gli strumenti urbanistici ... dispongono» per la sua area.

Nel complesso, si riporta la sensazione che tutto il gran parlare che si è fatto dal 1968 in poi sui cosiddetti vincoli urbanistici e tutto il gran resistere ad un pur parziale distacco del *jus aedificandi* dalla proprietà, finisca per condurre non tanto alla «edificabilità selvaggia» da molti temuta, quanto ad episodi sperabilmente sporadici di «indennizzo» di ipotetici lucri cessanti, previa ricomposizione, in determinate circostanze, di situazioni di diritto soggettivo laddove in precedenza erano meri interessi legittimi (cfr. Cass. S.U. 7 maggio 1981 n. 2951, qui riportata). Si perverrebbe, in tal modo, ad una soluzione tutt'altro che nuova per il nostro ordinamento, che in molte situazioni vede coesistere l'autoritarità ed esecutorietà degli atti della amministrazione con una «monetizzazione» dei più gravi pregiudizi subiti dai «proprietari». Tutto ciò però è molto lontano da quanto voluto dal legislatore con la legge n. 10 del 1977.

Ma forse, nel giro di pochi anni, calo demografico, crisi delle città e «crescita zero» dell'economia faranno venir meno la «rendita edilizia» e ridimensioneranno buona parte dei problemi urbanistici.

FRANCO FAVARA



soltanto lo specifico onere relativo e il titolare del bene si troverà quindi nella medesima situazione di tutti gli altri aventi un diritto reale sui beni, restando così assoggettato a tutto quanto la legge e gli strumenti urbanistici, compreso il programma pluriennale di attuazione, dispongono.

Deve pertanto concludersi che le proposte questioni non sono fondate.

## V

(*omissis*) È principio ricevuto dalla costante giurisprudenza di queste sezioni unite che di fronte al potere di governo dei modi e delle forme di utilizzazione edilizia ed urbanistica del territorio, attribuito dall'ordinamento positivo ai competenti organi della p.a., la posizione soggettiva del privato è *ab origine* di interesse legittimo, cioè « nasce » come tale in capo al proprietario, onde l'eventuale illegittimità, ed il conseguente annullamento anche giurisdizionale del provvedimento con cui quel potere venga in concreto esercitato non possono conferire a quella posizione una diversa consistenza di diritto soggettivo, che essa, per intrinseca ed originaria sua natura, appunto non ha.

Né la p.a. può validamente ed efficacemente obbligarsi in alcun modo nei confronti del privato all'esercizio vincolato, nell'*an* nel *quomodo* e nel *quando*, di tale potere.

Anche di fronte alle c.d. convenzioni di lottizzazione si è costantemente riconosciuto (cfr. da ultimo, ampiamente, Cass., sez. un., 25 luglio 1980 n. 4833; già prima Cass., sez. un., 10 ottobre 1976 n. 4587; Cass., sez. un., 9 aprile 1975 n. 1283) che rimane integra la potestà pubblicistica del comune in materia di disciplina dell'assetto del territorio e di regolamentazione urbanistica, sicché per effetto della permanente titolarità di detto potere il comune medesimo, in relazione ad esigenze sopravvenute ovvero all'adozione di nuovi criteri di valutazione ritenuti più rispondenti al perseguimento del pubblico interesse, ha facoltà di liberarsi dal vincolo contrattuale, pure mediante la modifica delle previsioni urbanistiche precedentemente adottate, pervenendo anche a porre limiti assoluti di inedificabilità o vincoli finalizzati a successive espropriazioni per terreni dei quali era stata programmata la lottizzazione ai fini edificatori.

Sul modo di esercizio in concreto di tale potere, ovviamente, si esplicano i normali controlli anche giurisdizionali di legittimità per cui il difetto di una congrua motivazione del diverso opinamento adottato dalla p.a. decidente può condurre — come nella specie è avvenuto — all'annullamento, da parte del giudice amministrativo, del provvedimento in cui quel mutamento si è estrinsecato, senza però, si ripete, che ne derivi al privato una situazione di diritto soggettivo, sulla cui base gli sia dato di avanzare pretese risarcitorie contro l'amministrazione che così abbia provveduto.

Né a conclusioni diverse può nella specie pervenirsi sotto i due particolari profili, che il ricorrente — richiamandosi a due precedenti di queste sezioni unite (Cass., sez. un., 22 dicembre 1976 n. 4702 e Cass., sez. un., 9 luglio 1976 n. 2593) — insistentemente prospetta, per un verso sottolineando che la zona in questione, tanto nella porzione ricadente in territorio di Allumiere, quanto in quella ricadente in territorio di Tolfa, era stata già largamente urbanizzata, e in parte edificata, acquistando così una oggettiva « vocazione » edificatoria, e, per altro verso, argomentando che in realtà egli fa valere soprattutto il diritto soggettivo di vendere ciò che è suo, cioè lo *ius vendendi*, il cui concreto esercizio la p.a. gli avrebbe reso impossibile con la illegittima imposizione di vincoli di totale inedificabilità, poi annullati dal giudice amministrativo.

Entrambi i precedenti, infatti, che concernono peculiarissime fattispecie, dai medesimi chiaramente messe in evidenza, sono non pertinenti al caso in esame, rispetto al quale quindi, indipendentemente da qualsiasi verifica di principio dei loro enunciati, non possono essere utilmente richiamati.

Ed invero, a differenza della sentenza n. 4702 del 1976, nella specie si è avuta, rispetto ad un'area assunta come già urbanizzata ed in parte edificata, l'imposizione non di una destinazione affatto incongrua e del tutto irrealizzabile rispetto alla situazione di fatto data come esistente (quale era, nella vicenda in quella occasione decisa, il verde agricolo), bensì l'imposizione di un vincolo assoluto di inedificabilità ovviamente destinato ad operare soltanto nel futuro, la cui astratta sussumibilità nello schema normativo del potere pubblico non è revocabile in dubbio, non potendosi negare alla p.a. la facoltà di vietare ogni ulteriore edificabilità in un'area già del tutto urbanizzata, eventualmente proprio in ragione della ritenuta incompatibilità con l'interesse pubblico di una più intensa e maggiore edificazione.

Nel caso poi, deciso con la sentenza n. 2593 del 1976 era in discussione il complessivo comportamento illecito della p.a. « lesivo », come si legge in quella motivazione, « del principio generale del *neminem laedere* », del quale gli atti di esercizio del potere di governo del territorio non costituivano, o comunque non venivano prospettati, come uniche manifestazioni sintomatiche, ma ne rappresentavano solo un momento, un aspetto, ad essi accompagnandosi una serie di altri comportamenti lesivi della sfera giuridica del privato, posti in essere dal sindaco nel quadro di un preordinato scopo di distogliere dall'acquisto dei lotti gli eventuali aspiranti. Per contro, nella specie, il comportamento delle amministrazioni comunali convenute si esaurisce proprio in atti di esercizio del potere pubblico loro attribuito, rispetto al quale, si ripete, non è configurabile una posizione di diritto soggettivo.

Soluzione diversa, ovviamente nei limiti della questione di giurisdizione, si impone invece rispetto all'altro profilo della domanda principale.

È sancito a livello di norma costituzionale (art. 42 comma 3, Cost.) il principio della inespropriabilità della proprietà privata senza indennizzo, ricomprendendosi nella garanzia così stabilita anche le c.d. espropriazioni di valore che, senza immutare la titolarità formale del diritto, comportano però il radicale svuotamento del suo contenuto economico (C. cost. 29 maggio 1968 n. 55). E secondo l'indirizzo ripetutamente affermato da queste sezioni unite (sent. n. 1759 e 1760 del 7 maggio 1975; sent. n. da 1933 a 1739 del 6 giugno 1972), è « fatto » lesivo di diritto soggettivo, legittimante il suo titolare al risarcimento del danno, la imposizione di un vincolo ablatorio senza indennizzo.

Sul piano del riparto delle giurisdizioni, è quindi questione di diritto soggettivo quella fatta valere con il (secondo) capo della domanda in esame, mentre attiene alla sua fondatezza, cioè al merito, il verificare se veramente si tratti di misure sostanzialmente ablatorie coperte dalla garanzia dell'indennizzo; se ed in quali limiti la norma positiva che ne disciplina il modo di essere e di operare si discosti dal paradigma costituzionale.

Come pure non interessa la giurisdizione stabilire, in principio, quali debbano essere i precisi risultati della eventuale ortopedia costituzionalizzante: se, cioè, debba cadere radicalmente la norma attributiva del potere (di imporre misure ablatorie senza indennizzo), come appunto da queste sezioni unite si è ritenuto con le ricordate sentenze, o se, invece — secondo altro avviso, al quale sembrano richiamarsi decisioni del giudice costituzionale (C. cost. 30 gennaio 1980 n. 5; già prima n. 139 del 22 maggio 1974) ed amministrativo (Cons. St., sez. IV, 1° maggio 1979 n. 312), peraltro non condivise da alcune ordinanze di rimessioni degli atti alla Corte Costituzionale rese da giudici di merito ordinari (Trib. Palermo 16 maggio 1975, in *G. U.* n. 242 del 1975, 6368) ed amministrativi (TAR Umbria 7 novembre 1978, in *G. U.* n. 182 del 1979, 5562) — la norma stessa debba essere caducata soltanto nella parte in cui non prevede l'indennizzo. Anche nel secondo caso, infatti, verrebbe pur sempre in giuoco una posizione di diritto soggettivo, radicante la competenza giurisdizionale del giudice ordinario.

A quest'ultimo ordine di considerazioni si ricollega, in linea di tesi, la domanda subordinata del ricorrente, che ha appunto per oggetto il diritto all'indennizzo per l'espropriazione di valore assertivamente impostagli con le misure adottate dalle amministrazioni comunali convenute, poi annullate dal giudice amministrativo.

Ma — nell'ipotesi — proprio il sopravvenuto annullamento giurisdizionale, allegato dallo stesso ricorrente, esclude che sia configurabile, alla stregua dell'ordinamento positivo pur rettificato in conformità a costituzione nel senso da ultimo indicato, il diritto così fatto valere, in quanto la rimozione *ex tunc* del vincolo (assertivamente) ablativo conseguita all'annullamento giammai consentirebbe di qualificare in termini di inden-

nità per espropriazioni il ristoro (in senso lato) patrimoniale eventualmente spettante al proprietario, ma ancora e sempre si tratterebbe di risarcimento del danno sofferto per la illecita compressione in fatto interinalmente sofferta dal suo diritto, refluyente come tale nell'ambito del secondo profilo della domanda principale, del quale già si è discusso. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 29 luglio 1982 n. 148 - Pres. Elia - Rel. De Stefano - Comune di Anzola Emilia ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).

**Giustizia amministrativa - Ricorso straordinario - Trasposizione in sede giurisdizionale - Può essere richiesta anche dalla amministrazione resistente, se diversa dallo Stato.**

(Cost. 3, 24 e 113; d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199, art. 10).

*Dall'esercizio dell'attività consultiva del Consiglio di Stato (nella specie, dal parere su ricorso straordinario) può derivare una compromissione della tutela giurisdizionale dinanzi ai giudici amministrativi delle situazioni soggettive facenti capo alle amministrazioni pubbliche; pertanto, l'art. 10 del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non riconosce alle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato la facoltà, spettante ai controinteressati, di chiedere che un ricorso straordinario sia deciso in sede giurisdizionale (1).*

(1) Nella relazione sui lavori del congresso di Madrid del novembre scorso (*Il primo centenario dell'Avvocatura dello Stato spagnola*, in questa *Rassegna*, 1982, II, 1) si è riferito essere emerso l'orientamento che « la necessità di salvaguardare la reciproca separazione del potere giudiziario da quello esecutivo e la indipendenza dei giudici anche dagli avvisi da loro stessi espressi conducono ad attribuire carattere eccezionale alle disposizioni che attribuiscono compiti consultivi ad organi giurisdizionali ». E, del resto, il nostro giudice amministrativo ha, da sempre, avvertito la necessità (ed anche la difficoltà) di « evitare, in merito ad una data controversia e nei riguardi delle medesime parti, una duplicità e una eventuale difformità di pronunce, l'una in sede consultiva e l'altra in sede giurisdizionale, da parte del Consiglio di Stato » (la frase è tratta dalla decisione Ad. plen. 10 giugno 1969 n. 21, in *Foro it.*, 1969, III, 323).

Ora, con la sentenza in rassegna la Corte Costituzionale evidenzia la intrinseca contraddittorietà della figura del « giudice-consulente » e ne afferma la insuperabile incompatibilità con la Carta costituzionale: pur in presenza di una disposizione — quale l'art. 100 comma primo Cost. — che taluno vorrebbe interpretare come idonea a fornire ampia legittimazione ad una attività di consulenza giuridico-legale del Consiglio di Stato, la Corte Costituzionale ha, in sostanza, ritenuto che l'attribuzione di compiti consultivi ad un giudice può aver luogo solo se e nei limiti in cui non pregiudichi, neppure

(*omissis*). Il primo comma dell'art. 10 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (emanato in attuazione di delega conferita con l'art. 4 della legge 18 marzo 1968, n. 249, nel testo sostituito con l'art. 6 della legge 28 ottobre 1970, n. 775), avente ad oggetto la « semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi », stabilisce, a proposito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che i controinteressati, entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del ricorso (eseguita nei loro confronti in applicazione del precedente art. 9), possono richiedere, con atto notificato al ricorrente e all'organo che ha emanato l'atto impugnato, che il ricorso sia deciso in sede giurisdizionale. In tal caso il ricorrente, qualora intenda insistere nel ricorso, deve depositare nella segreteria del giudice amministrativo competente, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento dell'atto di opposizione, l'atto di costituzione in giudizio, dandone avviso mediante notificazione all'organo che ha emanato l'atto impugnato ed ai controinteressati; e il giudizio segue in sede giurisdizionale.

Le ordinanze dei Tribunali amministrativi regionali per l'Emilia Romagna e per la Lombardia sollevano, come esposto in narrativa, questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 113 della Costituzione, della menzionata norma, nella parte in cui non prevede che la facoltà, attribuita ai controinteressati, di chiedere che il ricorso sia deciso in sede giurisdizionale, possa venire esercitata anche dalla autorità amministrativa che ha emanato l'atto impugnato, quando si tratti di ente pubblico diverso dallo Stato. (*omissis*)

La questione è fondata. Giova ricordare che questa Corte, con sentenza n. 1 del 1964, ebbe a dichiarare la illegittimità costituzionale del

---

indirettamente o in via di fatto, l'esercizio dei compiti giurisdizionali; conseguentemente dovrebbero ritenersi affette da illegittimità costituzionale tutte le disposizioni che consentono ad un giudice — e parlando di giudice si allude all'organo e non alla persona fisica — di rendere « parere » su questioni sulle quali potrà essere chiamato a rendere pronunce giurisdizionali.

Ed infatti l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 del d.P.R. n. 1199 del 1971 (decreto sotto molteplici profili di non brillante fattura) è stata dichiarata dopo essersi rilevato come « il parere che, sul ricorso straordinario, il Consiglio di Stato è chiamato a rendere può determinare una *compromissione della tutela* giurisdizionale.

Sono parole — queste — molto simili (anche nel lessico) a quelle usate in uno scritto di ormai parecchi anni fa (FAVARA, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato, e tutela dei controinteressati*, in *Riv. dir. proc.*, 1970, 629), ove si è osservato che « può dirsi mancato sinora quel contenimento della attività consultiva (del Consiglio di Stato)... auspicato come strumento necessario, ancorché delicato, per pervenire al superamento delle rilevate disarmonie e difficoltà e per assicurare un più libero esercizio dell'attività giurisdizionale. Al contrario, si è avuta, proprio con le vicende in tema di ricorso straordinario, la manifestazione di una propensione a portare l'attività consultiva anche là dove il suo esercizio comporta la compressione di quella giurisdizionale; così

secondo e del terzo comma dell'art. 34 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, « in quanto il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica non assicura ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale ».

A seguito di tale pronuncia la giurisprudenza del Consiglio di Stato accolse una diversa interpretazione delle cennate norme, riconoscendo anche ai controinteressati (e non soltanto, secondo la precedente interpretazione, ai cointeressati) la facoltà di richiedere la trattazione del ricorso in sede giurisdizionale. A siffatto principio si è appunto ispirata la disciplina della « opposizione dei controinteressati », che forma oggetto del menzionato art. 10 del d.P.R. n. 1199 del 1971. Il quale viene ora denunciato per non aver collocato sullo stesso piano del controinteressato, ai fini della « scelta » fra le vie straordinaria o giurisdizionale, l'autorità amministrativa che ha emanato l'atto impugnato con il ricorso straordinario, allorché si tratti di un ente pubblico diverso dallo Stato.

L'assunto dei giudici *a quibus* va condiviso. Come questa Corte ha già affermato in altra sentenza (n. 31 del 1975), il ricorso in parola contro atti amministrativi definitivi costituisce « un rimedio singolare, anomalo, alternativo al ricorso giurisdizionale... caratterizzato da uno speciale procedimento contenzioso *sui generis*, con limitato contraddittorio, che si svolge interamente a livello governativo, e si conclude con un decreto del Capo dello Stato — atto ministeriale, non di prerogativa — di cui il Ministro proponente, o il Presidente del Consiglio, assume con la con-

---

giungendosi a negare la tutela giurisdizionale, garantita *sempre* dalla Costituzione, pur di non limitare l'intervento consultivo che la Costituzione consente ma non impone ».

In tale scritto (*ivi*, 627) si è rilevato anche che « il problema di un rapporto tra attività consultiva e attività giurisdizionale del Consiglio di Stato si pone non soltanto in relazione al ricorso straordinario ma ogni volta che viene impugnato in sede giurisdizionale un atto emesso dopo l'intervento consultivo di detto Consesso... « e che è lecito avanzare qualche riserva sulla adeguatezza, tenuto conto del più rigoroso sistema di garanzie introdotto dalla Costituzione repubblicana, degli accorgimenti tradizionalmente usati per armonizzare l'esercizio delle due funzioni. Da un canto, infatti, si è sottovalutata l'importanza del diritto di difesa quando si è sostenuta l'equivalenza del parere reso in via amministrativa alla decisione resa nel processo, così in sostanza esaurendo tutte le garanzie del cittadino (e anche della Amministrazione) in quella, fondamentale ma non esclusiva, della posizione neutrale del Consiglio di Stato. D'altro canto, si è continuato ad impostare il problema della conciliabilità tra le due funzioni in termini di applicazione dell'art. 43 comma 2° del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054 (nel quale si dispone che "non possono prendere parte alle decisioni i consiglieri che avessero concorso a dar parere, nella sezione consultiva, sull'affare che forma oggetto del ricorso") e del collegato art. 33 comma 1° dello stesso T.U.; laddove questa cautela, oltre

trofirma la responsabilità politica e giuridica». Ed è alla competenza esclusiva dei Ministri e del Governo che resta, pertanto, affidato, dalla vigente come dalla preesistente disciplina, l'intero procedimento istruttorio e decisionale. Appunto sotto questo profilo, non si può non convenire sulla diversità della posizione dell'autorità resistente, a seconda che l'atto, contro il quale è rivolto il ricorso, provenga da un organo dello Stato o di altro ente pubblico. Nel primo caso, infatti, è pur sempre la stessa amministrazione, in un ambito organizzativo unitario, che decide sull'impugnativa avverso l'atto che da essa emana, collocandosi perciò nel procedimento, come rilevano le ordinanze di rimessione, su un piano di sostanziale preminenza di fronte al ricorrente ed ai controinteressati. Diversa nel procedimento in parola è la posizione dell'autorità non statale, la quale vi assume la veste di mera controparte rispetto al ricorrente, senza alcun potere di decidere, e neppure di influire, più di quanto non sia dato alle altre parti, sulla decisione. Ed infatti, giurisprudenza e dottrina riconoscono all'amministrazione non statale, appunto perché non emana da essa la decisione sul ricorso, quella facoltà d'impugnare in sede giurisdizionale la decisione medesima, che non è ovviamente accordata all'amministrazione dello Stato. Impugnativa, poi, che non soffre di quelle limitazioni ai soli « vizi di forma o di procedimento », che lo stesso art. 10, nel suo ultimo comma, pone ai controinteressati in ragione del mancato esercizio della facoltà di chiedere la trasposizione in sede giurisdizionale, prevista a loro favore dal primo comma.

La posizione dell'autorità non statale che ha emanato l'atto impugnato, si affianca, perciò, nel procedimento che s'instaura con il ricorso

---

a non essere utilizzabile quando il parere sia per qualsivoglia ragione stato reso dalla Adunanza generale, risulta di per sé sola insoddisfacente, se si considera che l'imputazione del parere al Consesso nel suo complesso e non al singolo magistrato ha un significato e un peso non esclusivamente formale».

Nei fatti, è indubbio che il parere previamente reso dal giudice influisce — e non poco — sull'esito del giudizio; sicché, ne risultano vulnerati sia l'indipendenza del giudice « da se stesso » (se a giudicare è il Consiglio di Stato) o — quel che è più grave — dall'organo sovraordinato (se a giudicare è un T.A.R.) sia il « diritto di difesa » esso pure costituzionalmente garantito (ed anche alle amministrazioni « parti »). Se si vogliono chiamare le cose con il loro vero nome si deve dire — con franchezza — che ciò che si desidera ottenere dal « giudice-consulente » è non tanto un parere quanto una sorta di anticipazione di giudizio: il parere reso dal giudice « serve di più » all'entità che pur legittimamente l'ottiene proprio perché limita l'indipendenza del giudice che lo rende indipendentemente dalla eventuale bontà degli argomenti addotti. Non si vede però come le anticipazioni di giudizio possano essere compatibili con i richiamati principi costituzionali.

Del resto, che i pareri del Consiglio di Stato siano più giudizi che consigli risulta evidente dal tono stesso che li caratterizza: per solito, non viene ad-

straordinario, a quella del controinteressato. Ed invero, se resta pur sempre una innegabile differenza sul piano sostanziale, mirando l'una e l'altro alla conservazione dell'atto, ma con distinta ispirazione e per distinta finalità, sul piano processuale ad entrambi è comune l'interesse a resistere in giudizio. Sotto questo profilo, assume quindi decisivo rilievo quella opzione, tra il resistere nella sede straordinaria o in quella giurisdizionale, che la denunciata normativa accorda al controinteressato ma non all'amministrazione non statale. Va in proposito ricordato che il principio dell'alternatività *in subiecta materia* tra ricorso straordinario al Capo dello Stato e ricorso giurisdizionale, è stato da questa Corte riconosciuto non in contrasto con l'art. 113 della Costituzione (sentenza n. 78 del 1966), argomentando appunto dalla « piena libertà » per il ricorrente di adire la tutela giurisdizionale o rinunciare ad essa. E sempre in nome dello stesso precetto, questa Corte, con la menzionata sentenza n. 1 del 1964, aveva dichiarato la illegittimità costituzionale della normativa del testo unico n. 1054 del 1924, in quanto il procedimento instaurato con il ricorso straordinario non assicurava ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale. La diversa interpretazione dell'anzidetta normativa accolta poi nell'art. 10 del successivo decreto n. 1199 del 1971, ha esteso anche ai controinteressati la libera scelta tra la sede straordinaria e la sede giurisdizionale: essi possono, infatti, optare immediatamente per la trasposizione del ricorso in sede giurisdizionale, o restare, invece, nella

---

dotto ogni possibile argomento *pro* e *contra* al fine di persuadere sulla preferibilità di una soluzione, ma, da una posizione di autorità, si fa della *juris dictio* (nel senso letterale di queste parole).

In realtà la figura del « giudice-consulente » appare un relitto di assetti costituzionali ormai superati, caratterizzati da una concentrazione di « funzioni » pubbliche in capo dapprima ad un sovrano e, successivamente, ad un ceto di governo sostanzialmente omogeneo nell'ideologia e negli interessi (non è un caso che proprio i costituzionalisti del regime fascista abbiano teorizzato la opportunità di operare distinzioni di *funzioni* anziché una vera e propria divisione dei *poteri* dello Stato).

Va anche sottolineato come la Corte costituzionale non si sia lasciata per nulla fuorviare da costruzioni artificiose ed un po' troppo « domestiche » messe in circolazione negli ultimi venti anni nel tentativo di conciliare l'inconciliabile, quali l'asserita estraneità dell'attività consultiva del Consiglio di Stato rispetto all'ambito costituzionale proprio del potere esecutivo (estraneità, com'è noto, sostenuta mediante una enfattizzazione oltre misura della cosiddetta « ausiliarità »), e l'asserita riferibilità della attività consultiva *de qua* allo Stato-ordinamento anziché allo Stato-apparato.

Sicché, deve auspicarsi che future pronunce della Corte costituzionale incidano in modo più deciso sulla residua trama di commistioni tra giurisdizione ed amministrazione. E ciò anche stabilendo criteri rigorosi per la interpretazione dell'art. 100 comma primo Cost., sia per quanto attiene ai limiti della attività consultiva del Consiglio di Stato, che per quanto attiene alla rilevanza giuridico-formale dei pareri resi nell'esercizio di tale attività.



sede straordinaria prescelta dal ricorrente, con ciò stesso rinunciando alla tutela giurisdizionale, in quanto la mancata opposizione preclude loro l'impugnativa della decisione per vizi che non siano di forma o del procedimento. Ma i parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus* resterebbero certamente vulnerati se eguale potestà non venisse attribuita all'amministrazione non statale che ha emanato l'atto impugnato, non essendovi ragionevoli e plausibili motivi a sostegno dell'attuale disparità di trattamento, che le vien riservata. Per eliminare tale disparità occorre, perciò, anticipare anche per l'amministrazione non statale il momento della scelta tra rinuncia o ricorso alla tutela giurisdizionale, dall'intervenuta decisione sul ricorso straordinario alla conoscenza dell'avvenuta proposizione del ricorso medesimo, acquisita con la sua notifica ad opera del ricorrente. Il quale, pur se, avvalendosi del disposto dell'art. 9 del decreto n. 1199 del 1971, notifici il ricorso al « Ministero competente », deve ritenersi egualmente soggetto all'onere della notifica all'autorità emanante l'atto impugnato, allorché si tratti di ente pubblico diverso dallo Stato, portatore, quindi, di un proprio qualificato interesse a contraddire nei confronti di una domanda avente ad oggetto l'annullamento del proprio provvedimento. Ben vero che all'amministrazione non statale è stato riconosciuto, come innanzi ricordato, in conseguenza della negata facoltà di scelta in pendenza del procedimento, il diritto ad impugnare senza limitazioni la intervenuta decisione sul ricorso straordinario proposto contro l'atto da essa emanato; ma ciò non appresta adeguato riparo contro gli svantaggi che possono derivare tanto dal ritardo nell'adire la tutela giurisdizionale quanto dalla eventuale compromissione della tutela medesima per effetto del parere che sul ricorso straordinario è chiamato a rendere il Consiglio di Stato (artt. 11-13 del decreto n. 1199 del 1971). Svantaggi nei quali non incorrono, invece, i controinteressati, in virtù della tempestiva facoltà di scelta loro accordata.

Per le suesposte considerazioni deve, pertanto, dichiararsi la illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 10 del decreto n. 1199 del 1971, nella parte in cui, ai fini dell'esercizio della facoltà di scelta ivi prevista, non equipara ai controinteressati l'ente pubblico, diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

La Corte ritiene, infine, di dover fare applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in ordine all'ultimo comma dello stesso art. 10. In conseguenza, infatti, della decisione che si adotta per il primo comma, va dichiarata la illegittimità costituzionale anche di tale norma, nella parte in cui, ai fini della preclusione dell'impugnazione contro la decisione di accoglimento del ricorso straordinario, per effetto del mancato esercizio della facoltà di scelta, prevista dal primo comma dello stesso articolo, non equipara ai controinteressati l'ente pubblico, diverso dallo

Stato, che ha emanato l'atto impugnato, al quale sia stato notificato il ricorso medesimo.

P.Q.M.

1) *dichiara* la illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 10 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), nella parte in cui, ai fini dell'esercizio della facoltà di scelta ivi prevista, non equipara ai controinteressati l'ente pubblico, diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica;

2) *dichiara* — in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — la illegittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'art. 10 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), nella parte in cui, ai fini della preclusione dell'impugnazione contro la decisione di accoglimento del ricorso straordinario, per effetto del mancato esercizio della facoltà di scelta, prevista dal primo comma dello stesso articolo, non equipara ai controinteressati l'ente pubblico, diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto impugnato, al quale sia stato notificato il ricorso medesimo.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA  
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 23 marzo 1982, nella causa 102/81 - Pres. f.f. Bosco - Avv. Gen. Reischl - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal sg. W. Richter, presidente dello Hanseatisches Oberlandesgericht di Brema, in qualità di arbitro, nella causa Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH c. Reederei Mond di Bremerhaven + 1. Interv.: Governi del Regno Unito (avv. Steward Boyd O.C.), danese e italiano (avv. Stato Ferri) e Commissione delle C.E. (ag. Grunwald).

**Comunità europee - Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE - Richiesta da parte di un arbitro convenzionale - Irrricevibilità.**

(Trattato CEE, art. 177; art. 806 cod. proc. civ.).

*L'arbitro convenzionale, anche se deve decidere secondo diritto e se il suo lodo avrà, nei confronti delle parti, efficacia di cosa giudicata, non può qualificarsi « giurisdizione di uno Stato membro » e non può, quindi, rivolgersi alla Corte di giustizia in via pregiudiziale a norma dell'art. 177, secondo comma, del trattato CEE (1).*

(1) Già con la sentenza 30 giugno 1966, nella causa 61/65, GOEBBELS, in *Racc.*, 1966, 407, la Corte aveva esaminato il problema della ricevibilità di domande di pronuncia pregiudiziale formulate, ai sensi dell'art. 177 del Trattato C.E.E., da collegi arbitrali (ancora in tema di verifica da parte della Corte della provenienza della questione sottoposta da una « giurisdizione nazionale », cfr. da ultimo, la sentenza 14 gennaio 1982, nella causa 65/81, REINA, in questa *Rassegna*, ante, I, 70, nonché le sentenze ivi citate in nota 1). Allora, in presenza di uno speciale tribunale arbitrale olandese, la Corte, concludendo per la ricevibilità della domanda, non si era limitata a constatare che il soggetto richiedente era legittimamente investito, secondo il diritto interno, della risoluzione di una controversia mediante la obbligatoria applicazione di norme giuridiche e secondo una procedura in contraddittorio, ma aveva dato rilievo ad altri profili più strettamente soggettivi, con riguardo sia alla costituzione dell'organo decidente sia alla determinazione della sua competenza decisoria. Sotto il primo profilo, era stato tenuto nel debito conto che si trattava di un organo costituito in modo permanente, i cui membri ricevono la relativa investitura per atto dell'autorità; sotto il secondo, che una disposizione di diritto interno attribuiva ad esso una competenza generale a dirimere una categoria di controversie astrattamente predeterminate.

Ben diversa è la condizione del giudice arbitrale, privo di stabilità e fondato su una legittimazione convenzionale, il quale non può qualificarsi « organo

(omissis) 1. — Con ordinanza 22 aprile 1981, pervenuta alla Corte il 27 aprile 1981, l'arbitro di una controversia fra tre imprese di diritto tedesco, con sede in Bremerhaven, ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione del Trattato e, rispettivamente, dei regolamenti del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 17/64 (G. U. 1964, pag. 586), 21 aprile 1970, n. 729/70 (G. U. n. L 94, pag. 13), e 19 dicembre 1972, n. 2722 (G. U. n. L 291, pag. 30), tutti e tre relativi al concorso della sezione orientamento del Fondo europeo agricolo d'orientamento e di garanzia (in prosieguo: FEAOG).

2. — La causa principale verte sull'adempimento di un contratto concluso, il 27 giugno 1973, tra alcune imprese armatoriali tedesche. Tale contratto, nell'ambito di un progetto comune per la costruzione di tredici navi attrezzate per la lavorazione del pesce, mirava a ripartire tra le parti contraenti tutti gli aiuti finanziari che avessero ottenuto dal FEAOG in modo che la costruzione di ciascun peschereccio fruisse di un tredicesimo dell'importo complessivo delle sovvenzioni concesse. I contraenti avevano già di comune accordo presentato al FEAOG domande di concorso finanziario per la costruzione di nove pescherecci.

3. — La Commissione accoglieva in definitiva solo sei delle nove domande, mentre le altre venivano ritirate o respinte. Un'impresa che aveva partecipato al progetto di costruzione ha chiesto a due delle altre imprese il versamento delle somme spettantile in forza del contratto 27 giugno 1973.

giurisdizionale», difettando alla sua decisione l'attributo dell'atto di autorità, fin tanto che tale forza non le venga conferita da un successivo intervento di un giudice titolare di potere giurisdizionale. Su questa linea era stato impostato l'intervento del Governo italiano, sviluppato ulteriormente nella fase orale del processo.

« La dottrina processualistica italiana — si è appunto osservato — è tradizionalmente e prevalentemente orientata nel senso di negare al giudizio arbitrale un carattere giurisdizionale. La giurisdizione — è stato precisato — è il potere di rendere giustizia attraverso lo *ius dicere*, cioè mediante un comando imperativo che attua il diritto rendendo concreta la volontà astrattamente enunciata nella norma. Essa è un potere fondamentale dello Stato. Perché l'arbitro sia partecipe di questo potere occorrerebbe una delega dello Stato. Ma non è su una delega di potere che si fonda l'arbitrato, bensì nel riconoscimento della autonomia delle parti di scegliere un modo alternativo per risolvere le loro controversie; tale scelta è ammessa come espressione della facoltà dei privati di disporre dei loro diritti; quella stessa facoltà che consentirebbe ad essi di transigere da loro vertenza con un componimento amichevole. Lo Stato autorizza la rinuncia delle parti ad avvalersi del giudice pubblico; tuttavia, non riconosce alla pronuncia dell'arbitro la forza coattiva che è posseduta dalla sentenza emessa da una giurisdizione statale. Perché il lodo arbitrale acquisti questa forza è necessario l'intervento del giudice, che lo dichiara esecutivo dopo aver verificato l'esistenza di certe condizioni. Prima

4. — La controversia sorta in proposito, è stata sottoposta ad arbitrato. Il contratto del 1973 conteneva infatti una clausola secondo cui, in caso di disaccordo tra le parti su questioni derivanti dal contratto, la decisione definitiva sarebbe stata adottata da un arbitro, restando esclusa qualsiasi azione dinanzi al giudice ordinario. Conformemente a tale clausola, l'arbitro veniva designato dalla Camera di commercio di Brema, in quanto le parti non erano riuscite ad accordarsi sulla persona dell'arbitro.

5. — Dinanzi all'arbitro, le convenute hanno sostenuto l'invalidità del contratto del 1973 in quanto mirava a far fruire della sovvenzione del FEAOG la costruzione di navi per cui la Commissione non l'aveva concessa. Secondo le convenute, la sovvenzione del FEAOG è legata all'esecuzione di un progetto determinato ed il beneficiario non può quindi trasferirla ad un altro progetto.

6. — L'arbitro ha ritenuto che, a norma del diritto tedesco, la validità della ripartizione contrattuale dei contributi finanziari del FEAOG dipendesse dal se la ripartizione stessa sia un'irregolarità ai sensi dei regolamenti comunitari. Ritenendo necessaria una decisione su questo punto, per potersi pronunziare, egli ha rinviato alla Corte.

---

dell'*exequatur* o senza l'*exequatur* il giudizio arbitrale è uno svolgimento di attività privata nella quale manca qualsiasi manifestazione di imperio; gli arbitri non hanno poteri coercitivi per acquisire prove o concedere misure cautelari.

«Vanno poi considerati i caratteri essenziali della giurisdizione intesa come garanzia per i singoli di attuazione coattiva dei propri diritti.

«Vi è un criterio che tende ad identificare i caratteri della giurisdizione con quelli che sono propri dell'attività con cui essa si esprime; secondo questo orientamento vi è giurisdizione quando la ragione e il torto sono assegnati alle parti secondo un procedimento che rispetta certe regole ispirate al principio fondamentale del contraddittorio. Questo criterio di valutazione appare però insufficiente a cogliere da solo il punto essenziale della giurisdizione; basti considerare come alcune garanzie del processo che si richiamano al principio del contraddittorio sono state estese ad attività pubbliche di altra natura: si vedano le più recenti evoluzioni del procedimento amministrativo, dove il peso dell'autorità trova un sempre maggiore temperamento nella introduzione dialettica degli interessi in gioco.

«In realtà, la vera identità della giurisdizione si sposta dal profilo oggettivo dell'attività a quello soggettivo della costituzione del giudice. È stato efficacemente detto che se la qualità di parte dipende dall'aver un interesse all'oggetto del giudizio, la qualità di giudice presuppone estraneità ed indifferenza alla lite come garanzia di imparzialità. Questa garanzia non si esaurisce nell'istituto della ricusazione che è applicato anche agli arbitri; essa deve collocarsi ad un livello più alto che assicuri una posizione istituzionale di indipendenza e di attitudine generale ad applicare la legge con assoluta obbiettività. Questa qualità del giudice viene perciò assicurata dal procedimento legale con cui si compie la sua investitura. L'atto di nomina è un atto

*Sulla possibilità di applicare l'art. 177.*

7. — Poiché l'arbitro che ha rinviato alla Corte è stato istituito con contratto stipulato tra privati, è opportuno accertare innanzitutto se esso vada considerato un giudice di uno degli Stati membri ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

8. — La prima questione sollevata dall'arbitro riguarda questo problema. Essa è così formulata:

« Se un tribunale arbitrale tedesco, che deve risolvere una controversia non già secondo equità, ma applicando la legge e il cui lodo nei confronti delle parti ha valore di sentenza pronunciata da un giudice ordinario (c.p.c. ted. 1040) possa rivolgersi alla Corte di giustizia delle Comunità Europee in via pregiudiziale a norma dell'art. 177, secondo comma, del Trattato CEE ».

9. — In proposito va rilevato che — come indica del resto la questione — la competenza della Corte a pronunciarsi sulle questioni sollevate dipende dalle caratteristiche proprie dell'arbitrato di cui trattasi.

10. — È vero che l'attività dell'arbitro in questione, come l'arbitro ha rilevato nella propria questione, consente taluni raffronti con l'attività giudiziaria, in quanto l'arbitrato si svolge nell'ambito della legge, l'arbitro deve decidere secondo il diritto e il suo lodo avrà, nei confronti delle parti, efficacia di cosa giudicata, potendo costituire titolo esecutivo una

---

che proviene da una autorità dello Stato; nella scelta e nella nomina del giudice operano sempre dei criteri che tengono conto della idoneità della persona a svolgere la funzione giudicante, in particolare la sua preparazione professionale in campo giuridico. Su questo punto si è espressa la Corte Costituzionale italiana affermando la necessità di una tale verifica come presupposto legale del legittimo accesso all'ufficio di giudice.

« Altro concetto che sembra ormai inseparabile dalla figura del giudice è quello che suole definirsi col termine di "giudice naturale". Giudice naturale è quello stabilmente precostituito e che risolve una lite in base ad una norma generale di competenza che abbraccia una categoria di controversia astrattamente predeterminata. Il principio del giudice naturale ha nel nostro ordinamento dignità costituzionale; l'art. 25 della Costituzione afferma che "nessuno può essere dissolto dal giudice naturale precostituito per legge". È ovvio che non ha senso parlare della garanzia del giudice naturale a proposito dell'arbitro scelto dalle parti anche dopo l'insorgere della lite; nel caso dell'arbitro, alla garanzia oggettiva del giudice legalmente precostituito si sostituisce una garanzia diversa. Questa garanzia è una garanzia soggettiva che non interessa l'intera comunità e che vale solo per le parti del giudizio arbitrale; essa si fonda sulla loro personale fiducia nell'arbitro.

« Tutto questo però conferma quanto l'istituto dell'arbitrato si discosti dalla figura vera del giudice che fa leva sulla giurisdizione ».

All'obiezione che fa leva sul fatto che, precludendosi agli arbitri di sollevare la pregiudiziale interpretativa, la Corte rinuncerebbe ad orientare l'ap-

volta ottenuto l'exequatur. Ciononostante, tali caratteristiche non sono sufficienti per conferire all'arbitro lo status di « giurisdizione di uno Stato membro », ai sensi dell'art. 177 del Trattato.

11. — In primo luogo va detto che, al momento della conclusione del contratto nel 1973, i contraenti erano liberi di affidare la soluzione delle loro eventuali controversie al giudice ordinario o di scegliere la via dell'arbitrato inserendo nel contratto una clausola in tal senso. Dal fascicolo si desume che non esisteva, per i contraenti, alcun obbligo, né giuridico, né di fatto, di risolvere le loro liti mediante arbitrato.

12. — La seconda constatazione che s'impone è che le pubbliche autorità tedesche non sono implicate nella scelta della via dell'arbitrato e che non possono intervenire d'ufficio nello svolgimento del procedimento dinanzi all'arbitro. Come Stato membro della Comunità, responsabile dell'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario nel proprio territorio a norma degli artt. 5 e 169-171 del Trattato, la Repubblica federale di Germania non ha affidato né concesso a privati la cura di far rispettare tali obblighi nel campo di cui trattasi nella fattispecie.

13. — Da queste considerazioni discende che il nesso tra il presente arbitrato e l'organizzazione dei mezzi d'impugnazione ordinari nello Stato membro interessato, non è abbastanza stretto perché l'arbitro possa qualificarsi « giurisdizione di uno Stato membro » ai sensi dell'art. 177.

---

plicazione del diritto comunitario in tutta quell'ampia fascia dell'esperienza giuridica che opera come fenomeno spontaneo al di fuori del controllo delle giurisdizioni statali dei Paesi membri, si è risposto che, pur dovendosi tener conto di siffatta direttiva finalistica dell'art. 177, nella norma stessa « questa spinta espansiva della ragione che la anima è consapevolmente contenuta nei confini entro i quali si è ritenuto esistere un rischio reale per la corretta ed uniforme attuazione dell'ordinamento comunitario. Il mancato intervento della Corte può far sì che in un sillogismo giudiziale si inserisca una falsa o non adeguata interpretazione di una norma comunitaria. Ma questo evento ha un peso profondamente diverso a seconda che riguardi una sentenza di un giudice o un verdetto arbitrale. Nel primo caso il sillogismo inquinato dalla falsa interpretazione si salda in modo indissolubile con la volontà sovrana espressa nel comando del giudice. Nel secondo caso questo sillogismo acquista una forza coattiva pari alla sentenza solo per un successivo intervento del giudice che però non fa propria quella pronuncia, poiché il controllo del giudice si arresta alla regolarità formale e non attinge alla sua giustizia sostanziale.

« Dichiarando esecutivo il lodo il giudice non attesta con la sua autorità, che la pronuncia arbitrale è conforme al diritto, interno o comunitario.

« La pronuncia dell'arbitro resta sempre un atto di privata giustizia i cui enunciati non hanno l'effetto di propagazione nella realtà giuridica che è propria della sentenza dei giudici ».

PIER GIORGIO FERRI

14. — Come la Corte ha ricordato nella sentenza 6 ottobre 1981 (causa 246/80, Broekmeulen, non ancora pubblicata), l'importante è che il diritto comunitario sia interamente osservato nel territorio di tutti gli Stati membri; le parti di un contratto non hanno quindi la facoltà di derogarvi. In tale prospettiva, è opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che, se un arbitrato convenzionale solleva questioni di diritto comunitario, il giudice ordinario può esaminarle, vuoi nell'ambito del contributo che offrono gli organi arbitrali, in particolare assistendoli in taluni atti processuali o nell'interpretare il diritto da applicare, vuoi nell'ambito del controllo del lodo arbitrale, più o meno ampio a seconda dei casi, che spetta loro in caso di appello, di opposizione, di exequatur, o di qualsiasi altra impugnazione contemplata dalla normativa nazionale di cui trattasi.

15. — Spetta ai detti giudici nazionali controllare se si debba rinviare alla Corte ai sensi dell'art. 177 del Trattato, per ottenere l'interpretazione o la valutazione della validità delle disposizioni di diritto comunitario ch'esse debbano applicare nell'esercizio di tali funzioni d'assistenza o di controllo.

16. — Se ne desume che, nella fattispecie, la Corte non è competente a pronunciarsi. (*omissis*)

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE**, 18 maggio 1982, nelle cause 115 e 116/81 - *Pres.* Mertens de Wilmars - *Avv. Gen.* Capotorti - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di prima istanza di Liegi nelle cause Adoui e Cornuaille c. Stato belga - *Interv.:* Governi belga (avv. Soumagne e Jeunehomme), francese (ag. Geoffroy), italiano (avv. Stato Fiumara), olandese (ag. Italianer), e del Regno Unito (ag. Ricks), e Commissione delle C.E. (ag. Amphoux).

**Comunità europee - Libera circolazione delle persone - Limitazioni per motivi di ordine pubblico - Condizioni.**

(Trattato CEE, artt. 7, 48, 56 e 66; direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221/CEE).

**Comunità europee - Libera circolazione delle persone - Limitazioni per motivi di ordine pubblico - Garanzie procedurali.**

(Trattato CEE, artt. 7, 48, 56 e 66; direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964, n. 64/221/CEE; d.P.R. 30 dicembre 1965, n. 1656, e succ. mod.).

*Uno Stato membro non può in forza della riserva relativa all'ordine pubblico di cui agli artt. 48 e 56 del Trattato, allontanare dal proprio*



*territorio un cittadino di un altro Stato membro né rifiutargli l'accesso al proprio territorio a motivo di un comportamento che, ove sia posto in essere da cittadini del primo Stato membro, non dà luogo a misure repressive o ad altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a combatterlo. Non possono essere presi in considerazione, nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto concerne i provvedimenti intesi alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, motivi che prescindano dal caso singolo. Qualsiasi cittadino di uno degli Stati membri che desideri cercare lavoro in un altro Stato membro può, qualora sia stato adottato, in precedenza, nei suoi confronti, un provvedimento di allontanamento dal territorio di questo Stato, chiedere nuovamente un permesso di soggiorno. Tale domanda, se presentata dopo un ragionevole periodo di tempo, va esaminata dall'autorità amministrativa competente dello Stato ospitante che deve prendere in considerazione, in particolare, le ragioni addotte dall'interessato per dimostrare il mutamento obiettivo delle circostanze in base alle quali era stato adottato il primo provvedimento di allontanamento. La comunicazione dei motivi su cui è basato un provvedimento di allontanamento o il rifiuto del permesso di soggiorno deve essere sufficientemente dettagliata e precisa onde consentire all'interessato la difesa dei propri interessi (1).*

(1-2) I quesiti posti dal giudice belga erano i seguenti:

« A. Sulla nozione di ordine pubblico.

« 1) Si chiede alla Corte di definire la nozione di ordine pubblico, quale può venir invocata a norma degli artt. 48 e 56 del Trattato.

« 2) Ripetutamente la Corte ha dichiarato che la nozione d'ordine pubblico può costituire oggetto di valutazione da parte degli Stati membri entro i limiti del diritto comunitario. La Corte è pregata di precisare questi limiti.

« 3) Come la Corte ritiene che possa conciliarsi quanto affermato nella sentenza Van Duyn (causa 41/74) con il principio di non discriminazione di cui all'art. 7 del Trattato, principio consacrato peraltro negli artt. 48 e seguenti del Trattato. In quali ipotesi e entro quali limiti precisi la legislazione e la prassi di uno Stato membro possano operare una discriminazione tra i cittadini dello Stato stesso e i cittadini degli altri Stati membri sotto l'aspetto della libera circolazione delle persone garantita dal Trattato.

« 4) Se sia concepibile che "comportamento personale costituente una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività" (causa Bouchereau 30/77) non sia passibile di sanzione penale nello Stato membro che intende qualificare in questo modo detto comportamento onde allontanare un cittadino di un altro Stato membro.

« 5) Se sia concepibile che sia in gioco un interesse fondamentale della collettività qualora detto interesse non sia quanto meno già stato dichiarato tale da una legge, da un regolamento oppure da un atteggiamento equipollente dello Stato che lo invoca, anche se questo comportamento non è penalmente sanzionato.

« 6) Poiché l'allontanamento dal territorio ha sovente indole di sanzione talvolta molto più grave di una sanzione penale, se non sia necessario appli-

*Il diritto comunitario non impone che l'autorità competente di cui all'art. 9 della direttiva n. 64/221 sia un organo giurisdizionale o sia composta da magistrati, né che i suoi membri siano nominati per un periodo determinato. Il diritto comunitario non osta a che i membri dell'autorità vengano retribuiti a carico del bilancio dell'amministrazione di cui fa parte l'autorità competente ad adottare eventuali provvedimenti né a che un dipendente della stessa amministrazione funga da segretario dell'autorità competente. La direttiva n. 64/221, pur non escludendo che l'autorità competente venga adita direttamente dall'interessato, tuttavia non lo impone, lasciando gli Stati membri liberi di scegliere al riguardo, purché tale adizione sia garantita una volta che l'interessato l'abbia chiesta. Il parere dell'autorità competente va debitamente notificato all'interessato. L'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi all'autorità competente e farsi assistere o rappresentare secondo le modalità procedurali contemplate dal diritto nazionale. Tali modalità non possono essere meno favorevoli all'interessato di quelle che si applicano dinanzi ad altre analoghe autorità nazionali (2).*

care per analogia l'art. 7 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e ritenere che sia necessario che il comportamento criticato costituisca un'infrazione contemplata penalmente dalla legge penale al momento in cui viene compiuta. In subordine, quale soluzione propone la Corte onde evitare in questo campo l'arbitrio delle amministrazioni nazionali.

«7) La Corte, usando l'espressione "minaccia sufficientemente grave", con l'avverbio "sufficientemente" introduce un'idea di proporzionalità. Se la Corte abbia inteso dire che si deve misurare da un lato la gravità del comportamento che costituisce minaccia per l'ordine pubblico e dall'altro la gravità, che può variare di volta in volta, del provvedimento di allontanamento.

«8) Se, in alcuni casi, l'allontanamento possa costituire una misura talmente grave da doversi escludere in quanto trattamento disumano: padre o madre di famiglia numerosa, coniuge o genitore di un cittadino dello Stato che decreta l'espulsione, minore, persona che non potrà probabilmente, per motivi d'età o di salute, adattarsi ad un altro paese, persona nata e che è vissuta per lungo tempo nel territorio dello Stato che decreta l'espulsione.

«9) Entro quali limiti gli Stati membri abbiano il diritto di tener conto, onde rifiutare o revocare un permesso di soggiorno, della moralità privata degli interessati, qualora il comportamento degli stessi non sia tale da creare nello Stato ospitante disordini materialmente ed oggettivamente rilevabili in pubblico. Se l'aggettivo "pubblico" non escluda qualsiasi valutazione sulla vita privata, la moralità e le idee dei singoli interessati, ove queste non debbano normalmente esprimersi in una condotta nei confronti di terzi che possa creare disordini materialmente ed oggettivamente rilevabili in pubblico.

«10) Qualora uno Stato membro, nel desiderio di eliminare dal proprio territorio le prostitute che giungono da un paese determinato, in quanto esse potrebbero costituire un punto d'appoggio per il banditismo, lo faccia sistematicamente dichiarando che la professione di prostituta costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, senza nemmeno controllare se le interessate possano

(*omissis*). 1. — Con ordinanze 8 maggio 1981, pervenute alla Corte il 12 maggio seguente, il presidente del Tribunal de première instance di Liegi, in sede di procedimento d'urgenza, ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una serie di questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 7, 48, n. 3, 56, n. 1, e 66 del Trattato, nonché della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1964 n. 64/221, per il coordinamento dei provvedimenti speciali riguardanti il trasferimento e il soggiorno degli stranieri, giustificati da motivi d'ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica (*G. U.* 1964, pag. 850), ed in particolare degli artt. 3, 6, 8 e 9 della stessa.

2. — Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di controversie sorte fra lo Stato belga e le attrici nelle cause principali, cittadine francesi, a seguito del rifiuto del permesso di soggiorno nel territorio belga da parte dell'autorità amministrativa motivato dal comportamento delle

---

essere sospettate di rapporti con la malavita, se detto Stato non pratici un sistema di prevenzione generale vietato dai principi sanciti nella sentenza *Bonsignore* (causa 67/74) e se il suo provvedimento sia effettivamente basato sul comportamento personale dell'interessato.

« 11) Se uno Stato membro possa ritenere improvvisamente che le persone che esercitano una determinata professione hanno un comportamento personale che costituisce una minaccia reale e sufficientemente grave per un interesse fondamentale della comunità mentre invece questa professione non è vietata nel suo territorio, ma anzi viene esercitata senza alcun ostacolo da svariate migliaia di persone, per anni l'accesso a detta professione è stato consentito ai cittadini stranieri, detta professione dà luogo alla regolare riscossione d'imposte, lungi dal vietare questa attività, lo Stato in questione aveva adottato una disciplina a tutela di coloro che esercitano detta professione nei confronti di determinate forme di sfruttamento oppure se determinati cittadini stranieri continuano ad esercitarla.

« 12) Se l'avvocato generale, usando nelle conclusioni *Bonsignore* (causa 67/74) le espressioni « presenza che diviene intollerabile » e « soluzione necessaria », traduca correttamente il grado di gravità necessario per giustificare l'allontanamento dal territorio di uno Stato membro.

« 13) In quali ipotesi una persona cui è stato rifiutato o revocato il permesso di soggiorno, in quanto il suo comportamento personale costituiva un pericolo per l'ordine pubblico dello Stato ospitante, possa in seguito accedere nuovamente al territorio dello Stato di cui trattasi e chiedere un nuovo permesso di soggiorno. Se si possa adottare nei confronti di un cittadino di uno Stato membro la decisione di allontanarlo definitivamente dal territorio.

« 14) L'art. 6 della direttiva 64/221 stabilisce che i cittadini degli Stati membri devono venire informati dei motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica che giustificano una decisione adottata nei loro confronti. Se l'esposizione di detti motivi debba venire redatta nella madre lingua dell'interessato. Se quest'esposizione, salvo per ragioni inerenti alla sicurezza dello Stato, debba essere esauriente, dettagliata e veritiera. Se uno Stato possa far ricorso a formule di motivazione generali, ripetute in numerosi casi

interessate, ritenuto contrario all'ordine pubblico perché esse svolgevano l'attività di cameriere in un bar equivoco dal punto di vista del buon costume.

3. — La legge belga 21, agosto 1948, che abolisce la disciplina legale della prostituzione, vieta l'adescamento, l'incitamento al vizio, lo sfruttamento della prostituzione, la tenuta dei locali di meretricio o di case di prostituzione e il lenocinio. Essa contempla la possibilità che vengano emanati regolamenti comunali a carattere integrativo ove si propongano lo scopo di tutelare la morale o la quiete pubbliche. Il regolamento di polizia della città di Liegi 25 marzo 1957 e i decreti successivi dispongono che, a coloro che sono dediti alla prostituzione, è vietato esporsi alla vista dei passanti, che le porte e le finestre dei locali ove essi praticano la loro attività devono essere chiuse ed impedire la vista dell'interno, e che agli stessi soggetti è vietato stazionare sulla via in prossimità di tali locali.

« B. *Sulle garanzie procedurali.*

« 1) Nella sentenza Pecastaing del 5 marzo 1980, la Corte ha precisato che l'art. 9 della direttiva 64/221 ha come oggetto la costituzione di garanzie processuali minime a favore delle persone colpite da un provvedimento di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno. La Corte è pregata di indicare, precisare ed elencare le garanzie processuali che gli Stati membri devono offrire allo straniero che promuove un ricorso a norma dell'art. 9 della direttiva.

« 2) La direttiva menziona una "autorità diversa". Se ciò implichi che il ricorso deve poter venir presentato ad un'autorità imparziale e totalmente indipendente rispetto all'autorità che adotta la decisione.

Se si possa definire sufficientemente indipendente l'autorità diversa composta da membri designati dall'autorità che adotta la decisione. Se non sia auspicabile che gli Stati membri conferiscano ai giudici la competenza ad esaminare i ricorsi contemplati dagli artt. 8 e 9 della direttiva.

« 3) Nelle conclusioni presentate alla Corte nell'ambito della causa Pecastaing, l'avvocato generale riteneva che l'indipendenza effettiva dell'"autorità diversa" implica che la persona o le persone che compongono l'organo consultivo non abbiano alcun vincolo di dipendenza rispetto all'autorità chiamata a decidere. Se la Corte ritenga, come l'avvocato generale, che un dipendente dell'amministrazione incaricata di decidere non possa essere membro di detta autorità. Se un dipendente dell'amministrazione che prenda la decisione possa fungere da segretario di detta autorità. Se sono vietati i rapporti gerarchici tra i membri dell'"autorità diversa" e l'autorità che adotta la decisione; nei paesi in cui detta materia è di competenza del ministero della giustizia, se non debba essere vietato che i magistrati che svolgono la funzione di pubblico ministero facciano parte di detta autorità.

Se un dipendente del Governo, ma che fa parte di un'altra amministrazione, possa entrare a far parte dell'autorità come membro. Se le nomine di membri dell'autorità debbano venire effettuate per un termine più o meno lungo e in qualsiasi caso a tempo determinato. Se sia normale che l'autorità che adotta le decisioni sia quella che versa le remunerazioni ai membri della "autorità diversa".

4. — Le questioni sollevate dal giudice nazionale, la cui formulazione è praticamente identica nei due procedimenti, vengono suddivise dal Tribunale di rinvio in due gruppi dai titoli rispettivi « Sulla nozione di ordine pubblico » e « Sulle garanzie procedurali ». Attesa la quasi identità delle questioni nelle due cause è opportuno riunire queste ultime ai fini della sentenza.

#### *I. Sulla nozione di ordine pubblico.*

##### *Sulle questioni 1, 9, 11 e 12.*

5. — Le questioni 1-9, 11 e 12 attengono sostanzialmente al problema di stabilire se gli Stati membri, in forza delle riserve contenute negli artt. 48 e 56 del Trattato, possano allontanare dal loro territorio il cittadino di un altro Stato membro, ovvero rifiutargli l'accesso al territorio stesso, in quanto svolga attività che, ove svolte dai propri cittadini, non diano luogo a misure repressive.

« 4) Se il cittadino di uno Stato membro colpito da un provvedimento non debba avere la possibilità di adire direttamente la "autorità diversa". Se sia normale che l'autorità che adotta la decisione sia l'unica autorità che può adire la "autorità diversa", convocare lo straniero ad un'udienza dell'autorità e quindi essere arbitra del ritmo più o meno rapido del procedimento.

« 5) Se le decisioni della "autorità diversa" debbano venir motivate. Se ciò non implichi che lo straniero ha il diritto di ottenerne una copia da cui risultino le firme dei membri dell'autorità nonché il loro nome e la loro qualità.

« 6) Salvo casi d'urgenza debitamente giustificata, se lo straniero o il suo difensore, impediti per motivi validi e gravi di assistere ad un'udienza della "autorità diversa" debbano poter ottenere il rinvio dell'esame della pratica ad un'udienza successiva.

« 7) Se nella decisione dell'autorità diversa debbano venir trattati dettagliatamente ed esaurientemente tutti i mezzi di diritto e di fatto dedotti dallo straniero. Se esso debba avere la facoltà di presentare memorie contenenti i suoi mezzi e un fascicolo.

« 8) Se l'autorità che adotta la decisione abbia l'obbligo di trasmettere alla "autorità diversa" un fascicolo che dimostri che la decisione di revoca o di rifiuto del permesso di soggiorno sottoposta alla valutazione dell'autorità diversa è fondata su fatti reali, circostanziali e gravi. Se la prova dei fatti sui quali si fonda l'autorità che adotta la decisione debba essere esauriente ed incontestata. Se lo straniero che contesta la sufficienza della prova possa invocare a proprio favore il beneficio del dubbio. Se le denunce anonime e i rapporti di polizia che non indicano le fonti possano essere usati dall'autorità che adotta la decisione.

« 9) Poiché, a norma dell'art. 3 della direttiva 64/221, l'esistenza di condanne penali non è sufficiente a giustificare automaticamente il provvedimento di rifiuto o di revoca del permesso di soggiorno, se non si possa sostenere che, qualora i fatti di cui si fa carico allo straniero, costituiscano reato, l'autorità che adotta la decisione è costretta a provare detti fatti mediante la produzione di una condanna penale.

« 10) Se da un rapporto sulla figura morale di una persona si possa desumere la prova che questa si comporta in modo contrario all'ordine pubblico.

6. — Le questioni così poste sono motivate dal fatto che la prostituzione in quanto tale non è vietata nell'ordinamento belga, restando inteso che ricadono sotto i rigori della legge talune attività accessorie, particolarmente nocive sotto il profilo sociale, quali lo sfruttamento della prostituzione e svariate forme di incitamento al vizio.

7. — Le riserve contenute negli artt. 48 e 56 del Trattato consentono agli Stati membri di adottare, nei confronti dei cittadini di altri Stati membri, per i motivi che dette norme contemplano, fra cui in particolare quelli di ordine pubblico, provvedimenti che essi non possono disporre nei confronti dei propri cittadini, nel senso che ad essi manca il potere di allontanare questi ultimi dal territorio nazionale o di vietare loro di accedervi. Tale disparità di trattamento, relativa alla natura dei provvedimenti adottabili, va quindi ritenuta lecita; tuttavia deve sottolinearsi che, negli Stati membri, le autorità competenti a prendere tali provvedimenti non possono basare l'esercizio dei loro poteri su valuta-

---

« 11) Se lo straniero e il suo patrono abbiano il diritto di chiedere la comunicazione del fascicolo trasmesso dall'autorità che adotta la decisione alla "autorità diversa". Poiché, per motivi di sicurezza dello Stato, è consentito all'autorità che adotta la decisione non comunicare allo straniero o al suo patrono determinati documenti, se detta autorità possa tuttavia avvalersi delle informazioni che sono contenute in un documento che essa rifiuta di trasmettere alla "autorità diversa".

« 12) Se la necessità di una adeguata difesa non implichi che lo straniero o il suo patrono possano chiedere la trasmissione dell'originale del fascicolo oppure di una copia, eventualmente previa corresponsione di un compenso non proibitivo. Se l'obbligare l'avvocato dello straniero a recarsi nella capitale dello Stato membro, specie allorché si tratta di uno Stato membro molto vasto per esaminare il fascicolo messo a sua disposizione non comporti in realtà spese sproporzionate per lo straniero, tali da pregiudicare il suo diritto a difendersi.

« 13) Entro quale termine, prima dell'udienza, lo straniero o il suo avvocato debbano avere comunicazione del fascicolo. Se il termine di un mese non costituisca un termine ragionevole onde consentire allo straniero di preparare la sua difesa, compilare il fascicolo di parte raccogliendo i documenti ed eventualmente redigere una memoria.

« 14) Se, adducendo motivi di sicurezza dello Stato, l'autorità che adotta la decisione possa includere nel fascicolo un documento non comunicato allo straniero o al suo avvocato per celare l'identità di un informatore della polizia. Se un documento impugnato per falso dallo straniero non vada escluso dagli atti.

« 15) Se non sia indispensabile che lo straniero o il suo patrono siano avvisati della data dell'udienza con un anticipo sufficiente, onde consentire la preparazione efficace di detta udienza, ad esempio con un mese di anticipo.

A questi quesiti la Corte ha dato risposte sostanzialmente conformi a quelle proposte dal Governo italiano intervenuto in causa, la cui memoria qui di seguito si trascrive (*adde* ora, sul diritto di soggiorno, alle sentenze citate netta nota che segue, le più recenti sentenze della Corte 23 marzo 1982, nella causa 53/81, LEVIN e 27 ottobre 1982, nelle cause 35 e 36/82, MORSON e JHANJAN):

zioni di taluni comportamenti da cui conseguano discriminazioni arbitrarie nei confronti di cittadini di altri Stati membri.

8. — È opportuno ricordare al riguardo che il richiamo da parte di un'autorità nazionale alla nozione di ordine pubblico presuppone, come la Corte ha dichiarato nella sentenza 27 ottobre 1977 (causa 30/77, Bouchereau, Racc. pag. 1999), l'esistenza « di una minaccia effettiva e abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività ». Benché il diritto comunitario non vincoli gli Stati membri ad osservare una scala uniforme di valori in merito alla valutazione dei comportamenti che possono considerarsi contrari all'ordine pubblico, va tuttavia rilevato che un comportamento non può considerarsi abbastanza grave da legittimare restrizioni all'accesso o al soggiorno, nel territorio di uno Stato membro, di un cittadino di un altro Stato membro, nel caso in cui il primo Stato non adotti misure repressive o altri provvedimenti

---

**Sulle limitazioni alla libera circolazione dei cittadini comunitari per motivi di ordine pubblico: condizioni e garanzie procedurali.**

(*omissis*) A. - Con la sentenza 4 dicembre 1974, nella causa 41/74, VAN DUJN (in Racc., 1337) la Corte ha precisato che « la nozione di ordine pubblico nel contesto comunitario, specie in quanto autorizza una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei lavoratori, va intesa in senso stretto, col risultato di escluderne ogni valutazione unilaterale da parte dei singoli Stati membri senza il controllo delle istituzioni comunitarie ». « Non si può tuttavia negare — ha aggiunto la Corte — che la nozione di ordine pubblico varia da un paese all'altro e da un'epoca all'altra: è perciò necessario lasciare in questa materia alle competenti autorità un certo potere discrezionale entro i limiti imposti dal trattato ». Sussistono ragioni di ordine pubblico, ha rilevato la Corte, in relazione ad attività ritenute « antisociali » anche se non vietate a norma di legge.

Con la sentenza 28 ottobre 1975, nella causa 36/75, RUTILI (in Racc., 1219, pubbl. anche in questa *Rassegna*, 1975, I, 838, con nota), la Corte ha ancora precisato che le « limitazioni giustificate » di cui all'art. 48 n. 3 del trattato sono solo quelle conformi alle esigenze del diritto, ivi compreso il diritto comunitario, e che a tali effetti vanno prese in considerazione sia le norme di diritto sostanziale che quelle formali e procedurali che condizionano l'esercizio, da parte degli Stati membri, dei poteri fatti salvi dalla norma suddetta, in materia di ordine pubblico e di sicurezza pubblica. Gli Stati, ha confermato la Corte, « restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze di ordine pubblico », ma tale nozione « va intesa in senso restrittivo, di guisa che la sua portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie », nel senso che restrizioni possono essere poste solo in presenza di « una minaccia effettiva ed abbastanza grave » per l'ordine pubblico e, in aderenza ad un principio generale sancito nella convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e dei diritti fondamentali, non possono andare oltre ciò che è necessario per le esigenze di ordine pubblico e di sicurezza pubblica « in una società democratica »; sotto il profilo procedurale, devono essere consentiti agli interessati idonei mezzi di ricorso.

concreti ed effettivi volti a reprimerlo, ove lo stesso comportamento sia posto in essere da propri cittadini.

9. — Le questioni 1, 9, 11 e 12 vanno quindi risolte nel senso che uno Stato membro non può, in forza della riserva relativa all'ordine pubblico di cui agli artt. 48 e 56 del Trattato, allontanare dal proprio territorio un cittadino di un altro Stato membro né rifiutargli l'accesso al proprio territorio a motivo di un comportamento che, ove sia posto in essere da cittadini del primo Stato membro, non dà luogo a misure repressive o ad altri provvedimenti concreti ed effettivi volti a combatterlo.

*Sulla 10<sup>a</sup> questione.*

10. — Con la 10<sup>a</sup> questione il giudice nazionale chiede se l'operato di uno Stato membro che, « nel desiderio di eliminare dal proprio territorio le prostitute che giungono da un paese determinato, in quanto esse potrebbero costituire un punto d'appoggio per il banditismo, lo faccia sistematicamente dichiarando che la professione di prostituta

---

Questi principi, unitamente alle altre precisazioni contenute nelle predette due sentenze nonché nelle varie altre sentenze che hanno affrontato la problematica della libera circolazione delle persone (in particolare le sentenze 26 febbraio 1975, nella causa 67/74, BONSIGNORE, in *Racc.*, 297; 8 aprile 1976, nella causa 48/75, ROYER, in *Racc.*, 497; 7 luglio 1976, nella causa 118/75, WATSON, in *Racc.*, 1185, nonché in questa *Rassegna*, 1976, I, 730, con nota; 14 luglio 1977, nella causa 8/77, SAGULO, in *Racc.*, 1495; 27 ottobre 1977, nella causa 30/77, BOUCHEREAU, in *Racc.*, 1999; 5 marzo 1980, nella causa 98/79, PECASTAING, in *Racc.*, 691; 22 maggio 1980, nella causa 131/79, SANTILLO, in *Racc.*, 1585, nonché in questa *Rassegna*, 1980, I, 729; 3 luglio 1980, nella causa 157/79, PIECK, in *Racc.*, 1980, 2171), consentono di rispondere a gran parte dei quesiti formulati dal giudice belga.

Così non sembra (*quesito A-1*) che la Corte possa definire la nozione di ordine pubblico (che « varia da un paese all'altro e da un'epoca all'altra ») se non richiamandosi ancora una volta all'« antisocialità », non necessariamente legata ad un divieto di carattere penale (sentenza VAN DUYN), concetto che, appunto, è diverso da paese a paese e varia con il passar del tempo.

Comuni agli Stati possono invece essere i limiti (*quesito A-2*): ma si tratta di « limiti », cioè di un confine che vieta l'espandersi, ma non fornisce la definizione del concetto. I limiti sono il rispetto delle specifiche norme comunitarie in materia, nonché dei principi generali di diritto che tutelano i diritti fondamentali e regolano una società democratica, propri anche del diritto comunitario, i quali impongono, fra l'altro, l'applicazione di criteri di ragionevolezza e di proporzionalità. E, trattandosi di far valere una eccezione (l'ordine pubblico) ad una regola fondamentale del Trattato (la libera circolazione), è chiaro che l'interpretazione dei limiti, ove essi siano incerti, debba essere fatta in modo restrittivo.

E certo (*quesito A-3*) che le misure restrittive giustificate da motivi di ordine pubblico adottate da uno Stato nei confronti del cittadino di un altro Stato membro, in quanto limitano la libera circolazione dei lavoratori, possono costituire una posizione differenziata per lo straniero. Ma, come ha osservato la Corte nella sentenza VAN DUYN, « un principio di diritto internazionale, che



costituisce un pericolo per l'ordine pubblico, senza nemmeno controllare se le interessate possano essere sospettate di rapporti con la malavita», configuri un provvedimento di prevenzione generale ai sensi dell'art. 3 della direttiva n. 64/221.

11. — È opportuno ricordare che l'art. 3, n. 1, della direttiva prescrive che i provvedimenti di ordine pubblico o di pubblica sicurezza devono essere adottati esclusivamente in relazione al comportamento personale dell'individuo nei riguardi del quale sono applicati. Basta rinviare, al riguardo, alla sentenza 26 febbraio 1975 (causa 67/74, *Bonsignore*, Racc. pag. 297), in cui la Corte ha dichiarato «che non possono essere presi in considerazione, nei confronti dei cittadini degli Stati membri della Comunità, per quanto concerne i provvedimenti intesi alla tutela dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, i motivi che

---

il trattato non ha certamente reso inoperante nei rapporti fra gli Stati membri, impedisce ai singoli Stati di negare ai propri cittadini l'ingresso e il soggiorno nel proprio territorio»; ammettere lo stesso impedimento assoluto anche nei confronti del cittadino di un altro Stato membro significherebbe cancellare la riserva, fatta espressamente nell'art. 48, n. 3, del trattato, di adottare misure restrittive per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica. Il principio contenuto nell'art. 7 del trattato va letto e interpretato in uno con la regola e l'eccezione alla regola fissate nel successivo art. 48. I limiti, la cui definizione il giudice belga invoca, sono quelli indicati appunto nell'art. 48, interpretato come si è detto a proposito dei primi due quesiti.

In alcune sentenze (*RUTILI*, *BOUCHEREAU*) la Corte ha precisato che il richiamo alla nozione di ordine pubblico presuppone l'esistenza di «una minaccia effettiva ed abbastanza grave per uno degli interessi fondamentali della collettività»: chiede il giudice belga (*quesito A-4*) se sia concepibile che un comportamento che costituisca una siffatta minaccia non sia passibile di sanzione penale. Innanzitutto ci par opportuno precisare che l'ordine pubblico va invocato essenzialmente in sede di prevenzione (prevenzione specifica e non generale, come ha precisato la Corte nella sentenza *BONSIGNORE*): come la sola esistenza di una condanna penale non può automaticamente giustificare l'adozione di provvedimenti di espulsione (art. 3 della direttiva n. 64/221), perché la condanna non è indice assoluto della pericolosità di un soggetto, così l'assenza attuale di un comportamento illegale non significa che il soggetto non sia pericoloso e che non possa configurarsi nel suo comportamento una minaccia nel senso suddetto, sebbene si possa parlare di sanzione solo allorché la minaccia si traduce nell'aggressione concreta del bene minacciato. Con questa precisazione, riteniamo che si possa rispondere al quesito posto nel senso che la aggressione (in relazione alla quale la sola presenza di una minaccia effettiva e abbastanza grave è sufficiente per giustificare la misura restrittiva) non deve necessariamente essere sanzionata penalmente. È noto, infatti, che la sanzione penale non segue necessariamente i comportamenti più gravi, ma è prevista, per una scelta politico-legislativa, soprattutto per i casi in cui, per la particolare natura del comportamento, è ritenuta il mezzo più efficace di dissuasione e, in minor misura, di repressione. La Corte, nella sentenza *VAN DUYN*, ha parlato di rilevanza di comportamenti «antisociali», non necessariamente vietati, e nella sentenza *BOUCHEREAU* ha parlato di «per-

prescindano dal caso singolo, come pure risulta fra l'altro da una disamina del n. 1, in forza del quale è « esclusivamente » determinante il « comportamento personale » di coloro nei cui confronti i provvedimenti vengono applicati ».

*Sulla 13ª questione.*

12. — Per quanto riguarda la possibilità, da parte di coloro nei cui confronti vengano adottati provvedimenti di allontanamento dal territorio di uno Stato membro, di accedere nuovamente al territorio dello Stato interessato e chiedervi un nuovo permesso di soggiorno, va rilevato che qualsiasi cittadino di uno degli Stati membri che desideri cercare lavoro in un altro Stato membro può chiedere nuovamente un

---

turbazione dell'ordine sociale insita in qualsiasi infrazione della legge»: riteniamo che con questa seconda espressione si sia voluto far riferimento all'*id quod plerumque accidit*, nel senso cioè che è quasi normale che un comportamento antisociale sia anche esplicitamente vietato, e costituisca quindi un « illecito », sia esso penale, amministrativo o civile; ma non può escludersi che talvolta l'antisocialità non si traduca in illiceità (come nel caso VAN DUYN, secondo il diritto del Regno Unito) per una scelta politico-legislativa, il che non toglie, però, che il comportamento meramente antisociale possa essere considerato contrario all'ordine pubblico.

E conseguentemente (*quesito A-5*) la individuazione di un interesse fondamentale della collettività va fatta non ricercando sempre una specifica norma che quell'interesse preveda e tuteli, comminando sanzioni per la sua inosservanza, ma analizzando il complesso delle norme esistenti in un certo Paese e l'interpretazione che di esse viene data in una certa epoca storica riguardo alla tutela del bene pubblico.

Ci sembra che dalle considerazioni suddette si possa trarre una risposta per il *quesito A-6*. L'art. 7 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo afferma che nessuno può essere « punito » per un fatto che non era reato al momento in cui fu commesso. Le misure restrittive nei confronti dello straniero non sono « punizioni », ma misure essenzialmente « preventive », sia (e non potrebbe essere diversamente) allorché sono dirette a negare l'ingresso, sia quando sono dirette a far cessare il soggiorno. E certamente vero che un provvedimento di espulsione può essere più grave, in certi casi, di una condanna penale, ma ciò ha rilievo solo nel senso che l'interpretazione della norma che consente la misura deve essere restrittiva e prudente, con rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Pertanto sembra che possa darsi risposta positiva al *quesito A-7* e che, in relazione al *quesito A-8*, le circostanze ivi indicate debbano essere valutate seriamente nell'adozione del provvedimento, anche e soprattutto in quanto influenti sulla pericolosità stessa del soggetto.

Con il *quesito A-9* il giudice belga chiede se e in quali limiti gli Stati membri abbiano diritto di tener conto della moralità privata degli interessati, qualora il comportamento degli stessi non sia tale da creare disordini materialmente e oggettivamente rilevabili in pubblico. Certamente la sfera della moralità privata appartiene esclusivamente ai singoli e non è ammissibile alcuna

permesso di soggiorno. Tale domanda, se presentata dopo un ragionevole periodo di tempo, va esaminata dall'autorità amministrativa competente dello Stato ospitante che deve prendere in considerazione, in particolare, le ragioni addotte dall'interessato per dimostrare il mutamento obiettivo delle circostanze in base alle quali era stato adottato il primo provvedimento di allontanamento. Tuttavia, qualora sussista nei confronti dell'interessato, e continui a produrre effetti giuridici sì da trattenerlo fuori dal territorio dello Stato di cui trattasi, un provvedimento di allontanamento validamente adottato a norma del diritto comunitario, quest'ultimo non gli attribuisce affatto il diritto di accedere al suddetto territorio nelle more dell'esame della nuova domanda.

#### *Sulla 14<sup>a</sup> questione*

13. — L'art. 6 della direttiva n. 64/221 prescrive che vengano portati a conoscenza dell'interessato i motivi di ordine pubblico, di pubblica

---

interferenza di qualsivoglia autorità statale; la moralità di ciascuno diviene rilevante ai fini dell'ordine pubblico solo in quanto si manifesti in un comportamento esteriore che assuma le caratteristiche dell'illecito (o, a fini di prevenzione, nel pericolo di tale comportamento) o quantomeno dell'antisocialità nel senso sopra precisato.

Rispetto al *quesito* A-10, precisato anzitutto che i principi liberali del trattato non appaiono invocabili relativamente alla prostituzione intesa come « professione », non sembra che possa escludersi in via di principio che, nei confronti della persona che, avendo altrimenti diritto alla tutela comunitaria, tale attività svolga, possa essere fatta una valutazione di antisocialità nel senso sopra precisato, purché ancorata al comportamento personale del soggetto stesso.

Le considerazioni svolte rispetto al *quesito* A-3 danno una risposta anche al *quesito* A-11. La prostituzione è un fenomeno ineliminabile ed è logico che gli Stati abbiano tentato e tentino di controllarla per limitarne gli effetti nocivi. Ciò non toglie, in linea astratta, che, secondo la valutazione di ciascuno di essi, e secondo le diverse epoche storiche, l'esercizio di essa possa essere considerato, quantomeno in alcune sue manifestazioni, un fenomeno antisociale che può costituire una minaccia effettiva ed abbastanza grave per gli interessi fondamentali della collettività, malgrado che possa essere stato ritenuto inopportuno, dal punto di vista socio-politico, adottare misure repressive generalizzate dell'esercizio stesso. E l'impossibilità di vietare il reingresso o la permanenza nel territorio ai propri cittadini che esercitano la prostituzione non incide sulla possibilità di adottare, ai sensi dell'art. 48, n. 3, del trattato, misure di prevenzione specifica nei confronti della persona straniera. Non può, peraltro, non rilevarsi, in linea concreta, realisticamente, che la prostituzione è un fenomeno generalizzato e tollerato in tutti i paesi della Comunità e che (al di fuori dei casi di forme organizzate, magari con la partecipazione di lenoni e con il reclutamento o la tratta di altre giovani donne, ovvero nei casi di scoperte e molteplici forme di adescamento, e più in generale quando il fenomeno assume il carattere di piaga di una determinata località, sia essa quartiere, città, provincia o altro) è ben difficile che

sicurezza o di sanità pubblica su cui è fondato il provvedimento preso nei suoi confronti, salvo il caso in cui vi ostino motivi inerenti alla sicurezza dello Stato. Si evince dallo scopo della direttiva che la comunicazione dei motivi deve essere sufficientemente dettagliata e precisa onde consentire all'interessato la difesa dei propri interessi. Per quanto concerne la lingua da impiegare, risulta dal fascicolo di causa che le attrici nelle cause principali sono cittadine francesi e che i provvedimenti nei loro confronti sono stati redatti in francese, talché non è evidente la pertinenza della questione. Basta, comunque, che la notifica venga effettuata in condizioni tali da consentire all'interessato di rendersi conto del suo contenuto e dei suoi effetti.

## II. Sulle questioni relative alle garanzie procedurali

14. — Tali questioni riguardano essenzialmente la composizione dell'« autorità competente » menzionata nell'art. 9 della direttiva n. 64/221,

---

possa essere considerato come minaccia grave all'ordine pubblico l'esercizio individuale, magari cauto e riservato, del mestiere: in questo ordine di considerazioni non può non porsi in luce che l'applicazione di un criterio troppo rigido potrebbe condurre facilmente ad abusi, in considerazione dell'estrema difficoltà di valutare l'ampiezza della moralità sessuale.

Le espressioni usate dall'avvocato generale Mayras nelle conclusioni della causa BONSIGNORE, — « presenza che diviene intollerabile » e « soluzione necessaria » —, (*quesito A-12*), danno certamente una misura della gravità della minaccia all'ordine pubblico, ma vanno pur sempre collegate ad una valutazione nazionale dell'ordine pubblico.

Quanto al *quesito A-13*, deve ritenersi che la limitazione consentita dall'art. 48, n. 3, deve essere giustificata da ragioni di prevenzione (speciale) e non di repressione: venuta meno la minaccia all'ordine pubblico, non v'è alcuna ragione di mantenere o rinnovare una misura restrittiva contraria alla libera circolazione delle persone e la posizione dell'interessato ben potrà essere rivalutata.

Relativamente al *quesito A-14* si osserva che certamente i provvedimenti restrittivi devono essere motivati (come si desume chiaramente dall'art. 6 della direttiva 64/221, salvo i limiti ivi indicati), e con una motivazione vera e non apparente; non necessaria appare invece la redazione nella madre-lingua dello interessato, in quanto essa non appare affatto indispensabile perché l'interessato stesso possa prendere « conoscenza » del provvedimento.

B. - Nella sentenza PECASTAING la Corte ha precisato, con riferimento all'art. 8 della direttiva n. 64/221, che la natura dei ricorsi consentiti dipende dalla struttura dell'ordinamento giudiziario di ciascuno Stato membro. Analoga risposta deve essere data (*quesito B-1*) per l'art. 9. Questa norma già indica che le garanzie debbono essere o la possibilità di un ricorso giurisdizionale non limitato al controllo di legittimità e con effetto sospensivo o il parere di un'autorità competente del paese ospitante dinanzi alla quale l'interessato possa effettivamente difendersi (autorità che può essere anche amministrativa, purché diversa e indipendente da quella che adotta il provvedimento, come ha precisato la Corte nella sentenza SANTILLO). Non sembra pos-

la qualifica e la durata del mandato dei suoi componenti, l'eventuale legame fra questi ultimi e l'autorità che provvede alla loro retribuzione, le modalità secondo cui l'autorità va adita ed il procedimento dinanzi ad essa.

15. — L'art. 9, n. 1, della direttiva ha lo scopo di attribuire un minimo di garanzie procedurali ai soggetti colpiti da un provvedimento di allontanamento. Nel caso in cui i ricorsi giurisdizionali contro gli atti amministrativi vertano soltanto sulla legittimità del provvedimento, l'intervento dell'autorità competente deve consentire di ottenere un esame dei fatti e delle circostanze, compresi i motivi di opportunità su cui si fonda il provvedimento considerato, prima che esso venga definitivamente adottato. L'interessato deve essere in grado di far valere i propri mezzi di difesa dinanzi a tale autorità e di farsi assistere o rappresen-

---

sibile una ulteriore precisazione delle «garanzie processuali» che gli Stati membri devono offrire a chi «promuove un ricorso», perché è sufficiente che questo ricorso (come abbiamo visto alternativo al «parere» di cui si è detto) sia giurisdizionale (e consenta quindi la difesa del ricorrente), non sia limitato alla sola legittimità, abbia effetto sospensivo: la regolamentazione della procedura per ricorrere non può che essere quella nazionale, diversa da Stato a Stato.

Alla prima parte del *quesito B-2* la Corte ha già risposto con la sentenza SANTILLO, nel senso sopra detto. Quanto alla seconda parte la mera «designazione» dei membri (in particolare modo se si tratta solo di alcuni membri: cfr. in Italia, il d.P.R. 30 dicembre 1965, n. 1656, il quale nell'art. 9 prevede una Commissione di cinque membri, di cui due designati dal Ministero dell'Interno, nella cui competenza ricadono i provvedimenti di cui si tratta, e gli altri tre designati dai Ministeri degli Esteri, del Lavoro e della Sanità) non implica una supremazia gerarchica e non viola l'indipendenza del designato. Non appare ammissibile ed è comunque mal formulata, invece, la parte di quesito che chiede se non sia «auspicabile» che gli Stati assegnino ai giudici «la competenza ad esaminare i ricorsi contemplati dagli artt. 8 e 9 della direttiva»: l'art. 9 della direttiva parla di «ricorsi giurisdizionali» e solo in mancanza di questi richiede un «parere» di un'autorità diversa da quella che adotta il provvedimento.

Sui *quesiti B-3* si precisa che in Italia, a norma del citato art. 9 del d.P.R. n. 1656/1965, il parere di cui all'art. 9 della direttiva è reso da una Commissione, istituita presso il Ministero dell'Interno, nominata con decreto del Ministro per l'interno, che è composta «da un prefetto, che la presiede, da un questore e da altri tre membri, con qualifica non inferiore a quella di direttore di divisione o equiparata, designati rispettivamente dai Ministeri degli affari esteri, del lavoro e della previdenza sociale e della sanità; un funzionario dell'amministrazione dell'interno... adempie alle funzioni di segretario». Una siffatta strutturazione garantisce pienamente l'interessato: è naturale che, per questioni organizzative, la sede della Commissione sia presso la amministrazione dell'interno), che in via generale si occupa dei problemi di cui si tratta, ed è altresì ovvio che alcuni membri appartengano, per ragioni di competenza specifica, alla medesima amministrazione; il formale atto di no-

tare secondo le modalità procedurali contemplate dal diritto nazionale. Lo stesso articolo, al n. 2, dispone che i soggetti destinatari di una decisione, con cui si rifiuti il rilascio del primo permesso di soggiorno, nonché di un provvedimento di allontanamento prima ancora del rilascio di detto permesso, possono chiedere che tali provvedimenti siano sottoposti all'esame dell'autorità competente.

16. — La direttiva non precisa le modalità di nomina dell'autorità competente di cui all'art. 9, non impone che essa sia un organo giurisdizionale o sia composta da magistrati, né tampoco prescrive che i suoi membri siano nominati per un periodo determinato. L'essenziale è che risulti chiaramente che l'autorità esercita in piena autonomia le proprie funzioni e che, nel loro esercizio, essa non sia sottoposta, direttamente o indirettamente, al controllo dell'autorità cui spetta l'adozione dei

---

mina da parte del Ministro dell'Interno non mina certo, in uno Stato di diritto, l'indipendenza dell'organo. Sembra che ai quesiti posti dal giudice belga debba darsi una risposta conseguenziale a queste osservazioni.

A norma dell'art. 9 della direttiva n. 64/221 l'autorità diversa « deve » essere sentita, e ad essa l'interessato può presentare i propri mezzi di difesa. È chiaro (*quesito B-4*) che le regole procedurali debbano essere nazionali e devono consentire che il parere espresso sia effettivo e attuale. È altresì chiaro (*quesito B-5*) che il « parere », proprio in quanto parere, debba essere motivato; mentre non sembra necessario (e saranno le norme nazionali a stabilirlo) che esso contenga « le firme dei membri dell'autorità, nonché il loro nome e la loro qualità ». Il procedimento, diverso da quello giurisdizionale, indicato nell'art. 9 della direttiva deve consentire una idonea difesa dell'interessato e l'emissione di un parere, come si è detto, motivato, effettivo e attuale. La regolamentazione del procedimento (*quesiti B-6, 7 e 8*) spetta alla normativa nazionale, la quale deve offrire le garanzie suddette.

A questi principi è ispirata la normativa italiana di attuazione della direttiva. Il d.P.R. n. 1656/1965, già citato, dispone, infatti, in particolare:

« art. 6: ...Salvo il caso che vi si oppongono motivi inerenti alla sicurezza dello Stato, i motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, sui quali si basa il provvedimento che lo concerne, sono portati a conoscenza dell'interessato.

« Di ogni rapporto o denuncia all'autorità giudiziaria a carico di stranieri deve essere data circostanziata notizia alla autorità provinciale di pubblica sicurezza.

« art. 7: Il provvedimento di ammissione al soggiorno o di diniego di ammissione al soggiorno deve essere adottato entro sei mesi dalla data della presentazione dell'istanza di rilascio del documento di soggiorno (così mod. della Legge 4 aprile 1977, n. 127).

« L'interessato è autorizzato a dimorare provvisoriamente sul territorio fino a quando non intervienga la decisione di rilascio o di diniego del permesso di soggiorno.

« art. 8: Salvo motivi di urgenza il termine concesso al cittadino di uno Stato membro della Comunità economica europea per abbandonare il territorio nazionale non può essere inferiore a 15 giorni — nel caso di diniego di ammissione al soggiorno — e ad un mese nel caso di diniego del rinnovo del

provvedimenti presi in considerazione dalla direttiva. Purché ricorra tale condizione, né le disposizioni né lo scopo della direttiva ostano in alcun modo a che i membri dell'autorità vengano retribuiti a carico del bilancio dell'amministrazione di cui fa parte l'autorità competente ad adottare eventuali provvedimenti ovvero a che un dipendente della stessa amministrazione funga da segretario dell'autorità competente.

17. — Per quanto riguarda le modalità secondo cui va adita l'autorità competente nel caso di cui all'art. 9, n. 2, della direttiva, quest'ultima non contiene alcuna disposizione vincolante. Pur non escludendo che l'autorità venga adita direttamente dall'interessato, essa tuttavia non lo impone lasciando gli Stati membri liberi di scegliere al riguardo, purché tale adizione sia garantita una volta che l'interessato l'abbia chiesta.

---

soggiorno o del provvedimento di allontanamento dal territorio della Repubblica.

« Scaduto il termine concessogli, l'autorità di pubblica sicurezza provvederà all'avviamento dell'interessato alla frontiera mediante il foglio di via obbligatorio.

« Art. 9: Il provvedimento di diniego del rinnovo del soggiorno o quello di allontanamento dal territorio della Repubblica della persona già autorizzata a soggiornare su questo stesso è adottato, salvo motivi di urgenza, dopo aver sentito il parere di apposita Commissione, dinanzi alla quale l'interessato può farsi assistere o rappresentare da persone di sua fiducia... (che non deve essere necessariamente un avvocato).

« Su richiesta dell'interessato sono sottoposti all'esame della Commissione il provvedimento di diniego di ammissione al soggiorno o quello di allontanamento dal territorio della Repubblica che intervenga prima dell'ammissione al soggiorno.

« L'interessato può, in tal caso, essere ammesso a presentare personalmente, i propri mezzi di difesa, a meno che non vi si oppongano motivi di sicurezza dello Stato ».

Si è già osservato, a proposito dei precedenti quesiti, che l'esistenza di condanne penali non è condizione sufficiente ma neanche necessaria per la adozione di misure restrittive per ragioni di ordine pubblico: sembra, quindi, che si debba dare risposta negativa al *quesito B-9*.

E (*quesito B-10*), in analogia a quanto rilevato a proposito del *quesito A-9*, dalla figura morale di una persona nulla si può ricavare per l'adozione di misure restrittive se non emerge un comportamento o il pericolo (in via di prevenzione) di un comportamento personale concreto che possa costituire minaccia per l'ordine pubblico.

Salvo che per « motivi di sicurezza dello Stato », la documentazione presa in considerazione dall'autorità che adotta il provvedimento deve essere trasmessa integralmente all'autorità che emette il parere e deve poter essere conosciuta dall'interessato (*quesito B-11*).

Spetta alla normativa nazionale, come già si è detto, regolare il procedimento di cui all'art. 9 della direttiva, purché tale regolamentazione consenta un'idonea difesa, con spese proporzionali, all'interessato, secondo criteri di ragionevolezza (*quesiti B 12 e 13*).

18. — In ordine alla forma del parere dell'autorità competente, questo, come si ricava dagli scopi del sistema istituito dalla direttiva, va debitamente notificato all'interessato, ma la direttiva non impone l'obbligo di indicarvi i nomi o le qualità dei membri dell'autorità.

19. — Per quanto concerne le questioni relative allo svolgimento del procedimento dinanzi all'autorità competente, ivi comprese non soltanto le norme procedurali ma altresì quelle attinenti alla prova, basta ricordare, come accennato in precedenza, che la direttiva n. 64/221 stabilisce espressamente, all'art. 9, n. 1, che l'interessato deve poter far valere i propri mezzi di difesa dinanzi all'autorità di cui trattasi e farsi assistere o rappresentare secondo le modalità procedurali contemplate dal diritto nazionale. Tali modalità non possono essere meno favorevoli all'interessato di quelle che si applicano dinanzi ad altre analoghe autorità nazionali. (*omissis*)

---

Per motivi di sicurezza dello Stato, dovrebbe in linea di massima, essere consentito celare all'interessato il nominativo di un informatore della polizia, mentre la rilevanza di un documento impugnato per falso, finché sulla falsità non si sia pronunciato il giudice competente, è rimessa alla regolamentazione di ogni singolo Stato (*quesito B-14*).

Per il *quesito B-15* valgono le considerazioni svolte per i precedenti quesiti B-12 e 13. (*omissis*) (OSCAR FIUMARA).



SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA  
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 13 luglio 1981, n. 4549 - Pres. Rossi; Est. Corda; P. M. Fabi (concl. conf.). Azienda Autonoma di Soggiorno e Turismo di Ascoli Piceno (avv. Gallo e Casaccia) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Cevaro).

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Controversia relativa all'accertamento dei presupposti per l'attribuzione delle entrate sostitutive di cui art. 7 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 638 - Giurisdizione del giudice ordinario.**

*La controversia insorta tra l'ente locale e lo Stato, quando si contesti la legittimità dell'operato di quest'ultimo in sede di accertamento dei presupposti necessari per la « attribuzione di somme » secondo quanto disposto dall'art. 7 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, appartiene alla cognizione del giudice ordinario qualunque sia l'oggetto della domanda, dovendosi la giurisdizione affermare sulla base del criterio del petitum sostanziale (1).*

1. — Con l'istanza di regolamento, la ricorrente Azienda Autonoma di Soggiorno e Turismo di Ascoli Piceno prospetta la tesi della competenza giurisdizionale del Tribunale Amministrativo Regionale, sul rilievo che il soggetto « tributario » indicato dall'art. 7 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 638 si troverebbe, nella fase procedimentale « anteriore alla effettiva nascita del credito », verso lo Stato, in posizione di « interesse legittimo ».

Per contrastare l'assunto dell'Amministrazione Finanziaria (sommariamente svolto davanti al T.A.R. delle Marche), secondo cui il soggetto

---

(1) È, tuttavia, opportuno rilevare che se la presenza di elementi discrezionali nell'attività amministrativa vale senz'altro a negare la sussistenza di un diritto soggettivo tutelabile dinanzi l'a.g.o, il carattere vincolato dell'attività medesima non è sufficiente per affermare la sussistenza del diritto soggettivo, ogni qualvolta la norma che disciplina tale attività risulti essere non una norma di relazione, ma una norma di azione, che costituisce a carico della p.a. doveri giuridici ai quali non corrisponde alcun diritto a favore dei terzi: cfr. sez. Un. 14 aprile 1964, n. 894; *Giust. Civ.* 1964, I, 1825 e Sez. Un. 25 maggio 1979, n. 3018, *ivi*, 1979, I, 658.

predetto sarebbe titolare di un vero e proprio diritto soggettivo, la ricorrente articola l'istanza nelle seguenti proposizioni:

a) per affermare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria non è sufficiente negare l'esistenza di un potere discrezionale, occorrendo ancora esaminare se sia legittimo l'operato della Pubblica Amministrazione;

b) neppure ci si può limitare alla sola constatazione che la norma legittimante l'intervento della P.A. sia « norma di relazione », poiché « non è detto che le norme di azione sono disposizioni che incidono nei rapporti giuridici inter-relazionari, mentre non è detto che sempre le norme di relazione implicino questioni di diritti soggettivi »;

c) la denunciata violazione dell'art. 7 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 638 attiene alla fase procedimentale della liquidazione del « contributo », rispetto alla quale l'Azienda può vantare solo un interesse legittimo;

d) la giurisdizione dell'A.G.O. sussiste solo quando vi sia « carenza di potere » della P.A.; mentre rientra nella cognizione del potere amministrativo l'annullamento del provvedimento amministrativo, allorché (come nella specie) viene richiesto.

A sua volta, l'Amministrazione Finanziaria, nel resistere a tale prospettiva, abbandona la tesi dell'esistenza di un diritto soggettivo (del soggetto « attributario »), accennata davanti al T.A.R. e propone, in via gradata, due tesi:

a) la prima, proposta *in via principale*, nega ogni possibile difesa « giurisdizionale » all'interesse dell'Ente, nella fase « anteriore alla nascita del credito ».

Dalla norma in questione nascerebbe, nell'Ente, solo un *interesse semplice*, poiché si tratterebbe di norma di organizzazione della finanza pubblica, diretta unicamente a realizzare l'interesse generale a un'equa redistribuzione della ricchezza nazionale fra tutti gli Enti locali. Essa, pertanto, lungi dal regolare un rapporto fra Stato ed Ente locale, agirebbe unicamente in modo unilaterale solo sulla Pubblica Amministrazione statale, creando limitazioni e doveri cui non corrisponderebbero né interessi legittimi, né diritti soggettivi in altri soggetti.

b) La seconda tesi, proposta *in via subordinata*, ripiega sull'assunto dell'interesse legittimo, ma seguendo una costruzione che si assume diversa da quella prospettata dall'Azienda.

Prendendo le mosse dall'istituto giuridico dell'obbligazione di diritto pubblico, la resistente distingue fra norme che ricollegano la nascita di detta obbligazione a situazioni regolate da un apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione (cui non possono fare riscontro altro che interessi legittimi) e norme che ricollegano il sorgere dell'obbligazione

predetta a situazioni analiticamente descritte, ossia tassativamente disciplinate (cui possono far riscontro sia interessi legittimi che diritti soggettivi). In base a tale premessa, sostiene che, nella fattispecie esaminata, l'attività della P.A. statale sarebbe vincolata al solo interesse pubblico (come dovrebbe desumersi dal rilievo della « direzione delle norme »): si sarebbe, perciò, in presenza di una « attività vincolata », regolata, però, da *norme di azione*. La posizione soggettiva dell'Ente « attributario », perciò, non sarebbe altro che di *interesse legittimo*.

2. — Osserva la Corte che nessuna delle tesi prospettate in questa sede dalle parti può essere condivisa, mentre appare rispondente alla realtà giuridica quella appena accennata, davanti al T.A.R., dall'Amministrazione statale, secondo cui la competenza giurisdizionale appartiene al giudice ordinario (tenuto conto del *petitum sostanziale*), essendo il rapporto caratterizzato da posizioni di diritto soggettivo.

Delle tesi esposte in questa sede, la meno fondata, sicuramente, è quella che vede, nella disposizione regolatrice della materia in esame, una semplice norma « di azione », volta unicamente all'organizzazione della finanza pubblica, il cui scopo precipuo sarebbe il garantire l'esercizio, da parte degli enti locali, delle funzioni e dei servizi pubblici di loro competenza in favore delle collettività da essi amministrate. Da tale norma — secondo l'assunto — nascerebbe in capo all'Amministrazione statale non già un'*obbligazione* (pubblica), bensì un semplice *obbligo* (*rectius*: potere-dovere) cui, per definizione, non farebbero riscontro, in capo all'altro soggetto, posizioni di interesse giurisdizionalmente tutelabile.

Una siffatta impostazione, invero, non potrebbe ritenersi senz'altro ed in ogni caso giustificata neppure se fosse del tutto *discrezionale* l'attività statale di « attribuzione » (delle somme) agli enti locali, giacché anche rispetto all'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione sono configurabili interessi legittimi (qualora si lamentino incompetenza, o vizi formali, o eccesso di potere, nella sue varie forme). È certo, però, che quando l'attività predetta, lungi dall'essere discrezionale, sia interamente vincolata dalla legge, il « privato » che sia destinatario e beneficiario della attività stessa versa sicuramente in posizione o di interesse legittimo o di diritto soggettivo, non già in posizione di interesse semplice, o di mero fatto.

Ora, però, sostenere che sia discrezionale la predetta attività di « attribuzione » rivelerebbe, anzitutto, una non approfondita analisi della molteplicità dei rapporti e delle situazioni soggettive dell'ente locale nei riguardi delle attribuzioni della autorità amministrativa statale, divenuta particolarmente attuale dopo la riforma tributaria che ha, in certo senso, istituzionalizzato il concorso degli organi statali nella realizzazione delle entrate degli enti locali. La particolarità della fattispecie in esame, invero,

sarebbe risultata sicuramente più delineata nei suoi contorni se si fosse, previamente, operata un'analisi delle varie fattispecie individuabili attraverso l'esame della complessa normativa: dalla comparazione di esse, infatti, sarebbe risultata più chiara la relatività delle posizioni giuridiche soggettive e, quindi, più delineato il profilo del rapporto intercorrente fra l'ente locale che chiede l'attribuzione della somma e l'Amministrazione statale che accerta i presupposti dell'attribuzione.

Nell'ambito delle entrate che gli enti locali realizzano con il concorso dell'Amministrazione statale è stata, opportunamente, operata la distinzione fra *entrate autonome* (entrate, cioè, che pervengono all'ente locale direttamente da una generalità di contribuenti, anche se vi è la partecipazione dello Stato all'attività di accertamento dei presupposti di fatto dell'imposizione) ed *entrate non autonome* (entrate, cioè, che pervengono, all'ente locale, dallo Stato e non già da una generalità di contribuenti).

Nelle categorie delle *entrate autonome* rientrano i « tributi locali » e le « addizionali locali a tributi statali »; e non v'è dubbio che, in relazione ad esse, l'ente locale versi in posizione di diritto soggettivo, posto che l'attività di attribuzione è sicuramente vincolata e che il vincolo deriva da una norma (« di relazione ») che prende in specifica e diretta considerazione l'interesse di un soggetto determinato (cioè, in concreto, del singolo ente locale), anche se ciò avviene, pur sempre, in funzione di un pubblico interesse generale. Tale affermazione, del resto, già si rinviene nella giurisprudenza di questa Corte Suprema (Sez. Un. 8 luglio 1972 n. 2286, 26 ottobre 1959 n. 3110 e 27 febbraio 1942 n. 582), con riferimento all'imposta comunale sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni (ICAP), ora soppressa, la quale rappresentava, appunto, l'esempio tipico di entrata che perveniva all'ente locale direttamente da una generalità di contribuenti, pur con la partecipazione dello Stato all'attività di accertamento dei presupposti dell'imposizione. Nella categoria delle *entrate non autonome* rientrano, invece, le « imposte statali attribuite agli enti locali » (di cui sono tipico esempio, nella legislazione vigente, l'I.N.V.I.M. e l'I.L.O.R.), le « compartecipazioni » (di cui, nella passata legislazione, era tipico esempio la compartecipazione locale al gettito dell'I.G.E.) e i « contributi » (fra i quali va ricompresa l'*attribuzione* di cui occorre occuparsi).

Nell'ambito di tale seconda categoria, le posizioni soggettive sono, sicuramente, differenziate, a causa della molteplicità delle fattispecie; e non v'è dubbio che da una pur limitata comparazione di esse potrà risultare più evidente il diverso atteggiarsi della posizione soggettiva dell'ente locale, in rapporto alla natura e alla peculiarità delle norme che disciplinano l'attività che l'Amministrazione statale deve, di volta in volta, esplicare. Va, però, subito chiarito — anche perché la questione è stata dibattuta dalle parti — che una volta emesso, dall'Amministrazione statale, il provvedimento di attribuzione (della somma), è incontestabile

l'esistenza, in capo al soggetto attributario, di un vero e proprio diritto di credito, dotato dei caratteri della certezza e dell'esigibilità: ciò, del resto, è ammesso dalla stessa Amministrazione resistente, anche quando sostiene che, nella fase anteriore all'emanazione del provvedimento, la posizione soggettiva dell'ente locale sarebbe di interesse semplice. Il problema da risolvere, però, è quello della individuazione della posizione giuridica soggettiva nella fase anteriore all'emanazione predetta, proprio perché, nel caso sottoposto all'esame di questa Corte, la controversia era sorta con riferimento alla fase procedimentale cui doveva far seguito, appunto, l'emanazione del provvedimento di « attribuzione ».

Con riferimento alla categoria di *entrate non autonome* è sufficiente, comunque, occuparsi dei soli « contributi », e neppure dell'intera sottocategoria, ma solo di quel particolare contributo che ha la funzione di assicurare all'ente locale, mediante la « attribuzione » di una somma, un'entrata pari a quella che, prima della riforma tributaria, si verificava con la riscossione di determinati proventi tributari, nonché di quello (considerato, appunto, come elemento di comparazione) che ha la specifica funzione di attuare, mediante una « erogazione » di somme, il risanamento dei bilanci. Occorre, perciò, prendere specificamente in esame la norma contenuta nell'art. 7 del decreto n. 638 del 1972 (con riferimento alla quale è sorta la controversia) e quelle contenute nel decreto n. 651 del 1972 (che disciplinano, appunto, l'attività statale di « erogazione » di somme destinate a risanamento dei bilanci di determinati enti locali).

Ora, per quanto attiene alle « erogazioni » va posto in rilievo che le norme regolatrici della materia (e particolarmente, gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 651) attribuiscono all'Amministrazione statale un potere discrezionale di intervento, essendo all'apposito Comitato (istituito presso il Ministero delle Finanze, Direzione generale per la finanza locale) demandato (art. 5) di determinare « i criteri di massima da seguire per la valutazione delle domande, tenendo anche conto della incidenza che il risanamento dei bilanci potrà avere sugli indirizzi di politica economica ». La dottrina che s'è occupata dell'argomento, del resto, non ha neppure posto in dubbio che la posizione degli enti locali (i comuni e le province) sia, in questo caso, di interesse semplice, avendo fatto leva, appunto, sul concetto di discrezionalità amministrativa, e, correlativamente, sull'assenza di un « rapporto giuridico » tra l'Amministrazione statale e l'ente locale, in relazione al quale (rapporto) possa configurarsi una situazione giuridica sostanziale di tale ente: in assenza di tale rapporto, quindi, l'impossibilità di un intervento della giurisdizione rende evidente la presenza di interessi che necessariamente debbono essere considerati come interessi di fatto.

Del tutto diversa, invece, è la posizione giuridica degli enti locali cui *devono* essere attribuite somme sostitutive di entrate tributarie soppresse: in questo caso, invero, non si riesce a scorgere alcun margine

di discrezionalità amministrativa o tecnica nell'attività dell'Amministrazione statale, la quale ultima deve solo verificare l'esistenza del presupposto di fatto dell'attribuzione. Stabilisce, invero, l'art. 7 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 (che è la norma regolatrice della fattispecie in esame, emessa, peraltro, in piena conformità al disposto della legge delegante, ossia dell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, concernente la « Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria ») che « per il biennio 1974-75 sono attribuite annualmente alle aziende autonome di soggiorno, cura e turismo, somme di importo pari alle entrate riscosse nell'anno 1973, per i seguenti tributi:

- a) contributo speciale di cura;
- b) contribuzioni sui pubblici spettacoli;
- c) tassa di musica (il secondo comma, poi, regola l'entità delle attribuzioni per il biennio successivo).

Ora, non pare dubbio che, in questo caso, l'attività dell'Amministrazione statale sia da considerare « vincolata »; in virtù della norma predetta, infatti, all'Amministrazione statale non è concesso alcun margine di discrezionalità nell'attribuzione delle somme sostitutive delle entrate tributarie soppresse, non essendole consentito di valutare l'opportunità della concessione del « contributo » o di determinare il *quantum* di esso. L'Amministrazione statale è, al contrario, tenuta a uniformarsi a una regola rigida e inderogabile che impone, unicamente, di adeguare l'azione a una situazione analiticamente descritta, ossia tassativamente disciplinata. L'Amministrazione statale, infatti, deve solo accertare che l'ente locale abbia, nel biennio considerato, riscosso determinate entrate tributarie e, quindi, procedere, con l'emanazione di un apposito atto amministrativo, all'attribuzione di somme di pari entità.

La fase procedimentale da prendere in considerazione, ai fini della determinazione della giurisdizione, quando sia sorta controversia sulla legittimità dell'attività svolta dall'Amministrazione statale, è perciò da individuare nella attività di accertamento della quale si è detto. Ed è ovvio che la risoluzione del problema dovrà trovare sbocco nell'individuazione della posizione soggettiva in cui versa l'ente locale in quel particolare momento.

In ogni caso, ai fini di escludere che nella fattispecie di cui si discute si sia in presenza di un interesse semplice, o di mero fatto, è senz'altro decisiva la considerazione che i soggetti (gli enti locali) contemplati dalla norma come *beneficiari* (o comunque destinatari) dell'attività amministrativa si trovano in una posizione *qualificata e differenziata*, in quanto portatori di interessi che si inquadrano nella sfera di applicazione della norma. Essi, quindi, sono comunque coinvolti nella attività della Pubblica Amministrazione; e, in ciò, sta il dato caratteristico dell'interesse legit-

timo. Si tratterà, poi, di stabilire, tenuto conto della « *ratio* » e della « *direzione* » della norma stessa, se i detti interessi assumano, o meno, la consistenza di veri e propri diritti soggettivi.

3. — Pur nell'intento di sostenere la tesi della sussistente giurisdizione del giudice amministrativo, la ricorrente ha, peraltro, qualificato « norma di relazione » quella di cui si tratta; ma ciò è dipeso soprattutto da un improprio riferimento alla portata delle formule « norma di azione » e « norma di relazione » e della distinzione tra questi due tipi di norma, elaborata dall'orientamento tradizionale della dottrina e della giurisprudenza quale criterio per stabilire, nei singoli casi, se si sia in presenza di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo; ma, nella sostanza, l'argomentazione della ricorrente si riferisce in definitiva a quel tipo di norme che, secondo la terminologia tradizionale, sono definite « di azione », in quanto dettate essenzialmente a tutela dell'interesse pubblico.

Inconferente, poi, è il richiamo fatto dalla ricorrente alla distinzione tra « carenza di potere » e « illegittimo esercizio del potere », giacché tale distinzione vale, ai fini della discriminazione della giurisdizione, rispetto all'attività *discrezionale* destinata a incidere su diritti soggettivi, in guisa da degradarli a diritti affievoliti. E questa, com'è evidente, è una fattispecie del tutto diversa da quella in esame.

Infondato, infine, è l'assunto della sussistente giurisdizione del giudice amministrativo incentrato sul rilievo che il *petitum* concerneva l'annullamento del provvedimento portato alla cognizione del T.A.R.

Tale tesi, infatti, sembra non tener conto che, per costante giurisprudenza, la giurisdizione va determinata in base al criterio del *petitum sostanziale* secondo cui, in piena aderenza al fondamentale precetto contenuto nell'art. 2 della legge abolitiva del contenzioso, il criterio determinativo fra la competenza giurisdizionale del giudice ordinario e quella del giudice amministrativo va individuato nella *causa petendi* (diritto soggettivo o interesse legittimo), mentre il *petitum* viene in considerazione solo in relazione alla determinazione dei poteri che, nella sfera della propria rispettiva competenza, sono attribuiti a ciascun giudice.

4. — Sostanzialmente aderente all'impostazione tradizionale, nelle sue linee generali, è, invece, la tesi subordinata prospettata dall'Amministrazione Finanziaria, perché basata sul concetto che occorre dar rilievo, sempre ai fini della discriminazione della giurisdizione, alla « direzione delle norme vincolanti ». Laddove, però, tale tesi appare inaccettabile, è quando conclude che nella specie si tratterebbe di « norme di azione », poiché le stesse avrebbero di mira solo l'interesse pubblico generale (assetto della finanza pubblica).

Secondo l'orientamento tradizionale, è norma di relazione quella che prende in specifica e diretta considerazione l'interesse in un altro soggetto determinato, anche se ciò avviene pur sempre in funzione di un

interesse pubblico: in questa ipotesi, l'interesse contemplato è, senz'altro, un diritto soggettivo (proprio perché l'interesse predetto è *direttamente* considerato dalla norma), per cui la giurisdizione in ordine alla controversia su di esso insorta appartiene necessariamente al giudice ordinario.

Norma di azione, è, invece, quella che tutela in modo diretto e specifico l'interesse pubblico che fa capo alla Pubblica Amministrazione, agente, anche se l'interesse « privato » ne risulti, in modo indiretto ed occasionale, tutelato. È cioè quella che vincola, in qualche modo, l'attività della Pubblica Amministrazione in funzione del solo pubblico interesse: in questa ipotesi, la posizione del « privato », cui giovi l'osservanza della norma, è configurabile come interesse legittimo, e la tutela di esso, da parte del giudice amministrativo, trova la sua *ratio* nel fatto che il comportamento della Pubblica Amministrazione, regolato dalla norma predetta (di azione), incide o, comunque, si riflette sulla sfera giuridica di altri soggetti, dando luogo, eventualmente, a rapporti giuridici con i medesimi.

È chiaro, quindi, che secondo l'impostazione tradizionale la distinzione predetta (tra norme di azione e norme di relazione) ha ragion d'essere proprio in correlazione a quella tra diritto soggettivo e interesse legittimo, nel senso che se la norma, per la *specifica direzione*, è di relazione, si è in presenza di un diritto soggettivo; mentre, se è di azione, perché essenzialmente ed esclusivamente dettata in contemplazione di un interesse pubblico, l'interesse « privato » che si giovi dell'osservanza di essa è, invece, interesse legittimo. E non v'è dubbio che questo criterio si rivela il più sicuro e puntuale, ai fini dell'individuazione delle posizioni giuridiche soggettive o della conseguente discriminazione della giurisdizione.

Applicando, quindi, tale criterio al caso di specie, appare evidente che la norma in esame è norma di relazione, perché, se pare dettata in funzione di un interesse pubblico mirante ad assicurare le entrate finanziarie agli enti locali, prende sicuramente in diretta e specifica considerazione l'interesse di ciascun ente locale a vedersi assegnata un'entrata pari, per entità, a quella che, nel biennio considerato, aveva conseguito in virtù di specifiche entrate di natura tributaria. Ed è chiaro, perciò, che l'ente locale si trova — anche nella fase procedimentale in esame — in posizione di diritto soggettivo.

Contro tale possibile conclusione è stato obiettato, in sede dottrinale, che non potrebbe ravvisarsi una posizione di diritto soggettivo, nella fase procedimentale « anteriore alla nascita del credito » (*rectius*: nella fase anteriore all'emanazione del provvedimento amministrativo di attribuzione), sia perché non sarebbe configurabile, in quanto non prevista dalla legge, una tutela giurisdizionale (nei riguardi dell'azione amministrativa, in ogni momento direttamente e positivamente regolata dalla legge) della mera « aspettativa del credito », sia perché neppure sarebbe



configurabile « un diritto soggettivo pubblico anteriore al sorgere del credito ».

Una siffatta obiezione, però, resta agevolmente superata dalla ovvia considerazione che il credito nasce col verificarsi dei presupposti di fatto e di diritto previsti dalla legge per l'emanazione del provvedimento amministrativo di attribuzione, non già in virtù dell'emanazione predetta. Non esiste, cioè, in relazione alla richiamata « fase procedimentale » una posizione di mera aspettativa del diritto, perché il diritto soggettivo di cui l'ente è titolare, allorché richiede all'ufficio finanziario l'attribuzione della somma, è proprio il diritto di credito: il provvedimento amministrativo di attribuzione, infatti, ha mero carattere dichiarativo o ricognitivo, nel senso che svolge l'esclusiva funzione di attribuire al credito i caratteri della certezza e della liquidità.

In definitiva, posto che — in aderenza ai suesposti criteri — il problema deve essere pur sempre risolto tenendo conto della « ratio » e della « direzione » della norma che vincola l'attività della Pubblica Amministrazione, la conclusione cui perviene in questa sede anche la difesa della resistente è senza dubbio infondata, giacché — come già accennato — si deve escludere che la « direzione » della norma in esame sia orientata verso l'esclusivo interesse pubblico. È invero, più rispondente alla realtà giuridica ritenere che proprio la « direzione della norma » (nel significato più volte ritenuto dalla giurisprudenza di questa Corte Suprema: sent. 12 dicembre 1973 n. 3377; 19 maggio 1967 n. 1076; 19 settembre 1967 n. 2183; 11 aprile 1958 n. 1190) induce alla considerazione che l'interesse primario tenuto di mira (anche se ciò avviene, pur sempre, *in funzione* dell'interesse pubblico) è proprio quello del soggetto beneficiario della norma stessa, ossia dell'ente locale attributario.

La logica conseguenza di ciò è che la controversia insorta tra l'ente locale e lo Stato, quando si contesti la legittimità dell'operato di questo ultimo, in sede di accertamento dei presupposti necessari per la « attribuzione di somme » prevista dall'art. 7 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 638, appartiene alla cognizione del giudice ordinario, qualunque sia l'oggetto della domanda (dovendo la giurisdizione — come si è detto — essere affermata col criterio del *petitum sostanziale*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 15 marzo 1982, n. 1672 - Pres. Berri - Rel. Sandulli - P. M. Silocchi - Regione Lombardia (avv. Stato Conti) c. Dolci (avv. Paoletti).**

**Avvocatura dello Stato - Regioni a statuto ordinario - Patrocinio della Avvocatura - Regimi processuali previsti dall'art. 107 d.P.R. n. 616 del 1977 e dall'art. 10 della legge n. 103 del 1979 - Diversità di disciplina - Incompatibilità - Esclusione - Indipendenza funzionale della Avvocatura nei rapporti istituzionali fra le Amministrazioni statali e regionali a garanzia dell'unità dell'ordinamento giuridico.**

**Avvocatura dello Stato - Patrocinio degli enti pubblici non statali - Deliberazione - Atto interno - Esistenza del mandato - Contestazione - Inammissibilità.**

**Giurisdizione civile - Agevolazioni tributarie - Previo accertamento di presupposti di fatto tassativamente prescritti dalla legge - Posizione di coltivatore diretto - Accertamento - Esclusione di autonomia e di valutazione discrezionale - Illegittimità - Giurisdizione ordinaria.**

*L'art. 107 del D.P.R. n. 616 del 1977 si limita ad includere le Regioni a statuto ordinario fra gli enti dei quali l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa secondo il regime di cui agli artt. 43, 45 e 47 del t.u. n. 1611 del 1933, mentre l'art. 10 della legge n. 103 del 1979 prevede un particolare procedimento attraverso il quale le Regioni a statuto ordinario (uniche fra tutti gli enti pubblici) possono ottenere l'applicazione dell'intero regime processuale speciale di assistenza legale valevole ex lege per le Amministrazioni dello Stato: più precisamente, l'art. 107 inquadra il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato alle Regioni a Statuto ordinario nell'ambito del regime delle Amministrazioni non statali, non comportante deroghe alla disciplina ordinaria del processo; l'art. 10 completa, invece, il sistema processuale nel senso che il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, attribuito alle stesse Regioni, deve essere inquadrato (in virtù delle deliberazioni prese, in necessario ed auspicabile gradualismo, dalle Amministrazioni regionali) nell'ambito del regime proprio delle Amministrazioni statali, con la conseguenza che tale art. 10 non provvede all'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario dell'assistenza legale e del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (già disposta dall'art. 107), ma estende alle stesse la normativa che disciplina i rapporti fra le amministrazioni statali e l'Avvocatura, nonché la posizione dello Stato in giudizio, in quanto « le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'amministrazione statale », alle quali fa riferimento il primo comma, non si esauriscono nello jus postulandi nei confronti dei terzi, ma comprendono tutti i vincoli istituzionali che individuano la reciproca posizione delle Amministrazioni e dell'organo legale dello Stato; onde lo jus postulandi, già attribuito dall'art. 107, è semplicemente presupposto dell'art. 10, che ne prevede l'inquadramento in una diversa e ben caratterizzata configurazione di rapporti istituzionali (1).*

(1) L'Avvocatura dello Stato ed il patrocinio legale delle regioni a statuto ordinario. Com'è noto, a norma dell'art. 10 della legge 3 aprile 1979, n. 103, « le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'Amministrazione statale sono estese alle Regioni a statuto ordinario che decidano di avvalersene con deliberazione del consiglio regionale da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale della Regione ». L'adozione della delibera prevista da questa norma comporta tre rilevanti conseguenze: la tutela

*La deliberazione, mediante la quale gli enti pubblici non statali decidono di affidare all'Avvocatura dello Stato il patrocinio, non può assumere che valore di atto interno, esimente dalla esteriorizzazione mediante conferimento di un formale mandato, e deve perciò escludersi che la contestazione dell'esistenza del mandato per mancanza di una specifica deliberazione sia consentita ai terzi, in quanto l'art. 45, per il richiamo (in esso contenuto) all'art. 1, comma 2, del t.u. n. 1611 del 1933, esclude che l'Avvocatura dello Stato abbia bisogno di mandato (2).*

*Qualora si disputi intorno ad un concreto rapporto tributario, insorto a seguito della stipulazione e registrazione di un atto di compravendita di un fondo rustico, e sia demandato all'autorità amministrativa (oggi regionale) di procedere, senza alcuna valutazione discrezionale, all'accertamento dei presupposti obiettivi tassativamente prescritti dalla legge per l'attribuzione delle agevolazioni — in ordine all'eventuale illegittimità dell'atto di accertamento non può ipotizzarsi, stante la mancanza di autonomia di esso, altra lesione che quella del diritto soggettivo del contribuente a corrispondere il tributo nella misura ridotta. Di conseguenza, qualora si disputi esclusivamente sulla misura dell'imposta dovuta, deve escludersi la configurabilità di una pluralità di posizioni giuridiche tutelate, non potendo individuarsi, oltre il diritto di non pagare più del dovuto per legge, altro interesse giuridico del contribuente (3).*

In via pregiudiziale, vanno esaminati i profili di inammissibilità del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, delineati dal resistente, il quale — negando la vigenza della norma dell'art. 107, comma 3, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in base alla quale la rappresentanza e la

---

legale degli interessi della Regione viene assunta dall'Avvocatura quale compito istituzionale e permanente, salva la facoltà della Regione di avvalersi di avvocati del libero Foro «in particolari casi e con provvedimento motivato» (art. 10, 5° comma); si applicano anche nei confronti dell'Amministrazione regionale le disposizioni processuali speciali vevolevoli per le Amministrazioni dello Stato (art. 10, 2° comma); l'Avvocatura, infine, può assumere il patrocinio anche dei comuni, delle province, dei consorzi e degli altri enti per le controversie relative alle funzioni delegate o sub-delegate dalla Regione (art. 10, 6° comma).

L'entrata in vigore di questa nuova disciplina fece, a suo tempo, sorgere il problema se, in virtù di essa, dovesse considerarsi abrogato l'art. 107, terzo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che già attribuiva alle Regioni la facoltà di avvalersi di volta in volta, senza necessità di una preventiva delibera di carattere generale, del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura. Dopo un primo contrario orientamento l'Avvocatura pervenne all'avviso che l'art. 107 del d.P.R. 616/77 non potesse considerarsi abrogato, perciò ritenne, indipendentemente dall'adozione della delibera di cui all'art. 10 della legge 103/79, di poter continuare a prestare la propria consulenza legale e ad assumere il patrocinio nelle vertenze affidate nell'esercizio delle facoltà di cui all'art. 107.

Un'attenta considerazione della «ratio» dell'art. 10 della legge 103/79 convince, infatti, che il legislatore non ha inteso regolare *ex novo* ed in maniera

difesa della Regione Lombardia sono state assunte dall'organo legale dello Stato, in quanto la stessa sarebbe stata abrogata dall'art. 10 della legge 3 aprile 1979 n. 103, e denunciando la mancanza di una specifica delibera e della procura speciale di conferimento dell'incarico della difesa — ha contestato lo *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato e — rilevando l'omessa notificazione a tutte le parti del giudizio di merito — ha sostenuto l'inidoneità del ricorso alla valida instaurazione della fase processuale incidentale di regolamento della giurisdizione.

Le profilate eccezioni di inammissibilità sono prive di fondamento.

Secondo la tesi del resistente, il ricorso per regolamento di giurisdizione sarebbe inammissibile: a) perché — essendo state assunte la rappresentanza e la difesa della Regione Lombardia in questa sede (oltre che dinanzi al T.A.R.) dall'organo legale dello Stato ai sensi dell'art. 107, comma 3, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (in virtù del quale « le Regioni possono avvalersi del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato ») ed essendo questa norma stata abrogata dall'art. 10 della legge 3 aprile 1979, n. 103 (il quale dispone che « le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'Amministrazione statale sono estese alle Regioni a statuto ordinario che decidono di avvalersene con deliberazione del Consiglio regionale da pubblicarsi nella Gazzetta ufficiale e nel bollettino ufficiale della Regione ») — l'Avvocatura dello Stato sarebbe priva dello *jus postulandi* (per conto e nell'interesse della Regione Lombardia); b) perché — non essendo stata presa da parte della Regione Lombardia alcuna deliberazione circa la proposizione del ricorso e l'affidamento della difesa all'Avvocatura dello Stato e non essendo stata

---

completa tutta la materia del patrocinio legale delle Regioni, ma ha voluto soltanto attribuire ad esse, in aggiunta alle facoltà di scelta già consentite dall'art. 107 del d.P.R. 616/77, l'ulteriore e più ampio potere di rendere operativa la prevista, completa estensione anche in favore dell'istituzione regionale di tutto il complesso delle norme speciali dettate per l'assistenza legale e la difesa in giudizio dello Stato. Non può ravvisarsi alcuna incompatibilità fra questa attribuzione di una nuova facoltà (il cui esercizio fa scattare, secondo la previsione di legge, l'estensione di una disciplina legislativa altrimenti non applicabile alle Regioni) ed il permanere delle facoltà di ben diversa portata e contenuto già precedentemente accordate alle Regioni. In assenza, perciò, di qualunque dichiarazione espressa del legislatore, non può parlarsi, alla stregua dei principi fissati dall'art. 15 delle « Disposizioni sulla legge in generale », di abrogazione dell'art. 107 del d.P.R. 616/77.

Ciò è confermato anche dall'assenza di qualunque disciplina transitoria, che, nell'ipotesi di soppressione del regime dell'art. 107, si sarebbe resa evidentemente necessaria per regolare la sorte delle numerose vertenze in corso nelle quali l'Avvocatura aveva già assunto il patrocinio delle Regioni.

Ma, soprattutto, va sottolineato che, così inteso, l'art. 10 si adegua pienamente alla particolarissima posizione che, nel nostro ordinamento, è attribuita alle Regioni. Nel dettare una disciplina speciale per il patrocinio delle Regioni, diversa dalla disciplina generale valevole per gli altri enti pubblici (art. 43 del

rilasciata a questa alcuna procura speciale — l'Avvocatura dello Stato sarebbe priva del mandato a proporre il ricorso; c) perché — non essendo stato notificato ad alcuna delle parti del giudizio di merito (Ispettorato provinciale dell'Agricoltura di Bergamo ed Assessorato per l'Agricoltura della Regione Lombardia) — non sarebbe idoneo alla valida instaurazione del giudizio di regolamento della giurisdizione.

Il profilo, con cui sub a) si contesta lo *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato, attiene al problema generale dell'assistenza legale e del patrocinio delle Regioni a statuto ordinario, che va esaminato nel più ampio quadro dell'attuazione e del funzionamento dell'ordinamento regionale.

Trattasi di stabilire se l'art. 107, comma 3, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, concernente norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della pubblica amministrazione) sia tuttora in vigore, o se, invece, non debba ritenersi abrogato dall'art. 10 della legge 3 aprile 1979, n. 103 (modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato).

L'ipotesi dell'abrogazione tacita dell'art. 107 — non essendo condivisibile la tesi dell'interferenza o dell'incompatibilità fra le norme su citate — non può rappresentarsi come accettabile alternativa.

È noto che — disponendo l'art. 10 della legge n. 103 del 1979 che « le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'Amministrazione statale sono estese alle Regioni a statuto ordinario che decidono di avvalersene con deliberazione del consiglio regionale da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e nel *Bollettino Ufficiale* della Regione » — all'emanazione di detta delibera consiliare (non ancora adot-

---

t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, come modificato dall'art. 11 della legge 103/79), il legislatore si è evidentemente ispirato all'esigenza di garantire la loro piena autonomia. È logico e conseguente ritenere, perciò, che la libertà di scelta assicurata alle Regioni possa continuare ad esplicarsi in un completo arco di possibilità, che vanno dall'affidamento del patrocinio di un affare isolato fino all'instaurazione di un regime di collaborazione permanente fra Regione e Avvocatura in tutto il campo della consulenza legale e della difesa in giudizio.

Avendo continuato quindi ad assicurare il patrocinio alle Regioni che ne facevano richiesta anche prima dell'adozione della delibera di cui all'art. 10, l'Avvocatura ha avuto cura di sollecitare un definitivo chiarimento giurisprudenziale, che è ora intervenuto con la sentenza della Corte di Cassazione (Sezioni Unite) del 15 marzo 1982, n. 1672.

Con tale pronuncia la Corte Suprema, dopo ampio e approfondito esame della questione, ha accolto in pieno la tesi sopra riassunta. Ha osservato, in particolare, che « l'art. 107 del d.P.R. n. 616 del 1977 e l'art. 10 della legge n. 103 del 1979 si collocano su due piani diversi, sicché fra le cennate due norme non è configurabile alcun rapporto di incompatibilità che, a norma dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, possa dar luogo al fenomeno dell'abrogazione tacita ». Infatti, « potendo svolgersi il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nell'ambito di due regimi processuali diversi (non comportante, il primo, deroghe alla disciplina ordinaria ed introducente, l'altro, disposizioni

tata, nell'ipotesi di specie, dalla Regione Lombardia) conseguono le implicazioni: — che la tutela legale degli interessi della Regione è assunta dall'Avvocatura dello Stato quale compito istituzionale e permanente, salva soltanto la facoltà della Regione di avvalersi di avvocati del libero foro « in particolare casi e con provvedimento motivato » (art. 10, comma 5); — che si applicano anche nei confronti dell'Amministrazione regionale le disposizioni processuali speciali valevoli per le Amministrazioni dello Stato (cosiddetto foro dello Stato e regime delle notifiche: art. 10, comma 2); — e che la Avvocatura dello Stato può assumere il patrocinio anche dei Comuni, delle province, dei consorzi e degli altri enti in ordine alle controversie relative alle funzioni delegate o subdelegate dalla Regione (art. 10, comma 6).

In base all'attento esame della *ratio* di detta norma, deve, quindi, escludersi che la sua emanazione abbia comportato l'abrogazione dell'art. 107, comma 3, del d.P.R. n. 616 del 1977, che già attribuiva alle Regioni la facoltà di avvalersi, senza necessità di una preventiva determinazione di carattere generale, del patrocinio legale e della consulenza dell'Avvocatura dello Stato.

Invero, il legislatore del 1979 non ha disciplinato *ex novo* ed in maniera completa tutta la materia del patrocinio delle Regioni a statuto ordinario, ma ha inteso soltanto attribuire ad esse, in aggiunta alle facoltà consentite dall'art. 107 del d.P.R. n. 616 del 1977, l'ulteriore e più ampio potere di rendere operativa in loro favore la estensione del complesso delle norme speciali dettate per l'assistenza legale e la difesa in giudizio dello Stato.

---

speciali), va rilevato come, mentre l'art. 107, attribuendo il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato alle Regioni a statuto ordinario, inquadra tale patrocinio nell'ambito del regime delle Amministrazioni non statali, non comportante deroghe alla disciplina ordinaria del processo, l'art. 10 completa il sistema processuale nel senso che il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, attribuito alle Regioni a statuto ordinario, debba essere inquadrato (in virtù delle deliberazioni prese, in necessario ed auspicabile gradualismo, dalle Amministrazioni regionali) nell'ambito del regime proprio delle Amministrazioni statali (dovendosi coordinare l'organizzazione amministrativa delle Regioni con quella dello Stato, nell'unità dell'ordinamento amministrativo generale: cfr. Corte Cost., 20 aprile 1968, n. 30).

E chiaro, perciò, che, così interpretato, l'art. 10 « non provvede all'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario dell'assistenza legale e del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (già disposta dall'art. 107), ma estende alle stesse la normativa che disciplina i rapporti fra le amministrazioni statali e l'Avvocatura, nonché la posizione dello Stato in giudizio, in quanto "le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'amministrazione statale", alle quali fa riferimento il primo comma, non si esauriscono nello *jus postulandi* nei confronti dei terzi, ma comprendono tutti i vincoli istituzionali che individuano la reciproca posizione delle Amministrazioni e dell'organo legale dello Stato; onde lo *jus postulandi*, già attribuito dall'art. 107, è semplicemente presupposto

Non può, pertanto, ravvisarsi alcuna incompatibilità fra l'attribuzione di questa nuova facoltà ed il permanere delle facoltà precedentemente accordate alle Regioni.

L'art. 107 del d.P.R. n. 616 del 1977 e l'art. 10 della legge n. 103 del 1979 si collocano, in realtà, su due piani diversi, sicché fra le cennate due norme non è configurabile alcun rapporto di incompatibilità che, a norma dell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, possa dar luogo al fenomeno dell'abrogazione tacita.

È noto che le funzioni dell'Avvocatura dello Stato possono svolgersi secondo due diversi regimi giuridici. Il primo, originariamente proprio delle sole Amministrazioni dello Stato (titolo I del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, t.u. delle leggi sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato), ha come sua peculiare caratteristica la collocazione dell'intervento in giudizio dell'organo legale dello Stato nell'ambito di un sistema di norme processuali speciali, comportante modifiche della disciplina ordinaria riguardo, oltre che al titolo di legittimazione all'esercizio dello *jus postulandi*, alla competenza per territorio (art. 25 cod. proc. civ.: foro della pubblica amministrazione) ed alla notifica degli atti giudiziari (art. 144 cod. proc. civ.: notificazione alle amministrazioni dello Stato). Il secondo, tipico, in genere, del patrocinio delle Amministrazioni non statali (titolo III del t.u. n. 1611 del 1933), non comporta, invece, alcuna modifica della disciplina processuale ordinaria, salva soltanto l'esclusione della necessità della procura alle liti (art. 45 del cit.t.u.), onde l'assunzione del patrocinio da parte dell'Avvo-

---

dall'art. 10, che ne prevede l'inquadramento in una diversa e ben caratterizzata configurazione di rapporti istituzionali».

Questo autorevole e definitivo chiarimento vale ad eliminare ogni eventuale timore di possibili pregiudizi alla posizione processuale delle Regioni di cui l'Avvocatura assume il patrocinio. Esso consente, perciò, che, nei rapporti fra l'organo legale e le istituzioni regionali, si realizzi, sia pure con il necessario gradualismo, una collaborazione sempre più piena, intensa e fruttuosa.

A tale proposito, assume notevole rilievo un'acuta osservazione della Corte di Cassazione, la quale, opportunamente sottolinea come l'art. 10 della legge 103/79 rappresenti « lo sviluppo coerente di un principio immanente al nostro ordinamento giuridico, che pone l'Avvocatura dello Stato, in posizione di indipendenza funzionale, come struttura di collegamento e di intermediazione fra le amministrazioni statali e regionali, garantendo, attraverso il filtro di una visione generale, che l'attività amministrativa sia concretamente indirizzata, nel rispetto del principio di legalità, al migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico ».

Viene esattamente ed efficacemente delineata, in tal modo, quella posizione di « avvocato pubblico istituzionale », che l'Avvocatura è venuta sempre più chiaramente assumendo nel nostro ordinamento. Ed è appunto in coerenza con tale posizione che il rapporto di collaborazione con le Regioni non può non apparire, per sua propria natura, destinato a svolgersi, in prospettiva e con

catura non s'inserisce *ad instar* di elemento di un più complesso sistema di norme processuali speciali.

Orbene, mentre l'art. 107 del d.P.R. n. 616 del 1977 si limita ad includere le Regioni a statuto ordinario fra gli enti dei quali l'Avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa secondo il regime di cui agli artt. 43, 45 e 47 del t.u. n. 1611 del 1933, e cioè alla stregua del secondo dei due regimi processuali su indicati, l'art. 10 della legge n. 103 del 1979 prevede un particolare procedimento attraverso il quale le Regioni a statuto ordinario (uniche fra tutti gli enti pubblici) possono ottenere l'applicazione dell'intero regime processuale speciale di assistenza legale e di patrocinio valevole *ex lege* per le Amministrazioni dello Stato.

Ora — potendo svolgersi (come si è visto) il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato nell'ambito di due regimi processuali diversi (non comportante, il primo, deroghe alla disciplina ordinaria ed introducente, l'altro, disposizioni speciali) — va rilevato come — mentre l'art. 107, attribuendo il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato alle Regioni a statuto ordinario, inquadra tale patrocinio nell'ambito del regime delle Amministrazioni non statali, non comportante deroghe alla disciplina ordinaria del processo — l'art. 10 completa il sistema processuale nel senso che il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, attribuito alle Regioni a statuto ordinario, debba essere inquadrato (in virtù delle deliberazioni prese, in necessario ed auspicabile gradualismo, dalle Amministrazioni regionali) nell'ambito del regime proprio delle Amministrazioni statali (dovendosi coordinare l'organizzazione amministrativa delle Regioni con quella dello Stato, nell'unità dell'ordinamento amministrativo generale: cfr. Cor-

---

opportune gradualità, in tutta una organica serie di momenti di intervento, sia in sede contenziosa, che, soprattutto, in sede consultiva, sì da superare lo stadio delle semplici, episodiche prestazioni tecnico-professionali non coordinate ed inquadrate in una visione unitaria. In tal senso, nella prospettiva che maturino tempi e condizioni di attuazione del modello di assetto istituzionale delineato dall'art. 10, potrà utilmente avviarsi una sempre più razionale ed organicamente concordata applicazione dell'art. 107, in modo da integrare e sviluppare un legame di collaborazione che ha già reso ottimi frutti e che certamente si manifesterà, in futuro, sempre più utile all'efficace perseguimento dei fini pubblici affidati alle cure delle Regioni.

L'opportunità di intesa risponde ad esigenze condivise dalle Sezioni Unite, che l'organizzazione amministrativa delle Regioni si coordini con quella dello Stato, in modo che l'attività pubblica, statale e regionale, ispirandosi al principio della legalità, e nell'unità dell'ordinamento amministrativo generale, possa essere indirizzata al migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico. Non è, infatti, solo nella emanazione delle norme legislative, ma anche nell'esercizio delle singole funzioni amministrative, che deve essere garantita, da parte delle Regioni, l'osservanza dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (art. 117 Cost.). E tale osservanza è, certamente, meglio tutelata dall'Avvocatura che, attraverso l'organizzazione dei suoi uffici, può indirizzare in senso unitario le tesi sostenute nelle cause sia nell'interesse dello Stato, sia nell'interesse delle



te Cost. 20 aprile 1968 n. 30). Per modo che l'art. 10 (che rappresenta lo sviluppo coerente di un principio immanente al nostro ordinamento giuridico, che pone l'Avvocatura dello Stato in posizione di indipendenza funzionale, come struttura di collegamento e di intermediazione fra le amministrazioni statali e regionali, garantendo, attraverso il filtro di una visione generale, che l'attività amministrativa sia concretamente indirizzata, nel rispetto del principio di legalità, al migliore soddisfacimento dell'interesse pubblico) non provvede all'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario dell'assistenza legale e del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato (già disposta dall'art. 107), ma estende alle stesse la normativa che disciplina i rapporti fra le amministrazioni statali e l'Avvocatura, nonché la posizione dello Stato in giudizio, in quanto « le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi dell'amministrazione statale », alle quali fa riferimento il primo comma, non si esauriscono nello *jus postulandi* nei confronti dei terzi, ma comprendono tutti i vincoli istituzionali che individuano la reciproca posizione delle Amministrazioni e dell'organo legale dello Stato; onde lo *jus postulandi*, già attribuito dall'art. 107, è semplicemente presupposto dall'art. 10, che ne prevede l'inquadramento in una diversa e ben caratterizzata configurazione di rapporti istituzionali.

All'accoglimento della tesi contraria potrebbe pervenirsi soltanto muovendo dall'inaccettabile presupposto che l'attribuzione ex art. 10 del patrocinio all'Avvocatura dello Stato secondo il regime proprio delle Amministrazioni statali comporti necessariamente che l'ente regionale sia privato, prima della delibera attributiva di detto patrocinio, della possibilità

---

Regioni, svolgendo, ancor prima della instaurazione dei giudizi, l'attività consultiva che ne uniforma l'azione ed il comportamento.

Finora le Regioni che hanno adottato la delibera ai sensi del cit. art. 10 sono: la Regione Veneto (delibera del 28 giugno 1979, n. 825 in *Gazz. Uff.* 22 settembre 1979, n. 261); la Regione Umbria (delibera 8 ottobre 1979, n. 1329 in *Gazz. Uff.* 30 dicembre 1979, n. 354); la Regione Abruzzo (delibera 6 dicembre 1979, n. 162/10 in *Gazz. Uff.* 14 gennaio 1980, n. 12).

Per ciascuna Regione a statuto speciale, anche per quanto concerne le controversie relative a funzioni delegate, sono state emanate, di volta in volta, singole norme che o prevedono da un punto di vista generale l'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari concernenti la rappresentanza e la difesa dello Stato in giudizio (per la Regione Friuli-Venezia Giulia, vedi d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 78 (art. 1) oppure prevedono in modo espresso l'applicazione dell'art. 25 (e dell'art. 144) del cod. proc. civ. e delle disposizioni contenute nel r.d. 30 gennaio 1933, n. 1611 (per la Regione siciliana vedi d.l. 2 marzo 1948, n. 142, artt. 1 e 2; per la Regione sarda vedi le norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250 art. 55, modificato dall'art. 73 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (29); per la Regione della Valle d'Aosta vedi legge 16 maggio 1978, n. 196, art. 59; per la Regione Trentino-Alto Adige, vedi d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574, art. 42 (30).

di avvalersi dell'opera dell'organo legale dello Stato secondo il regime di cui all'art. 43 del t.u. n. 1611 del 1933.

Ma, in tal caso, non risulterebbe agevole comprendere le ragioni per cui l'ente, già ammesso a fruire del patrocinio dell'Avvocatura secondo il regime ordinario dell'art. 43, dovrebbe ritenersi escluso dalla possibilità di promuovere l'emanazione dei provvedimenti necessari per rendere applicabile anche a sé il regime processuale speciale proprio dello Stato.

In ordine alle Regioni a statuto ordinario — contrariamente a quanto accade per le Regioni a statuto speciale, a cui specifiche norme (art. 1 del d.l. 2 marzo 1948 n. 142 per la Sicilia; art. 55 del d.P.R. 19 maggio 1949 n. 250 per la Sardegna; art. 42 del d.P.R. 30 giugno 1951 n. 574 per il Trentino-Alto Adige; art. 1 del d.P.R. 23 gennaio 1965 n. 78 per il Friuli-Venezia Giulia) estendono direttamente il regime processuale dello Stato, non consentendo la contemporanea utilizzazione del patrocinio dell'Avvocatura secondo la disciplina di cui all'art. 43 del t.u. n. 1611 del 1933 — deve, quindi, escludersi che, fino all'intervento del provvedimento della Regione che le estenda il regime processuale dello Stato, l'art. 10 sia d'ostacolo all'applicazione dell'art. 107 che consente il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, senza deroghe alla disciplina processuale ordinaria.

Invero, l'art. 10, disciplinando gli effetti tipici dell'adozione della delibera di estensione del regime processuale dello Stato, resta assolutamente indifferente rispetto alla posizione delle Regioni a statuto ordinario in giudizio ed al loro patrocinio prima e indipendentemente da tale delibera; ciò in quanto soltanto dopo l'adozione della cennata delibera il regime applicabile è quello dello Stato.

---

(2) Sulla seconda massima cfr. Cass. Sez. Un., 24 febbraio 1975, n. 700, in questa *Rassegna*, 1975, I, 696, con note di LAPORTA. In senso contrario, Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 1977, n. 243, *ivi*, 1977, I, 661.

(3) La terza massima è esatta applicazione di principi generali e deve, quindi, essere condivisa, tuttavia, in senso contrario, Cass. Sez. I, 19 marzo 1981, n. 1616, la quale ha ritenuto che se la decadenza da agevolazioni fiscali è collegata alla revoca della licenza edilizia, il contribuente può constatare dinanzi il giudice ordinario la illegittimità di tale revoca, ed ha enunciato la seguente massima: « Nel caso di decadenza dalle agevolazioni fiscali previste dalla legge 2 luglio 1949, n. 408, per la costruzione di case di abitazione non di lusso, per la revoca della licenza edilizia a suo tempo ottenuta, il contribuente può dedurre davanti alle Commissioni tributarie, al fine di contestare tale decadenza, l'illegittimità della menzionata revoca, invocando così la disapplicazione del relativo atto amministrativo, in quanto questa è ricollegata non all'interesse legittimo alla irrevocabilità della licenza, bensì al rapporto tributario ed ai relativi diritti soggettivi del contribuente, di cui sono giudici le Commissioni « tributarie ». Data l'autonomia della revoca della licenza edilizia rispetto alla decadenza dalle agevolazioni tributarie e la possibilità di determinare, per effetto della revoca, la lesione di interessi legittimi senza alcuna necessaria connessione con la decadenza dalle agevolazioni, è da ritenersi che l'orientamento della sentenza n. 1616 sia superato dalla sentenza, ampiamente motivata su tale aspetto, dalle Sezioni Unite.

Pertanto, non può ravvisarsi nell'art. 10 (che si adegua alla particolare posizione di autonomia, attribuita dall'ordinamento giuridico, alle Regioni) un ostacolo (per intervenuta abrogazione tacita) all'applicazione dell'art. 107 alle Regioni a statuto ordinario che non abbiano adottato la suaccennata delibera.

E conferma della validità di tale postulato si ha nella assenza nella legge n. 103 del 1979 di una disciplina transitoria tesa a regolare la sorte dei processi in corso nei quali l'Avvocatura dello Stato abbia già assunto il patrocinio delle Regioni a norma dell'art. 107, in quanto una siffatta mancanza potrebbe trovare giustificazione esclusivamente nella conservazione della vigenza dell'art. 107 fino all'adozione della delibera ex art. 10 da parte delle Regioni, non potendo accettarsi l'idea che la legge n. 103 abbia voluto sottrarre lo *jus postulandi* all'Avvocatura dello Stato anche nelle cause in corso, con la conseguenza di obbligare la Regione a rivolgersi a legali del libero foro per poi imporre un nuovo mutamento (in senso inverso) del patrocinio in caso di adozione della delibera prevista dall'art. 10.

Invero, se l'intento del legislatore fosse stato davvero quello di abrogare l'art. 107, la previsione di una norma transitoria si sarebbe resa assolutamente necessaria allo scopo di evitare situazioni particolari, quale quella innanzi profilata.

Ulteriore conferma dell'intento del legislatore di conservare il vigore dell'art. 107 fino al momento dell'adozione da parte delle Regioni a statuto ordinario della delibera ex art. 10 può agevolmente trarsi dall'esame dei lavori preparatori della legge n. 103 del 1979.

Invero, nella seduta del Senato dell'11 ottobre 1978, il relatore della legge De Matteis, nell'illustrare l'art. 10 (non contenuto nella proposta originaria ed introdotto dalla I Commissione), ha osservato che « il testo legislativo mira ad adeguare l'assetto dell'Avvocatura dello Stato alla previsione dell'attribuzione del patrocinio delle Regioni a statuto ordinario consentita dall'ultimo comma dell'art. 107 »; e, nella discussione svoltasi il 22 novembre 1978 innanzi alla Camera dei Deputati (I Commissione in sede legislativa), il relatore Caruso ha precisato che « mentre in base all'art. 107 le Regioni a statuto ordinario possono avvalersi dell'ausilio dell'Avvocatura dello Stato, la legge n. 103 prevede un'opportuna regolamentazione del rapporto tra le Regioni e l'Avvocatura dello Stato » e che « con la procedura ex art. 10 i rapporti tra Regioni e Avvocatura assumono un carattere di organicità, in quanto la difesa in giudizio delle Regioni a statuto ordinario non è più una difesa eventuale ma diventa un rapporto reciprocamente obbligato ».

Dai lavori preparatori, quindi, non solo non è dato trarre elementi a sostegno della tesi dell'abrogazione implicita dell'art. 107 ad opera della legge n. 103 del 1979, ma — sottolineandosi in essi l'intenzione di integrare con un'opportuna regolamentazione i rapporti tra l'Avvocatura e le

Regioni nel caso particolare dell'adozione della delibera di cui al primo comma dell'art. 10 — si possono ricavare validi elementi in favore della soluzione contraria, e cioè della sopravvivenza dell'art. 107 fino all'adozione da parte delle Regioni a statuto ordinario della delibera di cui all'art. 10.

Pertanto — dovendo escludersi l'abrogazione tacita dell'art. 107 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 da parte dell'art. 10 della legge 3 aprile 1979 n. 103, non ricorrendo fra tali disposizioni normative alcuna ragione di incompatibilità, e persistendo, nella ipotesi di specie, lo *jus postulandi* dell'Avvocatura dello Stato ex art. 107, non avendo la Regione Lombardia provveduto alla delibera prevista dall'art. 10 — il profilo d'inammissibilità del ricorso, delineato sub *a*), deve ritenersi privo di fondamento.

Va, quindi, presa in esame la seconda eccezione di inammissibilità prospettata sub *b*) dal resistente, secondo cui il ricorso « in difetto di specifica delibera e di connessa procura speciale di conferimento dell'incarico all'Avvocatura » sarebbe inammissibile per « mancanza di mandato ».

Anche tale profilo di inammissibilità del ricorso è infondato.

Va, innanzi tutto, osservato come, secondo la giurisprudenza della Corte Suprema (cfr. sent., Sez. Un., 24 febbraio 1975 n. 700), per il testuale disposto dell'art. 45 del t.u. n. 1611 del 1933, anche per le amministrazioni e gli enti pubblici autorizzati per legge ad avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato trova applicazione la norma del secondo comma dell'art. 1 dello stesso testo unico, in forza della quale gli avvocati dello Stato esercitano le loro funzioni innanzi a tutte le giurisdizioni ed in qualunque sede, senza aver bisogno di mandato, neppure nei casi nei quali le norme ordinarie richiedano il mandato speciale, bastando che consti la loro qualità.

Poiché alla deliberazione, mediante la quale gli enti pubblici non statali decidono di affidare all'Avvocatura dello Stato il detto incarico, non può assegnarsi che valore di atto interno, esimente dalla esteriorizzazione mediante conferimento di un formale mandato, deve escludersi che la contestazione dell'esistenza del mandato per mancanza di una specifica deliberazione sia consentita ai terzi, in quanto l'art. 45, per il richiamo (in esso contenuto) all'art. 1, secondo comma, del citato testo unico, esclude che l'Avvocatura dello Stato abbia bisogno di mandato.

E ciò anche nell'ipotesi in cui il patrocinio delle Regioni a statuto ordinario sia assunto dall'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 107 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Comunque, nell'ipotesi di specie — poiché le delibere della Giunta Regionale della Regione Lombardia, organo esecutivo della Regione (articolo 121, terzo comma, Cost.), cui per l'art. 31, quarto comma, della legge 10 febbraio 1953 n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali) e per l'art. 21, secondo comma, n. 8, dello Statuto della Regione Lombardia, spetta di deliberare in materia di liti attive e passive (oltre

che in materia di rinuncia e transazioni), rispettivamente prese in data 20 novembre 1979 e 26 giugno 1980 e tese ad affidare il patrocinio all'Avvocatura dello Stato, sono state depositate sia nel giudizio introdotto innanzi al Tribunale amministrativo della Lombardia (Sezione distaccata di Brescia) che nella fase processuale promossa con il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione — l'eccezione di inammissibilità avanzata dal resistente sub *b*) deve considerarsi priva di giuridico fondamento.

Va, infine, esaminato il profilo di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad alcune delle parti del giudizio di merito, e cioè all'Assessorato per l'Agricoltura della Regione Lombardia ed all'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Bergamo.

Pure tale eccezione di inammissibilità, delineata sub *c*) dal resistente, risulta infondata.

Invero, in virtù dell'art. 11, comma primo, lett. *b*), del d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) — il quale dispone che « sono trasferiti alle Regioni a statuto ordinario, nel cui territorio hanno sede, taluni uffici periferici del Ministero dell'Agricoltura, fra cui gli Ispettorati provinciali dell'Agricoltura » — l'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Bergamo, entrando a far parte dell'apparato organizzatorio regionale, è divenuto organo della Regione Lombardia.

Poiché anche l'Assessorato per l'Agricoltura della Regione Lombardia non può non considerarsi organo dell'Amministrazione Regionale, deve ritenersi che il ricorso proposto nell'interesse di quest'ultimo, ossia dell'unico soggetto processuale parte nel processo di merito, essendo riferibile anche ai suoi organi, sia stato ritualmente proposto, non occorrendo la notifica a questi ultimi, non integrando gli stessi entità soggettive distinte dall'ente cui sono legati da rapporto organizzatorio, e dotate di una propria, autonoma sfera di interessi.

Tutti i profili di inammissibilità del ricorso prospettati dal resistente sono, quindi, privi di fondamento.

Può, ora, passarsi all'esame della questione di giurisdizione, proposta dalla ricorrente.

Con l'unico motivo, la Regione Lombardia sostiene che la controversia, promossa al fine di godere delle agevolazioni tributarie, concesse dalla legge 6 agosto 1954 n. 604 in ordine agli « atti di compravendita posti in essere per la formazione e per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina » (quando « l'acquirente sia persona che dedica abitualmente la propria attività manuale alla lavorazione della terra » e ricorrano le altre condizioni richieste dall'art. 2 della citata legge), attraverso la caducazione, da parte del Tribunale amministrativo regionale, del certificato negativo dell'Ispettorato provinciale agrario circa la sussistenza

della qualità di coltivatore diretto, rientri nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto — essendo il cennato certificato «privo di autonomia rispetto all'imposizione tributaria» e «non integrando lo stesso un provvedimento discrezionale ed autoritativo» — il detto certificato non sarebbe autonomamente impugnabile innanzi al giudice amministrativo e competente a conoscere della lesione del diritto soggettivo del contribuente, conseguente all'illegittimità del certificato negativo, sarebbe il giudice ordinario (giudice tributario specializzato).

Secondo la tesi del resistente, invece — essendo «il provvedimento — certificato dell'ispettorato agrario» un atto autonomo del tutto distinto dall'imposizione tributaria e, se negativo, lesivo della sfera giuridica del coltivatore diretto, e potendo l'imposizione tributaria in misura ridotta avvenire soltanto a seguito della rimozione e sostituzione di esso — competente a conoscere dell'illegittimità di detto atto sarebbe il giudice amministrativo (e non quello ordinario).

Fra le due contrapposte opinioni, queste Sezioni Unite ritengono che meriti consenso la tesi sostenuta dall'Amministrazione Regionale, sul duplice rilievo che l'atto di accertamento amministrativo previsto dall'art. 3 della legge 6 agosto 1954 n. 604, non assumendo carattere di autonomia rispetto al rapporto tributario ed essendo lesivo esclusivamente del diritto soggettivo del contribuente a corrispondere il tributo nei limiti di legge, possa essere assoggettato a sindacato giurisdizionale soltanto contemporaneamente alla cognizione giudiziaria del rapporto d'imposta e che — traendo origine il contenuto del cennato atto di accertamento dalla legge e non da una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione — nell'ipotesi di specie, non ricorra una posizione giuridica di interesse legittimo, donde l'esclusione della sfera giurisdizionale del giudice amministrativo.

In ordine alla prima riflessione, al fine di accertare se, nella fattispecie tributaria considerata, sia possibile isolare l'accertamento amministrativo dal rapporto d'imposta, e cioè se, nell'ipotesi di specie, venga in discussione un unico aspetto o momento di una medesima situazione giuridica, con conseguente unica tutela giurisdizionale, ovvero si tratti di una duplice lesione di distinte situazioni giuridiche, con attribuzione di una doppia tutela giurisdizionale, occorre muovere dalla disciplina normativa predisposta dalla legge 6 agosto 1954 n. 604 in tema di agevolazioni tributarie a favore della piccola proprietà contadina. La citata legge n. 604 del 1954 — dopo avere precisato nello art. 1 il contenuto dei benefici fiscali da essa previsti (disponendo che sono esenti dall'imposta di bollo e soggetti alla normale imposta di registro ridotta ad un decimo ed all'imposta ipotecaria nella misura di lire 500 gli atti, fra cui quelli di compravendita, posti in essere per la formazione o per l'arrotondamento della piccola proprietà contadina) — ha fissato, nell'art. 2, i requisiti richiesti per l'applicazione delle dette agevolazioni (prescrivendo che

queste sono attribuibili quando l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta sia persona che dedica abitualmente la propria attività manuale alla coltivazione della terra; il fondo venduto, permutato o concesso in enfiteusi sia idoneo alla formazione o all'arrotondamento della piccola proprietà contadina; e l'acquirente, il permutante o l'enfiteuta, nel biennio precedente all'atto di acquisto o della concessione in enfiteusi, non abbia venduto ad altri fondi rustici), ha stabilito, nell'art. 3, che « per conseguire le cennate agevolazioni tributarie, l'acquirente, i permutanti e l'enfiteuta debbono produrre, al momento della registrazione, insieme all'atto, lo stato di famiglia e un certificato dell'Ispettorato provinciale agrario competente per territorio, attestante la sussistenza dei requisiti su indicati »; ed ha disposto, nell'art. 4, che, « in luogo di detto certificato, può essere prodotta una attestazione provvisoria dell'Ispettorato medesimo da cui risulti che sono in corso gli accertamenti per il rilascio », e che, « in tal caso, le agevolazioni tributarie sono concesse al momento della registrazione, ma entro un anno da tale formalità l'interessato deve presentare all'ufficio del Registro il certificato definitivo, attestante che i requisiti richiesti sussistevano fin dal momento della stipula dell'atto ».

In base a tali dati di diritto positivo, il resistente — avvalendosi, nella ipotesi di specie, della facoltà attribuitagli dall'art. 4 — ha prodotto, al momento della registrazione, l'attestazione provvisoria dell'Ispettorato, ma non è stato in condizione di presentare entro l'anno successivo il certificato definitivo (positivo), non essendo stata riscontrata la sussistenza della qualità di coltivatore diretto dell'acquirente del fondo.

Questo, per ottenere la rimozione e la sostituzione dell'atto di accertamento negativo a lui sfavorevole, ha adito il giudice amministrativo, perché, — riconosciuta l'illegittimità dell'atto certificativo — fosse emessa una nuova certificazione di segno contrario a quella originaria.

Al fine della delineazione dei limiti della giurisdizione nell'ipotesi contemplata, l'indagine va portata sulla complessa fattispecie sostanziale, oggetto di dibattito giudiziale.

Il problema che, quindi, si pone è se, quando ricorra un rapporto tributario relativo a presupposti d'imposta *ex lege* definiti, la eventuale illegittimità di un atto amministrativo di « certazione » che incida su tale rapporto concreto determini o no la lesione del diritto soggettivo del contribuente e sia o no deducibile soltanto davanti al giudice ordinario (giudice tributario specializzato).

Queste Sezioni Unite ritengono che al quesito proposto debba darsi risposta positiva.

Invero — qualora si disputi intorno ad un concreto rapporto tributario, insorto a seguito della stipulazione e registrazione di un atto di compravendita di un fondo rustico, e sia demandato all'autorità amministrativa (oggi regionale) di procedere, senza alcuna valutazione discrezionale, all'accertamento dei presupposti obiettivi tassativamente prescrit-

ti dalla legge per l'attribuzione delle agevolazioni — in ordine all'eventuale illegittimità dell'atto di accertamento non può ipotizzarsi, stante la mancanza di autonomia di esso, altra lesione che quella del diritto soggettivo del contribuente a corrispondere il tributo nella misura ridotta.

Per modo che — disputandosi esclusivamente sulla misura dell'imposta dovuta — deve escludersi la configurabilità di una pluralità di posizioni giuridiche tutelate, non potendo individuarsi, oltre il diritto di non pagare più del dovuto per legge, altro interesse giuridico del contribuente.

E ciò in quanto — traendo origine la posizione di coltivatore diretto dalla legge e non da una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione e non sussistendo alcun potere dell'Amministrazione di incidere discrezionalmente sulla sfera soggettiva del privato, comprimendone il diritto (con valutazione del pubblico interesse) — la posizione giuridica del contribuente correlata all'atto accertativo non può configurarsi in termini di interesse legittimo, e non è, quindi, tutelabile innanzi al giudice amministrativo.

Soltanto se l'attività amministrativa si estrinsecasse in un provvedimento discrezionale ed autoritativo, la tutela della sfera giuridica del singolo potrebbe essere condizionata alla preventiva rimozione del provvedimento stesso.

Ma — poiché, nell'ipotesi di specie, la attività amministrativa è priva di qualunque elemento di discrezionalità (anche se possono ricorrere margini di apprezzamento puramente tecnico) e non si configura in termini di provvedimenti autoritativi, ma di semplici accertamenti di dati obiettivi — deve ritenersi che, non ricorrendo situazioni giuridiche di interessi legittimi, competente a conoscere della vicenda giudiziaria in cui si disputi intorno all'entità del debito d'imposta (in base all'accertamento della sussistenza o no dei suoi presupposti) sia il giudice ordinario.

E ciò perché il contribuente, pur denunciando pretesi vizi dell'accertamento amministrativo e chiedendone l'annullamento, null'altro deduce se non la lesione del proprio diritto soggettivo alla legalità dell'imposizione e non intende conseguire altro risultato che quello di sottrarsi al pagamento dell'imposta nella misura ordinaria.

Pertanto, soltanto innanzi al giudice ordinario, competente a conoscere dei diritti soggettivi, possono dedursi i motivi di illegittimità dell'accertamento amministrativo, facendo valere, mediante appropriate allegazioni probatorie, una diversa realtà fattuale.

Onde, una volta dimostrata, da parte del contribuente, la rispondenza alla realtà storica delle proprie deduzioni, il giudice ordinario ben potrà pronunciarsi, in base alle prove addotte, sulla sussistenza (o no) del diritto del contribuente a godere dell'agevolazione tributaria.

E tale linea è in conformità del pensiero della dottrina tradizionale più autorevole, la quale sostiene che « il giudice ordinario, per gli atti di



certezza di cui conosce, ha, in deroga ai principi della legge del 1865, giurisdizione piena ».

Né, infine, per il consolidato orientamento della giurisprudenza della Corte Suprema e del Consiglio di Stato, è consentito al contribuente di far valere diritti come interessi.

Per modo che, quando un atto amministrativo violi un diritto soggettivo, il giudice competente è quello ordinario, anche se l'atto, oltre a ledere il diritto soggettivo perfetto, violi norme o direttive tese a tutelare il pubblico interesse.

Invero, la possibilità di una doppia tutela può essere ammessa, non nel senso propugnato dalla dottrina ormai definitivamente ripudiata, ma soltanto nel senso (non ricorrente nel caso di specie) di autonoma tutela di distinte posizioni giuridiche soggettive.

In conclusione, deve affermarsi che la competenza giurisdizionale a conoscere della controversia oggetto di esame spetta al giudice ordinario (e non a quello amministrativo).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 aprile 1982, n. 2340 - Pres. Brancaccio-Maltese - P.M. Zema - Soc. Domiziana (avv. Giorgianni) c. Scalfati ed altri (avv. Fappalari) e Ministero delle Finanze (avv. Stato Del Greco).**

**Procedimento civile - Foro dello Stato - Chiamata in giudizio iussu iudicis e chiamata in garanzia - Equiparabilità agli effetti dell'art. 6 della legge n. 1611 del 1933 - Costituzione della p.a. senza sollevare eccezioni - Equivalenza con l'intervento volontario.**

**Procedimento civile - Regolamento di confini - Azione di accertamento della proprietà della cosa principale - Pregiudizialità - Esclusione.**

*La chiamata in giudizio iussu iudicis per comunanza di causa regolata dall'art. 107 cod. proc. civ. è equiparabile alla chiamata in garanzia regolata dall'art. 106 (seconda parte) cod. proc. civ., e ciò agli effetti dell'art. 6 della legge n. 1611 del 1933 sul foro dello Stato; e se la p.a., chiamata per qualsiasi motivo in giudizio o da chiunque sollecitato si presenti senza sollevare eccezioni, la sua costituzione equivale, agli effetti del cit. art. 6, a intervento volontario, e quindi rimane ferma la competenza territoriale ordinaria (1).*

*La domanda di regolamento di confini non si pone in alcun rapporto di connessione o di pregiudizialità con l'accertamento del diritto di proprietà della cosa principale (2).*

---

(1-2) Sulla prima massima cfr. Cass. 15 aprile 1976, n. 1352 e 8 maggio 1976, n. 1922; più specificamente cfr. anche Cass. 28 maggio 1952, n. 1506. Sulla seconda massima cfr. Cass. 16 dicembre 1968, n. 3989.

Ritiene, invero, questa Corte che la chiamata in giudizio « iussu iudicis » per comunanza di causa ai sensi dell'art. 107 cod. proc. civ. sia equiparabile, agli effetti dell'art. 6 legge n. 1611 del 1933, alla chiamata in garanzia, regolata dall'art. 106, II p., cod. proc. civ. L'esegesi di quest'ultima norma ne offre una esauriente dimostrazione.

Basta considerare che la chiamata in garanzia instaura, nell'ambito del rapporto principale, una causa comune col chiamato. Essa ha per fine immediato — com'è precipua caratteristica dell'intervento coatto — l'estensione al terzo degli effetti della pronuncia. Sotto questo profilo, si differenzia dalla chiamata in giudizio per comunanza di causa — a istanza di parte o d'ufficio (art. 106 p.p. e 107 c.p.c.) — solo perché il garantito esercita o può esercitare nei confronti del terzo anche l'azione di regresso. Ma tende al medesimo scopo immediato di estendere al terzo gli effetti della pronuncia nella causa principale. Tale finalità è realizzabile, di norma, con la chiamata in giudizio « ad adiuvandum », che rappresenta una forma di intervento coatto, diretta a consentire al terzo, titolare di un rapporto giuridico dipendente, necessariamente condizionato all'esito della decisione, di esercitare in giudizio le proprie difese, e nel contempo, a precludergli in futuro l'opposizione revocatoria, altrimenti da lui proponibile per dirimere l'efficacia riflessa del giudicato.

Proprio secondo i moduli di una chiamata in giudizio « ad adiuvandum » opera — come recenti studi hanno chiarito — la chiamata in garanzia, al fine di assicurare al garantito l'assistenza in giudizio del garante, salvo l'ulteriore specifico effetto dell'estromissione del garantito, con esonero dagli obblighi di parte (art. 108 cod. proc. civ.). Mentre, contenuto eventuale e facoltativo della chiamata in garanzia è l'azione di regresso, ad essa non necessariamente conseguenziale, anzi, estranea per tradizione storica e gradualmente introdotta nel contesto normativo della causa principale solo con l'evolversi e l'affinarsi delle tecniche procedurali.

La distinzione fra questi due momenti — essenziale e accidentale — della chiamata in garanzia dimostra che, mentre l'attore rimane estraneo alla causa eventuale e accessoria fra il garantito e il garante, quest'ultimo assume la veste di parte nel procedimento principale, come, nell'intervento coatto, il terzo, altrimenti soggetto — se titolare di una posizione giuridica subordinata al diritto controverso — ai soli effetti riflessi del giudicato. Sotto questo profilo, pertanto, venendo ad assumere il garante, come il chiamato in giudizio, posizione di parte nella causa principale (e potendo divenire, con la estromissione, sostituto processuale del garantito) l'intervento per iniziativa d'ufficio o su istanza di uno dei contendenti è giuridicamente equiparabile alla chiamata in garanzia, agli effetti dell'art. 6 della legge speciale sopracitata.

Ne consegue che se, nella potenziale soggezione della p.a. ad un'azione di regresso per effetto della chiamata in garanzia, l'art. 6 esige una esplicita sua richiesta affinché la controversia sia trattata davanti al foro

erariale, a parità di ragione (se non a più forte ragione) la stessa richiesta deve ritenersi necessaria per discutere davanti al foro erariale di una causa comune, cui l'amministrazione partecipi per iniziativa di parte o perché il giudice ritenga, d'ufficio, opportuna la sua presenza, con riferimento alla sua posizione giuridica, comunque connessa al rapporto principale, che virtualmente l'abiliterebbe in futuro all'opposizione (principale o revocatoria) di terzo.

In realtà, secondo la *ratio* dell'art. 6, né l'iniziativa del giudice né quella di parte, nella chiamata in giudizio per comunanza di causa, assume rilevanza giuridica diversa dalla iniziativa del garante nella chiamata del garantito. Sarebbe, invero, piuttosto singolare che l'ufficio chiamasse in giudizio la p.a., nel presupposto della comunanza di causa, allo scopo ed al sicuro effetto di spogliarsi della competenza.

Semplicemente, se la p.a., chiamata, per qualsiasi motivo, in giudizio, e da chiunque sollecitata, si presenti senza sollevare eccezioni, la sua costituzione equivale, agli effetti della legge speciale, a un intervento volontario, e quindi rimane ferma la competenza territoriale ordinaria (art. 7 legge citata). Se non si costituisce e ne viene dichiarata la contumacia, la soluzione non muta, perché, *in omittendo*, la p.a. esercita negativamente la *exceptio*. Onde la norma dell'art. 7 trova applicazione sia quando il chiamato in garanzia non formuli alcuna richiesta sia quando l'interveniente coatto accetti la lite (v. sent. Cass. 28 maggio 1952, n. 1506).

E poiché la soluzione deve essere unitaria, affermare la competenza territoriale ordinaria in mancanza di una richiesta della p.a., chiamata *iussu iudicis* o su istanza di parte, è coerente con l'indirizzo giurisprudenziale che riconosce la competenza del foro erariale nell'ipotesi inversa, in cui tale richiesta sussista (Cass., 15 aprile 1976, n. 1352; 8 maggio 1976, n. 1922).

È opportuno, infine, precisare che secondo l'interpretazione dei giudici di primo grado la chiamata in giudizio del Demanio, disposta dal giudice istruttore (a parte l'erronea indicazione del Demanio - Ministero delle Finanze, anziché del Ministero della Marina Mercantile - Direzione generale del Demanio militare, e del Ministero dell'Agricoltura e Foreste - Direzione generale delle Acque) si sarebbe, in realtà, risolta in una *denunciatio litis*, per cui il Tribunale ritenne correttamente citato dall'attore il Demanio - Ministro delle Finanze con un semplice invito a intervenire, ove lo avesse creduto, e l'eventuale intervento della p.a. avrebbe avuto carattere volontario, senza importare conseguenza alcuna sulla competenza territoriale. Sotto ogni aspetto, pertanto, si deve ritenere inapplicabile la disposizione dell'art. 25 cod. proc. civ. sulla competenza esclusiva del foro erariale a conoscere della controversia; e, sottraendosi la decisione della Corte d'Appello a questa prima censura della ricorrente, il motivo d'impugnazione si rivela infondato e deve essere disatteso.

Col secondo motivo la Società ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 28, lett. b) c. nav., 100 e 295 cod. proc. civ., nonché del principio di esecutorietà degli atti amministrativi e il vizio di omesso esame di un punto decisivo della controversia.

Sostiene che, essendo stato incluso il fondo « Lago di Paola » tra i beni del Demanio marittimo con decreto immediatamente esecutivo, erroneamente la corte avrebbe riconosciuto la legittimazione attiva degli Scalfati per il solo fatto di essersi attribuiti la proprietà dei terreni circostanti il lago, da considerare semplici accessori del fondo, come tali non utilmente rivendicabili senza il preventivo accertamento del diritto di proprietà della cosa principale.

Quanto meno, sarebbe stato necessario sospendere il giudizio fino alla definizione della controversia sorta in seguito all'impugnazione del detto decreto.

Analoghe considerazioni la ricorrente svolge intorno alla legittimazione passiva di enti e persone fisiche convenuti dagli Scalfati, il cui riconoscimento sarebbe subordinato all'esito dei giudizi in corso sull'appartenenza dei terreni circostanti il lago.

Infine, la Corte avrebbe omesso il necessario esame della pendenza di un altro procedimento davanti al Commissario per gli usi civici.

Il motivo è infondato.

Esattamente, invero, la Corte d'Appello ha osservato che la domanda di regolamento di confini non si pone in alcun rapporto di connessione o di pregiudizialità con le pretese fatte valere negli altri procedimenti in corso tra gli Scalfati e i Ministeri della Marina Mercantile e delle Finanze circa la proprietà del lago. Onde la richiesta della p.a. diretta ad accertare l'appartenenza al Demanio del lago di Paola non può subire alcun pregiudizio dalla decisione *inter alios* della presente controversia, avente ad oggetto la delimitazione dei confini tra il fondo stesso e i terreni circostanti.

Già con sentenza 20 febbraio-27 maggio 1964 le Sezioni Unite, nel respingere l'istanza di regolamento preventivo di giurisdizione proposta dalla soc. Domiziana, si erano espresse incidentalmente in tal senso; e correttamente, nell'alveo di tale giudizio, il Tribunale e la Corte d'Appello hanno ritenuto che non si condizionino reciprocamente le cause riflettenti un conflitto tra fondi, regolate da principi processuali diversi anche in relazione alla prova della legittimazione attiva, che, agli effetti dell'art. 950 cod. civ., non richiede la rigorosa dimostrazione dell'art. 948, cod. civ. (Cass., 16 dicembre 1968, n. 3989): prova ritenuta sussistente dai giudici di merito con motivazione immune da vizi logici e contraddizioni.

Pertanto, anche sotto questo profilo la sentenza impugnata si sottrae alla censura della Società Domiziana e il ricorso, rivelandosi in ogni sua parte infondato, deve essere disatteso.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 giugno 1982, n. 3474 - Pres. Marchetti - Rel. Vela - P.M. Fabi - Regione Veneto (Avv. Stato Cosentino) c. Corte (avv. Bonino) e Unità Sanitaria Locale (n.c.).

**Giurisdizione civile - Regolamento preventivo - Proposizione da parte del convenuto che si ritiene estraneo alla lite - Ammissibilità.**

**Giurisdizione civile - Sanità - Servizio sanitario nazionale - Ambulatori e strutture convenzionati - Rapporti - Posizioni di interesse legittimo - Lesione - Giurisdizione amministrativa.**

*Il convenuto, come tale, ha interesse a contestare la giurisdizione del giudice innanzi al quale deve comparire, anche se ritenga di essere estraneo alla lite, poiché qualunque pronuncia che quel giudice possa emettere, compresa quella sulla legittimazione, costituisce esercizio di potere giurisdizionale, e quindi ne presuppone l'esistenza in capo al suo autore (1).*

*In base alla legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978 n. 833) sono le unità sanitarie locali che provvedono, di norma, ad erogare le prestazioni di prevenzioni, di cura e di riabilitazione, assicurando a tutti i cittadini i livelli di prestazioni sanitarie, nei limiti oggettivi della loro organizzazione e in tal senso svolgono un ruolo primario, e sono legittimate ad autorizzare i titolari di ambulatori e strutture convenzionate ad effettuare le prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio, per le quali, nel termine di tre giorni, le unità locali non siano in grado di soddisfare le richieste, con la conseguenza che i titolari di dette strutture convenzionate non hanno, nell'esercizio delle loro prestazioni, quella indipendenza funzionale che è tipica del diritto soggettivo, bensì sono portatrici di interessi legittimi (al corretto esercizio del potere autorizzatorio), la cui tutela è affidata al giudice amministrativo (2).*

Occorre anzitutto verificare se il ricorso sia ammissibile, avendo il resistente eccepito che la Regione Veneto non ha interesse a proporlo (art. 100 cod. proc. civ), in quanto ha addotto nel giudizio di merito di non essere legittimata a resistere all'azione ed esso attore, lungi dal contrastare tale assunto, si è rimesso alla decisione del Pretore « circa la richiesta di estromissione ».

Il ricorso è ammissibile.

Intanto, lo stesso ricorrente informa, con la memoria, che il Pretore ha provveduto in via d'urgenza sul merito, ad onta del regolamento

---

(1-2) Sentenza di particolare interesse che individua i rapporti tra le unità sanitarie locali e le strutture convenzionate, la cui attività, di volta in volta, è autorizzata dalle prime, mentre solo la scelta del medico di fiducia (e del luogo di cura) è libera per l'utente.

di giurisdizione, senza estromettere la Regione. In secondo luogo, e più in generale, deve rilevarsi che il convenuto ha, per il solo fatto di essere tale, interesse a contestare la giurisdizione del giudice innanzi al quale deve comparire, anche se ritenga di essere estraneo alla lite, poiché qualunque pronuncia quel giudice possa emettere, compresa quella sulla legittimazione delle parti alla causa, costituisce esercizio di potere giurisdizionale e quindi ne presuppone l'esistenza in capo al suo autore. Perciò l'art. 41, primo comma, cod. proc. civ., attribuisce a « ciascuna parte » la facoltà di provocare l'incidente di giurisdizione e non pone altra condizione all'infuori della mancanza di una decisione di merito di primo grado.

È dunque consentito l'esame dell'istanza di regolamento, con la quale la Regione Veneto sostiene che la domanda del dr. Costa non riguarda assolutamente il diritto soggettivo dell'individuo alla tutela della salute ed alla scelta delle strutture sanitarie atte a realizzarlo, ma involge modalità di organizzazione del servizio pubblico di assistenza sanitaria della generalità dei cittadini e quindi materia nella quale non soltanto costoro, ma anche ed a maggior ragione i sanitari convenzionati con le amministrazioni non possono far valere altro che interessi legittimi — tutelabili dal giudice amministrativo — o addirittura semplici — sforiniti di ogni tutela, — essendo in essa predominante la presenza di potestà pubbliche, da esercitare per il bene della collettività piuttosto che dei singoli. Ancor più evidente, prosegue la Regione, è la carenza di giurisdizione del giudice ordinario rispetto alla domanda di provvedimento urgente, formulata dall'attore a norma dell'art. 700 cod. proc. civ., poiché mentre il Pretore non potrebbe mai imporre ad organi pubblici l'adozione di determinati comportamenti, l'ordinamento consente al titolare di un interesse legittimo di chiedere al giudice amministrativo la sospensione del provvedimento da lui reputato illegittimo.

Il ricorso pone una questione risolta recentemente in sede legislativa mediante il d.l. 26 novembre 1981 n. 678, convertito in legge — previa una modificazione di forma non essenziale, per quanto interessa — con legge 26 gennaio 1982 n. 12, il cui art. 3 ha sostituito il sesto e settimo comma dell'art. 25 legge 23 dicembre 1978 n. 833, con prescrizioni che recepiscono, ulteriormente puntualizzandola, la disciplina contenuta nell'art. 3 del già citato accordo del 22 febbraio 1980, reso esecutivo con d.P.R. 16 maggio 1980.

Esse infatti precisano, fra l'altro: « Le prestazioni medico-specialistiche, ivi comprese quelle di diagnostica strumentale e di laboratorio, sono fornite, di norma, presso gli ambulatori e presidi delle unità sanitarie locali di cui l'utente fa parte... Le stesse prestazioni possono essere fornite da gabinetti specialistici, da ambulatori e strutture convenzionati per le prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio per le quali, nel termine di tre giorni, le strutture pubbliche non siano in grado

di soddisfare le richieste di accesso alle prestazioni stesse. In tal caso l'unità sanitaria locale rilascia immediatamente l'autorizzazione con apposita annotazione sulla richiesta stessa. Nei casi di richiesta urgente motivata... il mancato immediato soddisfacimento della richiesta presso le strutture di cui al sesto comma equivale ad autorizzazione ad accedere agli ambulatori e strutture convenzionati. In tal caso l'unità sanitaria locale appone sulla richiesta la relativa annotazione. Le unità sanitarie locali attuano misure idonee a garantire che le prestazioni urgenti siano erogate con priorità nell'ambito delle loro strutture ».

Queste disposizioni non hanno modificato, ma soltanto interpretato ed integrato la precedente disciplina. Quindi sono applicabili anche al caso in esame.

Per rendersene conto, occorre considerare che il diritto di « libera scelta del medico e del luogo di cura », « assicurato » dall'art. 19, secondo comma, della legge 23 dicembre 1978 n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, non ha quel carattere assoluto e quell'estensione che gli attribuisce il resistente, nell'intento di derivarne una propria posizione di pari consistenza. Esso appare, invece, condizionato, nella stessa legge, dall'altro e più vasto principio che, riservata « allo Stato, alle Regioni e agli altri enti territoriali », l'attuazione del servizio sanitario (art. 1, terzo comma), assegna alle unità sanitarie locali, che dei comuni e delle comunità montane sono organi, un ruolo primario nel rendere tale servizio concretamente operante in ogni parte della Nazione (artt. 10 e 14).

Già non è senza significato che l'art. 19 rechi, nel primo comma, l'affermazione che sono le unità sanitarie locali quelle che « provvedono ad erogare le prestazioni di prevenzione, di cura, di riabilitazione e di medicina legale, assicurando a tutta la popolazione i livelli di prestazioni sanitarie stabiliti ai sensi del secondo comma dell'art. 3 » (ossia: tutta l'assistenza sanitaria, ma nella misura predeterminata con l'apposita legge di approvazione del piano sanitario nazionale); e che proprio nel secondo comma faccia seguire, alla proclamazione di quel principio, l'avvertenza che esso vale « nei limiti oggettivi dell'organizzazione dei servizi sanitari ».

Ancor più specificamente, comunque, la scelta del medico e del luogo di cura appare circoscritta dall'art. 25 (testo originario).

Se, infatti, si riflette sulla formulazione dell'intero articolo, si nota che all'indicazione delle prestazioni curative erogabili dal servizio (assistenza medico-generica, specialistica, infermieristica, ospedaliera e farmaceutica) segue la previsione della scelta del solo « medico di fiducia », con riferimento (esclusivo anch'esso) all'esistenza generica e pediatrica e con il chiarimento — implicante perfetta equiparazione fra medici pubblici e privati — che questa « è prestata dal personale dipendente o convenzionato del servizio sanitario nazionale ». Le disposizioni relative alle rimanenti forme di assistenza, invece, distinguono fra persone e sedi che

le rendono « di norma » e altre persone e sedi che pure possono effettuare.

In particolare, con riguardo alle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio (che è il settore nel quale opera il dr. Costa), il sesto comma dispose che esse « sono fornite, di norma, presso le strutture delle unità sanitarie locali di cui l'utente fa parte, o presso le strutture convenzionate ai sensi della presente legge, o presso gli ospedali pubblici e gli istituti convenzionati nel territorio, purché tali presidi corrispondano « a requisiti di strutturazione, dotazione strumentale e qualificazione funzionale del personale, aventi caratteristiche uniformi per tutto il territorio nazionale, secondo uno schema tipo ».

Questo essendo il testo delle norme, se ne deve dedurre che già nel disegno iniziale della legge l'unità sanitaria locale venne preferita alle strutture convenzionate.

Né è possibile seguire il resistente, il quale senza avvedersi della predetta locuzione avverbiale, desume invece dalla proposizione « o », posta fra le successive frasi del periodo, una situazione di parità fra tutte le strutture che vi sono menzionate: tale interpretazione contrasta col « senso fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse » e con l'intenzione del legislatore (art. 12, primo comma, disp. prelimin. legge in generale).

La lettera della disposizione impone di considerare che la locuzione esiste ed è collocata fra due virgole immediatamente prima della menzione delle unità sanitarie locali, quindi con evidente ed esclusivo riferimento ad esse.

Il senso logico risulta chiaro dal rilievo che se, fra varie possibilità prese in considerazione, è stata assegnata ad una sola il valore di « norma », significa che la si è posta come regola da seguire a preferenza delle altre: conseguentemente, la particella « o » non può designare parità, almeno fra la prima e le successive ipotesi, ma alternività, che a sua volta in tanto può risolversi in quelle non repute normali, in quanto esse e non la prima si appalesino, in concreto, capaci di essere realizzate. Aggiungasi che la differente impostazione delle regole concernenti, rispettivamente, il medico generico ed il pediatra, da un lato, e gli altri sanitari e presidi, dall'altro, ha una sua profonda ragion d'essere nel diverso carattere dei rapporti in cui l'individuo viene a trovarsi con gli uni e con gli altri.

Il rapporto con il medico generico e col pediatra si instaura essenzialmente su basi soggettive, ossia sulla fiducia del paziente e sulla peculiare conoscenza di costui da parte del medico: è dunque comprensibile che il cittadino sia lasciato libero di accedere all'assistenza privata o a quella pubblica. Nel rapporto con specialisti, e più ancora con ospedali e laboratori, emergono, invece, prevalentemente esigenze obiettive, quali sono la competenza dei primi in certe materie e la efficienza dei secondi,



sicché è plausibile che quella libertà sia limitata nel senso che si è detto.

Infine, tutto ciò trova un conclusivo riscontro nell'art. 48, concernente il trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale. Dopo aver prescritto, infatti, che tale trattamento sia stabilito in modo uniforme sull'intero territorio nazionale da convenzioni triennali, rese esecutive con decreto presidenziale e stipulate tra Governo, Regioni, associazioni dei comuni italiani ed organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria, l'articolo enuncia un complesso di regole generali sui rapporti fra quel personale e gli utenti del servizio, dalle quali traspare manifestamente la cura di riservare esclusivamente ai medici generici ed ai pediatri l'attributo di sanitari « di libera scelta » e di garantire quest'ultima all'utente solo con riferimento ad essi (cfr. numeri 1, 5 e 17 del terzo comma).

Certamente la legge non detta indicazioni sugli strumenti giuridici utilizzabili per coordinare l'opera delle strutture pubbliche con quella delle strutture private. Ma la lacuna non rileva ai fini che qui interessano, dal momento che non impedisce di constatare che neppure secondo l'originaria formulazione dell'art. 25 la posizione dei titolari di laboratori di diagnosi rivelava, rispetto alle unità fornite di uguali laboratori, quella indipendenza funzionale che è tipica del diritto soggettivo.

Il diritto soggettivo non tollera condizionamenti o menomazioni ad opera di altri poteri, tanto è vero che qualora ne sia ammessa dalla legge e ne sia stata di fatto attuata la compressione con atto autoritativo, oppure senza di questo non sia esercitabile, lo si considera rispettivamente affievolito o in attesa di espansione e dotato, nell'uno e nell'altro caso, del connotato proprio dell'interesse legittimo. Invece l'instaurazione dei rapporti di prestazione d'opera professionale fra i predetti titolari di laboratori diagnostici e utenti del servizio sanitario fu dalla legge subordinata all'organizzazione che del servizio stesso fosse stata in concreto predisposta dall'amministrazione pubblica.

È allora evidente che le sopra richiamate disposizioni dell'accordo del 1980 e della legge del 1982 (riconoscendo espressamente alle unità sanitarie locali il potere di autorizzazione ed indicandone i presupposti di fatto ed i limiti temporali di esercizio, non hanno « degradato » ad interesse alcun diritto dei titolari di laboratori convenzionati, per cui né l'articolo della convenzione può essere considerato come fonte di una condizione sospensiva potestativa, illegittimamente stipulata in favore dell'unità sanitaria e sottoposta al sindacato del giudice ordinario, né all'articolo della legge può essere ascritta efficacia innovativa e quindi irretroattiva, nella parte che qui interessa.

Giova piuttosto rilevare, per una compiuta ricognizione della fattispecie, che se in base alla legge del 1978 la riserva di intervento della

unità sanitaria è ancorata alla normalità e se la successiva disciplina ha chiarito che questa sussiste laddove l'unità sanitaria sia in grado di provvedere direttamente entro tre giorni, vuol dire che la situazione dei professionisti e dei presidi sanitari convenzionati è tutt'altro che abbandonata all'assoluta discrezione dell'unità sanitaria e quindi non è priva di rilevanza giuridica — come pure sostiene la Regione —. Essa è, al contrario, qualificata dalla presenza di un vero e proprio interesse legittimo al corretto esercizio, da parte della unità sanitaria, del potere autorizzatorio di cui si è detto. Anzi, se si considerano in generale le posizioni emergenti nei rapporti condizionati ad autorizzazione amministrativa ed in particolare le posizioni dei professionisti che sono stati ammessi ad operare nell'ambito del servizio sanitario sulla base di un regime di «convenzionamento», il cui presupposto risiede nella piena collaborazione fra strutture pubbliche e strutture private, si giunge alla conclusione che costoro sono titolari di interessi i quali preludono alla acquisizione di diritti, ovvero di diritti in attesa di espansione, secondo una nomenclatura che si è avuto modo di richiamare.

Ma la tutela di tali interessi è affidata al giudice amministrativo, a norma dell'art. 2, lett. b), n. 3 legge 6 dicembre 1971 n. 1034 e pertanto è a costui, e non già al giudice ordinario, che il dr. Costa avrebbe dovuto rivolgere le sue doglianze sul modo di operare della Regione Veneto e dell'Unità Sanitaria n. 6 dell'Alto Vicentino.

Ogni ulteriore riflesso per quanto attiene ai poteri dell'adito Pretore di provvedere in via d'urgenza, è conseguentemente assorbito, ovvio essendo che il giudice ordinario non può interferire neppure se sollecitato dall'urgenza, in materie che sono sottratte alla sua giurisdizione e che trovano negli strumenti apprestati ad altri giudici la propria idonea tutela.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 28 giugno 1982, n. 3893 - Pres. Mirabelli - Rel. Lo Surdo - P. M. Fabi - Pala ed altri (avv. Bussi) c. I.N.P.S. (avv. Romoli) e Ministero del Bilancio (avv. dello Stato D'Avanzo).**

**Giurisdizione civile - Omissione contributiva - Controversie - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio di ripartizione.**

*Rientrano nella giurisdizione amministrativa le controversie promosse dai dipendenti pubblici che, nel prospettare omissioni contributive chiedono la condanna della p.a. al pagamento dei danni, previo l'accertamento del rapporto di impiego pubblico, oppure il pagamento dell'equivalente dei contributi non versati all'ente assicuratore, dovendosi riconoscere a tale tipo di responsabilità carattere contrattuale in quanto l'obbligo assicurativo si ricollega al rapporto di lavoro (di cui*

*parte in causa sono i soggetti di esso e ne rimane estraneo l'ente assicuratore); rientrano nella giurisdizione ordinaria le pretese formulate dai pubblici dipendenti contro l'ente assicuratore per la corresponsione delle prestazioni assicurative e per il pregiudizio derivante dall'inadempimento di natura previdenziale (1).*

(1) Giurisprudenza ormai pacifica: cfr. Cass. Sez. Un. 24 febbraio 1981, n. 1113, *Foro It. Rep.*, 1981, voce Impiegato dello Stato, n. 1128 e 1129; Cass. Sez. Un. 19 novembre 1979, n. 6021, *ivi*, 1979 voce cit. n. 1318; v. anche Cass., Sez. Un. 10 febbraio 1979, n. 833, *retro*, I, 84.

**CORTE DI APPELLO DI BARI, Sez. I, 30 aprile 1982, n. 284; Pres. Mezzina; Est. Semeraro - Ente di Sviluppo Agricolo in Basilicata (E.S.A.B.) (avv. Stato De Stefano) c. Perciante Vincenzo ed altri.**

**Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Controversie inerenti a pretese indennità miglioratarie - Giurisdizione dell'A.G.O. - Condizioni e limiti.**

**Agricoltura e foreste - Riforma agraria - Assegnazione di terreni - Morte dell'assegnatario e rinuncia degli eredi al subentro - Estinzione del rapporto.**

**Arbitrato - Questioni in tema di potestà decisionale degli arbitri - Rilevabilità di ufficio.**

**Arbitrato - Clausola compromissoria - Sua autonomia e sua estensibilità nei confronti degli eredi della parte contraente - Condizioni.**

**Agricoltura - Riforma agraria - Assegnazione di terreni - Morte dello assegnatario - Oggetto della successione.**

*Ai sensi dell'art. 5 legge 6 dicembre 1971 n. 1034, appartengono alla giurisdizione dell'a.g.o le questioni patrimoniali concernenti indennità e canoni dovuti al privato o all'Ente concedente in virtù di un rapporto di concessione, ivi comprese le controversie inerenti alla pretesa liquidazione di una indennità per le migliorie arretrate ad un terreno assegnato nell'ambito dei programmi di riforma fondiaria, sempre che non siano in discussione le questioni pregiudiziali relative all'esistenza e alla avvenuta cessazione del rapporto, che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo (1).*

**Subingresso nella clausola compromissoria e successione nel rapporto di assegnazione di terreni soggetti alla riforma fondiaria.**

(1) Conformi, Cass., 10 dicembre 1981, n. 6517, e Cass., 14 dicembre 1981, n. 6597, citate in motivazione, nonché Cass., 18 gennaio 1982, n. 289, in *Foro it.*, 1982, I, p. 683 ss.

*In base alla disciplina della riforma agraria, nel caso di morte dell'assegnatario prima del riscatto del fondo a lui assegnato e di rinuncia unilaterale dei suoi eredi al loro diritto a subentrare nell'assegnazione, il rapporto si estingue ipso jure, con effetto dal momento della morte (2).*

*Le questioni inerenti alla potestas decidendi degli arbitri sono rilevabili d'ufficio, perché dirette ad accertare l'esistenza dei presupposti fondamentali del giudizio arbitrale (3).*

*La clausola compromissoria non costituisce un patto accessorio del negozio giuridico sostanziale cui è addetta, bensì una autonoma manifestazione di volontà negoziale ben distinta da quella del contratto stesso ed operante in modo indipendente, con la conseguenza che essa è estensibile ai successori dei contraenti originari, anche se manchi la successione nel rapporto sostanziale predetto, ove trattasi di far valere diritti da esso derivati (4).*

*Prima del riscatto di un terreno assoggettato alla riforma agraria, i soli beni entrati nel patrimonio dell'assegnatario e devoluti in successione nel caso della sua morte, sono costituiti dal diritto di conseguire il rimborso delle annualità versate e l'indennità per i miglioramenti recati al fondo (5).*

1. — Con una prima censura l'E.S.A.B. denuncia la nullità della clausola compromissoria contenuta nell'art. 19 del contratto accessivo alla concessione e la conseguente nullità del lodo, eccedendo sostanzialmente il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e quindi il difetto di competenza degli arbitri sulla domanda proposta dagli eredi dell'assegnatario. Al suddetto fine l'E.S.A.B. deduce che il contratto di vendita dei terreni di riforma fondiaria, nell'ambito delle leggi che regolano la materia, è strettamente dipendente dall'atto di concessione e che le questioni patrimoniali da esso derivanti presuppongono la previa riso-

---

(2) Non constano precedenti specifici. La massima è comunque conforme ai principi, sia che si ritenga che l'estinzione del rapporto avvenga per effetto della sola morte dell'assegnatario, sia che si reputi che l'assegnazione si devolva ai successibili e si estingua in seguito alla loro rinuncia al subentro; in quest'ultimo caso, l'efficacia retroattiva consegue ai principi civilistici sulla rinuncia alla successione. Sul contrasto tra le due ipotesi anzidette, v. *infra*, sub n. 5).

(3) Conformi: Cass., 22 luglio 1976, n. 2896, in *Foro it.*, Rep. 1976, voce *Arbitrato*, col. 149, n. 40; Cass., 23 aprile 1968, n. 1247, *ivi*, 1968, I, p. 1139 ss.; Cass., 22 aprile 1963, n. 1026, in *Giust. civ.*, 1963, I, p. 1560 ss.; *Foro it.*, 1963, I, p. 1959 ss.; *Riv. giur. edilizia*, 1963, p. 963 ss., con nota adesiva di E. FAVARA, *Inesistenza del compromesso ed effetti del procedimento arbitrale*.

(4) La successione automatica nel patto arbitrale è solitamente ammessa in favore di colui che subentri nel rapporto sostanziale cui essa si riferisce, come nell'ipotesi del cessionario del contratto, del sub-concessionario, dell'assicuratore surrogatosi all'assicurato, o del nuovo socio che subentri al vecchio. In tali casi, nella situazione giuridica complessiva oggetto del trasferimento può

luzione delle questioni connesse alla cessazione del rapporto concessorio, ma queste, attenendo all'esplicazione di un potere discrezionale della p.a. relativo a beni pubblici indisponibili, destinati cioè al raggiungimento dei fini propri della riforma fondiaria e agraria, rientrano sicuramente nella competenza del giudice amministrativo, specie dopo l'entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Con altre due censure l'E.S.A.B. denuncia poi la nullità della clausola compromissoria e del lodo, sia deducendo che i diritti nascenti dal rapporto di assegnazione, per loro natura indisponibili, non possono formare oggetto di transazione e non possono quindi dar luogo a controversie compromettibili in arbitri, ai sensi degli artt. 1966 c.c. e 806 c.p.c., sia sostenendo che il contratto sottostante al rapporto di assegnazione deve ritenersi compreso fra i contratti agrari cui fa riferimento l'art. 409 n. 2 c.p.c. e che quindi sussiste il divieto della compromissione in arbitri, quali amichevoli compositori, delle controversie da esso nascenti, ai sensi dell'art. 808 comma 2, cod. proc. civile.

2. — L'eccezione di difetto di giurisdizione dell'a.g.o., che ha carattere preliminare e deve essere esaminata per prima, è priva di fondamento e va disattesa.

---

essere infatti ricompresa anche la clausola compromissoria che ad essa accede, pur in mancanza di una sua espressa accettazione, come affermato in dottrina da V. ANDRIOLI, *Commento al Codice di Procedura Civile*, IV, Napoli, 1964, pp. 785-789, e S. SATTA, *Commentario al Codice di Procedura Civile*, IV, 2ª parte, Milano, p. 244, e come ritenuto in giurisprudenza da Cass., 28 marzo 1969, n. 1011, in *Giust. civ., Rep. 1969*, voce *Compromesso*, p. 581, n. 67; App. Torino, 18 aprile 1961, *ivi*, 1961, I, p. 1887 ss.; Cass., 11 ottobre 1960, n. 2640, *ivi*, 1960, I, p. 1725 ss.; Cass., 12 luglio 1957, n. 2840, *ivi*, *Rep. 1957*, v. cit., p. 573, n. 85; Cass. 16 ottobre 1953, n. 3386, in *Foro it., Rep. 1953*, voce *Arbitramento*, col. 168, n. 28. Si veda altresì Cass., 17 settembre 1970, n. 1515, in *Giust. civ.*, 1970, I, p. 1565 ss., che incongruamente, mentre ritiene che il cessionario del credito succede automaticamente anche nel patto compromissorio accessivo al rapporto sostanziale da cui il credito deriva, osserva poi che il cessionario del contratto dovrebbe viceversa accettare espressamente la clausola predetta; ma quest'ultimo indirizzo risulta superato da Cass., 14 febbraio 1979, n. 965, in *Giust. civ., Rep. 1979*, voce *Compromesso*, p. 493, n. 52.

La questione appare più complessa qualora si verifichi la successione in talune posizioni particolari derivate dal rapporto oggetto del patto arbitrale, senza che l'avente causa subentri tuttavia nella stessa condizione giuridica del compromittente: in tal caso, alla obbiettiva ricomprensione delle situazioni giuridiche trasferite nell'ambito di operatività della clausola compromissoria, non corrisponde sempre l'estensibilità soggettiva di quest'ultima nei confronti dei successori.

Per ammettere l'arbitrabilità delle controversie nascenti in proposito, non sembra infatti sufficiente riferirsi, — come fa la sentenza che si annota, — al noto principio della individualità e dell'autonomia della clausola compromissoria rispetto al contratto cui è *adiecta* (su cui si vedano, da ultimo, Cass., 18 maggio 1978, n. 2392, in *Giust. civ.*, 1978, I, p. 1642 ss.; *Foro it.*, 1979, I, p. 158 ss.;

La questione prospettata non è nuova, ma è stata affrontata e risolta dalla Suprema Corte con le recenti sentenze delle Sezioni Unite civili n. 6517 e n. 6597, rispettivamente del 10 e del 14 dicembre 1981. Con dette pronunzie si è ribadito che il rapporto che scaturisce dagli atti di assegnazione dei fondi nel quadro della riforma fondiaria prevista dalla legge 12 maggio 1950 n. 230 e successive modificazioni è un rapporto unitario, complesso e disciplinato, secondo lo schema tipico della concessione-contratto, da norme pubblicistiche che attengono al provvedimento di assegnazione, le quali integrano la disciplina privatistica che si adegua al contratto di compravendita con riserva della proprietà e pagamento differito nel prezzo, accessivo alla concessione. La tutela giurisdizionale in ordine alle controversie a cui il suddetto complesso rapporto può dar luogo va ripartita, dopo la legge 6 dicembre 1971, n. 1034, fra i tribunali amministrativi regionali, con detta legge istituiti, e l'autorità giudiziaria ordinaria secondo le previsioni dell'art. 5 della legge stessa, nel senso che appartengono alla competenza dei tribunali amministrativi regionali tutte quelle controversie in cui le questioni patrimoniali presuppongono la previa risoluzione delle questioni attinenti alla cessazione del rapporto, per revoca o per rinunzia, e alla stessa interpreta-

---

*Giur. it.*, 1979, I, 1, p. 1165 ss.; Cass., 29 ottobre 1973, n. 2801, in *Giust. civ., Rep.* 1973, v. cit. p. 473 n. 37; Cass. 11 ottobre 1972 n. 3003, in *Foro it.*, 1973, I, p. 726 ss.; Cass., 28 gennaio 1972, n. 244, *ivi*, 1972, I, p. 600 ss.). Se è vero infatti che da tale principio può astrattamente desumersi la trasferibilità della clausola compromissoria indipendentemente dal rapporto complessivo cui essa accede ed in relazione a singole posizioni soggettive da esso derivate, non sembra che il trasferimento del negozio processuale possa avvenire in ogni caso in via implicita, senza espressa accettazione da parte del successore nelle situazioni parziarie.

Una soluzione rigorosa importa probabilmente una distinzione. La successione automatica nell'accordo di arbitrato può effettivamente riferirsi al successore a titolo universale (come nel caso dell'erede che consegua il diritto alla liquidazione della quota sociale o succeda nel credito derivato dal contratto con la clausola compromissoria), il quale, nella qualità di continuatore della personalità del *de cuius*, è tenuto alla osservanza di tutti i negozi da lui stipulati che non abbiano carattere personale, ivi compreso il patto compromissorio (per un caso simile, cfr. Cass., n. 1525/1970, cit.). A diverse conclusioni si dovrebbe pervenire invece in riferimento all'avente causa a titolo particolare nel diritto controverso, nei cui confronti il patto compromissorio ad esso accessivo non dovrebbe avere effetto in mancanza della sua accettazione esplicita, ai sensi dell'art. 1372, secondo comma, cod. civ. (per un precedente conforme, cfr. Cass., n. 1026/1963, cit. *sub nota* precedente). In quest'ottica, è opinabile l'ammissibilità dell'arbitrato proposto dai soggetti specificati nell'art. 7 legge 29 maggio 1967, n. 379 per il conseguimento dei diritti patrimoniali conseguenti allo scioglimento del rapporto di assegnazione, trattandosi non necessariamente di « eredi », quanto piuttosto di successori a titolo particolare individuati *ex lege*.

Occorre tuttavia considerare che la giurisprudenza prevalente tende ad ammettere anche in queste ipotesi l'esperibilità dell'arbitrato, dilatando quindi l'efficacia soggettiva della clausola compromissoria. Risulta così superata ogni

zione del contratto accessivo alla concessione, comportando queste non sono la valutazione dei diritti soggettivi del privato ma anche l'apprezzamento dell'interesse pubblico inerente alla concessione, mentre appartengono alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria le mere questioni patrimoniali concernenti indennità e canoni, dovuti al privato o all'ente concedente, che non pongano in discussione l'esistenza o la cessazione del rapporto di concessione.

Alla stregua dei suddetti principi, che questo Collegio pienamente condivide, non è dubbio che la controversia insorta nella specie è compresa tra quelle per le quali l'art. 5 comma 2 ora ricordato fa salva la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e per le quali deve ritenersi quindi ammissibile la compromissione in arbitri.

Si versa infatti in ipotesi di manifesta estinzione *ope legis* per morte dell'assegnatario del rapporto concessorio, da cui è residua una mera controversia sull'esistenza e sull'entità del credito per i miglioramenti recati dall'assegnatario defunto al fondo, rientrato, a seguito della rinuncia degli eredi aventi diritto, nella piena disponibilità dell'ente di sviluppo agricolo.

---

distinzione tra successione nel rapporto giuridico complessivo e nelle posizioni parziali da esso derivanti e, in questo caso, tra successione a titolo universale ed a titolo particolare, come rilevano, in tema di cessione di credito, Cass. n. 1525/1970, cit., e Cass., 29 luglio 1964, n. 2161, in *Foro, pad.*, 1965, I, p. 976 ss., con nota critica di G. SCHIZZEROTTO, *Questioni e questioncelle in materia di arbitrato*.

Di fronte a tale tendenza giurisprudenziale, — che sul piano pratico si giustifica con l'opportunità di fornire soluzioni omogenee a problematiche sostanzialmente analoghe, — non resta che ritenere, sul piano dogmatico, che si verifica un'applicazione generalizzata non tanto del principio dell'individualità ed autonomia della clausola compromissoria, quanto piuttosto di quello concorrente della sua «accessorietà» (su cui cfr. Cass., 27 gennaio 1967, n. 221, in *Giust. civ.*, Rep. 1967, v. cit., p. 567, n. 39 e, in dottrina, E. REDENTI, *Diritto processuale civile*, III, Milano, 1954, p. 461), in guisa che il negozio processuale, che investe ciascuna situazione giuridica nascente dal negozio di diritto sostanziale cui inerisce, ne «segue» poi le vicende, anche nel caso di mutamento della sua titolarità.

Per quanto concerne poi i limiti oggettivi di estensione della clausola compromissoria, è corretta e conforme alla giurisprudenza dominante l'affermazione che essa «devolve agli arbitri tutte le controversie insorgenti dal contratto...», dalla nascita alla fine, compresa quindi la fase estintiva», in modo che, «ove certe obbligazioni debbono essere eseguite dopo la scadenza del termine contrattuale o per effetto della estinzione del contratto, le controversie originate dalle suddette obbligazioni debbono ritenersi determinate e nascenti dal contratto e facenti parte, per ciò stesso, della materia contemplata dalla clausola compromissoria» (nello stesso senso, da ultimo, Cass., 22 ottobre 1979, n. 5483, in *Giust. civ.*, Rep. 1979, voce *Compromesso*, p. 493, n. 51; Cass., 12 febbraio 1979, n. 935, *ivi*, v. cit., p. 492, n. 33; Cass., 15 aprile 1976, n. 1343, *ivi*, Rep. 1976, v. cit., p. 517, n. 28; Cass., 8 marzo 1974, n. 616, *ivi*, 1974, I, p. 1266 ss.; Cass., 9 agosto 1973, n. 2297, *ivi*, Rep. 1973, p. 473, n. 38; Cass., 3 febbraio 1968, n. 353, *ivi*, 1968, I, p. 179 ss.;

Ed invero, nel caso di morte dell'assegnatario prima del riscatto e di rinuncia dei suoi eredi al loro diritto a subentrare nell'assegnazione, il rapporto di concessione di estingue *ipso iure*, con effetto dal momento della morte, senza necessità di alcun atto formale da parte dell'ente concedente, il quale dovrà solo provvedere ad una nuova assegnazione del podere ad altri e ad emettere, unilateralmente, gli atti necessari ad assicurare la continuità delle trascrizioni nei confronti dei terzi.

Né la rinuncia degli eredi al loro diritto di subentro nell'assegnazione deve essere accettata dall'ente concedente, perché detta rinuncia abdicativa, quale tipica espressione dell'autonomia negoziale privata, ha la struttura di atto unilaterale non recettizio e, pertanto, ai fini del suo perfezionamento, è sufficiente che la volontà di rinuncia venga esteriorizzata, senza necessità che sia portata a conoscenza di una persona determinata, anche se interessata, ed unica interessata, alla rinuncia stessa e senza necessità, quindi, che venga da questa accettata.

Agli arbitri quindi non restava che prendere atto dell'avvenuta estinzione del rapporto di concessione e pronunziarsi sulle sole questioni di carattere patrimoniale nascenti dalla richiesta degli eredi, sicuramente

---

*Foro it.*, 1968, I, p. 3057 ss.; Cass., 25 gennaio 1968, n. 216, in *Giust. civ.*, 1968, I, p. 182 ss.; *Foro it.*, 1968 I, p. 970 ss.; *Giur. it.*, 1969, I, 1, p. 1195 ss., con nota adesiva di G. SCHIZZEROTTO, *Arbitrato e transazione*).

Nel caso di specie, la dipendenza del diritto fatto valere dal contratto sottoposto a clausola compromissoria e la conseguente arbitrabilità della controversia sono state desunte dalla circostanza per cui l'indennità migliorataria sarebbe sorta in diretto favore dell'assegnatario e sarebbe stata trasmessa ai ricorrenti in forza dell'aperta successione; prima del riscatto del fondo, anzi, il credito per tale indennità avrebbe costituito il solo « bene » entrato nel patrimonio del *de cuius* per effetto dell'assegnazione ed il solo oggetto del trasferimento *mortis causa* in favore dei successibili. Queste ultime affermazioni, — benché abbiano carattere incidentale ai fini del decidere, — meritano tuttavia di essere verificate criticamente, a confronto con l'opposta tesi secondo cui il diritto all'indennità migliorataria in favore dei chiamati che rinuncino a subentrare nel rapporto di assegnazione nascerebbe direttamente in favore di costoro, per esclusiva forza di legge, con la dedotta conseguenza di sottrarsi all'operatività della clausola compromissoria inserita nel contratto.

(5) *L'obiter dictum* della Corte di Appello di Bari sulla genesi dei diritti fatti valere mediante la procedura arbitrale in esame, consente di esaminare brevemente il complessivo fenomeno della successione nel rapporto di assegnazione dei terreni soggetti a riforma agraria. L'opinione accolta dalla sentenza annotata — per la quale il credito per l'indennità migliorataria sarebbe sorto in forza del contratto stipulato dal *de cuius* e sarebbe stato devoluto agli eredi (*rectius*: ai successibili *ex art. 7 legge 379/1967*) in virtù dell'apertura della successione — trova invero un autorevole riscontro nella decisione della Corte Costituzionale del 13 marzo 1974, n. 66 (in *Foro it.*, 1974, I, p. 955 ss.; *Cons. St.*, 1974, II, p. 316 ss.; *Giust. civ.*, 1974, III, p. 164 ss.; *Giur. it.*, 1974, I, 1, p. 1123 ss.; *Giur. cost.*, 1974, p. 258 ss.), citata in motivazione, oltre che in talune pronunce della giurisprudenza tributaria (cfr. *Comm. Centr.*, 10 giugno 1964, n. 10881, in



comprese nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria e quindi nella competenza arbitrale.

3. — Stabilita la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, deve ora esaminarsi, se sussisteva o meno la *potestas decidendi* degli arbitri in seguito alla estensibilità agli eredi, che abbiano rinunciato a subentrare nell'assegnazione, della clausola compromissoria contenuta nell'art. 19 del contratto di assegnazione e vendita del fondo.

Al quesito, che involge una questione rilevabile anche d'ufficio, perché diretta ad accertare l'esistenza dei presupposti fondamentali del giudizio arbitrale ed a rilevare l'eventuale assoluto difetto di competenza degli arbitri, deve essere data risposta affermativa.

Anche se è vero, infatti, che la rinuncia degli eredi a subentrare nell'assegnazione comporta la estinzione della concessione e dell'intero rapporto instauratosi tra l'ente pubblico e l'assegnatario defunto, non può negarsi che l'estinzione del contratto non travolge la clausola compromissoria, la quale, come è pacifico in dottrina ed in giurisprudenza, nonostante la sua denominazione, non costituisce un patto accessorio del

---

*Massime*, 1966, p. 55). Questa tesi non appare però esauriente, e richiede comunque qualche opportuna puntualizzazione.

In primo luogo, è ovvio che, finché perdura il rapporto di assegnazione, l'assegnatario che migliora il fondo non acquista nessun credito verso l'Ente, perché egli lo migliora per sé, e non per l'Ente, in considerazione del suo diritto ad acquistarne la proprietà mediante affrancazione o riscatto. Il diritto all'indennità di miglioria è in realtà solo eventuale e futuro, ed è condizionato alla risoluzione del rapporto di assegnazione ed alla connessa perdita del diritto primario all'acquisto del podere.

Sulla base di questa impostazione di carattere generale e secondo una prima tesi interpretativa, si può ritenere in verità che il rapporto di assegnazione si risolva *ipso jure* al momento della morte dell'assegnatario, e che in quel momento il diritto all'affrancazione o al riscatto si converta nel diritto sostitutivo a conseguire l'indennità migliorataria, che entrerebbe in tal modo a far parte dell'asse ereditario. Da parte loro, i soggetti specificati nell'art. 7 legge 379/1967 vanterebbero una posizione di mero interesse legittimo al subentro nell'assegnazione, che richiederebbe quindi una apposita delibera costitutiva dell'Ente; in seguito alla morte dell'assegnatario, essi acquisterebbero invece il solo diritto all'indennità migliorataria, sotto la condizione risolutiva che non intervenga una nuova assegnazione in loro favore.

Questa interpretazione, tuttavia, benché appaia la più conforme ai principi generali in tema di assegnazione (in questo senso, cfr. Cons. Stato, 20 novembre 1979, n. 792, in *Cons. St.*, 1979, I, p. 1673; nello stesso senso, per un caso analogo di successione nel rapporto di assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare, cfr. Cass., 13 ottobre 1980, n. 5460, in *Giust. civ.*, 1981, I, p. 64 ss.), non sembra del tutto coerente con la normativa speciale vigente nella materia che qui interessa. Secondo questa disciplina, non la morte dell'assegnatario, ma la rinuncia o l'inidoneità dei successibili a subentrare nell'assegnazione determina infatti la risoluzione del rapporto, che nelle pre-

negozio giuridico sostanziale cui è adietta, bensì una autonoma manifestazione di volontà negoziale ben distinta da quella del contratto stesso ed operante in modo indipendente (Cfr. Cass. 12 febbraio 1959 n. 57).

Dal principio dell'autonomia della clausola compromissoria viene comunemente tratto il corollario che rientrano nell'ambito di detta clausola anche le controversie che sorgono dopo la cessazione del contratto, in dipendenza di fatti pregressi. La clausola cioè devolve agli arbitri tutte le controversie insorgenti dal contratto ed attinenti a tutte le vicende del rapporto dallo stesso originato, dalla nascita alla fine, compresa, quindi, la fase estintiva. Sicché, ove certe obbligazioni debbono essere eseguite dopo la scadenza del termine contrattuale o per effetto della estinzione del contratto, le controversie originate dalle suddette obbligazioni debbono ritenersi determinate e nascenti dal contratto e facenti parte, per ciò stesso, della materia contemplata dalla clausola compromissoria.

Ma dal principio dell'autonomia del negozio compromissorio viene tratto anche l'altro corollario che detto negozio è estensibile ai successori ed aventi causa dei contraenti originari. A tal fine, come peraltro è

---

visioni legislative è destinato a continuare automaticamente in favore del figlio o del coniuge nominato per testamento, o scelto per accordo reciproco, o designato dal Giudice civile con procedura di volontaria giurisdizione (cfr. sul punto, con esaurienti e decisive argomentazioni, R. SCOGNAMIGLIO, M. SPINELLI, M. COSTANTINO, *Procedimenti arbitrali per migliori richieste da assegnatari*, in *Giur. agr. it.*, 1980, p. 466 ss.). In altri termini, se è vero, — come ha costantemente ritenuto la giurisprudenza civile, — che il fenomeno del subentro nel rapporto di assegnazione si inquadra nella categoria delle successioni *mortis causa* (cfr. Trib. Roma, 5 marzo 1962, in *Temi romana*, 1962, p. 322 ss.; App. L'Aquila, 1° febbraio 1958, in *Foro it.*, *Rep.* 1958, voce *Agricoltura*, col. 63-64, n. 92; Pret. Avezzano, 14 gennaio 1959, in *Riv. Giur. Umbro-abruzzese*, 1959, p. 383 ss.), e che i successibili vantano un diritto soggettivo perfetto alla trasmissione del rapporto in loro favore (in tal senso, Cass., 19 giugno 1957, n. 2337, in *Foro it.*, I, p. 1166 ss.; arg. pure da Cass., Sez. Un., 14 giugno 1980, n. 3794, *ivi*, 1981, I, p. 1091 ss.; *Giust. civ.*, 1980, I, p. 2121 ss.), si dovrà allora dedurre che in seguito alla morte dell'assegnatario il predetto rapporto non si estingue, ma subisce semplicemente una modificazione soggettiva.

La trasmissione *mortis causa* del rapporto di assegnazione (e, quindi, del connesso diritto all'acquisto del fondo, al verificarsi delle condizioni previste dalla legge), escluderà tuttavia l'ipotesi alternativa della trasmissione della indennità migliorataria, che a quel momento non potrà ritenersi compresa nel patrimonio del *de cuius* (in tal senso, cfr. Trib. Roma, 5 marzo 1962, cit.; Cons. St., parere 25 maggio 1955, n. 413, in *Cons. St.*, 1956, I p. 370; in dottrina, T. KLITSCHÉ DE LA FRANCE, *In tema di assegnazione di fondi della riforma agraria*, in *Foro Amministrativo*, 1975, II, p. 304). Il diritto a tale indennità potrà sorgere solo in un momento successivo, in seguito alla risoluzione del rapporto trasmesso, per rinuncia dei successibili al subentro o per decadenza pronunciata dall'Ente; ma si tratterà allora di un diritto che nasce in forza di legge, in diretto favore dei soggetti chiamati al subentro, nell'ambito della regola-

stato già ritenuto in giurisprudenza (Cfr. Cass. 17 settembre 1970 n. 1525), è sufficiente considerare che, per un principio fondamentale del diritto di successione *mortis causa*, l'erede prende il posto del defunto in tutti quei rapporti che, non essendo *intuitu personae*, sono capaci di sopravvivere alla morte dell'originario titolare, e viene così a trovarsi nella medesima posizione giuridica in cui questi si trovava.

Gli eredi, pertanto, pur non essendo succeduti al Perciante nella qualità di assegnatario, per le ragioni già esaminate, gli sono subentrati in ogni altro rapporto capace di sopravvivere alla di lui morte e, quindi, anche in quello posto in essere con la stipulazione, tra esso Perciante e l'Ente, della clausola compromissoria relativa ad ogni controversia nascente dal contratto, ivi compresa quella sul diritto a conseguire il rimborso delle annualità versate e l'indennità per i miglioramenti recati al fondo in caso di risoluzione o estinzione del rapporto prima del riscatto. Tali crediti, come è del tutto evidente, spettano agli eredi *iure successionis* e non *iure proprio*, perché fu l'assegnatario a versare le quote di ammortamento del prezzo e a migliorare il fondo con il proprio lavoro, impiantandovi nuove culture o incorporandovi nuove costruzioni od opere, e divenendo quindi, per legge e per contratto, creditore del relativo valore

---

mentazione dei rapporti tra essi e l'Ente, nella cui disponibilità il fondo finisce per ritornare; con la probabile conseguenza ulteriore che, non derivando direttamente dal contratto di assegnazione, ma trovando in esso un mero antecedente causale, non dovrebbe essere ricompreso tra le situazioni regolabili mediante arbitrato.

In definitiva, il fenomeno della successione nel rapporto di assegnazione dei fondi soggetti a riforma agraria, incidentalmente analizzato dalla sentenza che si annota, ha bisogno di essere precisato e chiarito: o si tiene fermo il principio della successione automatica, — secondo l'interpretazione più aderente al disposto della normativa speciale vigente in materia, — con l'effetto che l'eventuale surrogazione dei diritti inerenti al rapporto di assegnazione con l'indennità di miglioria incide direttamente ed esclusivamente sul patrimonio dei chiamati al subentro; ovvero, — con maggiore aderenza ai principi generali di diritto amministrativo, — si ritiene che il subentro dei chiamati nella posizione del *de cuius* necessiti di un provvedimento costitutivo dell'Ente concedente, in guisa che fino a quel momento l'unico diritto da essi legittimamente invocabile sia quello all'indennità migliorataria derivante dalla (sia pur provvisoria) estinzione del rapporto originario.

La giurisprudenza civile sembra seguire invece un orientamento eclettico e poco coerente, ammettendo per un verso che il rapporto di assegnazione si trasmetta automaticamente ai chiamati, e ritenendo per un altro che l'oggetto della successione ereditaria sia costituito dal diritto alla indennità di miglioramento, che presuppone invece l'estinzione del rapporto suddetto. Ma le soluzioni di volta in volta adottate non appaiono quasi mai inserite in un quadro di riferimento organico, e risentono comunque del difficile intreccio tra situazioni pubblicistiche e privatistiche che si registra in materia.

Alessandro DE STEFANO

nella fase antecedente al riscatto. I suddetti crediti, anzi, costituivano i soli « beni » che, per effetto dell'assegnazione operata in suo favore, erano entrati nel suo patrimonio prima del riscatto (Cfr., negli stessi termini, Corte Costituz. sentenza n. 66 del 13 marzo 1974). Del resto è la stessa legge (art. 7 comma 6 legge n. 379 del 1967) a disporre che, non verificandosi il subentro degli eredi nell'assegnazione, ove nessuno di essi possedeva i requisiti necessari o sia disposto a continuare nella coltivazione del fondo, e non applicandosi quindi la disciplina particolare dettata per evitare la successione collettiva *pro indiviso* nell'assegnazione e per regolare i rapporti tra erede preferito ed eredi esclusi, l'Ente è tenuto a rimborsare agli eredi tutti, secondo le regole della successione ordinaria, « le annualità versate dal loro dante causa » e l'« indennità nella misura dell'aumento di valore conseguito dal fondo per effetto dei miglioramenti da lui recati ». Trattasi di crediti però che, per la successione verificatasi nel negozio compromissorio, debbono essere accertati e valutati col procedimento arbitrale, mediante una pronunzia degli arbitri quali amichevoli compositori e non soggetta ad alcun gravame, tanto nell'interesse degli eredi che dell'ente medesimo. Diversamente argomentando, infatti, si perverrebbe alla inaccettabile conclusione che gli eredi potrebbero far valere un diritto diverso e, per certi aspetti, più ampio di quello spettante al loro autore, potendo fruire per l'accertamento di tale diritto, nei confronti dell'ente debitore, di una garanzia giurisdizionale più lata di quella assicurata dal procedimento arbitrale.

Si deve in conseguenza affermare che gli eredi dell'assegnatario defunto, per la controversia relativa alla liquidazione dei crediti caduti nella successione dell'assegnatario medesimo, erano tenuti al rispetto della clausola compromissoria inserita nel contratto a suo tempo concluso con l'ente e che gli arbitri da loro aditi avevano quindi pieno potere decisorio al riguardo.

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, sez. I, 16 marzo 1981, n. 1474 - Pres. La Farina - Est. Cantillo - P.M. Morozzo della Rocca - Tobler (avv. Niccolai) c. Ministero Beni Culturali (v. avv. gen. Gargiulo).

**Demanio - Servitù pubbliche - Deputatio ad cultum - Atto dell'autorità ecclesiastica - Prova - Esposizione secolare al pubblico - Presunzione di esistenza dell'atto - Esclusione.**

**Demanio - Servitù pubbliche - Deputatio ad cultum - Effetti nell'ordinamento civile.**

**Demanio - Servitù pubbliche - Estinzione - Dipinto esposto in chiesa e sostituito con una copia - Estinzione della servitù - Esclusione.**

**Demanio - Servitù pubbliche - Dicatio ad patriam - Condizioni.**

*La sola circostanza certa dell'esposizione secolare, in chiesa di un quadro a soggetto religioso di proprietà privata, se consente di ritenere il fatto oggettivo della venerazione da parte dei fedeli e la volontà del proprietario di consentire tale specifico uso, non implica, secondo l'id quod plerumque accidit, l'intervento del potere ecclesiastico attraverso un apposito atto di dicatio ad cultum (1).*

*Perché il provvedimento costitutivo ecclesiastico di deputatio ad cultum, per il quale è necessaria, ad substantiam, la forma scritta, produca effetti civili, è necessario il consenso, espresso o tacito, del proprietario alla destinazione della cosa allo specifico uso religioso (2).*

*Le servitù di uso pubblico non si estinguono per il mancato esercizio,*

---

(1-3) Secondo la giurisprudenza (cfr. Cass. Sez. Un. 31 dicembre 1948, n. 1951, in Foro it. 1949, I, 4 e *il Contenzioso dello Stato*, per gli anni 1950-55, I, 872, la deputatio ad cultum presenta la caratteristica di una fattispecie complessa dovendo intervenire, accanto all'intenzione del dicans ed al collocamento della cosa in luogo in cui la collettività possa esercitare l'uso, l'atto di consacrazione dell'autorità ecclesiastica.

Inoltre, all'ampiezza indiscriminata della destinazione che è propria della dicatio ad patriam, si contrappone la minore estensione propria della deputatio ad cultum, contrassegnata dalla specialità dell'uso (destinazione alla venerazione religiosa).

Posto tale concetto, la destinazione al culto può, di per sé, essere considerata come uso pubblico della cosa sacra (ciò non è, tuttavia, senza contrasto nella dottrina) e, quindi, la deputatio ad cultum implica l'esistenza di una intenzione speciale, accanto a quella generica di destinare la cosa all'uso pub-

ma o in virtù di un apposito provvedimento dell'ente pubblico titolare del diritto, o per un fatto tale da renderne impossibile l'esercizio, o allorché il non uso sia accompagnato dalla volontà dell'amministrazione, comunque manifestata, di non mantenere il vincolo di destinazione; ove la servitù cada su un quadro in una chiesa aperta al pubblico, pertanto, la sostituzione dell'opera, con una copia, sostituzione non percepibile dalla generalità della collettività, non fa venir meno la servitù in parola (3).

La *dicatio ad patriam*, quale modo di costituzione delle c.d. servitù di pubblico godimento, non è un negozio, ma un mero fatto giuridico volontario, consistente nel porre una cosa a disposizione di una collettività indeterminata di cittadini, assoggettandola all'uso pubblico ammettendo il pubblico ad un particolare godimento; la stessa si perfeziona, divenendo irrevocabile, con il concreto esercizio dell'uso consentito, senza che sia necessario che l'esercizio delle facoltà di godimento si protragga per un tempo determinato (4).

La prima censura è fondata (ancorché essa, come sarà chiarito più oltre, a proposito del secondo motivo, non possa avere efficacia per il richiesto annullamento della sentenza).

Ai fini della costituzione del vincolo della *deputatio ad cultum*, in forza del quale cose mobili o immobili, ancorché in dominio privato, vengono destinate ad uso pubblico di culto e acquistano la qualifica di *res sacrae*, venendo assoggettate al particolare regime inerente a questa categoria di beni, in base alle norme canoniche è necessario *ad substantiam* un atto rituale dell'autorità ecclesiastica, consistente o nella consacrazione, di cui è ministro competente — di regola — il vescovo, o nella benedizione, la quale può essere impartita da qualsiasi sacerdote (cfr. can. 1148 par. 2 del Codex iuris canonici; la stessa disciplina vigeva in passato); e questi atti sacramentali, avènti l'effetto di imprimere immediatamente detta destinazione, debbono risultare da apposito documento,

---

blico. Si deve, di conseguenza, ammettere che ogni qualvolta una *res sacra* sia anche *pretiosa*, cioè artistica, accanto alla *deputatio ad cultum* esiste una *dicatio ad patriam*, consistendo questa in una destinazione della cosa al godimento collettivo, e non si può, certamente, limitare l'uso della cosa alla sola venerazione religiosa (v. contro la confusione dei due istituti cfr. PETRONCELLI, *Deputatio ad cultum* e *dicatio ad patriam*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, II, 557).

Per questo motivo, lo Stato sarà sempre legittimato ad intervenire giudizialmente per richiedere che la *res sacra* e *pretiosa* rimanga esposta alla pubblica ammirazione (v. *contra* App. Finanze, 19 maggio 1950, in *Foro it.*, 1951, I, 353, con nota di A. SANDULLI). Si deve tuttavia ammettere che i diritti di uso pubblico possono estinguersi per impossibilità fisica dell'uso, come pure per manifestazione implicita della p.a.; cfr. RIZZATI, *Le vie vicinali e la cessazione dell'uso pubblico*, in *Foro it.*, 1940, I, 47. La sentenza è pubblicata anche in *Giust. Civ.*, 1981, I, 1654 con nota e in *Giuris. it.* 1982, I, 1, 74, con nota di COLELLA.

redatto in duplice esemplare (uno da conservare *in ecclesia*, l'altro *in Curia*: can. 1158).

Non si richiede, per il diritto canonico, un corrispondente atto dispositivo del proprietario, la cui volontà è, in sostanza, giuridicamente irrilevante, con la conseguenza che, ove oggetto del provvedimento ecclesiastico sia — come nella specie — un'immagine sacra, la *deputatio* è valida tanto se essa sia stata collocata dal *dominus* nel luogo di culto a scopo di venerazione da parte dei fedeli, quanto se la collocazione abbia una diversa motivazione, e così per ornamento della chiesa, per attribuirle particolare decoro, per favorire il concorso di fedeli, etc.

Ma nell'ordinamento statale la *deputatio invito domino* non è ammissibile, non potendo ritenersi validamente costituito un vincolo di destinazione senza il consenso del proprietario della *res*, e perciò tale elemento si pone come presupposto — la cui esistenza deve essere verificata dal giudice italiano — del riconoscimento dell'efficacia civile dell'atto canonico di *dicatio* (che è, invece, insindacabile).

In questo senso, quindi, va condiviso il principio — già affermato da questa Corte (sent. n. 1951 del 1948) — secondo cui nel nostro ordinamento la *deputatio ad cultum* si atteggia come fattispecie complessa, dovendo il provvedimento costitutivo ecclesiastico concorrere, affinché produca effetti civili, con il consenso espresso o tacito del proprietario alla destinazione della cosa allo specifico uso religioso oggetto del provvedimento medesimo; e questo requisito può risultare, come pure è stato chiarito con detta sentenza, in qualsiasi modo, quindi anche mediante presunzione, deducendolo da fatti concludenti.

Ora, la sentenza impugnata, dopo di avere a torto dubitato della necessità di un atto liturgico di costituzione del vincolo, è nondimeno passata a verificarne l'esistenza ed è pervenuta a conclusione positiva con la motivazione che « pur non esistendo in atti la prova documentale della consacrazione del polittico » quest'ultima poteva « desumersi *aliunde* dal fatto pacifico, che il quadro-rappresentante la Madonna con il Bambino tra quattro santi e, quindi, di oggetto squisitamente religioso », era rimasto esposto « per molti secoli nella chiesa, evidentemente destinato, anzitutto, alla venerazione dei fedeli ».

Alla stregua dei principi sopra ricordati, questo discorso non merita approvazione per due ragioni.

Anzitutto, facendo ricorso alla presunzione per ritenere l'esistenza della consacrazione, la Corte non ha tenuto conto della prescrizione di forma racchiusa nel can. 1158 cit., la quale deve ritenersi dettata in funzione probatoria dell'atto liturgico e perciò sicuramente opera sul piano della prova in giudizio, limitandola secondo le regole ordinarie.

Inoltre, anche quanto alla prova presuntiva, va rilevato che il provvedimento ecclesiastico è stato desunto da ciò che il quadro era, in concreto,

destinato alla venerazione dei fedeli; e questo fatto è stato presunto, a sua volta, in base al soggetto mistico del dipinto ed alla sua esposizione in chiesa. È agevole cogliere, quindi, la violazione dell'art. 2727 cod. civ., secondo cui il giudice può derivare presunzioni da fatti certi e non da altre presunzioni (*praesemptum de praesunto*): né la presunzione finale presenta i caratteri di gravità e univocità richiesti dalla legge, posto che la sola circostanza (certa) dell'esposizione secolare in chiesa, se consente di ritenere, al limite, il fatto oggettivo della venerazione da parte dei fedeli e la volontà dei proprietari di consentire tale specifico uso religioso (tra le molteplici motivazioni che, come si è detto, potevano giustificare il collocamento del polittico), non implica, neppure secondo *l'id quod plerumque accidit*, l'intervento del potere ecclesiastico attraverso un apposito atto di *dicatio*.

La fondatezza della censura ora considerata dispensa dall'esame dell'altra, che deve ritenersi assorbita perché riguardante l'estinzione del vincolo canonico.

2. — Con il secondo motivo si critica la decisione impugnata per avere ritenuto esistente il vincolo della *dicatio ad patriam*, costituito con la destinazione *ab antiquo* del dipinto all'ammirazione dei cittadini nella Chiesa di S. Iacopo e rimasto fermo nonostante la sostituzione dell'originale con una copia. Denunciando la violazione degli artt. 702, 2114 e 2115 cod. civ. del 1865, 1161, 2729 e 2934 del cod. civ. vigente, nonché vizi della motivazione, i ricorrenti sostengono che la Corte non abbia data adeguata dimostrazione degli elementi costitutivi della *dicatio*, omettendo di considerare, fra l'altro, il carattere privato della chiesa, escludente la sua frequentazione da parte della generalità degli abitanti; ed abbia altresì erroneamente negata l'estinzione della *dicatio* per effetto dell'asportazione dell'originale del quadro, avvenuta con il consenso del parroco, laddove in tal modo sarebbe cessato l'esercizio della pretesa servitù e perciò questa si sarebbe poi estinta per prescrizione, essendosi il non uso protratto per oltre un trentennio.

Entrambe le censure sono infondate.

Quanto alla prima, va detto che la *dicatio ad patriam*, quale modo di costituzione delle c.d. servitù di pubblico godimento, consiste nel fatto volontario del proprietario di porre una cosa a disposizione di una collettività indeterminata di cittadini, assoggettandola all'uso pubblico o ammettendo il pubblico ad un particolare godimento, e si perfeziona — diventando irrevocabile — con il concreto esercizio dell'uso consentito. In particolare, per le cose mobili di interesse storico e artistico, si richiede che il *dominus* abbia volontariamente dato alla cosa una particolare collocazione — in luogo pubblico, aperto o esposto al pubblico e, comunque, tale che questo possa vederla e contemplarla — in modo da consentire ad una *universitas incolarum* la fruizione estetica in cui si concreta il godimento ammesso.



Non occorre, invece, che tale destinazione sia sorretta da una specifica intenzione del *dicans* di dare vita al diritto di uso pubblico, giacché la *dicatio* non è un negozio, ma un mero fatto giuridico; e neppure è necessario che l'esercizio della facoltà di godimento si protragga per un tempo determinato, essendo sufficiente al sorgere del vincolo — come pure ha chiarito questa Corte (sent. n. 270 del 1979; n. 1429 del 1978; n. 3175 del 1971) — l'inizio dell'uso pubblico, sempre che la messa a disposizione della collettività si presenti con caratteri di continuità, non di precarietà e tolleranza.

A questi concetti si è puntualmente attenuata la Corte di appello, riscontrando i presupposti della *dicatio* in ciò che il polittico, per volontà dei proprietari, era rimasto esposto al pubblico godimento da tempo remotissimo nella chiesa di S. Jacopo, così da consentire l'apprensione del messaggio visivo artistico da una quantità indeterminata di cives; nei quali non si richiedono — bene ha osservato la sentenza — specifiche cognizioni d'arte o un particolare senso critico, essendo sufficiente che l'oggetto della contemplazione sia cosa di immanente bellezza, tale da commuovere ed affascinare (il quadro in questione è l'unico polittico completo, in buone condizioni di conservazione, della scuola pittorica pisana del trecento).

La questione circa il carattere privato della chiesa non risulta, poi dibattuta nelle fasi di merito, sicché è inammissibile in questa sede; ma è opportuno rilevare che, secondo quanto accertato dalla sentenza, sul punto non censurata, la chiesa era aperta al pubblico, onde ben poteva attuarsi quella destinazione alla generalità della comunità che è propria della *dicatio ad patriam*.

La seconda censura si infrange contro un accertamento di fatto qui insindacabile, perché sorretto da congrua e logica motivazione. L'estinzione della *dicatio* è stata esclusa dalla Corte fiorentina, infatti, in base al duplice rilievo che la rimozione del quadro originale era stata richiesta dai proprietari e consentita dal parroco a titolo transitorio, per il tempo necessario alla riparazione dell'edificio di culto; e che, comunque, non essendo la sostituzione con la copia percepibile dagli utenti del diritto di godimento, non era configurabile una dismissione del suo esercizio da parte del titolare.

Ora, le c.d. servitù di uso pubblico non si estinguono per il mancato esercizio, ma o in virtù di apposito provvedimento dell'ente pubblico titolare del diritto o per un fatto tale da renderne oggettivamente impossibile l'esercizio (perdita della cosa, sua alterazione etc.) oppure quando al non uso si accompagnino circostanze idonee a far presumere la volontà dell'Amministrazione di non mantenere il vincolo di destinazione.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 aprile 1982, n. 2107 - Pres. Sandulli - Rel. Maltese - P. M. Morozzo della Rocca - ANAS (avv. Stato Del Greco) c. Nugnes (avv. Falco).

**Espropriazione per p.u. - Occupazione - Costruzione di opera pubblica pur in mancanza del decreto di esproprio - Illecito permanente - Esclusione.**

*L'illecito permanente postula che l'agente sia in grado di far cessare la perdurante situazione dannosa e che la cessazione della condotta illecita possa comportare la reintegrazione in forma specifica del titolare della posizione soggettiva lesa, mentre nel caso dell'illecita destinazione del bene occupato alla realizzazione di un'opera pubblica la condotta dell'autore dell'illecito si esaurisce con la realizzazione dell'opera « che determina la definitiva e irreversibile perdita della facoltà di godimento e di disposizione spettanti al proprietario del bene » (1).*

Col primo motivo l'amministrazione ricorrente sostiene che, in violazione degli artt. 2697, 2043 c.c. e omettendo l'esame di un punto decisivo della controversia, la corte di appello, nel respingere l'eccezione di prescrizione, avrebbe, nonostante la totale mancanza di prove, implicitamente affermato la fondatezza della domanda relativa all'asserita occupazione del 1956.

Col secondo motivo osserva che, in violazione degli artt. 2934 e 2935 c.c. nel respingere la stessa eccezione, i giudici di appello avrebbero, senza alcun fondamento, disconosciuto, contro la giurisprudenza di questa Corte, il carattere istantaneo dell'illecito, ravvisando in esso un connotato di permanenza in realtà inesistente.

Il secondo motivo è fondato e deve essere accolto, con effetto assorbente del primo.

Invero nel discordo parere della giurisprudenza ritiene il Collegio di doversi attenere alla decisione pronunciata da questa sezione, con sentenza del 17 luglio 1979, n. 4172 (che richiama i precedenti giurisprudenziali in materia) secondo cui l'illecito permanente postula che l'agente sia in grado di far cessare la perdurante situazione dannosa e che la cessazione della condotta illecita possa comportare la reintegrazione in forma specifica del titolare della posizione soggettiva lesa, mentre nel caso dell'illecita destinazione del bene occupato alla realizzazione di un'opera pubblica la condotta dell'autore dell'illecito si esaurisce con la realizzazione dell'opera « che determina la definitiva e irreversibile perdita della facoltà di godimento e di disposizione spettanti al proprietario del bene ».

La condotta illecita, pertanto « si conclude e si consuma con la destinazione del bene alla costruzione dell'opera pubblica, la cui realizzazione

(1) Cfr. Cass. 17 luglio 1979, n. 4172; Cass. 10 giugno 1981, n. 3757, *retro*, I, 94.

segna anche il momento in cui l'illecito esaurisce la sua potenzialità dannosa, rendendo definitiva la perdita del bene ».

Dato il carattere istantaneo dell'illecito, è da escludere, quindi, che il termine prescrizione decorra dalla cessazione dell'occupazione, protrattasi dopo la realizzazione dell'opera pubblica.

CORTE DI CASSAZIONE, sez. I, 7 aprile 1982, n. 2138 - Pres. Mazzacane - Rel. Ricciardelli - P.M. Morozzo della Rocca - Ministero del Tesoro (avv. Stato Del Greco) c. Boglino (avv. Ciccotti).

**Obbligazioni e contratti - Pagamento dell'indebito - Indebito oggettivo - Accipiens in buona fede - Restituzione dei frutti e degli interessi dalla domanda, intesa come domanda giudiziale - Fattispecie.**

*L'accipiente in buona fede, oltre alla restituzione di quanto ha ricevuto, è tenuto alla restituzione dei frutti e degli interessi dal giorno della domanda, intendendosi per tale, nella sua accezione giuridica, la domanda proposta al giudice, cioè la domanda giudiziale, con la conseguenza che, nel caso di riparazione sostenuta dallo Stato su un immobile sinistrato per fatto di guerra, il proprietario è tenuto a restituire le spese sostenute per il ripristino oltre gli interessi, tenendo conto della disciplina all'uopo prevista dalla legge n. 968 del 1953 per la parte corrispondente al contributo di guerra (1).*

Con la prima censura, l'Amministrazione ricorrente deduce la violazione dell'art. 2033 c. civile nella parte in cui pone a carico di colui che ha ricevuto il pagamento dell'indebito in buona fede, l'obbligo della corresponsione degli interessi dalla domanda; infatti il giudice di merito avrebbe ritenuto sufficiente, a determinare il sorgere di tale obbligo, la richiesta stragiudiziale in luogo della domanda giudiziale, esplicitamente prevista dalla norma in esame.

La censura è fondata.

Non è dubbio che nella fattispecie ricorre l'ipotesi dell'indebito oggettivo perché la causa del rapporto, originariamente esistente, in virtù della normativa che obbligava il Boglino a corrispondere i due terzi delle spese sostenute dallo Stato per le riparazioni dei danni di guerra, è successivamente venuta meno, per la parte corrispondente al contributo liquidato a norma della legge n. 968 del 1953 che disciplinò in misura diversa il peso sopportato dallo Stato per i danni di guerra (conductio indebiti ob causam finitam).

In siffatta ipotesi, regolata appunto dall'art. 2033 c. civile, l'accipiente in buona fede, oltre alla restituzione di quanto ha ricevuto, è tenuto alla

(1) Cfr. Cass. 9 dicembre 1980, n. 6370, *Foro It. Rep.* 1980, voce Indebito, n. 3).

restituzione dei frutti e degli interessi dal giorno della domanda; questo ultimo termine va però inteso nel senso tecnico di domanda proposta giudizialmente, avendo il legislatore usato un'espressione ellittica, in cui la qualificazione « giudiziale » è stata ritenuta superflua. Ciò non tanto sul rilievo di ordine letterale, secondo cui la locuzione « domanda » nella comune accezione giuridica indica ciò che si richiede al giudice, quanto e soprattutto per considerazioni di natura logica e sistematica, poste in rilievo dalla costante giurisprudenza di questa Corte (v., da ultimo, Cass. n. 6370/80; n. 447/78).

Invero, per quanto concerne il primo aspetto del procedimento interpretativo, è appena il caso di osservare che le volte in cui, nella codificazione, si parla di « domanda » (vedasi per la maggior frequenza il libro sulla tutela dei diritti) si vuole sempre fare riferimento alla domanda giudiziale, mentre, per converso, quando si è definito l'atto produttivo degli effetti della costituzione in mora del debitore si è fatta menzione della intimazione o richiesta per iscritto: dunque l'applicazione del criterio razionale conforta il risultato interpretativo ottenuto dall'elemento letterale, perché quando il legislatore ha voluto che fosse sufficiente la richiesta stragiudiziale non ha usato tecnicamente il termine domanda e si è servito dell'espressione generica « intimazione ».

Ma l'argomento risolutivo è quello sistematico e si riattacca al principio che regola gli effetti del possesso di buona fede e riconosce al possessore il diritto di fare suoi i frutti naturali e i frutti civili fino al giorno della domanda giudiziale (art. 1148 c.c.); l'equiparabilità del trattamento giuridico di due situazioni analoghe per l'identità dell'elemento intenzionale, balza evidente solo se si consideri che, come la buona fede nel possesso altro non significa se non la ignoranza di ledere l'altrui diritto, così la buona fede dell'accipiente dell'indebito oggettivo vuol dire che egli ignora che il pagamento non gli sia dovuto e si presta al negozio solutorio nel convincimento che questo abbia una valida « causa solvendi ».

CORTE DI CASSAZIONE, sez. I, 7 aprile 1982, n. 2139 - Pres. Mazzacane -  
Rel. Ricciardelli - P. M. Morozzo delal Rocca - Calarieti (avv. Bianchi)  
c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Del Greco).

**Guerra - Contributo - Diritto - Momento in cui sorge - Lavori di ripristino compiuti dallo Stato - Diritto di credito dello Stato - Conguaglio - Ammissibilità - Mancata liquidazione del contributo - Diritto di credito dello Stato per il ripristino - Mancato esercizio - Prescrittibilità.**

*Quando il contributo sia stato liquidato, sorge un diritto di credito a favore del cittadino che, nei casi in cui i lavori di ripristino siano stati*

*eseguiti direttamente dallo Stato, dev'essere conguagliato con il relativo credito dello Stato; ma i due rapporti restano pur sempre distinti e separati e soggetti alla disciplina particolare di ciascuno, con il limite che, per la parte del credito dello Stato, corrispondente all'ammontare del contributo, deve considerarsi venuta meno la causa dell'obbligazione, e quindi sarà indebito il pagamento eventualmente fatto dal cittadino anche di tale parte (indebitus ob causam finitam), mentre, ove il contributo non sia stato liquidato, ciò non impedisce allo Stato di esercitare il suo diritto, trattandosi di un ostacolo di fatto; ne consegue che tale diritto, se non viene fatto valere nel tempo occorrente per la prescrizione, si estingue (1).*

A diverse conclusioni deve pervenirsi riguardo al secondo motivo, con il quale si pone a questa Suprema Corte il quesito se, contabilizzato e liquidato l'ammontare della spesa di riparazione dell'immobile danneggiato per fatto di guerra e ripristinato direttamente dallo Stato, la prescrizione del diritto di credito sorto a favore dello Stato medesimo nei confronti del privato resti influenzata dalla successiva legge modificatrice delle disposizioni concernenti concessioni di indennizzi e contributi (legge 29 settembre 1967 n. 955) la quale prevede il conguaglio tra la spesa di ripristino e il contributo.

La Corte di merito ha risposto positivamente al quesito affermando che la nuova disciplina vieta che lo Stato possa agire per la riscossione delle spese di ripristino prima di avere liquidato il contributo, potendo agire solo per l'eventuale differenza. In altri termini, posto che il credito dello Stato, nella fattispecie, era sorto e poteva essere fatto valere prima della legge n. 955 del 1967 — ed è pacifico che in concreto sia stato fatto valere con la notifica dell'ingiunzione effettuata nel 1960 — la norma relativa al conguaglio avrebbe avuto la funzione e l'efficacia di una causa interruttiva della prescrizione.

Per vero, il provvedimento impugnato afferma che, con l'entrata in vigore della legge del 1967, sarebbe venuto meno il diritto di agire per il credito anteriormente sorto, aggiungendo che l'esercizio del nuovo diritto sarebbe possibile a partire dall'entrata in vigore della suddetta legge. A parte la imprecisione terminologica che si coglie laddove si parla di un nuovo diritto, quasi che il credito per le spese di ripristino sostenute dallo Stato sia estinto, la fattispecie concreta riguarda proprio quel credito determinato attraverso la contabilizzazione delle spese occorse; or bene la norma successiva la quale commisura diversamente il contributo per danni di guerra non può determinare l'estinzione del credito dello Stato per il rimborso delle spese e nemmeno l'interruzione del corso

---

(1) V. Cass. Sez. Un. 17 giugno 1981, n. 3945, *retro*, I, 76, con nota.

della prescrizione per l'esercizio del diritto, attesa la tipicità delle cause d'interruzione.

La legge che obbliga lo Stato al pagamento di un contributo, in una certa misura, a favore del cittadino danneggiato per fatti di guerra, in ragione del principio che le conseguenze della guerra devono essere sopportate, per quanto è possibile, dall'intera collettività, fa sorgere, una volta che il contributo sia stato liquidato, un diritto di credito del cittadino che, nei casi in cui i lavori di ripristino siano stati eseguiti direttamente dallo Stato, dev'essere conguagliato con il relativo credito dello Stato; ma i due rapporti restano pur sempre distinti e separati e soggetti alla disciplina particolare di ciascuno, con il limite che, per la parte del credito dello Stato, corrispondente all'ammontare del contributo, deve considerarsi venuta meno la causa dell'obbligazione, e quindi sarà indebita il pagamento eventualmente fatto dal cittadino anche di tale parte (indebitus ob causam finitam) sempre che, ripetesì, il contributo sia già stato liquidato. Viceversa, ove il contributo non sia stato liquidato, ciò non impedisce allo Stato di esercitare il suo diritto, trattandosi di un ostacolo di fatto; ne consegue che, se non fatto valere nel tempo occorrente per la prescrizione, tale diritto si estingue.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 aprile 1982, n. 2478 - Pres. Brancaccio - Rel. Scanzano - P.M. Valente - Assessorato del Turismo della Regione Siciliana (v. avv. gen. Gargiulo) c. Comune di Barcellona (avv. Fazio).

**Espropriazione per p.u. - Concorso di più enti nella realizzazione della opera pubblica - Delegazione, affidamento, finanziamento, sostituzione - Legittimazione (attiva e passiva) nei confronti dei soggetti che subiscono l'esproprio - Individuazione.**

*Nell'ipotesi di concorso di due enti nell'esecuzione di un'opera pubblica, obbligato, nei confronti dell'avente diritto, al pagamento dell'indennità relativa alle espropriazioni all'uopo necessarie, è quello a cui favore è pronunciato il decreto di espropriazione, le cui risultanze possano essere disattese solo quando si accerti che sia stato l'altro ente, in forza di legge o di atto amministrativo, ad assumere direttamente la posizione di autore dell'opera pubblica e di parte dei connessi procedimenti espropriativi sicché la pronunzia del detto decreto a favore dell'ente che in definitiva beneficia dell'opera stessa serve solo a realizzare la condizione formale per l'acquisizione di questa al suo demanio o patrimonio (1).*

(1) Cfr. in senso conforme Cass. 22 gennaio 1976, n. 195; 18 maggio 1976, n. 1755, con riferimento alla Regione Siciliana; 8 aprile 1981, n. 2007.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 1 giugno 1982, n. 3343 - Pres. Brancaccio - Rel. Battinelli - P.M. Iannelli - Ministero delle Finanze (avv. Stato Fiumara) c. Fallimento Contri (avv. Bergonzoni).

**Fallimento - Sentenza dichiarativa - Successiva sentenza penale di condanna - Credito delle spese processuali - Natura - Differenziazione rispetto alle spese di custodia preventiva - Ammissione al passivo - Esclusione.**

*Non esiste una completa equiparazione tra l'obbligo del rimborso delle spese di custodia preventiva, di cui all'art. 188 cod. pen. e l'obbligo del pagamento delle spese processuali di cui all'art. 488 cod. proc. civ., in quanto il debito di quest'ultima, al pari di una obbligazione di contenuto patrimoniale, si trasmette agli eredi, ed è tenuto in solido la persona civilmente responsabile; il che deve escludersi per l'altro obbligo, che è strettamente personale e non patrimoniale, stante la natura di vera e propria sanzione. Ne consegue che il credito delle spese processuali, che trovano il loro titolo direttamente nella sentenza penale di condanna passata in giudicato, non possono retrodatarsi e quindi non possono essere ammesse al passivo qualora sorgano successivamente alla sentenza dichiarativa del fallimento (1).*

In sostanza, le ragioni su cui la ricorrente fonda la propria tesi sono due: l'equiparabilità del credito dello Stato per le spese del giudizio penale a quello per il rimborso delle spese di custodia preventiva (sul presupposto di una analogia fra la condanna al rimborso di queste ultime spese e quella al pagamento delle spese giudiziali, cui dovrebbe riconoscersi, appunto per analogia, la natura di sanzione civile); e la natura risarcitoria del credito in questione, in conseguenza dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Quanto alla prima di dette prospettazioni difensive, va osservato, anzitutto, che non è possibile una applicazione analogica di norme sanzionatorie, e che, di conseguenza, possono qualificarsi sanzioni civili solo quelle espressamente previste nel Titolo VII del Libro I del Codice Penale, nella cui normativa non rientra affatto la condanna alle spese del processo; d'altronde, una completa equiparazione, quanto alla concreta regolamentazione, non esiste fra l'obbligo del rimborso delle spese di custodia preventiva, di cui all'art. 188 cod. nav. e quello del pagamento delle spese processuali, di cui all'art. 488 cod. proc. civ., posto che il debito di queste ultime si trasmette agli eredi del condannato, al pari di qualsiasi altra obbligazione di contenuto patrimoniale, e che al paga-

---

(1) In materia di spese processuali civili, cfr. Cass. 7 febbraio 1962, n. 249, in *Diritto fallimentare*, 1961, II, 44.

mento di dette spese è tenuta in solido la persona civilmente responsabile, mentre l'obbligazione di cui all'art. 188 cod. pen. non grava anche sul responsabile civile e non si trasmette agli eredi, il che è conseguenza della sua natura, strettamente « personale » e non « patrimoniale », di vera e propria sanzione; e la diversa regolamentazione innanzi sottolineata, per quanto attiene al pagamento delle spese processuali, conferma quanto già in precedenza detto circa la impossibilità di considerare il pagamento delle spese come una sanzione.

Né rileva il fatto che per il credito di dette spese sia prevista la possibilità di ipoteca legale o di sequestro sui beni dell'imputato, ai sensi dell'art. 189, n. 2, cod. pen., trattandosi di provvedimenti meramente cautelari, che ben possono essere adottati, in base ai principi generali, a tutela di un credito non ancora sorto o non ancora accertato; tanto più che la norma in questione assoggetta alla stessa disciplina crediti di natura diversa, alcuni dei quali non hanno certamente natura sanzionatoria, quale il credito di cui al n. 4 (spese sostenute da un pubblico istituto sanitario a titolo di cura e di alimenti per la persona offesa), o quello di cui al n. 6 (spese anticipate dal difensore e somme a lui dovute per onorario).

Escluso pertanto che possa sostenersi che il credito per il pagamento delle spese processuali sorga al momento della commissione del reato in conseguenza di una sua specifica natura sanzionatoria, quale sanzione civile per il reato, è da escludersi altresì che tale retrodatazione del credito possa fondarsi sulla affermata sua natura risarcitoria, al pari di qualsiasi altra obbligazione civile nascente dal disposto dell'art. 2043 cod. civ.; tesi, questa, che la difesa dell'Amministrazione ricorrente fonda sull'affermazione della obbligatorietà dell'azione penale, dal che conseguirebbe l'obbligo dell'imputato, riconosciuto colpevole, di risarcire il danno provocato, col suo comportamento antiggiuridico, all'organizzazione statale, costretta a porre in movimento la macchina della giustizia per ripristinare l'ordine violato.

Ed invero la ragion d'essere della normativa di cui all'art. 2043 cod. civ. è quella del ristabilimento, in natura o per equivalente, di una situazione patrimoniale lesa, con l'eliminazione degli effetti patrimoniali nocivi di una condotta antiggiuridica: il che non può riconoscersi sussistente nel caso di commissione di reato (a parte, s'intende, quanto attiene all'obbligo del risarcimento del danno direttamente arrecato alla persona offesa), essendo la potestà punitiva funzione essenziale dello Stato, stabilmente organizzato nel suo espletamento; e non venendo posto in essere, al momento della commissione del reato, alcun concreto aggravio di spese dell'apparato giurisdizionale. Le spese, infatti, sono erogate successivamente e gradualmente, e costituiscono niente altro che un onere patri-



moniale direttamente connesso alla funzione giurisdizionale in astratto; e per esse, al pari di quelle civili, vige il principio comune dell'onere dell'anticipazione da parte di chi esercita l'azione e il principio dell'incidenza economico-patrimoniale a carico della « parte soccombente », sì che, per la loro qualificazione come obbligazione conseguente alla condanna, ed avente titolo in questa, non rileva il fatto che l'azione sia obbligatoria in sede penale e rimessa alla discrezionalità della parte in sede civile, posto che per tutto il resto la regolamentazione delle spese è del tutto identica, nelle sue linee essenziali. (D'altronde, anche l'azione civile può essere « obbligatoria » per chi riveste determinate cariche pubbliche o espliciti determinate funzioni comportanti il recupero di crediti, anche risarcitori). E va ricordato in proposito che, in materia di spese processuali civili, questa Corte si è già pronunciata in un caso analogo, ritenendo non ammissibili al passivo fallimentare le spese di un giudizio civile conclusosi dopo la dichiarazione di fallimento (sent. 7 febbraio 1961, n. 249).

D'altronde, se fosse esatto quanto sostenuto dalla ricorrente, che cioè l'obbligo del pagamento delle spese di un procedimento penale avesse la natura risarcitoria che le si intende attribuire nei sensi innanzi esposti, ne conseguirebbe che basterebbe, ad affermare la responsabilità dell'imputato per il danno da lui arrecato allo Stato per aver fatto anticipare le spese con un suo comportamento antiggiuridico che lo Stato aveva l'obbligo di perseguire penalmente, il semplice riconoscimento della commissione del fatto e della sua qualificazione come reato, indipendentemente da una concreta sentenza definitiva di condanna. La tesi sostenuta dalla ricorrente, invero comporterebbe che, nel caso in cui l'imputato, riconosciuto colpevole in primo e in secondo grado, impugnasse la sentenza unicamente per la mancata concessione di attenuanti o per ottenere una pena di misura minore, o nel caso in cui la sentenza di condanna sia impugnata solo dal P.M. e, nelle more dell'impugnazione, intervenga la morte dell'imputato o un provvedimento di amnistia, essendo comunque pacifico che il fattoreato è stato commesso dall'imputato, alla natura risarcitoria che si assume propria del debito in questione seguirebbe ugualmente l'obbligo del pagamento delle spese erogate (e riconosciute fondatamente erogate). Il che invece non è, e ciò dimostra, quindi, che la ragion d'essere (« il titolo ») dell'obbligazione in questione è diversa da quella sostenuta dalla ricorrente, e non trova il suo fondamento nell'art. 2043 cod. civ., ma, in astratto, nel generale principio della « soccombenza » in giudizio — identico sia per i procedimenti civili che per quelli penali — e, in concreto, nella sentenza di condanna « ad hoc », emessa ai sensi dell'art. 488 cod. pen.

La sentenza penale di condanna, invero, ha natura non di mero accertamento, non si limita cioè ad accertare che l'imputato ha commes-

so un reato, ma ha altresì natura costitutiva per quanto attiene alle statuizioni conseguenziali (irrogazione della pena, delle sanzioni civili, eventuale condanna al risarcimento dei danni e alle spese a favore della parte civile, nonché condanna alle spese processuali) e, come ogni sentenza di accertamento costitutivo, mirando a creare una situazione nuova, prima inesistente, opera non *ex tunc*, ma *ex nunc*, ed ha la natura di essere essa stessa il titolo o la causa giuridica delle obbligazioni che da essa conseguono; il che comporta che i relativi crediti — in particolare, per quanto qui interessa, il credito per il rimborso delle spese processuali — in particolare, per quanto qui interessa, il credito per il rimborso delle spese pocessuali — hanno origine dalla sentenza stessa, direttamente, sorgono al momento del passaggio in giudicato e non possono, quindi, retrodatarsi, per cui va concluso che esattamente la sentenza impugnata ha affermato che il credito in questione, in quanto sorto successivamente alla sentenza dichiarativa di fallimento, non poteva essere ammesso al passivo.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lav., 12 giugno 1982, n. 3583 - Pres. Coletti - Rel. Frisina - P.M. Martinelli - Cuttone (avv. D'Agostino) c. Ferrovie dello Stato (avv. Stato Stipo).

#### **Lavoro - Infortunio - Infortunio in itinere - Nozione.**

*L'infortunio in itinere può essere indennizzabile anche quando l'evento dannoso sia verificato in condizioni e modalità tali per cui il rischio generico che incombe a tutti gli utenti della strada sia divenuto rischio specifico connesso ad una prestazione lavorativa, che imponga un determinato percorso, o l'utilizzazione di mezzo proprio in mancanza di mezzi pubblici (1).*

Con l'unico motivo il ricorrente denunciando violazione dell'art. 2 del d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 cod. civ. e vizi di motivazione, censura l'impugnata sentenza in punto di valutazione circa la sussistenza di un rischio specifico, connesso con l'attività lavorativa, e sintetizzato in condizioni obiettive di aggravamento del rischio generico da accertarsi, occorrendo, con la dedotta prova testimoniale: l'unica strada che il Cut-

---

(1) Cass. 18 luglio 1979, n. 4234, Foro It. Rep. 1979, voce Infortuni sul lavoro, 207.

tone poteva percorrere per allontanarsi dal posto di lavoro è la via Oreto dove accadde l'infortunio; il Cuttone non era in grado di ritornare a casa a piedi ed aveva bisogno di un mezzo di trasporto; nella zona, all'epoca dell'infortunio, non vi erano mezzi di trasporto pubblici urbani, e perciò l'utilizzo dell'autovettura era necessario.

Il motivo è fondato.

Indubbiamente l'espressione « in occasione di lavoro » di cui all'art. 2 del t.u. approvato con d.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124 non è inteso in senso così lato da potersi considerare sufficiente, ai fini dell'indennizzabilità di un infortunio occorso a un lavoratore, un collegamento puramente marginale con la prestazione d'opera ovvero con un semplice rapporto cronologico o topografico con il lavoro.

Infatti è sempre necessario che sussista un nesso di causalità tra lavoro ed infortunio. E sulla base di tale interpretazione delle disposizioni di legge citate, questo Supremo Collegio ha ripetutamente affermato che l'infortunio in itinere, risalendo ovviamente a rischi comuni a qualsiasi soggetto, debba ritenersi, di massima non indennizzabile, a meno che non concorra il rischio specifico di lavoro, e di questo non possa negarsi la sussistenza, allorquando il prestatore d'opera, per necessità inerenti al lavoro e per ordine dell'imprenditore, a quei rischi non si sottragga, o per essere costretto ad un percorso che presenti pericoli diversi da quelli delle ordinarie vie di comunicazione, o per essere costretto a valersi, in stretta relazione con le mansioni affidategli, di mezzi di trasporto forniti o prescritti dal datore di lavoro.

In definitiva — esistano oppure no pubblici servizi di trasporto — nel caso considerato, poiché il datore di lavoro mette a disposizione dei dipendenti propri mezzi, l'infortunio si rivela connesso alla prestazione di lavoro ed è quindi indennizzabile, in quanto tali mezzi vengono ad essere usati appunto in funzione della prestazione dell'attività lavorativa oggetto del rapporto di lavoro, per cui il relativo uso è evidentemente da essa determinato.

Senonché le circostanze ipotizzate dal Cuttone erano diverse ed il Tribunale di Messina le ha trascurate enunciando a fondamento della sua decisione, negativa del diritto vantato dall'attore, una massima giurisprudenziale non pertinente, riguardando chiaramente altri presupposti di fatto.

Invero l'infortunio in itinere può essere indennizzabile anche quando l'evento dannoso si sia verificato in condizioni e modalità tali per cui il rischio generico che incombe a tutti gli utenti della strada sia divenuto rischio specifico connesso ad una prestazione lavorativa, che imponga un determinato percorso, o l'utilizzazione di mezzo proprio in mancanza di mezzi pubblici (v. Cass. 18 luglio 1979 n. 4234).

Posto, cioè, il principio che l'infortunio per cause violente « in occasione di lavoro » denota l'intendimento del legislatore di coprire con l'assicurazione i fatti traumatici che il concreto ed attuale esercizio delle attività lavorative, pur non essendo in rapporto di diretta consequenzialità, può avere tuttavia occasionalmente determinato, assumono pur sempre rilievo le situazioni nelle quali il lavoratore debba effettuare tragitti con mezzi che non siano quelli approntati dai pubblici mezzi di trasporto, sia in relazione all'ubicazione dell'azienda e sia, se del caso, al particolare orario di svolgimento del lavoro.

L'occasione dell'infortunio, che eventualmente colpisce il lavoratore durante il suo trasferimento verso il luogo di lavoro o durante il ritorno di esso, può rivelarsi specificamente determinata dalla prestazione di lavoro, in quanto questa debba essere eseguita secondo l'organizzazione e le direttive del datore di lavoro.

È allora indispensabile che di volta in volta, con riferimento alle concrete situazioni di fatto, sia accertato se le esigenze della prestazione dell'attività lavorativa e le modalità della stessa siano state tali da effettivamente determinare per il lavoratore la necessità di impiego di mezzi di trasporto diversi da quelli pubblici e se tale impiego sia perciò rapportabile specificamente alla medesima attività lavorativa.

In proposito giova appena osservare che la relativa indagine non può che competere al giudice di merito nell'esercizio del suo istituzionale potere di accertamento e di valutazione dei fatti.

Se il luogo di dimora del lavoratore e quello nel quale egli deve svolgere l'attività lavorativa siano collegati da pubblici servizi di trasporto, in questo caso l'infortunio che colga il lavoratore per avere egli fatto uso diverso non è certamente indennizzabile, dal momento che esso non è stato necessitato dalle modalità di prestazione del lavoro ed il rischio è stato dal lavoratore stesso liberamente scelto (c.d. « rischio elettivo »).

Se, invece, i pubblici servizi di trasporto non esistono, l'accertamento del giudice di merito deve essere analitico ed esauriente, nel senso che il medesimo giudice debba prendere esatta cognizione delle distanze intercorrenti tra il luogo di residenza del lavoratore e quello di lavoro, onde verificare se sia o non sia ragionevole che le distanze vengano percorse a piedi e poi, ove si riconosca la necessità dell'impiego da parte del lavoratore del diverso mezzo di trasporto, è irrilevante la circostanza che il mezzo stesso appartenga al lavoratore e non sia stato fornito dal datore di lavoro, oppure a quest'ultimo sia stato o meno autorizzato l'uso.

In siffatta tematica, per nulla affrontata dai giudici d'appello, si inserisce la situazione prospettata dal ricorrente come del resto risulta al lume della proposta prova testimoniale, per la quale vi è stata assoluta omissione di esame e di pronuncia.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 14 giugno 1982, n. 3624 - Pres. Cusani - Est. Finalidi - P. M. Iannelli - Ministero dell'Interno (avv. Stato Rossi) c. Poli ed altri (avv. Castelli).

**Contabilità pubblica - Obbligazioni pecuniarie contrattuali - Esigibilità e liquidità - Mandato di pagamento - Interessi corrispettivi - Non decorrono prima dell'emissione - Interessi moratori - Decorrono se è configurabile la mora.**

**Contabilità Pubblica - Contratto della p.a. iure privatorum - Disciplina del rapporto - Norma del codice civile - Applicabilità - Mancato pagamento del canone di locazione - Risoluzione - Ammissibilità.**

*I debiti pecuniari dello Stato diventano liquidi ed esigibili e generano l'obbligo del pagamento degli interessi di diritto solo quando la relativa spesa sia stata ordinata con l'emissione del mandato di pagamento ai sensi dell'art. 270 del regolamento per la contabilità generale dello Stato, riguarda soltanto gli interessi corrispettivi e non vale per gli interessi moratori, i quali, ove ricorrano i presupposti per la configurabilità della mora, sono dovuti dall'Amministrazione Pubblica debitrice indipendentemente dalla emissione o meno del titolo di spesa, né è applicabile per le obbligazioni contrattuali.*

*Nel caso di pagamenti da effettuare dalla Pubblica amministrazione, in esecuzione di contratti stipulati iure privatorum, sono applicabili i principi generali e le norme stabilite dalla legge comune, con particolare riguardo a quelle relative all'accertamento dell'inadempimento, ai fini della risoluzione del contratto, non potendosi desumere una diversa disciplina dalle norme contenute nel regolamento e la contabilità generale dello Stato e, in particolare dall'art. 270 di tale regolamento approvato R.D. 23 maggio 1924 n. 827; pertanto, il ritardo nell'adempimento, da parte della P.A. (nella specie, del canone di locazione, convenuto con scadenza semestrale e previa emissione dei ruoli di spesa) dovuto al mancato esaurimento dei vari stati cui è soggetta la spesa, lungi dal liberare l'Amministrazione dalla responsabilità per inadempimento, costituisce, invece, non equivoco elemento di colpa nel comportamento dell'Amministrazione in quanto la stessa, pur consapevole del tempo necessario per i vari incombenti, non si è curata di iniziare le pratiche e di seguirle diligentemente nel loro iter, sì da poter adempiere esattamente alle obbligazioni assunte.*

---

(1) In senso conforme (Cass. 29 maggio 1978, n. 2708, e 2 giugno 1978, n. 2762, in questa *Rassegna* 1979, I, 13, con nota critica di A. Rossi; v. anche, di recente, Cass. Sez. Un. 29 marzo 1980, n. 2065, in *Foro It. Rep.* 1980, voce Contabilità dello Stato, n. 41.

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

I

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., 23 febbraio 1982, n. 1 - *Pres.* Pescatore, *Est.* Agresti - Russo ed altri (avv. Capaccioli e D'Amelio) c. Ministero della Pubblica Istruzione (vice avv. gen. Carafa).

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Svalutazione monetaria - Rilevanza.**

**Impiego pubblico - Stipendi, assegni e indennità - Svalutazione monetaria - Mora ex re - Conseguenza - Atto di costituzione in mora - Non occorre.**

**Competenza civile - Impiego pubblico e privato - Diritti patrimoniali - Svalutazione monetaria - Giurisdizione amministrativa.**

*La vigenza del criterio nominalistico che caratterizza le prestazioni retributive a favore dei pubblici dipendenti non preclude l'effetto di far venire meno — nel caso in cui sussistano il ritardo o l'inadempimento di tali prestazioni da parte dell'Amministrazione — il principio dell'insensibilità delle obbligazioni pecuniarie alla svalutazione monetaria, dovendo trovare questa automatica applicazione in forza del rischio che il ritardo o l'inadempimento pongono a carico dell'Amministrazione debitrice (1).*

*Non sussiste alcuna necessità di costituire preventivamente in mora l'Amministrazione in materia di svalutazione monetaria delle retribuzioni*

---

(1-2-3) La sentenza conferma l'orientamento già assunto con le decisioni della Ad. Plen. 30 ottobre 1981, n. 7 (in *Il Cons. Stato* 1981, I, 996) e della Sez. IV, 16 febbraio 1982 n. 83 (*ivi*, 1982, I, 109) che segnano una innovazione nella giurisprudenza. Tale questione, peraltro, è già stata, in altra analoga controversia, sottoposta all'esame della Corte di Cassazione, e si è tuttora in attesa della decisione, di particolare importanza anche allo scopo di superare le perplessità derivanti dal criterio, seguito dal Consiglio di Stato, di non affermare l'applicabilità, diretta o analogica, dell'art. 429, comma terzo, codice di procedura civile (come risulta dalla modifica di cui alla legge n. 533/1973), al quale si fa riferimento solo ai fini interpretativi dell'art. 1224 codice civile, e di ricollegare, invece, il problema della rivalutazione ai principi della responsabilità per mora di diritto comune per fondarne la soluzione sulla disciplina propria degli artt. 1218 e 1224 codice civile, il che, fra l'altro, non parrebbe neppure coerente con le norme e la disciplina attuale della contabilità di Stato (cfr. in termini Cass. 17 gennaio 1980, n. 384, in *Foro It.* 1980, I, 958).

*tardivamente erogate ai pubblici dipendenti, vigendo al riguardo il principio della mora ex re (2).*

*I momenti di maturazione dei crediti di lavoro dei pubblici dipendenti e quelli dei relativi interessi e della svalutazione, realizzano una fattispecie unica e complessa; pertanto, mantenendo il quid pluris in cui la detta svalutazione si sostanzia il carattere della retribuzione dovuta al dipendente per le prestazioni effettuate, sussiste in materia la giurisdizione del giudice amministrativo (3).*

## II

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., 15 dicembre 1981, n. 12 - Pres. Pescatore, Est. Trotta - C.O.N.I. (avv. W. Prosperetti) c. Ragni (avv. Minieri).

**Impiego pubblico - Allenatore di federazione sportiva - Rapporto di lavoro subordinato e non autonomo - Giurisdizione amministrativa.**

**Impiego pubblico - Rapporto a termine ripetutamente rinnovato - Conversione in rapporto a tempo indeterminato - Difetto di tempestiva impugnazione dell'apposizione del termine.**

**Impiego pubblico - Rapporto a tempo determinato - Regolarizzazione assicurativa - Diritto del dipendente - Prescrizione - Termine applicabile.**

*Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo, in quanto costituisce rapporto di lavoro subordinato e non di lavoro autonomo, il rapporto intercorso tra una federazione sportiva, organo del C.O.N.I., e un allenatore che provvedeva, nell'ambito della federazione, alla preparazione degli atleti, effettuando la prestazione di lavoro con carattere di continuità (sia pure con rapporti a termine, ma ininterrottamente rinnovati), con predeterminazione di retribuzione mensile e corresponsione di tredicesima mensilità, in presenza di atti comunque sostitutivi ed equipollenti dell'atto di nomina (4).*

*Va pronunciata la inammissibilità del ricorso col quale il pubblico dipendente, assunto a termine, anche se in forma contrattuale, intenda far valere la conversione del rapporto, ripetutamente rinnovato, in rapporto a tempo indeterminato, in difetto di tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo, concernente l'apposizione del termine; vanno dichia-*

(4) Sui criteri distintivi del lavoro autonomo e del lavoro subordinato, cfr. Cass. 20 settembre 1979 n. 4855, 4 luglio 1979 n. 3802; 28 maggio 1981 n. 3499 e, in particolare, 22 dicembre 1976 n. 4716; in questa *Rassegna* 1977, I, 132, con nota di richiamo.

*rate altresì inammissibili per identiche ragioni le pretese patrimoniali che da tale conversione si assumono essere derivate (5).*

*Il diritto, inerente alla posizione previdenziale dell'impiegato assunto a tempo determinato è soggetto alla prescrizione decennale e non a quella quinquennale (6).*

### III

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., 15 dicembre 1981, n. 11 - *Pres. Pescatore, Est. Trotta* - Istituto D. Martuscelli (avv. Abbamonte) c. Zaccaro (avv. Leone).

**Impiego pubblico - Rapporto a tempo determinato ripetutamente rinnovato - Conversione in rapporto a tempo indeterminato - Difetto di tempestiva impugnazione dell'apposizione del termine - Esclusione.**

*Va pronunciata la inammissibilità del ricorso col quale il pubblico dipendente, assunto a termine, intenda far valere la conversione del rapporto a tempo indeterminato, in difetto di tempestiva impugnazione dell'atto autoritativo concernente l'apposizione del termine (7).*

---

(5-6-7) E questo l'oggetto della decisione di maggiore interesse che risolve il contrasto creatosi nella giurisprudenza amministrativa. In senso conforme sez. VI, 8 marzo 1980, n. 394; sez. V, 6 ottobre 1979, n. 629; *contra* sez. V, 11 gennaio 1980, n. 6; v. anche Ad. Plen. 30 marzo 1982, n. 5 e Ad. Plen. 21 giugno 1968, n. 15. Le motivazioni delle decisioni sono già pubblicate sulla rivista *Il Consiglio di Stato*, 1982, I, 1.

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., 9 marzo 1982, n. 3 - *Pres. Pescatore, Est. Giovannini - Paccioselli ed altri* (avv. De Ferrari e Nigro) e Cortesia ed altri (avv. Ferrari) c. Regione Liguria (avv. Pericu).

**Urbanistica - Piano regolatore - Contenuto - Disciplina dell'attività estrattiva - Per tutela paesistica e ambientale - Possibilità.**

**Miniere e cave - Piano regolatore - Contenuto - Cave - Divieto di coltivazione - Legittimità - Fattispecie.**

*E legittima la disciplina urbanistica dell'attività estrattiva contenuta nel piano regolatore generale per fini di tutela paesistica ed ambientale (1).*

---

(1-2) Si riporta la motivazione di particolare interesse della decisione e si fa riferimento alla sentenza del TAR Lazio, sez. I, 11 gennaio 1978 n. 42, in questa *Rassegna* 1978, I, 589, con nota di TAMIOZZO, la quale, in tema di pianifi-



*È legittimo il divieto di coltivazione delle cave, anche nel sottosuolo, posto con le norme del piano regolatore generale (fattispecie relativa al p.r.g. del Comune di Portovenere del 1972, che ha posto il divieto de quo per le isole di Palmaria e del Tino) (2).*

(*omissis*) Con il secondo ordine di censure viene posta la questione — in relazione alla quale la IV Sezione ha rimesso i ricorsi a questa Adunanza plenaria — sul punto se un piano regolatore generale sia suscettivo di legittimamente contenere, come è avvenuto nel caso, norme e prescrizioni volte a disciplinare l'attività estrattiva da cave esistenti nel territorio comunale.

Al riguardo, può convenirsi con la doglianza degli istanti per i quali, nel risolvere positivamente detta questione, il Tribunale regionale si è eccessivamente fondato sulla normativa sopravvenuta in epoca posteriore alla formazione del piano *de quo* (approvato, secondo innanzi specificato, nell'ottobre del 1975) e così, segnatamente, sulla legge 28 gennaio 1977, n. 10 nonché sull'art. 80 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, mancando in tal modo di prestare completa osservanza al noto principio secondo cui la legittimità di ogni provvedimento amministrativo va saggiata alla stregua della situazione (di fatto e) di diritto esistente al momento del suo venire in essere. Tuttavia, pur riguardata in rapporto alle disposizioni di legge vigenti al 1975, la questione non può essere risolta difformemente da quanto fatto in prime cure.

All'uopo appare utile rimarcare che l'introduzione nel nostro ordinamento degli strumenti di pianificazione urbanistica fu originariamente operata con riguardo, in effetti, alla sola attività edilizia inerente i nuclei abitati e che entro tali limiti di oggetto detti strumenti vennero mantenuti per lungo tempo: basti in proposito ricordare che l'art. 70 del regolamento della legge comunale e provinciale approvato con r.d. 8 giugno 1865 n. 2321, ebbe ad annoverare fra le materie proprie dei regolamenti edilizi comunali i « piani regolatori dell'ingrandimento e della livellazione o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate pubbliche »; basti ricordare, altresì, che la legge 25 giugno 1865 n. 2359 consentì ai Comuni di dotarsi di « piani regolatori edilizi » e di « piani di ampliamento », indicando i primi (art. 86) come destinati a tracciare « le linee da osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici, per raggiungere l'intento » e i secondi (art. 93) come destinati di contro a tracciare « le norme da osservarsi

---

cazione urbanistica dei territori che comprendano beni del demanio minerario, richiede il previo *concerto* o *l'intesa* tra le amministrazioni, comunali e regionali, e l'Amministrazione statale interessata.

nell'edificazione di nuovi edifici, al fine di provvedere alla salubrità dell'abitato ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione». Né, d'altro canto, più ampio oggetto ebbero le successive leggi che, con procedura speciale, approvarono gli strumenti urbanistici di talune città, dalla legge 11 aprile 1889 n. 6020, relativa al « piano regolatore edilizio e di ampliamento » della città di Bologna, alla legge 5 aprile 1908 n. 141 relativa al « piano regolatore unico » per la città di Torino, al r.d.l. 6 luglio 1931 n. 981 convertito nella legge 24 marzo 1932 n. 355 relativo al piano regolatore della città di Roma, alla legge 19 febbraio 1934 n. 433 relativa al « piano regolatore di massima edilizio e di ampliamento » della città di Milano, etc.

In presenza di siffatta situazione normativa, appare di tutta evidenza la portata innovativa — puntualmente, del resto, sottolineata nei lavori preparatori: cfr. la relazione al disegno di legge n. 2038 in Camera dei fasci e delle corporazioni, XXX legislatura, Raccolta di atti e documenti, vol. XXI — dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942 n. 1150 là dove stabilì, al primo comma, che « il piano regolatore generale di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale ».

Vero è che la correlazione di detto art. 7, primo comma, con la definizione che della disciplina urbanistica la stessa legge del 1942 forniva all'art. 1, sembrava voler continuare a limitare l'ambito di tale disciplina medesima e, di riflesso, degli strumenti pianificatori attuativi di essa, alla sola attività edilizia. Così come è vero che ciò trovava sostanziale riscontro nelle specie di elementi elencati al secondo comma del menzionato art. 7, destinati a concretizzare le indicazioni essenziali dei piani regolatori generali, tanto da indurre la giurisprudenza ad affermare, in più occasioni, la legittimità delle previsioni di classificazioni a verde agricolo solo in quanto dirette a contenere l'ampliamento dei nuclei abitati (Sez. IV, 19 ottobre 1960 n. 855; Sez. IV, 27 febbraio 1959 n. 269, in *Rassegna C. Stato* 1960, I, 1727; 1959, I, 173). Simile limitazione, però, deve intendersi venuta meno allorché l'art. 1 della legge 19 novembre 1968 n. 1187, alla necessaria considerazione da parte del piano dell'intero territorio comunale, saldò la prescrizione della indicazione in esso anche « dei vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico »; in tal modo, infatti, allo sganciamento avvenuto nel 1942 dei piani regolatori generali dal loro originario stretto riferimento ai nuclei abitati, ha finito col correlarsi un elemento atto a trovare esplicazione, a differenza di quelli contemplati dalla primitiva formulazione del più volte citato art. 7, secondo comma, pur su parti inedificate e inedificabili del territorio comunale, in funzione di difesa da possibili fattori pregiudiziali di qualunque tipo, eppertanto anche diversi dall'attività edilizia.

E che proprio tale portata debba attribuirsi a detto elemento risulta chiaramente dalla circostanza che là dove, come nell'art. 17, quinto com-

ma, della legge 6 agosto 1967 n. 765, in sede di regolamentazione urbanistica il legislatore ha voluto circoscrivere la tutela dei caratteri storici, artistici ed ambientali ai soli nuclei abitati lo ha fatto usando non già il generico termine di « zone », bensì quello specifico di « agglomerato urbano ».

Quando, pertanto, il d.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8 attribuì alla competenza delle Regioni, fra l'altro, in una con l'approvazione dei piani regolatori generali (art. 1, secondo comma, lettera *d*), anche la redazione ed approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939 n. 1497 (art. 1, ultimo comma), non fece che prendere atto e fornire, ad un tempo, ulteriore conferma della connessione ormai presente — a livello pianificatorio — tra le due materie, connessione che — ripetesi, a tale livello e fatte salve le difformi notazioni attinenti a profili della materia di grado diverso — la Corte costituzionale ben ha qualificato, nella sentenza 24 luglio 1972 n. 141, con il concetto di inscindibilità (cfr., per riferimenti, Cons. St. Sez. I, 28 febbraio 1975 n. 2810/74).

Se d'altro canto è vero, come questa stessa Adunanza plenaria ha avuto modo di affermare (dec. 8 luglio 1980 n. 28, in *C. Stato Rassegna* 1980, I, 828), che una volta avvenuto il trasferimento delle attribuzioni in materia urbanistica alle Regioni, anche dalla legislazione da esse emessa vanno desunti argomenti di interpretazione, pur a tal stregua la conclusione sopra raggiunta ne riesce suffragata. Già al 1975, infatti, numerose erano le leggi regionali le quali direttamente o indirettamente annoveravano tra le funzioni dei piani urbanistici la tutela ambientale, paesaggistica e storica del territorio in genere: vedansi in tal senso gli artt. 4, 8, 13, 14 e 18 della L. Regionale Lombardia 15 aprile 1975 n. 51; gli artt. 2 e 14 della L. Regione Umbria 3 giugno 1975 n. 40; l'art. 3 della L. Regione Lazio 12 giugno 1975 n. 72. La stessa Regione Liguria sembra, del resto, aver seguito identico orientamento là dove l'art. 3 della legge 30 maggio 1975, n. 28, ha previsto in favore di comuni e comunità montane la collaborazione di esperti della Regione medesima per le indagini concernenti il patrimonio storico, artistico ed ambientale, necessarie ai fini della formazione degli strumenti urbanistici.

Resta in tal modo aperta la via per ritenere che, già all'epoca, i piani regolatori generali potessero disciplinare l'attività estrattiva da cave nei loro profili attinenti l'interesse alla salvaguardia ambientale e paesistica. Che, infatti, detta attività sia da annoverare fra quelle atte a (negativamente) incidere su ambiente e paesaggio, è circostanza di tutta evidenza e su cui non appare, pertanto, necessario particolarmente insistere. D'altro canto, una conferma di ciò in stretto diritto positivo pienamente si trae, in via ermeneutico-sistematica, dal combinato degli artt. 11 della legge 29 giugno 1939 n. 1497 e 30 del R.D. 3 giugno 1940 n. 1357 che, proprio ai

fini della tutela del paesaggio conferiscono vari poteri al competente sovrintendente in materia di cave.

Né in contrario può valere la circostanza, invocata dagli appellanti, della esistenza di una particolare regolamentazione concernente le cave, quale contenuta nel R.D. 29 luglio 1927 n. 1443. Al riguardo va, invero, rilevato come detta regolamentazione presenti una connotazione strettamente settoriale e, cioè a dire, miri a disciplinare l'attività estrattiva da cave unicamente in relazione alla sua attinenza all'interesse (pubblico) allo sfruttamento dei minerali nazionali; del che indice più manifesto è l'originario affidamento della sua applicazione alla sola Amministrazione dell'industria e commercio ed ai rispettivi organi periferici. Essa non esclude, pertanto, l'incidenza su detta attività di regolamentazioni contenute in altre leggi, suscettive di governarne profili attinenti ad interessi diversi, come è nel caso e come, del resto, risponde a generali principi più volte ribaditi dalla giurisprudenza. Così, ad esempio, la sottoposizione alla legislazione urbanistica è stata affermata, malgrado l'esistenza di regolamentazioni di settore nelle rispettive fattispecie contemporaneamente operanti, riguardo all'apertura di sale cinematografiche (Sez. IV, 9 maggio 1978, n. 396; Sez. IV, 9 aprile 1974, n. 310; Sez. V, 26 aprile 1972, n. 320; Sez. IV, 9 luglio 1971 n. 684, in *Rassegna C. Stato* 1978, I, 767; 1974 I, 542; 1972, I, 668; 1971, I, 1336), alla esecuzione di impianti di deposito di oli minerali (Sez. V, 6 febbraio 1968 n. 23 in *Rassegna C. Stato* 1968, I, 189) e di rifornimento di carburante (Sez. V, 14 novembre 1972 n. 873, in *Rassegna C. Stato* 1972, I, 2030), all'approvazione di progetti di trasformazione o di ampliamento di alberghi (Sez. IV, 9 dicembre 1969 n. 770, in *Rassegna C. Stato* 1969, I, 2480); parimenti, malgrado la esistenza della citata regolamentazione speciale di cui al R.D. 29 luglio 1927 n. 1443, le cave sono state ritenute egualmente soggette alla legislazione sulla industrializzazione del Mezzogiorno, ove richieste per la realizzazione degli interessi relativi (Sez. IV, 19 dicembre 1975 n. 1303; Sez. IV, 3 maggio 1961 n. 297, in *Rassegna C. Stato* 1975, I, 1351; 1961, I, 876).

Detto ciò, va però anche aggiunto che la natura stessa della richiamata normativa contenuta nel R.D. da ultimo menzionato, tutta intesa a favorire e, addirittura, a sollecitare la coltivazione delle cave, evidenzia la assoluta rilevanza attribuita dall'ordinamento alla positiva esplicazione di tale attività, rilevanza la quale non può non postulare adeguate garanzie ogniqualvolta l'interesse pubblico (strettamente afferente, come si è detto, allo sfruttamento dei minerali nazionali) ad essa sotteso venga in conflitto o, comunque, sia chiamato a comporsi con contrapposti interessi pubblici. Il che, in virtù di generali principi più volte affermati in dottrina ed in giurisprudenza, nell'ambito della pianificazione urbanistica logicamente comporta, sotto il profilo procedimentale, il necessario intervento in sede di formazione dei piani dell'autorità preposta al settore

(vedasi, per l'applicazione del medesimo principio, in un caso in cui l'interesse urbanistico pertinente Comune e Regione era chiamato a comporsi con l'interesse alla protezione di un parco nazionale di pertinenza dello Stato: Corte cost. 14 luglio 1976 n. 175, in *Rassegna C. Stato* 1976, II, 672) e, sotto il profilo formale-sostanziale, che limiti e divieti alla coltivazione di cave a fini di tutela paesistica ed ambientale siano imposti a mezzo dei piani regolatori solo in presenza di ragioni specifiche, particolarmente gravi, delle quali va data congrua motivazione nei relativi elaborati.

Ora, nel caso concreto in esame, nessuna questione può porsi in ordine al primo profilo, atteso che l'autorità preposta all'epoca al settore e, cioè a dire, la Regione ex art. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 2, è intervenuta nel procedimento di formazione del piano al momento della sua approvazione.

In ordine poi al secondo profilo, va osservato come non possa anzitutto negarsi la sussistenza di una affatto congrua giustificazione del divieto di coltivazione delle cave nelle isole della Palmaria e del Tino. Emerge, infatti, dagli atti che la situazione geologica delle isole fu fatta oggetto di apposito studio da parte del prof. Alberto Castellaria il quale, in riferimento specifico alle attività estrattive, giunse a prospettare la « distruzione », dell'isola Palmaria, ove delle stesse fosse stata consentita la prosecuzione; dagli atti emerge, altresì, che tale studio fu tenuto espressamente presente in sede di formazione del piano, giusta risultante dalla deliberazione del Consiglio comunale di Portovenere 29 settembre 1972 n. 42 (cfr. pag. 2 della copia versata in giudizio); parte quarta del piano regolatore generale e, d'altro lato, si sostanzierebbe in uno strumento urbanistico non contemplato dall'ordinamento.

A correzione dei rilievi svolti sul punto dai primi giudici, che in verità si sono limitati ad asserire un assunto difetto di concretezza della censura, va considerato, in primo luogo che il piano regolatore generale contiene in realtà ben precise indicazioni circa l'assetto urbanistico delle isole (dalla generale riserva a parco naturale alla individuazione delle aree con destinazioni particolari, alla specificazione di tali destinazioni, etc.), sì da pienamente adempiere, quanto meno, alla sua naturale funzione programmatica; va considerato, in secondo luogo, che a mente dell'art. 25 delle norme di attuazione, il c.d. piano unitario è delineato come semplice « schema di massima di organizzazione e di progetto », cui i piani particolareggiati sono chiamati a fare riferimento. Trattasi, cioè a dire, di un atto destinato ad enunciare i criteri ispiratori della disciplina urbanistica di dettaglio per le parti già non vincolativamente regolamentate dal piano regolatore generale. Del che non è dato vedere contrasto alcuno con norme di legge.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 12 gennaio 1982, n. 19 - *Pres. Benvenuto - Est. Cortese - Stopiglia (avv. Barillaro e Muraro) c. Sovrintendente di Venezia e altro (avv. dello Stato Ferri).*

**Cosa giudicata penale - Sentenza - Effetti - Giudicato penale - Rapporto con il giudizio amministrativo - Diversa valutazione dei fatti materiali accertati - Criteri.**

**Demanio - Bellezze panoramiche - Tutela dei Colli Euganei - Censura di incostituzionalità della legge 1097 del 1971 in relazione all'art. 117 Cost. - Infondatezza.**

**Demanio - Bellezze panoramiche - Tutela dei Colli Euganei - Censura di incostituzionalità della legge 1097 del 1971 in relazione agli artt. 3 e 42 della Costituzione - Infondatezza.**

*In relazione ai limiti dell'autorità del giudicato penale in sede civile o amministrativa, limiti che l'art. 28 del codice di procedura penale intende riferire alla mera sussistenza dei fatti materiali sotto il profilo della loro realtà fenomenica e oggettiva, non può ritenersi preclusa una diversa valutazione dei fatti stessi e una diversa configurazione giuridica che gli stessi sono destinati ad assumere nell'ambito di un giudizio civile o amministrativo (1).*

*Posto che la legge 29 novembre 1971 n. 1097 sulla tutela delle bellezze naturali e delle attività estrattive nei colli Euganei disciplina materia paesistica, come tale di competenza statale, considerato che l'art. 9 della Costituzione include la tutela del paesaggio fra i principi fondamentali della Carta, come tutela di un bene appartenuto alla intera comunità nazionale, va dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della predetta legge 1097 in relazione all'art. 117 della Costituzione (2).*

*Le disposizioni contenute nella L. 29 novembre 1971 n. 1097 (recante norme per la tutela delle bellezze naturali e per le attività estrattive nei Colli Euganei) non introducono alcuna differente disciplina rispetto ai criteri generali forniti dalla legge 29 giugno 1939 n. 1497 in tema di tutela delle bellezze naturali; pertanto, poiché il vincolo sui beni di interesse paesaggistico viene originariamente impresso dalla legge nel pubblico interesse, e conseguentemente nessun indennizzo può e deve essere previsto per le limitazioni imposte a tutela del paesaggio, va dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della legge stessa in relazione agli artt. 3 e 42 della Costituzione (3).*

(1) Cfr. Corte Costituzionale, 19 giugno 1981 n. 102 in *Il Consiglio di Stato* 1981, II, 662; sez. IV, 17 giugno 1980 n. 665 e V, 24 ottobre 1980 n. 883 *ivi* 1980, I, 893 e 1365; Cass. 3 maggio 1979, n. 2547 *ivi* 1979, II, 943.

(2-3) Cfr. Corte Costituzionale 20 febbraio 1973, n. 9 in *C. Stato* 1973, II, 196.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 29 gennaio 1982 n. 45 - Pres. Daniele - Est. Brandi - Quadro (avv. Cattaneo) c. Ente Autonomo Teatro S. Carlo di Napoli (Avv. Stato Cerocchi).

**Atto amministrativo - Presunzione di legittimità - Ammissibilità di prova contraria - Criteri - Limiti.**

**Atto amministrativo - Attestato - Efficacia probatoria - Limiti.**

*Gli atti amministrativi sono assistiti dalla presunzione di legittimità la quale opera anche qualora sia parte nel giudizio amministrativo l'Ente dal quale promana l'atto; tale presunzione può essere superata non già attraverso mere contestazioni di parte o prove testimoniali, queste ultime inammissibili in sede giurisdizionale amministrativa, bensì con la dimostrazione di fatti e circostanze concrete (1): solo attraverso la proposizione della querela di falso può essere contestata la efficacia probatoria di un atto proveniente da un Ente pubblico (2).*

---

(1) Cfr. Cass. civ. 21 dicembre 1978 n. 6135 in *Il Consiglio di Stato* 1979, II, 210; Sez. VI 13 luglio 1976 n. 299; Sez. V 3 aprile 1970 n. 333; Sez. VI 5 febbraio 1969 n. 75, *ivi* 1976, I, 859; 1970, I, 625; 1969, I, 95.

(2) Cfr. Sez. IV 23 novembre 1971 n. 1049 e 24 giugno 1980 n. 691, *ivi* 1971, I, 2121; 1980, I, 905.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 29 gennaio 1982 n. 39 - Pres. Benvenuto, Est. Brandi - Ferracuto (avv. Galateria e Galvani) c. Ministero della Pubblica Istruzione (avv. Stato Mataloni).

**Demanio - Demanio archeologico - Tutela di beni archeologici - Vincolo diretto - Esigenza di una motivazione specifica - Sussiste.**

*L'imposizione di un vincolo di particolare interesse archeologico su beni di proprietà privata deve essere specificamente motivato, in relazione, particolarmente, ai criteri seguiti dall'Amministrazione per una congrua valutazione degli elementi sui quali si basa il vincolo stesso, considerato che ai fini della emanazione di un vincolo diretto è necessario che sussista l'acquisita certezza da parte dell'Amministrazione*

*sia in ordine alla esistenza dei beni da tutelare sia in ordine alla esatta consistenza ed estensione dei medesimi (1).*

---

(1) Cfr. Sez. VI, 30 settembre 1980 n. 778 in *Il Cons. St.* 1980, I, 1186; Sez. IV, 16 giugno 1981 n. 477, *ivi* 1981, I, 652 (in quest'ultima era stato specificato che ai fini della tutela di beni di interesse storico e artistico la determinazione della ampiezza della *fascia di rispetto* del bene tutelato deve sempre essere congruamente motivata in termini concreti: si trattava nel caso di specie di un vincolo di zona di rispetto monumentale ex art. 21 l. 1° giugno 1939 n. 1089 e il Consiglio di Stato nell'occasione aveva ritenuto non motivata la determinazione di una fascia di rispetto di circa 14 ettari per una villa al fine di evitare la perdita del carattere di antico insediamento rurale posseduto dal manufatto).

Cfr. anche in merito all'obbligo e ai criteri di sufficienza della motivazione Sez. IV, 4 aprile 1978 n. 254, Sez. VI, 19 giugno 1963, n. 350 in *Il Consiglio di Stato* 1978, I, 552; 1963, I, 1039; per un caso di motivazione generica, priva di riscontri oggettivi, Sez. IV, 25 gennaio 1977 n. 53, *ivi* 1977, I, 6.



SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 1° settembre 1981, n. 5019 - Pres. La Farina - Est. Zappulli - P. M. Leo (conf.). - Soc. Cementir (avv. Gambino e Coglioti Dezza) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Fusione di società - Rapporto favorevole di cambio delle azioni - Esclusione.**

(T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 100 e 106).

*La fusione per incorporazione di società produce una successione a titolo universale non conseguente confusione dei patrimoni nella quale non può ravvisarsi un reddito per la società incorporante a seguito di un vantaggio ottenuto nel rapporto di cambio delle azioni. La fusione può dar luogo ad una emersione di plusvalenza qualora questa si sia già formata in capo alla società incorporata e sia evidenziata in occasione della fusione (della imposta, riferibile alla società incorporata, ormai estinta, risponde a titolo successorio l'incorporante), ma non può esservi plusvalenza o sopravvenienza che per effetto della fusione si formi direttamente in capo alla società incorporante (1).*

(omissis) Con il secondo motivo, la società ricorrente ha lamentato la violazione degli art. 81 primo e secondo comma e 83 lett. B) del T.U. sulle imposte dirette approvato con il d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, 2501, 2325 comma II e seg., nonché l'omesso esame di punto decisivo della controversia, in quanto la fusione di più società realizza una situa-

---

**(1) Considerazioni sull'emersione di plusvalenze della società incorporante nell'operazione di fusione.**

La pur elaborata motivazione della sentenza non sembra che abbia centrato il problema occasionato dalla controversia.

Se è vero che la fusione delle società dà luogo ad una successione a titolo universale, non è tuttavia esatto che tale successione determina una confusione che non consente di ravvisare un reddito per la società risultante dalla fusione o incorporante connesso con l'operazione. È infatti stabilito (art. 22 e 124, t.u. delle imposte dirette, oggi art. 73, d.P.R. n. 597/1973; art. 16, d.P.R. 598/1973; art. 11, d.P.R. n. 600/1973) che per lo spezzone di periodo di imposta della (o delle) società fuse o incorporate debba essere compilato un bilancio e presentata una dichiarazione per la liquidazione delle imposte dovute dai sog-

zione giuridica corrispondente a quella di una successione universale e produce l'estinzione delle società con contestuale sostituzione della società risultante dalla fusione o incorporazione senza alcun fenomeno di scambio e di lucro per la differenza tra il prezzo che si assume pagato e il valore del patrimonio della società incorporata. Ha, inoltre, rilevato la ricorrente che quella fusione per incorporazione non importava alcun reddito, nè alcuna nuova ricchezza o utilità imponibile, nè, ancor meno, evidenziava alcuna plusvalenza, che, comunque, non si poteva realizzare se non con una successiva rivendita.

Il motivo è fondato.

Invero, va premesso che, come precisato dalla migliore dottrina, nella fusione di società si ha un negozio corporativo, il quale opera immediatamente nelle organizzazioni sociali, e soltanto di riflesso sulle posizioni dei soci e sul patrimonio. La partecipazione alla società incorporante o che risulta dalla fusione dà luogo alla confusione dei patrimoni in un unico organismo di organizzazione diversa. Si attua, pertanto, necessariamente una successione a titolo universale della società incorporante a quella incorporata o di quella che risulta dalla fusione delle società le quali, in conseguenza, perdono la loro autonomia.

---

getti estinti; i doveri formali e sostanziali fanno carico alla società incorporante o risultante dalla fusione, quale successore, ma l'obbligazione deve considerarsi sorta distintamente in capo ai soggetti estinti. Non si verifica quindi confusione, ed è evidente che non vi può essere compensazione tra redditi e perdite della società fuse o incorporate e nemmeno tra le società originarie e quella subentrata (v. annotazione a Cass. 2 giugno 1980, n. 3596, in questa *Rassegna*, 1981, I, 366).

La fusione non sarebbe nemmeno di ostacolo ad una normale tassazione delle plusvalenze, giacché essa consiste, anche se si producono effetti di successione universale, in un trasferimento a titolo oneroso; se pertanto ordinariamente la fusione non costituisce realizzo di plusvalenza, è solo perché espresse norme così dispongono, in via derogativa (art. 16, d.P.R. n. 598/1973); ed infatti per la fusione è stabilita la stessa regola imposta per la trasformazione (art. 15 d.P.R. cit.), sebbene assai diversi siano i due fenomeni quanto alla modificazione soggettiva.

Ma la norma dell'art. 16 ammette delle eccezioni, alcune esplicite, altre da ricercare in via di interpretazione. Una eccezione esplicita si trova nel richiamo dell'art. 16 all'art. 12, che contiene in forma più completa il principio che era già enunciato nell'art. 106 del t.u. del 1958: l'emersione in bilancio, indipendentemente dalla cessione dei beni e dalla distribuzione ai soci, anche se connessa alle operazioni di fusione, è presupposto sufficiente per la tassazione. E si deve sottolineare che l'emersione della plusvalenza si ha non soltanto quando il bene viene iscritto per un valore superiore a quello che già risultava, ma anche (art. 16 secondo comma) quando risulti « con o senza iscrizione al capitale » da una qualunque voce, più o meno mascherata, dal bilancio.

Questa esplicita deroga è riferita dall'art. 16 al bilancio della società risultante dalla fusione o incorporante e si riconnette soprattutto all'eventualità che un bene già iscritto nella società incorporata per un valore determinato

In seguito a ciò, indubbiamente, come recentemente posto in rilievo da questa Suprema Corte (sent. 25 novembre 1980, n. 6261), che ha riconfermato la definibilità di tal fenomeno quale successione a titolo universale, le rispettive deliberazioni di fusione con le statuizioni sul cambio tra le azioni (o quote) delle rispettive società, pur dovendo, in linea di massima, rispecchiare i valori patrimoniali delle due società, nel caso di alterazione recano un pregiudizio non alla società estinta, ma, eventualmente, solo ai soci di quest'ultima. La confusione dei patrimoni delle due (o più) società importa che i dedotti vantaggi dell'una e i pregiudizi dell'altra si annullano reciprocamente in virtù della suddetta successione universale e che non sussiste una compravendita che possa dar luogo a un lucro corrispondente alla differenza tra valore e prezzo.

Escluso, pertanto, che la società incorporante, così come trasformata dalla fusione, abbia conseguito un profitto con corrispondente perdita di quella incorporata, resta da considerare se, ciò nonostante, la differenza di valore nominativo delle azioni di quest'ultima, ammessa nella decisione impugnata come pari al valore effettivo, rispetto a quello delle

---

si ritrovi nel bilancio della società incorporante per un valore maggiore; se non venisse tassata la plusvalenza in questo momento si avrebbe un salto di imposta. Ma, come ricorda anche la sentenza in esame, allo stesso risultato si perviene anche quando la plusvalenza che si è realizzata in capo alla società incorporata viene iscritta nel suo bilancio in occasione dell'incorporazione (Cass. 7 giugno 1974, n. 1667, in questa *Rassegna*, 1974, I, 1239).

In sostanza è sempre un incremento patrimoniale della società incorporata che viene in evidenza, in modi diversi.

Al di fuori di queste ipotesi, la sentenza sembrerebbe escludere altra possibilità di tassazione di plusvalenze (o sopravvenienze), in particolare sembrerebbe non ammettere che in occasione della fusione possa emergere una plusvalenza realizzata dalla incorporante.

E qui che l'analisi si rivela insufficiente e non focalizzata alla particolarità della fattispecie.

La società incorporante aveva cambiato le proprie azioni con quella della società incorporata in un rapporto notevolmente sbilanciato; tutto questo sarebbe normale se le rispettive situazioni patrimoniali avessero rivelato un tale rapporto. Era invece accaduto che la società incorporante aveva iscritto al fondo sovrapprezzo azioni una rilevante somma corrispondente alla differenza tra il valore patrimoniale della società incorporata e il valore delle azioni cedute. Una singolare operazione contabile che deve far riflettere: perché mai la società incorporante ha ritenuto necessario riconoscere spontaneamente l'esistenza di questa differenza e lasciarne traccia nel suo bilancio con una manovra manifestamente irregolare? La sentenza si è limitata a rilevare che certamente non era giustificata la collocazione di quella somma nel fondo sovrapprezzo azioni; ma non è andata oltre, nella convinzione che a causa della successione universale e della confusione dei patrimoni non fosse configurabile la possibilità che la incorporante realizzasse un vantaggio a danno dell'incorporata.

È però doveroso chiedersi in che modo doveva essere contabilizzata quella somma che illegittimamente era stata trascritta al fondo sovrapprezzo azioni.

azioni della società incorporante assegnate agli azionisti di quella incorporata, possa costituire ugualmente reddito tassabile sotto altro profilo.

Al riguardo va preliminarmente rilevato che diversa è la questione da decidere nell'attuale giudizio rispetto a quella esaminata da questa Suprema Corte con la sentenza 17 giugno 1968, n. 1945, nella quale, in sede di applicazione dell'imposta di registro sull'aumento del capitale delle società per azioni nel caso di incorporazione, fu ritenuta la inapplicabilità di essa solo quando l'aumento di capitali della società incorporante risulti pari alla somma dei capitali delle società fuse « perché la imposta di registro, quale imposta d'atto, è dovuta in relazione all'effettivo contenuto e valore dell'atto registrato, il quale, come va precisato, avviene tra le società prima della incorporazione e della conseguente confusione. Invece, l'imposta di ricchezza mobile, richiesta nella specie, concerneva un reddito necessariamente successivo e dipendente dalla avvenuta incorporazione, onde, sotto questo diverso profilo, non appare la tassabilità della differenza in questione, quale ne sia la esatta definizione.

---

Il problema non sta nel verificare se l'incorporante abbia o meno realizzato un vantaggio a danno dell'incorporata (se con l'operazione abbia realizzato un buono o un cattivo affare), perché sotto questo profilo sarebbe valida l'osservazione che la successione a titolo universale elimina una tale possibilità, ma può consistere nel verificare se dall'operazione di incorporazione, per le modalità della sua attuazione, non affiori un plusvalore tassabile. Su questa problematica il caso di specie offre l'occasione per alcune riflessioni.

L'incorporazione si attua assegnando ai soci dell'incorporata, le cui azioni vengono annullate, azioni della incorporante sulla base di un rapporto di cambio corrispondente alle situazioni patrimoniali delle due società (art. 2502 c.c.). Ma tale rapporto di cambio, è determinato dalle situazioni patrimoniali reali che possono essere notevolmente difformi, in più o in meno, delle valutazioni degli ultimi bilanci. E pertanto assai probabile che l'operazione di incorporazione dia luogo necessariamente ad una emersione di plusvalenze: per poter effettuare il cambio tenendo conto di una situazione patrimoniale, questa finisce per essere ufficializzata. E bensì vero che in base al menzionato art. 16 del d.P.R. n. 598/1973 la inclusione delle plusvalenze nelle situazioni patrimoniali non è da sola sufficiente a giustificarne la tassazione; ma dopo che la situazione patrimoniale è servita di base al cambio, diventa difficile sottrarsi alla necessità di iscrivere nel bilancio successivo alla incorporazione gli stessi valori della situazione patrimoniale. Questa esigenza si presenta con maggior frequenza, per la società incorporante che è solitamente quella economicamente più forte.

Per evitare di iscrivere nel bilancio i maggiori valori risultanti dalla situazione patrimoniale si potrebbe mettere in atto una operazione di questo tipo: anziché rivalutare il patrimonio della incorporante, si provvede a sottovakutare il patrimonio della incorporanda lasciando immutato il rapporto di cambio. Ma per recuperare il valore patrimoniale dell'incorporanda che è stato artificialmente ridotto, si riporta la differenza tra il valore reale del patrimonio e quello in base al quale è avvenuto il cambio in un fondo (nel caso di specie nel fondo sovrapprezzo azioni, in altri casi in un fondo particolare che suole denominarsi di riserva di concambio).

Invero, è erronea, come eccepito dall'Amministrazione Finanziaria, la sua indicazione nel bilancio della CEMENTIR quale sovrapprezzo azionario in quanto non risulta il suo pagamento da parte degli azionisti, come è proprio di tale categoria di entrate. Ma d'altra parte, non può ravvisarsi una plusvalenza in senso stretto, la quale presuppone una diversità di indicazioni di valori per gli stessi singoli beni, per i quali, invece, è pacifica l'assenza di mutamenti nei successivi bilanci delle due società o una realizzazione degli utili attraverso una alienazione a titolo oneroso, la quale è ugualmente mancata dopo la fusione.

Esclusa tale qualifica, va osservato che la commissione centrale ha ravvisato in quella partita una « vera e propria sopravvenienza attiva contabilizzata » quale acquisizione patrimoniale della società incorporante a causa della mancanza di parità tra il patrimonio della società incorporata e il (minore) valore delle azioni attribuite ai soci della stessa. In tal modo essa ha posto a base della suddetta definizione non la emersione, quale evidenziazione, di un aumento del patrimonio della suddetta società incorporata non indicato nei suoi bilanci in regime di autonomia, e quindi una sopravvenienza anteriore alla fusione, ma una acquisizione della società incorporante CEMENTIR per il lucro costituito dalla suddetta differenza, e cioè dovuta alla fusione stessa.

---

È utile a questo punto un esempio in numeri: poniamo che l'incorporante A e l'incorporanda B abbiano ciascuna un patrimonio valutato nei rispettivi bilanci in 100; ma che A abbia un patrimonio reale pari a 200, B un patrimonio reale corrispondente a quello ufficializzato nelle scritture; il rapporto di cambio delle azioni dovrà essere 1:2. Per realizzare questo risultato anziché aumentare il patrimonio di A da 100 a 200, per adeguarlo al reale, si sottovale il patrimonio di B da 100 a 50, in modo che resti immutato il rapporto 1:2. Ma la somma corrispondente alla riduzione artificiale del patrimonio di B viene trasportata in un fondo particolare. In tal modo a seguito dell'operazione l'incorporante ritroverà nel bilancio un valore di (150 + 50) 200 che corrisponde alla somma dei patrimoni (ufficiali) delle due società e tuttavia si sarà rispettato il rapporto di cambio 1:2 senza procedere alla rivalutazione del patrimonio di A.

È questa verosimilmente la spiegazione della, apparentemente illogica, iscrizione di una grossa somma al fondo sovrapprezzo azioni e dell'evidente difficoltà in cui si è trovata la società nel contabilizzare una tale somma.

L'operazione che ha dato luogo alla controversia può anche essersi svolta diversamente (dalla sentenza risulta ben poco in punto di fatto); resta la spontanea ammissione della società incorporante di avere acquisito con l'incorporazione un valore eccedente rispetto a quello risultante dalla situazione patrimoniale ed al quale cerca di dare una collocazione nel bilancio. Ma l'avvenuta iscrizione, in una qualunque voce, è già sufficiente a far emergere una plusvalenza tassabile; si è già ricordato che a norma dell'art. 16 del d.P.R. n. 598/1973, ogni iscrizione in bilancio, « con o senza imputazione a capitale », giustifica la tassazione. Ciò significa che se si trova nel bilancio un fondo o una somma che non è la trasformazione o il trasporto di altra partita o comunque non ha una giustificazione contabile, ma appare sorta come dal nulla senza una

Tale interpretazione è confermata dai ripetuti accenni al « trasferimento » dei beni, alla acquisizione patrimoniale, all'ulteriore vantaggio rispetto alle risultanze del bilancio per il maggiore incremento del patrimonio effettivo della società incorporata per crediti non considerato dall'ufficio « con una prudenza che si potrebbe definire anche eccessiva ».

Ciò premesso, deve tenersi presente la necessaria distinzione relativa alla dedotta sopravvenienza tra la sua attribuzione meramente alla società incorporante quale lucro conseguente alla fusione, così come appare dalla decisione impugnata, e il riconoscimento espresso di una sua preesistenza a favore della società incorporata, con successivo trasferimento all'altra e semplice posteriore evidenziazione, attraverso il bilancio di quest'ultima, di quell'aumento precedente del patrimonio della incorporata fino allora rimasto occulto ai fini della imposizione.

Invero, pur secondo l'ampia formula degli art. 100 II comma (« sopravvenienza attiva conseguita nell'esercizio dell'impresa ») e 106 (« comunque conseguita nell'esercizio dell'impresa ») del citato t.u. del 1958, si presuppone nella decisione impugnata quell'utile come derivato dalla fusione alla società incorporante rispetto alla incorporata, che, invece, è stato, come sopra precisato, escluso per la rilevata successione universale, non potendo la stessa darvi luogo, di per sé, per la incompatibilità di esso, pur nella forma della menzionata sopravvenienza, con la conseguente confusione dei patrimoni delle due società.

---

ragionevole origine, questo valore proviene da risorse già esistenti e che non figuravano in bilancio. Si potrà allora discutere se trattasi di plusvalenze patrimoniali in senso proprio o di riserve occulte (oggi sopravvenienze attive), ma sicuramente si è in presenza di un reddito.

Ove la società incorporanda avesse avuto un patrimonio di valore effettivo inferiore a quello ufficiale, il rapporto di cambio sotto la pari avrebbe rispettato la realtà e nessun fondo avrebbe dovuto costruire l'incorporante. Se invece questo fondo viene costituito vuol dire che si deve rimettere a posto qualcosa, ossia bisogna far riemergere un valore (del patrimonio dell'incorporanda) artificialmente compresso.

In definitiva si presenta lo stesso problema cui dà luogo la costituzione o l'aumento di una riserva o di altro fondo; se, indipendentemente dalla fusione, una società in qualunque momento iscrive nel suo bilancio un valore che non ha una provenienza giustificata fa emergere un reddito o da rivalutazione del patrimonio o da palesemento di riserva.

Si potrebbe obiettare che nell'operare la fusione si può (o forse anche si deve) mantenere inalterata la valutazione dei patrimoni delle due società secondo i costi storici (nell'esempio 100 e 100) ma che dovendosi determinare il rapporto di cambio secondo le situazioni patrimoniali effettive (nell'esempio 1 : 2) diventa necessario ridurre il patrimonio di B (da 100 a 50) non potendosi aumentare il patrimonio di A (da 100 a 200); a questo punto diventerebbe necessario, per un'esigenza di verità, far riemergere in qualche modo il valore compresso di B riportando la differenza di 50 in un fondo particolare. Si tratterebbe cioè di una corretta operazione, necessaria per rispettare il dovere di non modi-

Diversamente, se si fosse tassata quella sopravvenienza non quale lucro conseguente alla incorporazione, ma come verificatosi anteriormente alla stessa a favore della preesistente società poi incorporata, e ciò in virtù della sua successiva evidenziazione o emersione (secondo il termine usato), si sarebbe verificata la diversa ipotesi già considerata da questa Suprema Corte nella sentenza 7 giugno 1974, n. 1687. In quel caso le citate plusvalenze o sopravvenienze erano state considerate tassabili solo in quanto prodottesi anteriormente in capo alla società poi estinta per incorporazione e solo evidenziate attraverso la fusione, con trasferimento alla incorporante, per successione universale, del conseguente debito fiscale corrispondentemente sorto a carico della società così estinta.

Ma, proprio per la rilevata diversità tra la dipendenza dell'imposizione dal detto lucro della incorporante — il quale presuppone, secondo la decisione impugnata un previo raffronto tra il patrimonio di questa ultima e il valore delle nuove azioni attribuite ai suoi soci — e la dipendenza della tassazione medesima dalla successiva evidenziazione di un precedente aumento di valore, viene a sussistere una corrispondente diversità di questioni di fatto e di diritto.

Al riguardo, non può trascurarsi che l'appello dell'ufficio 30 novembre 1973, alla commissione di secondo grado, dopo avere riaffermato la

---

ficare le valutazioni (art. 2425 c.c.) e che si articola su valori già ufficializzati (e già tassati) e che non vengono modificati, consentendo quindi di rinviare l'emersione della plusvalenza ad un tempo futuro.

Non sembra che una tale operazione possa considerarsi regolare. Premesso che deve ritenersi consentito di modificare le valutazioni in occasione della fusione sulla base della situazione patrimoniale (non avrebbero senso diversamente le menzionate norme degli artt. 12 e 16 del d.P.R. n. 598/1973), sembra che il ridurre arbitrariamente le valutazioni sia operazione illegittima non meno dell'aumentarle, specie se si tratta di una riduzione simulata. Se l'incorporanda ha una situazione reale di patrimonio che giustifica la riduzione, non sorge problema; diversamente la situazione patrimoniale, che è oggetto di verifiche e controlli, non può non rispettare la realtà. Di conseguenza non può mai essere giustificata l'iscrizione in bilancio in un fondo quale che sia di una somma di cui non si riesce a dare una provenienza chiara, ma costituisce il recupero di un valore che si era occultato. Sembra pertanto che l'incorporante non possa evitare di palesare le sue plusvalenze e che pertanto non possa sottrarre alla imposizione la somma fatta scivolare in modo anomalo in un fondo particolare.

Le manipolazioni fattibili possono essere assai più complesse e più sapientemente architettate; e quindi numerose e difficili possono essere le questioni giuridiche da affrontare. Quella che è stata esposta è soltanto una ipotesi di lavoro; ma ci sembra che meriti un approfondimento il problema della possibilità che la fusione costituisca l'occasione per l'emersione di una plusvalenza formatasi nella società incorporata, possibilità che la S.C. ha escluso in modo netto con una disamina non adeguata.

CARLO BAFILE

menzionata differenza tra il patrimonio della incorporata e il valore delle azioni assegnate ai suoi soci, nel negare il carattere di sovrapprezzo delle azioni alla relativa differenza, sosteneva che si trattava « di un vero e proprio utile derivante dalla incorporazione e, come tale, soggetto a tassazione mobiliare » senza nulla dedurre rispetto alla evidenziazione o emersione successiva di una sopravvenienza anteriore alla fusione. In conformità a tale motivo dell'appello la decisione della commissione di secondo grado aveva fatto riferimento fondamentale unicamente a quella differenza, mentre solo a quest'ultima si era richiamato l'ufficio nella memoria alla Commissione Tributaria Centrale.

Conseguentemente, tali limiti delle deduzioni dell'ufficio e della suddetta decisione di secondo grado da un lato confermano la interpretazione della motivazione di quella della commissione centrale stessa nel senso sopra indicato, dall'altro precludevano all'Amministrazione Finanziaria ogni deduzione e difesa per una eventuale correzione o integrazione di motivazione della decisione *ex adverso* impugnata.

Pertanto, quest'ultima va cassata, con rinvio alla Commissione Tributaria Centrale, la quale si dovrà attenere al principio in virtù del quale, secondo la disciplina vigente sotto il T.U. del 1958 approvato con D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, — poiché la fusione della società per azioni (o a responsabilità limitata) nella forma della incorporazione realizza una successione universale nella società incorporante rispetto a quella incorporata, con confusione dei relativi patrimoni — la eventuale differenza tra il patrimonio di quest'ultima alla data della fusione e il valore nominale delle azioni (o delle quote) della incorporante attribuito ai soci della seconda in cambio di quelle già loro appartenenti non dava luogo di per se, a reddito tassabile con l'imposta sulla ricchezza mobile. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 ottobre 1981, n. 5401 - Pres. Mazzacane - Est. Battimelli - P.M. Martinelli (diff.). Del Plato (avv. Pranzataro) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Bruni).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Concordato fallimentare - Sentenza di omologazione - Costituisce il titolo per la tassazione di tutte le convenzioni.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 4, 62 e 72).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Trasferimento di azienda - Tassazione separata di mobili e immobili - Pertinenze - Assimilazione agli immobili - Esclusione.**

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 46 e 47; c.c. art. 812, 817, 818 e 819).

*Poiché il concordato in sé non è produttivo di effetti, la sentenza di omologazione, che trasforma in obbligo giuridico vincolante per il fallito, per i creditori e per i garanti l'originaria proposta del debitore, costituisce*



*l'atto soggetto all'imposta di registro e non è soltanto il mezzo indiretto attraverso il quale vengono enunziati negozi autonomamente imponibili (1).*

*Nel trasferimento di azienda, in applicazione dell'art. 46 dell'abrogata legge di registro, vanno applicate separatamente le diverse aliquote per immobili e mobili, sempreché esista una distinta determinazione di prezzo, non potendosi far ricorso al concetto di pertinenza per valutare unitariamente l'azienda come immobile; il rapporto pertinenziale lega il bene mobile alla sorte dell'immobile, e può quindi essere rilevante ai fini dell'art. 47 in materia di presunzione di trasferimento, ma non trasforma la natura del bene (2).*

(*omissis*) Il primo motivo di ricorso, con cui si sostiene l'illegittimità della tassazione, con imposta proporzionale, della sentenza di omologazione del concordato, non merita accoglimento, sia pure per ragioni diverse da quelle assunte, a sostegno della decisione impugnata, nella motivazione che va corretta e integrata, essendo comunque il dispositivo conforme a diritto, a sensi dell'art. 384 c.p.c.

Ed invero, come già questa Corte ha avuto occasione di chiarire (sent. 6 gennaio 1980, n. 119), sotto il vigore della legge di registro del 1923, ed a sensi dell'art. 126 della Tariffa all. A, seppure la sentenza di omologazione di concordato era soggetta, di per sè, alla tassazione con imposta fissa, la nota aggiunta a detto articolo precisava che detta imposta era dovuta indipendentemente da quella stabilita per il concordato all'art. 32 della stessa tariffa; e quest'ultima norma sottoponeva a tassazione con imposta proporzionale il concordato come fonte di obbligazioni a contenuto pecuniario, in applicazione del principio generale di cui all'art. 4, 2° comma, della legge, che prevedeva l'applicazione dell'imposta proporzionale sugli atti contenenti obbligazioni o deliberazioni di somme o prestazioni (e non vi è dubbio, nè il ricorrente lo contesta, che oggetto del concordato era l'assunzione del pagamento di determinate somme ai creditori).

Da ciò discende che, posto che il concordato, in sè e per sè, non è produttivo di effetti, la sentenza di omologazione (che è l'atto che, a conclusione della procedura, rende concrete e produttive di effetti le

---

(1-2) Sulla prima massima, da condividere pienamente, v. Cass. 6 gennaio 1980, n. 119, in questa *Rassegna*, 1980, I, 631. Sulla seconda massima sorgono dubbi sulla possibilità di determinare separatamente le aliquote nel caso di trasferimento d'azienda nella quale la valutazione di beni di ogni genere, anche immateriali, di rapporti di vantaggio e di svantaggio e dell'avviamento non potrebbe non essere unitaria. La nuova legge di registro (art. 22), in senso nettamente contrario al principio della massima, stabilisce che le pertinenze sono in ogni caso soggette alla disciplina prevista per il bene al cui servizio o ornamento sono destinate, anche se per le aziende ammette la separazione di mobili ed immobili.

obbligazioni di pagamento assunte, trasformando in un obbligo giuridico, vincolante per il fallito, per tutti i creditori e per l'assuntore, l'originaria proposta del debitore) è soggetta di per sé a tassazione, in quanto costituisce appunto l'« atto » da cui sorge l'obbligazione di pagamento (essendo indifferente, ai fini del citato art. 4 della legge, che l'« atto » sia di natura unilaterale, o contrattuale, o giudiziaria).

Ai fini dell'imposta di registro, pertanto, detta sentenza è diversa da una normale sentenza di accertamento o di condanna che ponga fine al giudizio di cognizione, e da cui scaturisca la possibilità, per la finanza, di tassare atti di altro genere, semplicemente connessi con l'oggetto proprio del giudizio, in base al principio della tassazione per enunciazione, di cui all'art. 62 della legge, o, meglio ancora, con la cosiddetta imposta di titolo, a sensi dell'art. 72; la sentenza in questione, invero, non costituisce il mezzo indiretto attraverso cui il fisco tassa determinati atti, diversi dalla sentenza e già in precedenza soggetti a registrazione e non registrati, e la cui esistenza risulta, come rilevante ai fini fiscali, dalla sentenza, bensì costituisce, in tutto il suo contenuto, l'oggetto diretto della tassazione, essendo atto di per sé produttivo di determinati effetti a contenuto economico. (*omissis*)

(*omissis*) Vanno invece accolti il secondo e terzo motivo di ricorso, che possono esaminarsi congiuntamente in quanto, sotto diverse angolazioni, investono la medesima questione. Premesso che è esatto quanto assunto nel secondo motivo, e cioè che l'art. 46 della legge di registro del 1923 è applicabile anche in caso di trasferimento di azienda comprensiva di beni mobili ed immobili (ed in tali sensi questa Corte si è già espressamente pronunciata con la sentenza n. 1147 del 24 marzo 1977, alle cui argomentazioni qui ci si riporta), va osservato, quanto al terzo motivo, che giustamente esso critica la sentenza impugnata per aver ritenuto tassabile con l'aliquota immobiliare anche il trasferimento dell'arredamento dell'albergo, in quanto costituente pertinenza dell'immobile.

Ed invero va precisato che il suddetto art. 46 prevedeva la possibilità di distinta tassazione con diverse aliquote per gli immobili e per i mobili nel caso in cui, con unico atto traslativo di beni di diversa natura, fosse stato stabilito in contratto un diverso prezzo per ciascun tipo di beni (il che ricorre nel caso di specie e non forma oggetto di contestazione), tranne che i beni astrattamente classificabili come mobili non fossero « dalla legge civile parificati agli immobili ».

Si tratta di un evidente caso di rinvio non recettizio, ma semplicemente formale, avendo ritenuto inutile il legislatore ripetere, specificamente, la nomenclatura contenuta negli artt. da 409 a 414 del codice civile del 1865, all'epoca vigente, sì che, sotto il vigore di detto codice, non vi era dubbio che fossero soggetti all'aliquota immobiliare i trasferimenti dei cosiddetti beni immobili per destinazione di cui agli artt. 413 e 414 del codice; ma, una volta che il nuovo codice ha mutato la classifi-

cazione dei beni mobili ed immobili, comprendendo fra i primi solo quelli indicati nei primi due commi dell'art. 812 e sancendo espressamente, al terzo comma di detto articolo, che « sono mobili tutti gli altri beni » diversi da quelli in precedenza indicati, non può più farsi ricorso alla nozione di « pertinenza » per ritenere ancora tassabili come immobili i mobili costituenti pertinenza, per il solo fatto della loro destinazione al servizio di un immobile e dell'attività specifica espletata nell'immobile stesso (e in questi sensi già questa Corte si è pronunciata fin dalla sentenza n. 2908 del 27 luglio 1956); e ciò perché la natura di pertinenza, che poteva dirsi comune ai beni indicati negli artt. 413 e 414 del vecchio codice, poteva rappresentare la ragione della parificazione dei mobili agli immobili, ma non sarebbe stata di per sé sufficiente, in mancanza di espressa volontà legislativa, ad attribuire necessariamente natura immobiliare a beni mobili, senza lo specifico dettato legislativo secondo cui « sono beni immobili per destinazione le cose che il proprietario di un fondo vi ha posto per il servizio (art. 413) o « tutti gli oggetti mobili annessi dal proprietario ad un fondo o ad un edificio per rimanervi stabilmente » (art. 414); in altri termini, il concetto di pertinenza valeva per evidenziare il carattere comune e la funzionalità economica-produttiva di determinati beni, per giustificare il perché dello speciale trattamento, quanto alla loro essenza giuridica, voluto dal legislatore; ma non è più valido, in base al nuovo codice, per attribuire natura di bene immobile a beni che, per espresso dettato legislativo, sono considerati senza eccezione beni mobili (art. 812, 3° comma), e che sono unificati, con la definizione datane all'art. 817, a fini diversi, che non attengono già alla natura immobiliare dei beni, ma, più semplicemente, per il disposto degli articoli 818 e 819, ad un regime giuridico che, in mancanza di diversa espressa volontà contrattuale, li assoggetta alle stesse vicende e agli stessi rapporti giuridici cui sono soggetti gli immobili al cui servizio sono destinati in conseguenza degli « atti » e dei « rapporti giuridici » (che sono qualcosa di ben diverso dalla realtà dell'essenza immobiliare o mobiliare) che riguardano gli immobili cui sono annessi, salvi in ogni caso i diritti dei terzi.

La nozione di « pertinenza », quindi, è valida per risolvere le questioni che possono sorgere dall'applicazione dell'art. 47 della legge di registro del 1923 in materia di presunzione di trasferimento, per la particolare regolamentazione che in parte anticipava, ai fini fiscali, il regime giuridico di cui al secondo comma dell'art. 818 e all'art. 819 del nuovo codice; ma non può essere utilizzata per risolvere la diversa fattispecie dell'imposizione, con un'aliquota piuttosto che con un'altra, di un trasferimento non presunto, ma specificatamente disposto in un atto tassato, e per il quale ciò che rileva, unicamente, è la natura mobiliare o immobiliare del bene in sé e per sé, natura che, in forza del rinvio formale contenuto nell'art. 46 della legge di registro del 1923, non può desumersi altro che, dopo l'entrata in vigore del nuovo codice civile, dal disposto dell'art. 812 di detto codice.

Ciò comporta che, per risolvere il caso di specie, non era sufficiente nè utile ricorrere al concetto di pertinenza, ma doveva accertarsi, se possibile, per stabilire la natura mobiliare e immobiliare dei beni la cui tassazione era contestata (e sempre, s'intende, nei limiti fissati al giudice di appello dalle richieste formulate dalle parti in detta sede), se ricorressero le condizioni di cui al 1° comma dell'art. 812 cod. civ. per qualificare come immobili determinati beni, riconoscendo, invece, come beni mobili tutti gli altri: nel che appunto va delimitato il compito del giudice di rinvio per la soluzione del caso di specie. (*omissis*)

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 ottobre 1981, n. 5506 - Pres. Santosuosso - Est. Lipari - P.M. Valente (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Mari) c. Baschi (avv. De Angelis).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Esenzione decennale per nuove imprese artigiane o piccole industrie in località economicamente depresse - Omessa presentazione della domanda - Definizione del rapporto tributario a seguito di iscrizione a ruolo e pagamento - Successivo riconoscimento del diritto alla esenzione - Estensione ai periodi definiti - Esclusione.**

(L. 29 luglio 1957, n. 635, art. 8; t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 188).

*Quando per il riconoscimento di una esenzione è prevista la presentazione di una domanda documentata sulla quale la Amministrazione deve emettere un provvedimento avente natura di decisione amministrativa, il tardivo riconoscimento della esenzione, benché di natura dichiarativa, non travolge i periodi d'imposta ormai definiti con l'iscrizione nel ruolo formato sulla base della dichiarazione e il pagamento o con l'accertamento non opposto (1).*

(1-2) **Due diversi orientamenti nello stabilire gli effetti della dichiarazione.**

La prima sentenza riconosce una «capacità di resistenza» dell'obbligazione adempiuta in maniera legittima sulla base della dichiarazione e dell'iscrizione a ruolo (a titolo definitivo), pur di fronte ad un provvedimento di riconoscimento della esenzione che, per essere dichiarativo, potrebbe produrre effetti retroattivi. La sentenza apprezza con senso realistico la situazione di consolidamento che si verifica, per ciascun periodo di imposta, con il pagamento del tributo di cui con la dichiarazione si è riconosciuto l'obbligo.

La seconda sentenza conforme a numerose altre non attribuisce alla dichiarazione alcun valore giuridico e quindi facilmente ammette che si possa senza preclusioni impugnare il ruolo formato in base alla dichiarazione o domandare il rimborso di quanto si è pagato sulla base di essa. Il problema della

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 novembre 1981, n. 6095 - Pres. Mazzacane - Est. Pannella - P. M. Paolucci (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Cosentino) c. Mencarelli.

**Tributi erariali diretti - Dichiarazione - Natura - Iscrizione a ruolo - Ricorso - Imposta locale sui redditi - Deduzione ex art. 7 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, non domandata con la dichiarazione - Ammissibilità.**

(d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 2, 9, 36 bis; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599; art. 7; d.P.R. 29 settembre 1973 n. 602, artt. 14 e 39; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 16).

*Proponendo ricorso contro il ruolo formato sulla base della dichiarazione può essere domandata, anche in via di rimborso, la deduzione del reddito prevista dall'art. 7 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 699, che non era stata domandata con la dichiarazione, giacché questa quale dichiarazione di scienza diretta a fornire all'ufficio uno strumento per l'accertamento, può essere corretta o integrata (2).*

## I

(omissis) 1. — Ai sensi dell'art. 8 della legge 29 luglio 1957, n. 635, le nuove imprese artigiane e le nuove piccole industrie (impieganti cioè normalmente meno di cento operai) costituite nelle località economicamente depresse dell'Italia settentrionale e centrale, indicate come tali dalla legge « sono esenti per dieci anni dalla data di inizio dell'attività produttiva, rilevabile con atto della competente Camera di commercio industria ed agricoltura, da ogni imposta sul reddito ».

La disposizione estende le agevolazioni tributarie a favore dell'industria, dettate per l'Italia meridionale dal d.l.C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 5198, e prorogate dall'art. 29 della legge 29 luglio 1957, n. 634.

La relativa disciplina è stata integrata con leggi 13 giugno 1961, n. 526, e 22 luglio 1966, n. 614, modificata all'art. 17, comma 2, riguardante speci-

---

definizione della dichiarazione come « atto di scienza » è esaurito molto sbrigativamente e senza tener conto delle non poche recenti indicazioni normative che autorizzano una conclusione diversa (v. C. BAFILE, *Osservazioni sulla natura giuridica della dichiarazione tributaria*, in questa *Rassegna*, 1980, I, 361, nonché Cass. 24 gennaio 1980 n. 579 e 19 febbraio 1980 n. 1218, *ivi*, 1980, I, 815 e 823).

Superficiale è anche l'interpretazione dell'art. 16 del d.P.R. n. 636/1973 nel senso che, il ruolo non preceduto dalla dichiarazione è illimitatamente impugnabile; certamente è da escludere la preclusione processuale che si verifica quando il ruolo è preceduto dall'accertamento, ma ciò non significa che la dichiarazione sia del tutto irrilevante ai fini sostanziali. Non si considera invece che le imposte liquidate in base alla dichiarazione sono iscritte a ruolo a titolo

camente l'agevolazione in esame con legge 6 agosto 1967, n. 690. I benefici tributari per nuove iniziative produttive trovano eco anche nella riforma, all'art. 26 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, con riflessi sull'ILOR.

Il problema interpretativo che si pone consiste nello stabilire se l'esenzione riguardante una imposta il cui periodo di applicazione si commisura all'anno, una volta che ne sia stata riconosciuta la sussistenza degli elementi costitutivi, operi per l'intero periodo pluriennale (nella specie decennale) previsto o debba essere esclusa rispetto alle annualità comprese nell'arco temporale di esenzione per le quali, in mancanza di richiesta del beneficio all'atto della presentazione della dichiarazione dei redditi o di opposizione al ruolo fondata sulla pretesa all'esenzione, l'accertamento sia divenuto definitivo.

Al problema la Corte d'appello ha dato soluzione negativa ammettendo l'integrale *conditio indebiti* per l'intero periodo di esenzione previsto dalla legge senza dare rilievo al modo di operare nell'ordinamento tributario delle norme di esenzione (anzi muovendo da una errata ricostruzione della struttura e della funzione della fattispecie di esenzione) e senza considerare il carattere tipico dell'imposta di ricchezza mobile, dovuta su redditi maturati anno per anno.

La sentenza viene impugnata dall'amministrazione finanziaria, lamentando la violazione e falsa applicazione degli artt. 8 della legge 29 luglio 1957, n. 635, e 5 del d.l. 18 novembre 1966, (in *G. U. n. 293 del 1966*), nonché dell'art. 188 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645.

Premette la Finanza che si tratta di stabilire se la maggiore o minore fruibilità dell'esenzione dall'imposta di R.M., prevista dalla norma agevolativa, dipende o meno dalla data della relativa domanda; se cioè la domanda medesima espliciti efficacia anche rispetto ai periodi di imposta precedenti alla presentazione, per i quali l'imposta è stata iscritta a ruolo e regolarmente riscossa, ovvero operi soltanto per il futuro, riguardando la parte di decennio non ancora decorsa dall'inizio dell'attività, donde l'irripetibilità delle imposte già riscosse per il periodo anteriore.

definitivo (art. 14 d.P.R. n. 602/1973) allo stesso modo di quelle liquidate in base ad accertamenti definitivi ed ai redditi fondiari determinati catastalmente; tale definitività non avrebbe senso se il ruolo fosse illimitatamente impugnabile.

Riguardo al problema più specifico della deduzione di cui all'art. 7 del d.P.R. n. 599/1973, non si è considerato che trattandosi di una deduzione dal reddito ammessa in concorrenza con determinati requisiti soggettivi essa deve essere contenuta nella dichiarazione, perché ne sia controllata la spettanza, e che il termine dell'ultimo comma è manifestamente perentorio. Ammettendosi che con l'opposizione contro il ruolo si possa domandare per la prima volta la deduzione, si va anche ad affermare che la commissione possa riconoscere al contribuente un diritto sul quale l'Amministrazione non si è mai pronunziata. Ma quando, entro quali termini, ed in quale sede si andrà a verificare se sussistano le condizioni volute dal secondo comma dell'art. 7? Si dovrà fare un secondo accertamento nel momento in cui la deduzione è domandata?

CARLO BAFILE

E ricorda che la medesima questione di fondo si è posta rispetto all'analogo beneficio, previsto per gli stabilimenti industriali impiantati nel Mezzogiorno, a proposito dell'art. 29 della legge 29 luglio 1957, n. 634, cui hanno fatto seguito l'art. 13 della legge 26 giugno 1965, n. 717, e le relative modalità di applicazione stabilite con d.m. 14 dicembre 1965; ed è stata decisa da questa Corte con sentenza n. 2462 del 1977, la quale ha stabilito che l'esenzione non opera automaticamente, per il solo verificarsi dei prescritti presupposti di fatto, postulando una iniziativa del contribuente, e cioè una sua domanda di ammissione all'esenzione, in difetto della quale l'amministrazione finanziaria legittimamente procede all'accertamento ed alla riscossione con la conseguenza che il contribuente, in caso di presentazione della domanda in epoca successiva alla data di completamento dei lavori di impianto del nuovo stabilimento, perde il beneficio relativo agli anni trascorsi e per i quali i rapporti si siano esauriti con la definitività dei ruoli; e conseguentemente non può ripetere quanto versato in adempimento dell'obbligazione tributaria consacrata in quei ruoli.

Alle argomentazioni della richiamata sentenza la difesa dell'amministrazione si riporta, sottolineando il carattere periodico della imposta di ricchezza mobile, cui l'esenzione si riferisce, che trova la sua base imponibile nella produzione annuale di un reddito, e viene percepita anno per anno, con procedure di accertamento del tutto autonome l'una dall'altra, contemplanti ciascuna una serie di preclusioni e di decadenze, verificatesi le quali il rapporto di imposta, per il singolo anno, si esaurisce e diviene definitivo; secondo l'amministrazione ricorrente che l'esenzione medesima trova il suo imprescindibile condizionamento di operatività nella iniziativa del contribuente, che deve attivarsi presentando apposita domanda od opponendosi al ruolo. Non essendo la Finanza tenuta ad accertare di propria iniziativa se sussistano situazioni oggettive di esenzione, risulta legittima la sottoposizione del reddito alla normale tassazione, in mancanza di qualsiasi iniziativa del contribuente, quale esplicazione del normale potere di imposizione che non è impedito dall'esistenza di situazione riconducibile al modello di esenzione, non ancora prospettata all'amministrazione e da questa controllata, dovendo il contribuente imputare a se stesso, ed alla propria negligenza, la tardività della domanda da cui dipende l'irripetibilità dei precedenti pagamenti riferiti a rapporti tributari ormai esauriti, e la conseguente impossibilità di godere del trattamento tributario di favore per l'intero periodo previsto dalla legge.

Soggiunge la difesa dell'amministrazione che la Corte d'appello non ha nemmeno tenuto presente la struttura della fattispecie di esenzione comportante l'onere di richiesta del beneficio da parte del contribuente interessato. Non giova osservare che in determinati casi la ripetizione è stata ammessa anche rispetto a pagamenti eseguiti sulla base di accertamenti definitivi, poiché in quei casi a presupposto delle richieste stava

la assoluta carenza di potere impositivo, mentre nella specie il comportamento dell'amministrazione, correlato alla dichiarazione del contribuente, è stato del tutto legittimo.

Non si può fondare la *condictio* sull'accertamento definitivo della non debenza *ab origine* del tributo (sussistendo i presupposti della esenzione) contenuto nella decisione della Commissione centrale, perché l'autorità giudiziaria era stata adita dalla finanza proprio per fare accertare che nonostante quella pronuncia, al contribuente spettava il rimborso soltanto rispetto alle imposte pagate in dipendenza dei ruoli pubblicati prima della data della domanda di esenzione, sicché l'efficacia della riconosciuta esenzione costituiva il *quid disputandum* e non un dato da cui muovere per decidere la lite.

## 2. — Il ricorso è fondato.

Ritiene il Collegio che anche rispetto all'art. 8 della legge 29 luglio 1957, n. 635, si debba pervenire alla stessa soluzione raggiunta a proposito dell'art. 29 della legge 29 luglio 1957, n. 634, restando condizionata l'operatività della esenzione (che non comporta automaticamente ed *ad origine* l'esenzione dell'obbligazione tributaria per il solo fatto del venir in essere dei suoi presupposti di fatto) alla iniziativa del contribuente che incontra le preclusioni eventualmente verificatesi, rispetto al singolo rapporto tributario annuale, perdendo il beneficio con riguardo alle annualità iscritte a ruolo definitivamente ed alle correlative somme pagate, non potendo più ripetere quanto versato in dipendenza di rapporti ormai definiti.

L'impugnata sentenza si basa su una inesatta visione del modo di incidenza della fattispecie di esenzione nel rapporto tributario quando afferma, con evidente imprecisione, che di fronte alla norma di esenzione la obbligazione tributaria « non sorge » perché la norma particolare derogando a quella generale vi si oppone.

Pur dovendosi riconoscere che la sistemazione concettuale delle esenzioni tributarie non è agevole, un punto appare sicuro, il riconoscimento cioè che la norma di esenzione rappresenta un *quid pluris* rispetto alla fattispecie costitutiva dell'obbligazione di imposta, operando nel senso di consentire che il tributo non sia corrisposto pur sussistendo tutti gli elementi della fattispecie, perché oltre a questi sono venuti in essere altri fatti valorizzati dal legislatore per sottrarre alla disciplina generale del tributo o certi soggetti oppure date situazioni soggettive, accanto alla norma impositiva l'ordinamento detta altra norma la quale esclude l'applicazione del tributo a situazioni comprese nella fattispecie dell'imposizione. Sebbene ricorrano gli estremi del presupposto di imposta, il tributo non può essere preteso in quanto la legge non lo consente per la presenza di determinate circostanze di fatto (e come conseguenza dell'accertamento delle circostanze stesse). Vi può quindi essere, a seconda della struttura dell'accertamento tributario, e dell'inserirsi nel medesimo della fattispe-



cie astratta di esenzione, una molteplicità di procedimenti tipologicamente differenziati per disciplinare il *modus operandi* della esenzione. Di questi schemi viene in considerazione, ai fini del decidere, quello della « dichiarazione », che opera come « onere a carico del contribuente tenuto comunque a rappresentare alla Finanza la situazione integrante gli estremi del diritto all'esenzione e subisce le conseguenze della propria inerzia o del ritardo con cui si è mosso.

L'esenzione — come è noto — va distinta dalla « esclusione » di imposta (e la mancata percezione di questa distinzione è addebitabile alla sentenza impugnata) venendo a circoscrivere la figura dell'esclusione (conformemente al suo valore lessicale) i casi in cui la mancata applicazione del tributo è giustificata da una valutazione negativa che il legislatore compie *a priori* circa l'attitudine di una data situazione a porsi come presupposto di imposta.

Il legislatore è ovviamente libero di strutturare l'esenzione in procedimento autonomo rispetto a quello impositivo in senso stretto subordinando l'applicazione dell'esenzione al compimento tempestivo di determinati atti, e collegando all'inosservanza dei termini la sanzione della decadenza.

Indubbiamente quando (ma non è il caso di specie) la legge pone un termine per la presentazione della domanda di esenzione, il mancato rispetto di detto termine da parte del contribuente importa la perdita del beneficio che può essere definitiva o riguardare i singoli periodi di imposta cui l'onere di presentazione si correla.

Nel caso in esame non di decadenza si tratta, ma di maggiore o minore fruibilità dell'agevolazione da parte del contribuente sulla quale certamente incombe l'onere di attivarsi perché la fattispecie è costruita in modo da dare rilievo alle circostanze che determinano il sorgere del diritto all'esenzione solo in quanto siano rappresentate al fisco; trattandosi di circostanze che non risultano al fisco medesimo in alcun modo, né potrebbero risultargli se non a seguito della deduzione dell'interessato.

E qui si innestano le considerazioni sopra svolte a proposito della struttura della fattispecie di esenzione intesa come un *quid pluris* rispetto ai requisiti del presupposto di imposta paralizzante l'esigibilità tributaria (e non già impeditivo in radice) del sorgere sussistendo tutti i presupposti per la dichiarazione (annuale) del reddito di impresa cui il contribuente imprenditore è tenuto per legge.

Non si nega che sotto l'etichetta di esenzione in diritto positivo, nella terminologia corrente, possano profilarsi situazioni in cui l'obbligazione tributaria nemmeno sorge, ma si tratta di situazioni che, evidenziano una imperfetta tecnica di normazione e in realtà non rientrano nell'area della esenzione propriamente intesa, che neutralizza una pretesa tributaria ineccepibile e legittima nelle sue componenti costitutive, e si

risolvono nell'« escludere » che la situazione medesima si ponga quale idoneo fatto genetico della fattispecie impositiva, rientrano nella nozione sopra enucleata di « esclusione ». Non vi è dubbio tuttavia che nel caso in esame il legislatore ha voluto introdurre una « esenzione » in senso proprio, sovrapponendo alla fattispecie costitutiva del tributo il fatto impeditivo dell'esigibilità dell'obbligazione che altrimenti si dovrebbe adempiere.

L'agevolazione prevista per il primo impianto di stabilimenti industriali, opera se ed in quanto l'imprenditore interessato si attivi e l'amministrazione riconosca che al contribuente spetta l'esenzione concessa dalla legge nel concorso di determinati requisiti (sia pure rigidamente predeterminati dalla norma, in guisa che non sussista rispetto ad essi alcun margine di apprezzamento discrezionale). Il relativo provvedimento, che ha indubbiamente carattere dichiarativo (e non costitutivo), si presenta come una decisione amministrativa (essendo idoneo a risolvere un potenziale conflitto di interessi circa la ricorrenza degli elementi costitutivi della fattispecie legale di esenzione) e quindi il contribuente ha l'onere non soltanto di prendere l'iniziativa perché l'amministrazione provveda, ma subisce le conseguenze dell'atteggiamento passivo serbato rispetto all'eventuale contenuto di tale decisione, totalmente negativa, ovvero o meno favorevole rispetto all'individuazione del momento iniziale e finale del periodo di esenzione (Cass. 3342/78).

Tale dichiaratività comporta che il provvedimento che riconosca l'esenzione (o la decisione giurisdizionale che abbia risolto il relativo conflitto) abbia potenzialità a riacciarsi al momento di decorrenza legale dell'esenzione medesima, incontrando, peraltro, il limite di preclusioni derivanti dalla definitività di accertamenti già intervenuti.

La possibilità di una pluralità di accertamenti tributari che vengano a riflettersi sull'area temporale dell'esenzione dipende — infatti — dal carattere delle imposte sui redditi che sono imposte periodiche, dovute anno per anno (cfr. puntualmente l'art. 7 del d.P.R. n. 597 IRPEF secondo cui « l'imposta è dovuta per anni solari, a ciascuno dei quali corrisponde una obbligazione autonoma »; cfr. pure l'art. 8 del d.P.R. n. 598 IRPEG, che sottolinea ancora la tendenziale autonomia dell'obbligazione corrispondente al periodo di imposta rapportato all'« esercizio » o periodo di gestione del soggetto passivo, determinato dalla legge o dall'atto costitutivo).

Con riferimento alle norme applicabili nella specie va ricordato, che, secondo l'art. 3 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, « le imposte sono dovute per periodi di imposta, a ciascuno dei quali corrisponde una obbligazione tributaria autonoma », precisandosi, nel secondo comma, che il periodo di imposta è costituito di norma dall'anno sociale, ovvero, altrimenti, dall'esercizio sociale.

Ne risulta, quindi, l'essenziale connotazione della esenzione in esame di riferirsi a un tributo che si determina in maniera autonoma, ed in misura non necessariamente coincidente, anno per anno, esercizio sociale per esercizio sociale, dando luogo a vicende che afferiscono autonomamente a ciascun periodo, dieci dei quali consecutivi ed a decorrere dal nuovo impianto, godono ciascuno in sé per sé, e quindi indipendentemente l'uno dall'altro, della totale esenzione dall'imposta dal reddito che si sarebbe dovuta corrispondere alla stregua della dichiarazione.

3. — Il problema che si pone risulta allora essenzialmente quello della capacità di resistenza dell'accertamento divenuto definitivo, per una o più annualità rispetto al diritto alla esenzione non fatto tempestivamente valere e che si innesta su una obbligazione tributaria che, nel momento in cui era stata adempiuta con il pagamento, risultava sicuramente valida e legittima perché non le era stato ancora contrapposto il diritto all'esenzione il cui riconoscimento non è idoneo a travolgere colla definitività.

Il ragionamento in termini di *conditio indebiti* appare falsamente suggestivo perché la potestà impositiva pienamente sussisteva nel momento in cui l'imposta veniva iscritta a ruolo, divenendo definitiva, ed in cui il pagamento chiudeva il rapporto relativamente al tributo che ne aveva formato oggetto (e non è mai venuta meno retroattivamente). L'esenzione, infatti, non impedisce il sorgere della fattispecie legale di imposizione (che rispetto alle imposte sui redditi, si rinnova nel suo fondamento genetico anno per anno), presentandosi come fatto impeditivo perché la relativa pretesa possa essere fatta valere nei confronti del contribuente, paralizzandola. Il diritto all'esenzione, pertanto, non esplica i suoi effetti elidendo, ora per allora, la potestà impositiva che si è correttamente esplicitata *nemine contradicente* per l'inertza serbata dal contribuente, ma rende attuale la inesigibilità dall'imposta, di ciascuna separata imposta afferente ad annualità rientranti nel periodo temporale cui l'esenzione si riferisce nei limiti in cui si trattava di fare ancora valere quella pretesa, senza che ne restassero travolti i pagamenti effettuati mediante una *condictio indebiti*, di cui difettano i presupposti perché l'esenzione non fa venir meno *ab origine* il potere impositivo, rendendolo privo di causa, ma accerta l'esistenza di presupposti che rendono non esigibile la pretesa tributaria. L'accertamento del diritto all'esenzione si viene a situare nel tempo con ogni possibile capacità espansiva, ma non può, retroagendo, travolgere la definitività delle pretese impositive già consolidate.

Si presenta a questo punto naturale il parallelo con gli effetti delle sentenze dichiarative della incostituzionalità di norme impositive.

Il relativo dibattito è stato lungo e complesso, ma ha trovato ormai consolidato assetto nel rilievo che la legge incostituzionale non è nulla,

ma invalida, e quindi la sentenza che accerta le invalidità nel suo operare retroattivamente non travolge gli effetti definitivamente verificatisi.

In tema di imposta sulle aree fabbricabili l'orientamento giurisprudenziale è stato univoco nel puntualizzare che la pronuncia di incostituzionalità della norma impositiva spiega i suoi effetti sul rapporto tributario sorto in base a tale norma nel senso che, ancorché iscritte a ruolo, non sono più dovute le imposte, o rate di imposte, non ancora scadute, e comunque non ancora soddisfatte entro il giorno della pubblicazione del dispositivo della sentenza nella *Gazzetta Ufficiale*, mentre sono ripetibili entro il termine ordinario prescrizione quelle pagate successivamente, restando invece completamente insensibili alla pronuncia i pagamenti del tributo o delle rate di imposta già avvenuti entro la data predetta, in conformità di accertamento divenuto definitivo per non avere il contribuente esperito tempestivamente contro l'accertamento medesimo i rimedi giurisdizionali. Il nucleo fondamentale di tale orientamento consiste nel distinguere il rapporto chiuso e definito dal rapporto aperto rispetto alla sopravvenuta dichiarazione, che porta a riconoscere l'inidoneità della norma invocata a fondarlo, nel presupposto che la norma *ab origine* era suscettibile peraltro di produrre un qualche effetto rimovibile con efficacia *ex tunc*, salva appunto tale definitività, che potrebbe essere travolta solo riconoscendo, ora per allora, l'assoluta totale inidoneità alla produzione di effetti giuridici della legge incostituzionale.

Ciò significa, in termini normativi, contrapporre la norma nulla-inesistente alla norma invalida-annullabile, ed in termini di potestà impositiva, contrapporre la radicale ed originaria carenza di potere impositivo alla inesigibilità della pretesa nonostante la ricorrenza di tutti i presupposti della imposizione per la congiunta ricorrenza degli estremi della fattispecie di esenzione che impedisce di far valere la pretesa medesima nei confronti del contribuente che gode dell'esenzione.

Ne risulta, *mutatis mutandis*, che la situazione del contribuente che non abbia fatto tempestivamente valere il proprio diritto alla esenzione non potrebbe ricevere dall'ordinamento trattamento più favorevole di quello riservato al contribuente che non si sia attivato contro la potestà impositiva ricollegata ad una norma di dubbia costituzionalità non ammesso a ripetere quanto pagato alla stregua di accertamenti definitivi.

Pur non avendo operato l'accostamento con la fattispecie di incostituzionalità della legge impositiva, che sembra al Collegio, particolarmente pregnante, la precedente decisione della Corte n. 2462 del 1977 cit., ha avuto chiara consapevolezza della non riconducibilità del caso in esame (di ritardo nella richiesta di una esenzione che abbraccia distinti e consecutivi periodi di imposta con la possibilità di scontrarsi con accertamenti già divenuti definitivi rispetto a talune di tali annualità) a quelli in cui la *condictio indebiti* si esplica puntualmente giacché non si controverte del diritto a godere di un'esenzione rispetto ad una imposizione tribu-

taria giuridicamente fondata, ma della stessa sussistenza del potere di imporre alcunché.

Quando, come nella specie, il potere di imposizione è sicuramente sussistente ed il comportamento del fisco risulta rispondente alla legge ed alla stessa dichiarazione del contribuente alla legge ed alla stessa dichiarazione del contribuente che non si è attivato di fronte alla (legittima) iscrizione a ruolo facendo valere (tempestivamente) il diritto alla esenzione (a suo tempo non dedotto nella dichiarazione dei redditi) e l'imposta è stata applicata nella sussistenza di tutti i suoi presupposti giustificativi, tale applicazione non può essere travolta dal provvedimento di concessione dell'agevolazione, indipendentemente dal carattere dichiarativo del provvedimento stesso che, nello spiegare i suoi effetti, deve arrestarsi ovviamente di fronte a quegli accertamenti ormai diventati definitivi.

Né così argomentando si finisce col dare efficacia determinante alle disposizioni regolamentari appositamente emanate (nella specie con il decreto ministeriale 18 novembre 1966, *G. U.* 21 novembre 1966, n. 293) poiché non si tratta di valorizzare in senso positivo le statuizioni che stabiliscono che la domanda di esenzione va presentata o nel contesto della dichiarazione annuale, o in sede di opposizione all'avviso di accertamento, o, in mancanza di questo, in sede di opposizione al ruolo, ma di operare alla stregua di principi generali (di cui quelle norme regolamentari costituiscono mera applicazione) correlati da un lato alla struttura della agevolazione (che è « chiedibile » ed in tanto rileva in quanto la situazione che la integra sia portata a conoscenza dell'amministrazione finanziaria e riconosciuta sussistente da questa), e dall'altro alla resistenza degli accertamenti definitivi in tutte le situazioni in cui non si tratta di contestare in radice il potere di imposizione, ma di paralizzarlo contrapponendovi il diritto all'esenzione che non può quindi fondare la pretesa alla restituzione di quanto — in difetto della relativa deduzione — è stato legittimamente preteso e corrisposto.

Non rileva quindi la circostanza che la legge non ponga espressamente alcun limite alla presentazione della domanda di esenzione. L'assenza di tale limite giova nel senso che il contribuente non incorre in decadenza rispetto alla possibilità di fruire dell'esenzione per l'intero periodo, ovvero per l'annualità di imposta considerata, indipendentemente dal verificarsi delle ipotesi di definitività dell'accertamento) perché la preclusione applicativa discendente dalla definitività dell'accertamento trova fondamento nei principi generali e non già in specifiche disposizioni di legge e di regolamento.

Ne consegue — alla stregua delle svolte considerazioni — che resta esclusa la perdita dell'agevolazione per le annualità decorse se pur essendo stata omessa la richiesta di esenzione nella dichiarazione dei redditi, il relativo diritto si faccia valere successivamente e pur dopo la scadenza di un primo (o di più) periodo di imposta compreso nel decennio, sempre

che, relativamente a tale (o a tali) periodo, non sia intervenuta l'iscrizione a ruolo definitiva o l'avviso di accertamento non opposto.

Sembra infatti, che la previsione normativa dell'agevolazione che abbraccia un decennio (e cioè le annualità di imposta che si susseguono continuativamente nell'arco di un decennio: non essendo il caso di prendere posizione circa le suggestive tesi secondo cui non si dovrebbe avere riguardo alla continuità del decennio, ma alle dieci annualità successive all'impianto nelle quali l'impresa abbia prodotto reddito) comporta appunto la possibilità di riferire l'agevolazione medesima non già puntualmente ed analiticamente a ciascuna delle annualità, considerate autonomamente, ma al loro insieme (sia pure con riferimento all'arco di tempo ancora aperto).

4. — Le argomentazioni che precedono valgono ad un tempo a sottolineare sia gli errori di impostazione su cui è caduta la sentenza dei giudici marchigiani sia la puntualità delle critiche ad essa mosse sia infine la non concludenza delle argomentazioni contenute nel controricorso.

Nel caso in esame è assolutamente pacifico in causa, costituendo, anzi, dato da cui muove la impugnata sentenza, la definitività dell'accertamento cui si correlavano i pagamenti rispetto ai quali è stato escluso il rimborso. Al riguardo va soggiunto che tale definitività non rappresenta nella specie un dato meramente estrinseco, ma la proiezione della dichiarazione dei redditi a suo tempo presentata dal contribuente, e non contestata in sé e per sé, posto che soltanto l'invocazione ed il riconoscimento del diritto all'esenzione avrebbe potuto valere appunto ad « esonerare » il beneficiario dal pagamento del tributo sicuramente dovuto. E quindi negando la ripetizione non si attribuisce al titolo esecutivo in forza del quale il pagamento del tributo venne effettuato una « astratta » idoneità a giustificare il pagamento anche in assenza di una *causa solvendi*, ma si contestano i presupposti sostanziali della *condictio indebiti*, perché si esclude che il pagamento non fosse dovuto al momento della *solutio*, pienamente giustificata dal legittimo titolo esecutivo (non paralizzato dal diritto all'esenzione non ancora fatto valere). A fondamento dell'indebito non può invocarsi l'avvenuto accertamento della spettanza dell'esenzione decennale, giacché il punto da decidere non riguardava il riconoscimento che nella specie, e con decorrenza da una certa data, spettasse l'esenzione decennale dalle imposte dirette sui redditi, ma la suscettibilità di questo accertamento di valore non soltanto dal giorno della domanda in poi, ma anche per il passato, con specifico riferimento a pagamenti già avvenuti e che si correlavano ad iscrizioni a ruolo non opposte. Ed in questo senso il supporto argomentativo della impugnata sentenza che l'obbligazione non era sorta (né poteva validamente sorgere) una volta accertata, sia pure *ex post*, la spettanza dell'esenzione, non regge per le considerazioni che si sono venute diffusamente svolgendo. (*omissis*)

## II

(omissis) Con l'unico motivo di ricorso l'Amministrazione delle Finanze denuncia la violazione dell'art. 7 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, la violazione e la falsa applicazione dell'art. 16 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 in correlazione agli artt. 11, 14, 39 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 ed in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ.

Deduce che la sentenza impugnata non avrebbe ritenuto:

a) che la « richiesta » della deduzione ex art. 7 succitato sarebbe da qualificarsi condizione essenziale per l'applicazione delle agevolazioni tributarie; b) che, dovendo essere inserita nella dichiarazione dei redditi, sarebbe stato fissato dalla legge un termine essenziale e perentorio non sostituibile con quello del ricorso contro il ruolo; c) che il ricorso contro il « ruolo » sarebbe validamente proposto solo quando si denunciasse l'illegittimo comportamento dell'Ufficio nell'effettuazione dell'iscrizione a ruolo delle imposte. E ciò — si aggiunge — non si sarebbe verificato dato che, in difetto della « richiesta » in tempo utile da parte del contribuente, legittimamente l'Ufficio avrebbe proceduto alla iscrizione a ruolo del tributo senza tener conto delle deduzioni eventualmente spettanti.

Per ragione di priorità logica va esaminata per prima l'ultima delle questioni sollevate, la quale, se fondata, si presenta con carattere assorbente rispetto alle altre. Essa per altro involge un'osservazione tecnico-giuridica di carattere generale: cioè, sul se il ricorso contro il ruolo sia limitato alle sole ipotesi in cui l'iscrizione del tributo abbia avuto luogo in conseguenza di un'attività illegittima dell'amministrazione finanziaria.

La risposta è negativa alla luce dell'interpretazione dell'art. 16 d.P.R. n. 636/1972.

Fuori dei casi dei vizi propri del ruolo, la norma prevede anche l'ipotesi del ricorso contro il ruolo quando l'iscrizione sia avvenuta senza notifica dell'atto di imposizione.

Ora dal momento che la legge consente l'iscrizione a ruolo a titolo definitivo dei tributi corrispondenti agli imponibili dichiarati dal contribuente ai sensi degli artt. 14 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 e 36-bis d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 senza la necessità di un preventivo atto di accertamento o di imposizione discende — quale logica conseguenza — che l'impugnazione del ruolo può essere proposta indipendentemente da illegittima attività dell'Amministrazione finanziaria.

Vi è di più.

Il ricorso contro il ruolo deve ritenersi ammissibile anche nell'ipotesi in cui il contribuente abbia eseguito il pagamento dell'imposta spontaneamente, in virtù dell'autotassazione e successivamente abbia ritenuto di avere diritto al rimborso. Questa facoltà costituisce un *minus* rispetto a quella sancita dall'ultimo comma dell'art. 16 d.P.R. n. 636/72 ed una

puntuale applicazione della regola sancita nel secondo comma dell'art. 39 d.P.R. n. 602/73.

Tali interpretazioni, già esplicatesi nella ermeneutica della dottrina e della giurisprudenza delle Commissioni tributarie, corrispondono ad esigenze di una sana giustizia tributaria in forza del principio della legalità dell'imposizione, conferendosi al contribuente la possibilità di chiedere la correzione di errori, commessi nella liquidazione del tributo, sia per fatto dell'Amministrazione, sia per fatto suo proprio (Cass. 26 maggio 1981, n. 3459).

Le altre censure non meritano sorte diversa.

Si sostiene che la « richiesta » di riduzione a metà dell'imponibile, ai fini dell'imposta ILOR come prevista dal primo comma dell'art. 7 del d.P.R. 28 settembre 1973, n. 599 da inserirsi nella dichiarazione annuale dei redditi (ultimo comma del citato art. 7) costituirebbe una condizione per l'ottenimento delle agevolazioni e come tale sarebbe soggetta al termine perentorio, coincidente con quello fissato per la dichiarazione dei redditi.

Ebbene, se può ritenersi vera l'affermazione secondo la quale la « richiesta » costituisce una condizione o meglio un presupposto per il conseguimento delle deduzioni, non altrettanto può dirsi circa l'affermazione della perentorietà del termine.

L'imposizione tributaria ha natura di attività inquisitoria e legalitaria, rispetto alla quale la dichiarazione dei redditi si pone come attività di collaborazione del contribuente per la determinazione della base imponibile.

Sicché l'accertamento di ufficio alla ricerca dell'obiettivo reddito imponibile e meglio ancora della capacità contributiva del soggetto costituisce un'attività amministrativa che può prescindere — comunque — dalla dichiarazione dei redditi. Da ciò la riprova che la dichiarazione, quale atto di scienza del contribuente, non ha altra funzione che quella di fornire uno strumento di controllo alla p.a., per l'accertamento dei redditi di lui e perciò dell'imponibile soggetto alla liquidazione dell'imposta.

Per la determinazione di tale imponibile il legislatore ha posto a carico del soggetto l'onere di richiedere e di specificare — ai fini dell'ILOR — le deduzioni di cui, a norma dell'art. 7 del d.P.R. n. 599/73, egli ritenga di avere diritto, rappresentandole nella stessa dichiarazione annuale dei redditi.

È evidente che la « richiesta » delle deduzioni è partecipe della natura della « dichiarazione dei redditi ». Sicché l'eventuale errore od omissione che attenga alla predetta « richiesta », deve essere configurato come errore od omissione insito nella dichiarazione dei redditi stessa.

Né contro tale osservazione si pone la regola giuridica dell'ultima parte dell'ultimo comma dell'art. 7 succitato là dove al contribuente è fatto carico di presentare la « richiesta delle deduzioni » anche nell'ipo-



tesi in cui il contribuente sia esonerato dall'obbligo della dichiarazione, perché la funzione primaria di tale richiesta resta pur sempre quella di consentire all'Amministrazione finanziaria un esatto controllo per l'accertamento di ufficio del reddito imponibile.

Da quanto esposto discende che come per la «dichiarazione dei redditi» il mancato rispetto del termine fa scattare nell'Amministrazione il potere-dovere dell'applicazione delle sanzioni, così la mancata «richiesta delle deduzioni» nella dichiarazione dei redditi consente all'Amministrazione di iscrivere a ruolo la parte di tributo eventualmente non pagata con tutte le conseguenze — a carico del contribuente — derivanti dal carattere di esecutorietà del ruolo stesso.

Nell'uno come nell'altro caso, quindi, non può dirsi che la scadenza del termine escluda definitivamente nel soggetto la possibilità di far conoscere direttamente all'ufficio finanziario oppure in sede contenziosa i presupposti oggettivi del suo reale debito tributario o di far valere gli errori o le omissioni insiti nella sua dichiarazione.

Tale possibilità si deduce dalla retta interpretazione degli artt. 9 ultimo comma d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 e 16 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636.

Opinare il contrario significherebbe stravolgere oltre che il principio della legalità anche quello di un corretto rapporto tra Stato e contribuente, assoggettando quest'ultimo al pagamento di tributi oggettivamente non dovuti.

In definitiva, va detto che, escluso il concetto di perentorietà del termine come attribuito dalla ricorrente alla «richiesta» delle detrazioni previste dal primo comma dell'art. 7 d.P.R. n. 599/73, validamente e tempestivamente il contribuente propose ricorso contro il ruolo al fine di far valere il suo diritto al riconoscimento di quelle detrazioni, com'è stato ritenuto dalla decisione impugnata. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 febbraio 1982, n. 658 - Pres. Miele - Est. Zappulli - P. M. Nicita (diff.) - Coop. S. Anna Vallarsa c. Ufficio registro di Rovereto.

**Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Competenza Commissione - Regolamento di ufficio - Ammissibilità.**

(c.p.c., art. 45).

*È ammissibile il regolamento di competenza richiesto d'ufficio a norma dell'art. 45 cod. proc. civ. (1).*

---

(1) Un repentino mutamento di indirizzo. Nell'abrogato sistema del contenzioso, nel quale le questioni di competenza (per materia) erano molto frequenti, è sempre stato riaffermato che il regolamento di competenza, istituito

(*omissis*) Deve preliminarmente essere accertata l'ammissibilità del regolamento di competenza richiesto ex art. 47, quarto comma, cod. proc. civ., con ordinanza della commissione tributaria di primo grado di Rovereto, dopo che la commissione di pari grado di Trento aveva dichiarato la propria incompetenza per territorio trasmettendole gli atti relativi al ricorso proposto avverso l'accertamento per l'imposta di registro effettuato dall'ufficio tributario di Rovereto. L'ordinanza con la quale è stato richiesto il suddetto regolamento ha affermato la inapplicabilità al procedimento tributario dell'art. 50, cod. proc. civ., e cioè della *translatio iudicii* dal giudice ritenuto incompetente a quello competente, rilevando che quello primieramente adito avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità del ricorso per la incompetenza della commissione alla quale era stato presentato. In base a detta premessa la commissione di Rovereto ha rilevato il conflitto negativo di competenza e ha richiesto d'ufficio a questa corte regolatrice la definizione di tale conflitto.

Il procuratore generale presso questa Suprema corte ha eccepito, al riguardo, l'inammissibilità in linea generale del regolamento di competenza per le pronunzie delle commissioni tributarie a causa della limitazione, posta nel rinvio contenuto nell'art. 39 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, in materia di contenzioso tributario, alle norme contenute nel primo libro del codice di rito solo « in quanto compatibili » con esso, mentre l'estraneità di quelle commissioni all'ordine giudiziario, nonostante il loro carattere giurisdizionale, esclude che il regolamento suddetto possa trovare applicazione in tal materia.

Ritiene questa Suprema corte, nel riesaminare il problema che ha già formato oggetto di sue precedenti pronunzie conformi alla tesi del procuratore generale, che debba, invece, riconoscersi l'ammissibilità del suddetto regolamento per le decisioni delle commissioni tributarie.

---

tipico del processo ordinario, è inammissibile nel procedimento innanzi alle commissioni (cfr. *Relazione Avv. Stato*, 1971-75, II, 564). Nel sistema processuale vigente, nel quale la individuazione della commissione competente, in relazione alla sede dell'ufficio nei cui confronti è proposto il ricorso, è assai più agevole, era già stata riconfermata la inammissibilità del regolamento di competenza (Cass. 7 marzo 1978, n. 1122, in *Foro it.*, 1978, I, 1327, ed altre di cui non è noto il testo). Ora invece si imbocca la via della ammissibilità del regolamento.

La motivazione è per la verità piuttosto fragile: l'applicabilità delle norme del primo libro del cod. proc. civ. è argomento troppo generico e poco risolutivo; la eventualità dell'impugnazione in terzo grado innanzi alla Corte di appello (rimessa alla mera discrezionalità delle parti) non trasforma la giurisdizione delle commissioni in giurisdizione ordinaria anche se resta innegabile che le commissioni, giudici dei diritti, si differenziano nettamente dalla giurisdizione amministrativa; infine la mera opportunità di risolvere la questione di competenza senza trascinarla per tre gradi è solo un apprezzamento pratico.

È vero che non è previsto il rinvio (anzi meglio: la rimessione) al primo giudice che si era erroneamente dichiarato incompetente, ma è anche vero

Le contrarie pronunzie di questa stessa corte, invero, erano state fondate nelle citate sentenze sulla estraneità delle suddette commissioni all'ordine giudiziario e sulla limitazione del regolamento alla ripartizione dei compiti tra organi appartenenti al medesimo ordine, e cioè su elementi che non appaiono più attendibili in via assoluta.

Infatti, nell'attuale riesame, non può trascurarsi l'accentuato collegamento tra le suddette commissioni e il giudice ordinario nella nuova disciplina del contenzioso tributario mentre non si ravvisa alcuna norma che escluda la proponibilità del regolamento anzidetto, il quale appare corrispondente alle esigenze di rapido e chiaro funzionamento del nuovo procedimento tributario considerato unitariamente nelle sue fasi innanzi le ripetute commissioni e le corti d'appello e di cassazione.

In primo luogo va rilevato che l'art. 39 (intitolato « norma di rinvio ») d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 statuisce espressamente che al procedimento dinanzi le commissioni tributarie si applicano, in quanto compatibili con le norme di quel decreto e delle leggi che disciplinano le singole imposte, le norme contenute nel libro primo del codice di procedura civile, con esclusione degli artt. da 61 a 67, dell'art. 68, primo e secondo comma, degli artt. da 90 a 97 e dell'art. 128. Conseguentemente, le norme sul regolamento di competenza, contenute negli artt. da 41 a 50 cod. proc. civ., non rientrano tra quelle espressamente escluse mentre fanno parte del libro del codice di rito richiamato nel suo complesso dal cit. art. 39, il quale, poi, contiene altra riserva espressa solo per le disposizioni relative alle singole imposte, senza che alcuna sua formula escluda, sul piano letterale, l'applicabilità del menzionato regolamento.

---

che non è prevista la rimessione nemmeno quando sia stato dichiarato il difetto di giurisdizione; si può di conseguenza ritenere che, pur nel silenzio delle norme particolari, debba trovare applicazione l'art. 353 c.p.c. sia per il difetto di giurisdizione che per l'incompetenza.

Quale che potrà essere la definitiva risoluzione del problema, sul quale certamente sarà necessario tornare, si possono intanto fissare alcuni punti interessanti.

Sembra innanzi tutto dato come premessa pacifica che la competenza della commissione di primo grado sia da considerare funzionale o per territorio inderogabile, tale da ammettere il regolamento di ufficio sollevato dalla commissione anteriormente dichiarata competente (art. 45 c.p.c.).

Ciò dovrebbe invero implicare l'applicabilità al processo innanzi alle commissioni dell'art. 50 c.p.c., questione che la pronuncia in esame lascia invece aperta. *La traslatio indicii*, con salvezza del termine, è infatti la premessa di tutto il problema; se alla dichiarazione di incompetenza dovesse seguire l'inammissibilità del ricorso con l'impossibilità di riassumerlo innanzi al giudice competente, diverrebbe inutile risolvere anticipatamente la questione di competenza.

La pronuncia in esame si occupa specificamente del regolamento di ufficio in caso di conflitto negativo (art. 45 c.p.c.) ed esplicitamente ritiene ammissi-

Esclusa, in tal modo, la esistenza di una norma letterale contraria, non può ritenersi che, nella nuova disciplina, la mera estraneità organica delle commissioni tributarie all'ordine giudiziario renda inammissibile nella materia in questione il suddetto regolamento di competenza in quanto il principio della separazione degli ordini giurisdizionali è stato affermato e posto in rilievo principalmente nella lunga tradizione giurisprudenziale relativa alla contrapposizione tra giudici ordinari e giudici speciali, specialmente con riferimento ai giudici amministrativi, sulla base di norme poste espressamente per questi ultimi, onde non è da escludere che altre norme consentano quel regolamento per i giudici tributari secondo la nuova specifica disciplina.

Infatti, l'art. 37 cod. proc. civ. si limita a regolamentare « nei confronti della p.a. e dei giudici speciali » la rilevabilità d'ufficio del difetto di giurisdizione del giudice ordinario in qualunque stato e grado del giudizio e la conseguente proponibilità del regolamento di giurisdizione. La esclusione del regolamento di competenza o di un qualsiasi analogo giudizio sulla impugnabilità dei provvedimenti tra i diversi gradi dei giudici amministrativi è stata affermata da questa Suprema corte con riferimento al Consiglio di Stato e ai tribunali amministrativi regionali, ma per questi giudici l'unico collegamento con l'autorità giudiziaria ordinaria è quello con le sezioni unite della Corte regolatrice, quale supremo organo coordinatore, attraverso il ricorso, oltre che per il generale regolamento di giurisdizione, « per assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato » previsto dall'art. 48 t.u. sul medesimo 26 giugno 1924, n. 1054.

---

bile anche il regolamento facoltativo (art. 43). È difficile però estendere la regola fino ad affermare anche l'applicabilità dell'art. 42 sul regolamento necessario; introdurre nel processo tributario a struttura semplice ed elementare un meccanismo così tecnico, che preclude l'ordinaria impugnazione, sembrerebbe contrario al principio ispiratore del processo tributario.

Nel processo con un grado in più, il regolamento di competenza diventa pensabile anche rispetto alla decisione di appello e, ove questa rimetta le parti al primo giudice, il conflitto potrebbe sorgere tra il giudice di appello e quello di primo grado al quale il processo è rimesso (tale fu la questione affrontata con l'ordinanza della S.C. 18 settembre 1976, n. 479, riportata in nota alla menzionata sentenza 7 marzo 1978, n. 1122). Il regolamento di competenza si rivela allora non soltanto ammissibile nel processo tributario ma in esso operante con effetti di più ampia estensione. Forse questo deve far riflettere sulla prima proposizione: sulla ammissibilità del regolamento in un processo che è certamente di giurisdizione speciale e nel quale comunque le norme della procedura civile si rivelano insufficienti (basti pensare al termine di trenta giorni stabilito per il regolamento a confronto con il termine di sessanta giorni previsto per l'impugnazione ordinaria).

C. BAFILE

Viceversa, mentre non vi è nessuna norma specifica per le commissioni tributarie, uno stretto collegamento, pur nella distinzione dei rispettivi organi e procedimenti, è stato introdotto dall'art. 40 cit. d.P.R. del 1972 attraverso la « impugnazione dinanzi alla corte d'appello » delle decisioni di secondo grado. Queste ultime, per il ripetersi del termine di impugnazione nel titolo e nel testo dell'articolo, sono poste in tal modo in un diretto collegamento, e con preciso riferimento, ad uno specifico ufficio giudiziario, il quale, invece, non era stato formalmente indicato nelle precedenti leggi, nelle quali si parlava di « ricorso » o « azione » conseguente all'autorità giudiziaria, genericamente indicata, pur se la nuova impugnazione è limitata alle controversie per violazione di legge e per motivi di fatto con esclusione di quelle relative a valutazioni estimative ed alla misura di pene pecuniarie.

Non è, poi, da dubitare che, a causa dell'ampiezza della nuova norma, anche le controversie sulla competenza o meno delle commissioni adite rientrano nella competenza del giudice ordinario.

Il detto collegamento è stato manifestato, nella nuova disciplina, anche attraverso la corrispondenza territoriale delle commissioni di primo grado ai tribunali, statuendosi, nell'art. 2 d.P.R. n. 636 del 1972, che « le commissioni di primo grado hanno competenza territoriale e sedi identiche a quelle dei tribunali », mentre quelle di secondo grado, secondo il successivo art. 3, hanno sede e competenza corrispondenti alle singole province, e cioè con una ripartizione intermedia rispetto a quella prevista dall'art. 40, terzo comma, per il quale la competenza « a conoscere del gravame » successivo è della « corte d'appello nel cui distretto ha sede la commissione che ha emesso la decisione impugnata ».

Va pure considerato che il fine istituzionale del regolamento di competenza è quello di evitare che la contestazione sulla stessa sia mantenuta in tutti i gradi del successivo giudizio con rischio di avere una decisione definitiva con attribuzione ad un diverso giudice di primo grado dopo l'inutile e prolungato intero procedimento, tanto più grave nel giudizio tributario nel quale è maggiore il numero delle possibili impugnazioni, e ciò sia per il regolamento richiesto dalla parte sia per quello d'ufficio. Pertanto, proprio per il riconosciuto carattere giurisdizionale delle commissioni tributarie e per la possibilità di impugnazione alla corte d'appello anche per la competenza delle commissioni, appare giustificata e legittima la sua applicabilità alle loro decisioni, in entrambe le forme considerate, nell'assenza di una espressa norma che la escluda espressamente o per una manifesta incompatibilità.

Né è da trascurare che, poiché l'art. 24 d.P.R. del 1972, a differenza dell'art. 353 cod. proc. civ., non ha ammesso il rinvio da parte della commissione di secondo grado a quella di primo grado che si sia erroneamente dichiarata incompetente, appare tanto più opportuna e corri-

spondente ai principi consacrati nella Costituzione la proponibilità anche contro la prima decisione dell'istanza, d'ufficio o di parte, per regolamento di competenza per evitare che la parte stessa sia privata di un grado di giurisdizione, anche se per una norma che il legislatore ha ritenuto di non ripetere in questa materia, probabilmente in considerazione della presenza nel procedimento tributario dell'ulteriore impugnazione alla corte d'appello.

Ritenuta, pertanto, in linea generale la ammissibilità della suddetta istanza, occorre precisare che nella specie la stessa non è esclusa dalla formulazione ambigua e dal particolare contenuto del provvedimento con il quale il regolamento è stato richiesto con l'ordinanza della commissione tributaria di Rovereto. È pur vero che nella sua motivazione si prospetta la inammissibilità del ricorso iniziale del contribuente all'altra commissione (di Trento), ma è facile osservare che la stessa è stata indicata solo ipoteticamente e strumentalmente, quale elemento che avrebbe impedito la *translatio iudicii* e la conseguente competenza della commissione di Rovereto stessa; quest'ultima, nel rimettere alla Corte regolatrice la decisione sulla competenza, ha, secondo il suo assunto, necessariamente indicato la ragione della delibata propria incompetenza e ha escluso di avere emesso una decisione al riguardo con la stessa rimessione, come manifestato anche dall'uso del verbo al condizionale. È logico, infatti, che quale sia l'esattezza o meno del rilievo di quella commissione, questa sarebbe caduta in una contraddizione esclusa dalla citata formulazione strumentale, ove avesse emesso un provvedimento in forma decisoria sulla inammissibilità di un ricorso che essa stessa dichiarava sottratto alla propria competenza.

Giova tener presente, a conferma di tale interpretazione del provvedimento e per il giudizio sulla sua ammissibilità, che nel regolamento di competenza d'ufficio il provvedimento negativo del primo giudice deve avere, per poterne costituire il presupposto, la natura decisoria della sentenza, pure se non ne abbia eventualmente la corrispondente intitolazione. Invece, alla richiesta dell'ufficio stesso va riconosciuta la natura sostanziale d'ordinanza in quanto essa non contiene una decisione sulla competenza, ma solo una richiesta fatta con carattere ordinatorio sulla base di una mera delibazione degli elementi presi in esame.

Conseguentemente, ritenuta l'ammissibilità della richiesta dell'ufficio, va rilevato, in relazione alla specie, che trova applicazione il secondo comma del già citato art. 2 d.P.R. del 1972, in virtù del quale la competenza della commissione di primo grado « è determinata dal luogo ove ha sede l'ufficio finanziario nei cui confronti è proposto il ricorso », onde va dichiarata la competenza di quella di Rovereto, salva rimanendo ogni decisione della commissione dichiarata competente sulla ammissibilità o meno del ricorso proposto a quella incompetente. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 febbraio 1982, n. 952 - Pres. Granata - Est. Sgroi - P.M. Leo (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Baccari) c. Genga.

**Tributi erariali diretti - Imposta unica sul reddito delle persone fisiche - Redditi di impresa - Agente di commercio - Vi rientra.**

(d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 49 e 51; c.c., art. 2195; l. 12 marzo 1968, n. 316).

**Tributi erariali diretti - Dichiarazione dei redditi - Effetti - Tributi locali - Imposta locale sui redditi - Deduzione ex art. 7 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599 - Omessa richiesta con la dichiarazione - Richiesta successiva in sede di ricorso contro il ruolo - Ammissibilità.**

(d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 1 e 9; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 4 e 7; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 16).

*L'agente di commercio, benché secondo la legge 12 marzo 1968, n. 316, svolga una « professione », agli effetti dell'art. 51 del d.P.R. n. 597/1973 esercita una attività che, quale ausiliaria di quella di commercio (art. 2195 n. 5 cod. civ.), produce redditi di impresa (1).*

*Poiché la dichiarazione produce sempre effetti anche quando è tardiva e può essere rettificata quando non sia consapevolmente errata, non incorre in decadenza il contribuente che abbia omesso di domandare con la dichiarazione la deduzione del reddito I.L.O.R. prevista dall'art. 7 del d.P.R. n. 599/1973; la richiesta di deduzione può essere proposta successivamente, anche in via di ricorso contro il ruolo formato in base alla dichiarazione (2).*

(Omissis). Con l'unico motivo, l'Amministrazione Finanziaria deduce la violazione dell'art. 7 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, e la violazione e falsa applicazione dell'art. 16 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, in correlazione agli artt. 11 e 14 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, a termini dell'art. 360 n. 3 c.p.c. osservando che con la prescrizione dell'art. 7 del d.P.R. n. 599 cit., secondo cui le deduzioni devono essere richieste dagli

---

(1-2) La prima massima, da condividere, enuncia, in termini molto somari una regola che è ancora oggetto di vivace discussione; per una completa disamina dei numerosi problemi sull'impresa e particolarmente sui confini tra reddito di impresa e reddito di lavoro autonomo v. da ultimo FANTOZZI, *Imprenditore e Impresa nelle imposte sui redditi e nell'IVA*, Milano 1982.

La seconda massima conforme a numerose altre pronunzie (17 novembre 1981, n. 6095, in questo fascicolo pag. 781) desta molte incertezze non solo sulla conclusione ma più ancora sulla motivazione. La sola proposizione che si può integralmente condividere è che la deduzione ex art. 7 d.P.R. n. 599/1973 è un elemento della dichiarazione; ma da ciò non possono discendere le conseguenze cui è giunta la S.C. e proprio perché la deduzione è uno degli elementi di quell'atto assai articolato che è la dichiarazione, è quanto meno difficoltoso

aventi diritto, è stata attribuita alla richiesta una funzione condizionante dell'applicazione delle deduzioni, tanto è vero che la richiesta deve essere inoltrata, sempre nel medesimo termine, anche in caso che il contribuente avente diritto alla deduzione sia esente dall'obbligo della presentazione della dichiarazione, con il ch  è dimostrato che il comportamento imposto al contribuente non si inserisce nella funzione generica della dichiarazione, ma costituisce un onere specifico, al quale la legge condiziona l'applicabilit  della deduzione con riferimento al rispetto del termine.

Si tratta di un elemento a s  stante, con funzioni proprie, per cui il mancato adempimento in quel termine deve ritenersi che precluda la produzione di effetti equivalenti ad un'attivit  di rettificazione svolta fuori di quel termine, allo stesso modo che sarebbe assurdo considerare ammissibile, sotto il profilo della rettificazione, la presentazione di una denuncia fuori termine.

Secondo l'Amministrazione, la funzione condizionante della richiesta rende superfluo il riferimento espresso alla perentorit  del termine, venendo tale perentorit  a corrispondere alla funzione stessa della norma, la quale — altrimenti — sarebbe inutile. Al termine fissato dalla legge non pu  sostituirsi il diverso termine previsto per la proposizione del ricorso contro il ruolo ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972.

D'altra parte, poich  il ricorso contro il ruolo   un rimedio contro l'illegittimit  dell'atto, non pu  costituire strumento per la realizzazione autonoma di una pretesa del contribuente non connessa con una illegittimit  dell'attivit  dell'Ufficio. Illegittimit  che non sussiste, perch  l'art. 11 del d.P.R. n. 602 del 1973 prevede l'iscrizione a ruolo delle impo-

---

ipotizzare che uno degli elementi possa essere isolato dal complesso per diventare oggetto di una separata e successiva istanza.

Sono numerose le norme che impongono inequivocabilmente di concentrare, a pena di decadenza, nella dichiarazione tutti gli elementi richiesti e particolarmente tutti gli elementi vantaggiosi per il dichiarante: solo a titolo esemplificativo possiamo ricordare che devono essere non solo esposte nella dichiarazione ma anche documentate a pena di inammissibilit  le deduzioni e le detrazioni degli artt. 10 e 15 d.P.R. n. 597 (art. 3 comma quarto d.P.R. n. 600); del pari a pena di decadenza va richiesta con la dichiarazione la detrazione per crediti di imposta sui redditi prodotti all'estero (art. 18 d.P.R. n. 597) e per crediti di imposta sugli utili distribuiti dalle societ  (art. 2 l. 16 dicembre 1977 n. 904); sempre nella dichiarazione deve essere confermato (perch  se ne richiede una anteriore denuncia) lo stato di non locazione dei fabbricati (art. 38 d.P.R. n. 597). Naturalmente tutta la documentazione, a cominciare dal bilancio, che il contribuente allega a tuo favore deve essere presentata assieme alla dichiarazione.

La *ratio* di tutto questo   che tutti gli elementi della dichiarazione che portano alla determinazione del reddito ed alla liquidazione unitaria dell'imposta, che devono essere ovviamente controllati ed eventualmente rettificati dal-



ste dovute in base alle dichiarazioni; l'art. 14 dello stesso d.P.R. n. 599 ribadisce che sono iscritte a titolo definitivo nei ruoli le imposte corrispondenti agli imponibili dichiarati dai contribuenti ed il potere degli uffici di correggere errori materiali e di calcolo non comprende l'inserimento di una deduzione non richiesta dal contribuente, non potendosi tale omissione considerare alla stregua di un errore di calcolo o materiale.

Il ricorso è infondato. Si deve, in primo luogo, d'ufficio (trattandosi di verificare l'applicabilità di uno *jus superveniens*, rispetto alla data della notifica del ricorso, 27 settembre 1979) stabilire se alla presente controversia si applichi la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, n. 1, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, e dell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, in quanto non escludono i redditi di lavoro autonomi, che non siano assimilati ai redditi di impresa, dallo I.LOR (sentenza Corte Cost. 26 marzo 1980, n. 42). Infatti, la sentenza della Corte cost. ha dato atto che 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 del d.P.R. n. 599, già in forza della dichiarazione di illegittimità parziale della disciplina riguardante il presupposto dell'I.LOR.

L'indagine suddetta, come è specificato nella motivazione della sentenza cit., va condotta alla stregua della discriminazione positiva fra i redditi di lavoro autonomo e quelli d'impresa (art. 49 e 51 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597). La prima norma, a parte alcune specifiche configurazioni di « lavoro autonomo » previste dal terzo e quarto comma (che qui non rilevano *ictu oculi*), fissa un criterio che, pur ancorato ad un dato positivo (esercizio di arti e professioni), è in definitiva convertibile

---

l'Ufficio, devono essere concentrati onde evitare il frazionamento dell'accertamento e lo spezzettamento del tributo che invece, specie sulle due imposte personali, è unico. A ciò si aggiunge, in relazione alla legislazione più recente, l'applicazione generalizzata, anche per l'I.L.O.R., della regola della autoliquidazione dell'imposta e del versamento diretto che presuppone la concentrazione nella dichiarazione di tutti gli elementi comunque influenti.

Sembra pertanto che la piana interpretazione dell'art. 7 del d.P.R. n. 599 è chiara nel senso che la deduzione *deve* essere richiesta a pena di decadenza nella dichiarazione; ne è conferma la precisazione che i contribuenti esonerati dall'obbligo della dichiarazione devono presentare apposita denuncia entro lo stesso termine previsto per la dichiarazione.

Ma la riprova di quanto precede è che il termine per la presentazione della dichiarazione, che come si sottolinea nella sentenza non può avere natura diversa da quella per la deduzione ex art. 7, è anch'esso un termine di decadenza. Non si può condividere l'interpretazione data all'ultimo comma dell'art. 9 del d.P.R. n. 600; l'affermazione che una dichiarazione presentata con ritardo superiore al mese è pur sempre una normale dichiarazione, perché il ritardo influisce soltanto sulle sanzioni è evidentemente errata. Una tale dichiarazione si considera omessa a tutti gli effetti (e non soltanto agli effetti

nel criterio dell'esclusione delle attività considerate nei titoli II e V (e cioè di quelle attività che danno origine ai redditi fondiari ed ai redditi d'impresa), posto che la definizione data dal comma secondo dell'art. 49 è basata sulla identificazione delle attività diverse da quelle considerate nei titoli II e IV ed è quindi evidente che, per stabilire tale diversità non può tralasciarsi di descrivere le attività di cui ai titoli II e V.

Nella specie, trattandosi di un (rappresentante o) agente di commercio, mentre è palese l'inutilità di un confronto con i redditi di cui al titolo II, sorge l'esigenza di stabilire se tale attività va compresa fra quelle che danno luogo ai redditi d'impresa (art. 51), piuttosto che ai redditi di lavoro autonomo, sia perché la legge 12 marzo 1968, n. 316 si intitola «disciplina della professione di agente e rappresentante di commercio», sia perché si tratta di attività in cui è possibile riscontrare un prevalente contributo personale rispetto al capitale ed all'organizzazione.

La risposta è nel senso dell'applicabilità dell'art. 51, secondo cui per reddito d'impresa si intende quello che deriva dall'esercizio di imprese commerciali e per esercizio di imprese commerciali si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali di cui all'art. 2195 c.c., anche se non organizzate in forma d'impresa. Infatti, nell'ambito delle attività ausiliarie di cui al n. 5 dell'art. 2195 rientra quella dell'agente di commercio (Cass. 23 maggio 1973, n. 1516) anche con rappresentanza (art. 1752 c.c.). Pertanto — poiché, come è stato acutamente notato, non è stata sancita l'incostituzionalità dell'ILOR sui redditi d'impresa assimilabili a quelli di lavoro autonomo, e cioè sui redditi delle piccole imprese (saliva l'adozione di puri criteri quantitativi per individuare i differenti regimi di categorie di soggetti, quali le « im-

---

delle sanzioni) ed è evidente che con essa il dichiarante non può esercitare nessuno dei diritti che la legge impone di esercitare con la dichiarazione. Il fatto che la dichiarazione tardiva è pur sempre efficace come atto di riconoscimento dell'obbligazione, non sta certo a dimostrare che essa conserva tutti i caratteri della dichiarazione. A seguito di una tale dichiarazione sarà emesso un accertamento di ufficio, con tutte le conseguenze che ciò comporta, e non un accertamento in rettifica di dichiarazione.

Oggi la omessa deduzione della dichiarazione dà luogo alla liquidazione ed al pagamento dell'imposta intera, sì che la successiva deduzione comporta una domanda di rimborso. Qui si innesta l'altro difficile problema del rimborso di somma pagata sulla base della dichiarazione, e delle relative preclusioni. Questa questione non è stata affrontata nella sentenza, che però non ha esitato minimamente a riconoscere proponibile il ricorso contro il ruolo formato sulla base della dichiarazione, affermando da un lato che la dichiarazione, quale dichiarazione di scienza, può essere rettificata se «inconsapevolmente inesatta» e dall'altro che l'ufficio ha il dovere di rettificare i dati della dichiarazione non corrispondenti alla realtà anche a beneficio del dichiarante. Su l'una e sull'altra proposizione, che toccano un problema vastissimo, si deve dissentire, ma non se ne può trattare in questa sede.

prese minori » ai fini fiscali, regimi che peraltro non interessano ai fini del presente ricorso) — la controversia deve decidersi negli stessi termini nei quali è stata impostata dinanzi alle Commissioni tributarie.

Passando all'esame del ricorso, deve confermarsi il costante indirizzo interpretativo, risalente a Cass. 26 maggio 1981, n. 3459, secondo il quale l'art. 7 del d.P.R. n. 599 del 1973 non pone alcun termine di decadenza, per la richiesta di deduzione, in quanto essa non costituisce altro che uno degli elementi della dichiarazione dei redditi. Invero, l'errore di prospettiva da cui muove l'Amministrazione è quello di isolare la deduzione dal contesto della dichiarazione unica dei redditi e di farne oggetto di un autonomo diritto, da esercitarsi in un certo termine, a pena di decadenza. In tale costruzione, infatti, il diritto alla deduzione è collegato ad un onere di richiesta entro il termine previsto per la dichiarazione dei redditi, realizzandosi così il tipico meccanismo della decadenza, la quale — anche se non espressamente comminata dalla legge — risulta dal collegamento fra il diritto e l'onere di compiere determinati atti, per preservarlo, entro un dato termine, ai sensi dell'art. 2964 cod. civ. (cfr., in generale, Cass. 6 novembre 1976, n. 4043).

A tale costruzione si deve opporre, in primo luogo, che il termine di decadenza presuppone che il diritto possa essere esercitato anche prima che il termine stesso venga a scadere. Il contribuente, invece, può chiedere la deduzione soltanto nella dichiarazione dei redditi e non prima (all'infuori del caso speciale in cui, essendo esonerato dall'obbligo della dichiarazione, la richiesta debba esser fatta con apposita denuncia, nello stesso termine previsto per la dichiarazione dei redditi). Non si può, però, dare risalto a tale caso speciale, per definire la natura e gli effetti della richiesta di deduzione, quando essa è contenuta nella dichiarazione dei redditi. In tal caso, infatti, la disciplina di quest'ultima pone in luce che la deduzione non è oggetto di un autonomo diritto, indipendente dalla dichiarazione. A norma dell'art. 1 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 la dichiarazione deve contenere l'indicazione degli elementi attivi e passivi necessari per la determinazione degli imponibili secondo le norme che disciplinano le imposte sul reddito delle persone fisiche o giuridiche e l'ILOR. La deduzione ex art. 7 del d.P.R. n. 599 non è altro che uno degli elementi passivi, che concorrono per la determinazione dello imponibile, e cioè una specificazione della base imponibile disciplinata dall'art. 4 del d.P.R. n. 599. Infatti, gli elementi passivi di cui all'art. 1 del d.P.R. n. 600 non possono limitarsi alle sole componenti negative dei singoli redditi a cui fa riferimento l'art. 4 del d.P.R. n. 599, in quanto la base imponibile dell'ILOR è a sua volta autonomamente determinata, in quell'entità alla quale si applica l'aliquota d'imposta, che è per sua natura globale ed unitaria. Ai fini dell'ILOR l'aliquota, in altri termini, non può applicarsi al lordo delle deduzioni spettanti, ma si può applicare

solo al netto. Se l'aliquota ILOR si applicasse ai redditi al lordo delle deduzioni, per poter poi tener conto di esse, si dovrebbe liquidare l'imposta sulle deduzioni detraendola dall'imposta sui redditi lordi: ciò non è previsto dalla legge, che commisura l'aliquota al reddito netto imponibile, dopo il calcolo della deduzione spettante.

Pertanto, correlato l'art. 7 del d.P.R. n. 599 con l'art. 1 del d.P.R. n. 600, si deve ammettere che il termine « devono » usato nella prima norma ha lo stesso significato del termine « deve » usato nella seconda norma. Non si tratta di un onere a cui è collegata una decadenza, ma di un obbligo. Il contribuente nei confronti degli elementi attivi e passivi è nella stessa situazione di « obbligo », perché non può ritenersi che egli abbia l'obbligo di dichiarare soltanto con riguardo agli elementi attivi, mentre avrebbe un « diritto » di dichiarare gli elementi passivi. Con questa ricostruzione l'unità della dichiarazione verrebbe frantumata, e si disconoscerebbe la funzione della dichiarazione, che è quella di porre in essere la prima liquidazione dell'imponibile e dell'imposta dovuta (salvo il controllo dell'Ufficio).

Sulla base di tali premesse, è agevole risolvere il problema di causa. Il termine di cui all'art. 7 non è un termine autonomo per l'esercizio di un diritto, ma è lo stesso termine per la dichiarazione, di guisa che la sua disciplina va ritrovata nelle disposizioni generali dell'art. 9 del D.P.R. n. 600 il quale, fra l'altro, dispone che le dichiarazioni presentate con ritardo superiore al mese si considerano omesse a tutti gli effetti, ma costituiscono titolo per la riscossione delle imposte dovute *in base agli imponibili in esse indicati*. È evidente che una dichiarazione tardiva può benissimo contenere la richiesta di deduzione e che, in tal caso, l'Ufficio ha titolo per la riscossione nei limiti dell'imponibile così determinato da chi ha fatto una dichiarazione tardiva. Non si vede come si possa trattare diversamente (e comminando a suo carico una decadenza) il contribuente che ha rispettato la legge, presentando la dichiarazione nei termini, ma omettendo soltanto la richiesta di deduzione.

Per evitare tale illegittima disparità di trattamento, si deve reperire nella legge un rimedio a favore del secondo contribuente.

Il sistema della legge è chiaro nel senso che la tardività può aver rilievo ai fini delle sanzioni, ma non ai fini della determinazione dell'imponibile. Il potere di revisione dell'Ufficio si esercita ugualmente, in entrambi i casi, ma ciò non ha nulla a che vedere con la liquidazione dell'imponibile in base alla dichiarazione della parte. Nell'ipotesi di reddito d'impresa, per esempio, la deduzione è condizionata ai requisiti di cui al comma secondo dell'art. 7, che devono essere controllati, ma tale potere di controllo non è in correlazione con la tempestività o meno della dichiarazione (e della contestuale richiesta di deduzione). Nessun ostacolo di principio si oppone a che la dichiarazione e la richiesta di deduzione siano contenute in atti diversi, una volta superato il supposto

ostacolo del termine, sulla base della disciplina di questo, che non riguarda *soltanto* la deduzione, ma la dichiarazione come fenomeno unitario e cioè come atto richiesto per la determinazione dell'imponibile, nonché per la liquidazione dell'imposta dovuta.

Invero, posto che la dichiarazione dei redditi è una dichiarazione di scienza (da ultimo, Cass. 6 marzo 1980, n. 1500) e posto che solo la dichiarazione di scienza consapevolmente inesatta non può essere ritirata, mentre quella inconsapevolmente inesatta e cioè erronea può essere corretta, il contribuente può presentare una dichiarazione rettificativa. L'imponibile trasfuso dalla dichiarazione al ruolo può, quindi, essere impugnato, dimostrando tale errore, a norma dell'art. 16 del D.P.R. numero 636 del 1972 sul contenzioso tributario, e cioè dimostrando la discrepanza fra la dichiarazione e il dato reale. Invero, l'ultima obiezione dell'Amministrazione secondo cui non è esperibile il rimedio del ricorso contro il ruolo, che è un rimedio con un atto illegittimo, in quanto il ruolo (formato sulla base della dichiarazione) è per definizione legittimo, costituisce una petizione di principio. Il ricorso contro il ruolo serve appunto a dimostrare la sostanziale illegittimità dell'iscrizione dell'imponibile dichiarato, derivante dall'errore che dalla dichiarazione si è trasfuso nel ruolo, come atto omologo ad essa. Invero, poiché la liquidazione dell'imposta deve avvenire sulla base di presupposti reali, la posizione dell'Amministrazione e del contribuente è complementare, nel senso che il contribuente ha il dovere di dichiarare esattamente i redditi posseduti, comprensivi degli elementi attivi e passivi e l'Amministrazione ha il dovere-potere di rettificare quei dati, se non corrispondenti a realtà; tale rettifica può essere sollecitata dal privato, con i rimedi previsti dalla legge per evitare la definitività degli accertamenti. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 febbraio 1982, n. 959 - Pres. Miele - Est. Battimelli - P. M. Morozzo della Rocca (conf.). Soc. Monte Orobio (avv. Carboni Corner) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Società - Accertamento della gestione d'impresa commerciale - E' necessario - Attività di impresa - Nozione.**

*Non basta per la tassabilità di una plusvalenza la semplice appartenenza del bene ad una società commerciale, ma occorre sempre accertare che questa abbia veste di imprenditore esercente un'attività commer-*

*ciale; è tale una società che, sulla base dello statuto, sia costituita, per l'acquisto la costruzione, la vendita e la gestione d'immobili (1).*

(omissis) Ciò posto, e passando all'esame del merito del ricorso, questa Corte, pur condividendo appieno l'interpretazione che dà il ricorrente dell'art. 100 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, ritiene che il ricorso non possa essere accolto.

Le doglianze sollevate dal ricorrente nella premessa del ricorso, invero, avrebbero ragione di essere se la Commissione Tributaria Centrale, con la decisione impugnata, avesse risolto il caso di specie ignorando che, in forza dei limiti della delega contenuta nell'art. 65 della legge 5 gennaio 1956, n. 1, suddetto art. 100 del t.u. deve interpretarsi in conformità del disposto dell'art. 20 della stessa legge n. 1/56, ossia, come ha chiarito la Corte Costituzionale con la sentenza n. 32 del 25 febbraio 1975, nel senso che, anche in caso di sussistenza di plusvalenze di beni appartenenti al patrimonio di una delle società indicate nell'art. 2200 C.C., non basta per la tassabilità la semplice appartenenza del bene alla società, ma occorre pur sempre che quest'ultima abbia la veste di imprenditore esercente un'attività commerciale, a sensi degli artt. 2082 e 2195 c.c..

Un simile addebito, peraltro, non può muoversi alla decisione in esame, la quale non ha affatto risolto il caso sottoposto affermando la legittimità della tassazione per il solo fatto che gli immobili venduti si appartenessero ad una società, ma, come risulta dall'esposizione in precedenza fatta della motivazione della decisione stessa, dopo aver preteso l'esame di tutta la normativa in questione, non si è fermata alla semplice constatazione della natura societaria del soggetto contribuente ed è passata all'indagine sulla natura e gli scopi della società, attraverso una completa disamina del suo atto costitutivo, pervenendo così alla conclusione che si trattasse di una società costituita per la gestione di

---

(1) La sentenza sfiora alcuni problemi inerenti alle c.d. società immobiliari. La prima proposizione, con la quale si dà per certo che anche per le società commerciali dell'art. 2200 c.c. è necessario accertare volta a volta se siano imprese ai fini dell'applicabilità dell'art. 106 del t.u. delle imposte dirette, non può essere condivisa. Il rilievo è esatto se riferito ai soggetti tassabili in base a bilancio, fra i quali possono rientrare enti che non sono imprese, ma non se riferito alla più ristretta categoria delle società commerciali costituite in una delle forme dell'art. 2200 c.c., che sono immancabilmente imprese commerciali. Oggi questa regola è espressa in norme esplicite (artt. 40, 44, 53, 54, 55 d.P.R. n. 597/1973 ed art. 5 d.P.R. n. 598/1973).

È stata invero talvolta ammessa la possibilità di una « società senza impresa » proprio in relazione alla « mera comunione di godimento » (Cass. 10 agosto 1979, n. 4644 in *Comm. trib. centr.* 1980, II, 43); ma una tale possibilità è da escludere sia sul piano civilistico (non potrebbe ottenere la registrazione

una impresa commerciale e che, di conseguenza, la plusvalenza realizzata nell'esercizio di detta impresa era tassabile.

Nessun errore di diritto, sul punto, può addebitarsi alla decisione impugnata e l'indagine di questa Corte deve pertanto ridursi ad accertare se correttamente sia stata affermata la natura imprenditoriale della attività della società, e la risposta non può essere che positiva.

Ed invero, mentre per una persona fisica il carattere imprenditoriale professionale della sua attività può riconoscersi esistente solo in presenza dell'esercizio abituale di una serie di atti di commercio, per una società, il cui oggetto non può essere indeterminato, ma deve essere ben definito nell'atto costitutivo, la natura commerciale o meno della sua attività non può accertarsi se non in base a quanto previsto dai soci al momento della sua costituzione, posto che, all'infuori delle previsioni statutarie, nessun altro tipo di attività può essere esercitato; per cui, per qualificare come imprenditore una società, occorre ed è sufficiente accertare che lo scopo sociale sia quello di compiere atti di commercio (ved. in questi sensi, sia pure per una diversa fattispecie, la sentenza di questa Corte n. 2067 del 22 giugno 1972). Una simile indagine è stata compiuta dalla decisione impugnata, che, attraverso la disamina dell'atto costitutivo e della attività svolta, è pervenuta, attraverso una corretta motivazione (il cui merito non è censurabile in questa sede — né d'altronde la ricorrente sul punto muove alcuna censura —) alla conclusione che la contribuente avesse come unico scopo l'esercizio di una attività imprenditoriale e che questa aveva svolta attraverso l'acquisto di un immobile.

Tale conclusione va pertanto condivisa, non potendosi dubitare della natura esclusivamente commerciale, e quindi imprenditoriale, di una società costituita, come risulta dalla decisione impugnata, per l'acquisto, la vendita, la costruzione, la locazione e la gestione di beni immobili sia in proprio che per conto di terzi ed essendo di conseguenza pacifico ed

---

una società di capitale che sia nulla di più di un condominio) e più ancora sul piano tributario.

Sulla seconda proposizione della massima si deve precisare che se l'esclusivo riferimento allo statuto è sufficiente a stabilire la natura imprenditoriale del soggetto, non è tuttavia escluso che l'esercizio di un'attività, eventualmente in contrasto con lo statuto, sia egualmente sufficiente alla medesima qualificazione; ai fini tributari quel che rileva è soltanto l'attività che realizza il presupposto, anche se è l'effetto di un atto nullo o si concreta in un comportamento non conforme a precetti di natura privata o pubblica o addirittura illecito.

Sull'ultimo punto è da segnalare la precisazione che una, anche generica, attività di acquisto, vendita, costruzione, locazione e gestione di immobili, propri o di terzi, ha natura commerciale. Ne risulta quindi che potrebbe escludersi la natura commerciale delle società immobiliari, soltanto quando la totale mancanza di imprenditorialità, come nelle comunioni di godimento, impedisce che la società sia riconoscibile come tale.

indiscutibile il fatto che gli immobili della cui plusvalenza si tratta furono acquistati in conformità all'oggetto sociale come sopra delineato. Il semplice fatto, quindi, della riconducibilità allo scopo sociale dell'acquisto è sufficiente, come esattamente ha affermato la Commissione Centrale, a ritenere l'acquisto stesso collegato ad una attività imprenditoriale, non avendo importanza accertare se la società abbia compiuto altri atti di commercio, posto che comunque la sua attività, anche se minima, ha avuto, come ritenuto nella decisione impugnata, natura di atto di commercio. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 febbraio 1982, n. 1268 - Pres. Miele - Est. Battimelli - P.M. La Valva (conf.) - Ministero delle Finanze (Avv. Stato Laporta) c. Soc. Finanziaria Alba.

**Tributi erariali diretti - Imposta sulla società - Partecipazione di società di capitali in società di persone - Percezione del reddito - E' necessaria.**

(T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 135 e 148).

*I redditi prodotti dalle società di persone, mentre sono immediatamente imputabili per la quota ai soci persone fisiche ai fini dell'imposta complementare (art. 135 lett. c) del T.U. sulle Imposte dirette) sono imputabili ai soci persone giuridiche ai fini dell'imposta sulle società soltanto al momento della effettiva percezione (art. 148; lett. d) (1).*

(*omissis*) La questione dibattuta fra le parti è stata già risolta, in senso contrario alla tesi dell'Amministrazione ricorrente, da questa Corte con due precedenti pronunce dalle quali, nonostante l'approfondimento che del problema ha fatto la difesa dell'amministrazione, non vi è ragione di discostarsi.

Ed invero né quanto osservato dalla ricorrente in merito alla posizione dei soci di una società di persone, rispetto ai beni sociali, né i richiami fatti alla originaria normativa di cui alla legge 6 agosto 1954, n. 603, né i rilievi di carattere costituzionale sollevati a proposito del

---

(1) Conformi sono varie altre sentenze in pari data nn. 1269-1275 e la sent. 6 aprile 1982, n. 2108 di cui viene pubblicata in questo fascicolo altra parte della motivazione. Sul contenuto della statuizione sono lecite riserve. Il problema è oggi superato dalla normativa vigente poiché in ogni caso i redditi (e le perdite) della società di persone sono sempre imputati ai soci « indipendentemente dalla effettiva percezione » siano essi persone fisiche o giuridiche (art. 5 d.P.R. n. 597/1972; art. 6 d.P.R. n. 600/1973).



raffronto fra detta normativa e quella del T.U. n. 645 del 1958, convincono questa Corte ad aderire alla tesi della ricorrente, secondo cui, anche in materia di imposta sulle società, varrebbe il principio della automatica imputazione alle società partecipanti, quale imponibile, degli utili della società di persone partecipata, così come previsto, per l'imposta complementare, dall'art. 135, lett. c.) del suddetto T.U.

Questa Corte ha già chiarito, infatti, come proprio la diversità di formulazione dell'art. 135, lettere c) e d), del T.U., rispetto alla formulazione dell'art. 148, lett. d), sta a significare, non potendosi attribuire a mancanza di coordinamento fra le due norme, la precisa intenzione del legislatore di differenziare i presupposti per la determinazione della base imponibile delle due diverse imposte, per le ragioni che di seguito si diranno, il che proprio impedisce che il principio di cui alla lett. c) dell'art. 135 possa assurgere a principio generale o, quanto meno, a criterio di interpretazione dell'art. 148, lett. d); ché anzi deve ritenersi che la differente formulazione delle due norme sia stata voluta per ragioni di politica tributaria, e che ciò non viola i limiti della delega legislativa per contrasto con la preesistente normativa, coordinata nel T.U.

Sta di fatto, invero, che l'art. 5, lett. d), della legge 6 agosto 1954, n. 603, istitutiva dell'imposta sulle società, adoperava, a proposito della questione qui dibattuta, l'espressione «utili derivanti da partecipazioni», di evidente portata generale e non chiaramente definita; e che, al contrario, l'art. 3 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3069 (istitutivo dell'imposta complementare), stabiliva, al secondo comma, che «i redditi che le persone fisiche percepiscono dalla società in qualità di... soci, azionisti, portatori di obbligazioni e per qualsiasi altro titolo, vanno tenuti a calcolo nei confronti dei percipienti per essere colpiti di imposta al nome della persona che ne ha la disponibilità», con un'espressione che non consentiva dubbi circa il requisito della «percezione» e della «disponibilità» del reddito quali presupposti della tassazione. Sicché, posto che l'espressione «derivanti» di cui alla legge del 1954 non ha un significato preciso, stando essa unicamente ad indicare la «fonte» del reddito, non anche necessariamente la materiale disponibilità o, al contrario, la pura spettanza (ossia il rilievo da darsi piuttosto ad una situazione di «cassa» che ad una di «competenza», o viceversa), deve convenirsi che l'espressione pone una categoria generale, in cui possono includersi così i redditi materialmente percepiti come quelli meramente spettanti, e che di conseguenza costituisce una petizione di principio l'affermazione secondo cui l'art. 148, lett. d), del T.U. del 1958, se interpretato così come l'ha interpretato la decisione impugnata, risulterebbe affetto da illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 76 della Costituzione, per avere ecceduto il legislatore delegato dai limiti assegnatigli con la legge di

delega, modificando arbitrariamente la norma, che sarebbe stata trasfusa nel T.U. in una formulazione contrastante con quella originaria.

Ché anzi, a portare l'esame della questione sotto la visuale del rispetto dei principi costituzionali (ai quali, comunque, nei casi dubbi, l'interprete deve richiamarsi), deve riconoscersi che un dubbio di costituzionalità, anzitutto, potrebbe sussistere proprio in merito alla formulazione dell'art. 135, lett. c) (ossia proprio in relazione alla norma che, secondo la tesi dell'amministrazione, dovrebbe costituire il cardine interpretativo per una giusta comprensione del significato dell'art. 148, lett. d), posto che essa sembra contrastare con il preciso testo della normativa dall'imposta complementare, anteriore al t.u. (come innanzi chiarito nel riportare il testo dell'art. 3 del R.D. n. 3062 del 1923), per cui potrebbe semmai in relazione ad esso, piuttosto che in relazione all'art. 148, sollevarsi il problema della sussistenza di una violazione dell'art. 76 della Costituzione (il che peraltro non avrebbe rilevanza ai fini della decisione del presente giudizio); e posto che, soprattutto, il principio costituzionale che più direttamente potrebbe apparire violato è quello del rispetto, nell'imposizione, della effettiva capacità contributiva, sancito dall'art. 53 della Costituzione, non potendosi dubitare che in base alla norma costituzionale l'imposizione diretta deve gravare su di una capacità contributiva e su di un reddito effettivamente esistenti e goduti, e non semplicemente presunti. Il che, in conclusione, porta a ritenere che l'art. 148, lett. d), vada proprio interpretato valorizzando, come ha fatto la decisione impugnata, il letterale significato dell'espressione « somme percepite » in esso adoperata.

Né una simile interpretazione può ritenersi errata per le argomentazioni sviluppate dalla difesa dell'amministrazione circa la diversa posizione dei soci di società di persone rispetto a quella dei soci di società di capitale e circa la diretta attribuzione ai primi, e non anche ai secondi, della titolarità dei diritti sui beni sociali, per mancanza di una distinta personalità giuridica della società, a differenza di ciò che avviene per le società di capitali. A parte, infatti, che tali argomentazioni prescindono dalla considerazione che, in ogni caso, anche a proposito di società di persone, è sempre ipotizzabile un patrimonio separato, che ben può giustificare una diversità di regolamentazione fiscale rispetto alla regolamentazione del diritto comune, va osservato che tutto quanto sviluppato in proposito negli scritti difensivi dell'amministrazione è senz'altro da condividersi dal punto di vista del diritto civile vero e proprio, ma che non va dimenticato, come pare abbia dimenticato la difesa del Fisco, che il diritto tributario risponde a criteri ed esigenze diverse, di natura pubblicistica, da quelle che le norme civilistiche tendono a regolamentare, e che il diritto comune non è affatto

cogente rispetto ad un diritto speciale, quale quello tributario, che ben può discostarsi da esso, sia pure prendendo, a substrato del proprio operato, come oggetto del proprio intervento, il fenomeno costituito dalla realtà regolamentata dal diritto comune.

Con ciò vuol dirsi che l'interpretazione dell'art. 148, lett. d), criticata dalla ricorrente, non va, nè può, intendersi come affetta da violazione di norme cogenti di diritto civile e che essa non contrasta affatto con i principi civilistici in materia di partecipazione a società di persone, cui si richiama la ricorrente; al contrario, essa ne tiene conto, ma nei limiti imposti dall'ordinamento tributario, e in modo non del tutto inconciliabile con la normativa civilistica. In altre parole, affermare che gli utili di società di persone in tanto sono tassabili ai fini dell'imposta sulle società in quanto sono percepiti dalle società partecipanti non significa affatto violare il principio di spettanza ai soci dell'attivo sociale, ma unicamente riconoscere che il legislatore tributario, nell'ambito della sua discrezionalità, giustificata dalle particolari finalità da conseguire (e non censurabile in questa sede se non sotto il profilo di una illegittimità costituzionale che si è già chiarito non potersi riconoscere sussistente), ha distinto, tenendo ben presente la normativa civilistica, fra il momento della « competenza » e il momento della « cassa », quali componenti del trapasso degli utili dalla disponibilità della società alla disponibilità dei soci, ed ha valorizzato piuttosto il secondo che non il primo.

Ciò, oltretutto, chiaramente si evince dal fatto che la norma non si limita a dichiarare tassabili le « somme percepite », ma precisa (distinguendo chiaramente fra gli utili delle società di capitale e gli utili delle società di persone) che la percezione è in funzione del « titolo di distribuzione o ripartizione », con ciò dimostrando di non ignorare il processo di passaggio degli utili dalle società ai soci, evidenziano il « titolo », ossia lo strumento e la causa giuridica (delibera di distribuzione o approvazione del rendiconto) mediante il quale i soci fanno direttamente proprio (ossia ne acquistano la disponibilità — come già testualmente si esprimeva, a proposito dell'imposta complementare, l'art. 3 del R.D. n. 3062 del 1923 —) un reddito che fino a quel momento, seppure in certi casi potesse considerarsi già di loro spettanza, non si era comunque trasferito nella loro diretta possibilità di godimento. E in questi sensi, invero, devono interpretarsi gli artt. 130 e 145 del T.U. del 1958, allorché ipotizzano, come presupposto delle due imposte, complementare e sulle società, il « possesso » di un reddito, dovendosi escludere che l'espressione sia adoperata nel suo senso tecnico nell'ambito dei diritti reali, e dovendosi ritenere che essa stia ad indicare la « concreta disponibilità » delle somme costituenti il reddito; sì che del tutto inconferente potrebbe essere, in proposito, ogni considerazione sul possesso come esercitabile in modo

diretto o a mezzo di detentore, trattandosi di distinzione che non ha senso in materia economico-finanziaria.

D'altronde, come già questa Corte ha avuto più volte occasione di ricordare, non solo a proposito del tema qui specificamente affrontato (ved. sentt. n. 3889/80 n. 5785/80), ma anche in via generale (ved. sentt. n. 2953/77, n. 1877/78 e n. 2324/79), in materia di imposta sulle società il reddito imponibile, giusta quanto disposto dall'art. 150 del T.U., è quello determinato sulla base delle risultanze del bilancio, per cui non può pretendersi di tassare somme che non risultino nell'attivo del bilancio delle società partecipanti, come percepite per effetto della partecipazione, a meno che il bilancio non venga impugnato con la procedura espressamente prevista, il che non risulta essere avvenuto nel caso di specie.

Infine, per confutare definitivamente la tesi secondo cui la tassazione in questione dovrebbe effettuarsi in conformità del principio generale contenuto nell'art. 135, lett. c), del T.U., va considerato che detta norma, piuttosto che indicatrice di un criterio generale di tassazione, ha natura del tutto peculiare, dovuta a ragioni di politica tributaria; va considerato, cioè, che il legislatore delegato, nell'esercizio degli ampi poteri di perfezionamento e razionalizzazione dell'attività dell'Amministrazione nell'applicazione dei tributi e nell'accertamento dei redditi, conferitigli dai nn. 1) e 2) dell'art. 63 legge n. 1 del 1956), ha tenuto presente la necessità di colpire comunque, o con imposta complementare, o con imposta sulle società, tutti i redditi complessivi dei vari possibili soggetti di imposta; e può perciò ritenersi che abbia formulato la particolare normativa dell'art. 135, lett. c), per il fatto che l'imposta sulle società colpiva soltanto le persone giuridiche e quella complementare soltanto le persone fisiche, sì che, in definitiva, sarebbero rimasti esenti da imposizione complessiva i redditi di società di persone; e pertanto ha inteso colpire queste ultime indirettamente, attraverso la diretta tassazione dei soci, colpendo il reddito delle società appena formatosi, indipendentemente dalla sua distribuzione, realizzando un'imposizione fondata su presunzione nei confronti dei soci persone fisiche, gli unici assoggettabili all'imposta complementare aggiungere: e nei confronti dei quali la percezione del reddito sarebbe stata più difficilmente accertabile che non nei confronti di soggetti tassati in base a bilancio (il che è stato puntualmente ripetuto, con il perseguimento dello stesso risultato, dal nuovo sistema di tassazione unica del reddito, come realizzato in materia di IRPEF nell'art. 5 del D.P.R. n. 597 del 1973): ragioni, queste, di politica tributaria, che non sussistevano affatto nei confronti di soggetti già direttamente tassati di per sé, ossia delle persone giuridiche assoggettate all'imposta sulle società. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 marzo 1982, n. 1471 - Pres. Brancaccio - Est. Sensale - P.M. Dettori (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Laporta) c. E.N.E.L. (avv. Cogliati Dezza).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Contributi in conto capitale - Ammortamento di beni strumentali - Valore al lordo dei contributi.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 83).

*Quando siano stati erogati contributi dello Stato o di altri enti pubblici in conto capitale, come tali non soggetti ad imposta a norma dell'art. 83 lett. e) del t.u. sulle imposte dirette, i beni strumentali con essi acquistati vanno posti in ammortamento in base al valore iscritto in bilancio (costo di acquisto) al lordo dei contributi (1).*

(omissis) Con l'unico motivo del ricorso l'Amministrazione delle finanze denuncia la violazione degli artt. 83 e 98 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 e degli artt. 2425 e 2427 cod. civ. e deduce che, se è esatto che il contributo per spese d'impianto non è soggetto ad imposizione perché costituisce conferimento di capitale, ammettendo l'ammortamento, oltre che delle spese sostenute, anche dei contributi d'impianto, si finisce per trasformare questi ultimi in contributi per spese di produzione soggetti ad imposta in base all'art. 83 del citato t.u. Né — secondo la ricorrente — vale replicare che il costo degli impianti iscritto in bilancio non può essere diverso da quello effettivamente sostenuto, sì che deve essere ammortizzato per intero, perché se ciò è vero dal punto di vista civilistico, non lo è da quello tributario, dove dal reddito prodotto sono detraibili soltanto i costi effettivamente sostenuti, quali non sono gli impianti realizzati con i contributi statali o regionali.

Il ricorso è infondato.

La questione, che si prospetta, se nel vigore del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 le quote annuali di ammortamento degli impianti, detraibili ai fini dell'imposta di ricchezza mobile e dell'imposta sulle società, debbano calcolarsi al lordo ovvero al netto dei contributi pagati dallo Stato e da altri enti pubblici ed utilizzati per l'acquisto degli impianti stessi, è stata già risolta da questa Corte in senso sfavorevole all'Amministrazione delle finanze con le sentenze n. 6264 del 29 novembre 1979, e n. 76 del 7 gennaio 1980; e tale orientamento va tenuto fermo, non essendo prospettate nuove argomentazioni che possano indurre a discostarsene.

L'art. 98 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 stabiliva la detraibilità, a partire dall'esercizio di entrata in funzione dei relativi cespiti, ai fini dell'imposta di ricchezza mobile ed, in virtù dell'art. 150, dello stesso t.u., ai fini dell'imposta sulle società, delle quote annuali di ammortamento dei costi ammortizzabili a norma degli artt. 2425 n. 1-3 e 7 e 2427 cod. civ.

(1) Viene confermata la sent. 7 gennaio 1980, n. 76 (in questa *Rassegna*, 1980, I, 623, con nota critica), ma restano valide le riserve su di essa espresse.

(fra i quali i costi degli impianti) calcolate in relazione alla residua durata dei cespiti ai quali si riferiscono. D'altra parte l'art. 83 dichiarava non soggetti all'imposta i contributi di ogni genere pagati dallo Stato e da altri enti pubblici, che non costituiscano concorso in spese di produzione o passività detraibili.

In relazione alle norme surriportate, nelle quali vengono tenuti bene distinti l'esenzione del contributo, in quanto provento, e l'ammortamento, in quanto costo, questa Corte ha precisato, con le richiamate decisioni, che devono considerarsi separatamente la fase di acquisizione del contributo (che costituisce un fenomeno fiscalmente irrilevante, avendo il legislatore stabilito che esso rientra tra i proventi non tassabili) e la fase concernente l'acquisto o la costruzione dell'impianto, che è tanto autonoma da poter anche precedere la prima e della quale l'Ufficio deve interessarsi nei limiti in cui esso è interessato a tutti i cespiti ammortizzabili, esistenti nel patrimonio aziendale.

Ciò che rileva, ai fini dell'ammortamento, non è il modo in cui l'imprenditore abbia acquistato le disponibilità finanziarie, necessarie all'acquisto del cespite (disponibilità proprie, finanziamenti esterni o contributi pubblici), ma il fatto obiettivo che questo faccia parte dell'economia aziendale e sia, per sua natura, soggetto a deperimento o a consumo, sì che si possa ragionevolmente supporre che, decorso un certo numero di anni, sopravvenga la necessità di sostituirlo. Ai fini, cioè, della deducibilità, o meno, delle quote annuali di ammortamento, l'Ufficio non deve indagare circa la provenienza del denaro impiegato nell'acquisto del bene, non avendo alcun rilievo né le modalità né il trattamento fiscale dell'operazione (utilizzo di redditi propri, aumento di capitale, sovrapprezzo azionario, contributo pubblico), ma deve soltanto accertare, da un lato, che i contributi pagati dallo Stato o da altro ente pubblico non costituiscano concorso in spesa di produzione o passività detraibili; dall'altro, che il bene sia, per sua natura, ammortizzabile e costituisca uno strumento per la produzione del reddito lordo, dal quale va dedotta la quota annuale di ammortamento.

Non può condividersi l'argomento addotto in contrario dalla ricorrente, secondo cui, qualora si ammettesse l'ammortamento al lordo dei contributi, le sovvenzioni si risolverebbero in concorso nelle spese di produzione o in passività detraibili, sicché tali contributi non sarebbero esenti, ai sensi dell'art. 83 del t.u. 645/58.

La tesi della ricorrente è viziata dall'equivoco di fondo costituito dalla confusione fra due fenomeni distinti. Infatti, una cosa è il titolo in base al quale si acquisisce una somma da destinare alla costruzione dell'impianto, definito dal legislatore non tassabile; ed altra cosa, del tutto distinta e indipendente dalla prima, è l'acquisizione dell'impianto e l'ammortamento del relativo costo, che in nulla differisce o può differire dall'identico fenomeno che si verifica nei confronti di altri beni

aziendali, qualunque sia la fonte delle disponibilità che ne abbiano consentito l'acquisto. Esatto è, in proposito, il rilievo dell'ente controricorrente che, seguendo la tesi dell'Amministrazione, potrebbe giungersi alla conclusione, sicuramente inaccettabile, che anche le quote di ammortamento degli impianti, acquistati mediante l'impiego del capitale sociale, dovrebbero iscriversi in bilancio al netto del capitale impiegato, perché questo non costituisce reddito e non è tassabile.

D'altra parte, come si è rilevato da questa Corte nelle precedenti pronunzie, il diverso trattamento previsto per i contributi in conto capitale rispetto a quelli costituenti concorso in spese di produzione o passività detraibili s'inquadra nel sistema e trae origine dalla nozione di reddito. Mentre i primi non costituiscono reddito e perciò il legislatore li ha inclusi non fra i redditi esenti (art. 84) ma tra i proventi non tassabili (art. 83) i secondi, incidendo sulle spese di produzione del reddito o nelle passività detraibili, hanno, per loro natura, carattere reddituale.

Analogo criterio — si è ulteriormente precisato — è adottato nei confronti dei versamenti dei soci, che, se avvengono in conto capitale o come conferimento o come sovrapprezzo azionario, non costituiscono reddito (onde la loro acquisizione alle società non è tassabile ed i beni acquistati per mezzo di tali versamenti sono certamente ammortizzabili), mentre, se avvengono in conto esercizio, contribuiscono a formare il reddito imponibile della società (Cass. 1768/73).

Analoghe ragioni consentono di disattendere l'ulteriore osservazione dell'Amministrazione e cioè che la tesi accolta nella sentenza impugnata, se è esatta dal punto di vista civilistico, non lo è sotto il profilo tributario che richiede, per la detraibilità, costi effettivamente sostenuti. Infatti, a parte la persistente confusione da parte dell'Amministrazione di fenomeni diversamente e separatamente considerati dal legislatore fiscale, la spesa sostenuta per l'acquisto degli impianti costituisce « costo » dal punto di vista economico, essendo diretta a fronteggiare il logorio tecnico ed economico degli strumenti della produzione, sia che l'imprenditore si avvalga a tal fine di capitali propri, sia che utilizzi capitali di diversa provenienza.

Infine, non potrebbe obiettarsi che, aderendo alla tesi accolta dalla sentenza impugnata, si permette al contribuente di godere due volte dello stesso beneficio fiscale. Infatti, a parte il rilievo che nel caso si tratta di distinti e compatibili benefici incidenti sulle due diverse fasi dell'acquisizione del contributo e dell'acquisto degli impianti, è vero il contrario e cioè che, accedendo alla tesi dell'Amministrazione, si finirebbe per vanificare in concreto la esenzione dei contributi concessi in conto capitale e si frustrerebbe lo scopo, perseguito dallo Stato e dagli altri enti pubblici e ritenuto meritevole di tutela da parte del legislatore fiscale, di favorire gli operatori industriali per lo sviluppo e l'incentivazione della produzione di determinati beni o servizi. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 marzo 1982, n. 1544 - Pres. Mazzacane - Est. Bologna - P. M. Nicita (conf.) - Ospedale di Bressanone c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Laporta).

**Tributi (in genere) - Restituzione e rimborsi - Pagamento a titolo definitivo - Azione di indebito oggettivo - Inammissibilità.**

(t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, art. 188; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 37 e 38).

*Le azioni di rimborso sono previste nell'ordinamento tributario e sono subordinate al rispetto di termini e di forme; non è consentito eludere l'effetto di queste norme configurando come indebito oggettivo il rimborso di somma pagata a titolo definitivo (1).*

(omissis) Con il ricorso l'Ente deduce la violazione degli artt. 81, 85, 188 d.P.R. n. 645 del 29 gennaio 1958 e dell'art. 2033 cod. civ., e rileva ai fini del chiesto annullamento che il Supremo Collegio ha affermato non costituire gli avanzi di gestione degli Enti Ospedalieri reddito soggetto all'imposta di ricchezza mobile (allora esistente) in quanto destinati secondo un preciso vincolo legislativo alla continuazione ed al perfezionamento dell'attività ospedaliera e del corrispondente pubblico servizio; l'ente ricorrente ha precisato che l'azione di ripetizione dell'indebito (oggettivo) trova il suo unico limite nell'esistenza di decisioni che abbiano autorità di cosa giudicata e nella prescrizione e che la Corte di Appello avrebbe erroneamente affermato l'irripetibilità dell'avvenuto pagamento perché effettuato in base ad atti impositivi contro i quali non erano state proposte le impugnazioni per essi specificamente previste.

La censura è infondata e deve essere disattesa.

È opportuno premettere che l'azione di indebito tributario risulta proposta nella presente fattispecie sulla base della sopravvenuta interpretazione (data dalla Corte di Cassazione: Cass. 1980 nn. 2408 e 386 e numerose altre decisioni nel medesimo senso) delle norme sull'imposta di R.M., secondo cui gli avanzi di gestione degli enti ospedalieri non sono soggetti all'imposta medesima, ed è diretta ad ottenere il rimborso

(1) Identica è l'altra sentenza in pari data n. 1545.

Decisione di molto interesse. L'indebito oggettivo non può essere un espediente per aggirare le preclusioni formatesi secondo le regole specifiche del tributo al fine di ottenere il rimborso e, anche se ciò non è detto nella sentenza, non può essere un espediente per portare la domanda, come un'azione non tributaria, innanzi all'A.G.O. L'imposta definitivamente accertata e riscossa resta soggetta alle regole di questa anche se successivamente la norma di imposizione perde efficacia o viene diversamente interpretata.

Si deve solo osservare che per giustificare l'effetto preclusivo dell'accertamento non è necessario partire dalla premessa (disattesa dalla prevalente giurisprudenza) che esso abbia efficacia costitutiva del diritto dell'ente impositore.



dell'imposta già versata spontaneamente per gli anni 1958-1971 dall'Ente Ospedaliero di Bressanone a detto titolo nel vigore del t.u. delle leggi sulle imposte dirette, approvato con d.P.R. n. 645 del 29 gennaio 1958.

Ciò premesso, si deve escludere che sia configurabile un indebito oggettivo tributario sia pure sopravvenuto, passibile di ripetizione, quando il pagamento dell'imposta (ritenuta non dovuta) sia stato effettuato spontaneamente, per concordato, ovvero senza esperimento dei rimedi impugnativi previsti dalla legge contro gli accertamenti e le imposizioni tributarie.

In linea generale gli atti del processo impositivo tributario hanno l'effetto di costituire, a favore dell'Ente impositore, il diritto di ottenere dal contribuente una prestazione a titolo d'imposta (o di sanzione) sulla base della legge; avendo riguardo all'intrinseca natura del processo e dei suoi momenti, si ritiene che esso si articoli in atti amministrativi costitutivi di tale diritto dell'ente, i quali, come tali, risultano essere dotati di imperatività e di inoppugnabilità corrispondenti nella loro estensione ed intensità ai diversi tipi di atto.

Quanto all'inoppugnabilità, che rappresenta una connotazione specifica degli atti amministrativi, ed in dipendenza da essa, l'atto acquista definitività per effetto del decorso del termine di impugnazione, normalmente breve, in sede amministrativa o giurisdizionale, così che ne risultano inattaccabili gli effetti sostanziali.

In rapporto con le osservazioni che precedono, l'accertamento tributario non contestato determina l'irretrattabilità all'accertamento stesso e della pretesa correlativa, cioè la definitiva cristallizzazione del debito d'imposta sull'*an* e sul *quantum* anche rispetto a quegli eventi successivi che possono influire in astratto sulla pretesa stessa.

Questa Corte di Cassazione ha ripetutamente affermato questo principio (Cass. 1978 n. 3281, 1976 n. 4446 e numerose altre decisioni soprattutto in presenza della sopravvenuta dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma tributaria in materia di aree fabbricabili).

In particolare, le Sezioni Unite civili con sentenza n. 2823 del 25 novembre 1969, dopo avere analizzato gli effetti della sentenza dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una legge e dopo avere precisato che gli atti di accertamento ed imposizione tributari hanno natura amministrativa e sono suscettibili di divenire definitivi ed irretrattabili, hanno enunciato il principio, peraltro applicabile in tutte le ipotesi di sopravvenuta inesistenza (per varie cause) di obbligazioni tributarie, secondo il quale la sentenza della Corte Costituzionale, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale di una norma tributaria (in quella occasione si trattava della decisione della Corte Costituzionale in data 23 maggio 1966, n. 44 e dell'art. 25, secondo comma, legge 5 marzo 1963, n. 246 in tema di tassabilità dell'incremento di valore delle aree fabbricabili), esplica

i suoi effetti sul rapporto tributario sorto in base alla norma dichiarata illegittima e comporta la non debenza delle rate d'imposta (sebbene iscritte a ruolo) non pagate alla data di pubblicazione della decisione stessa nella Gazzetta Ufficiale e la ripetibilità delle rate pagate successivamente a tale data entro il termine ordinario di prescrizione, mentre non esplica alcun effetto rispetto ai pagamenti prima di tale data in conformità di un accertamento divenuto definitivo (a seguito di concordato tributario ed altrimenti) per non avere il contribuente esperito contro l'accertamento stesso i rimedi propri del processo tributario nei termini previsti per i rimedi stessi.

I rilievi ora esposti, riguardanti gli affetti della mancata contestazione e dell'accertamento e della fondatezza della pretesa impositiva in rapporto con la sopravvenuta mancanza di causa della pretesa medesima, trovano un convincente parallelismo logico-giuridico nei criteri regolanti il rimborso delle imposte versate all'Erario ma non dovute dal contribuente.

Com'è noto, le azioni di rimborso sono previste nell'ordinamento tributario, ma sono strettamente subordinate al rispetto di termini precisi e brevi, riguardando sostanzialmente non un indebito oggettivo vero e proprio ma un debito oppugnabile.

Invero, nell'ordinamento tributario di cui al d.P.R. n. 645 del 29 gennaio 1958, *applicabile nella specie in esame*, l'ipotesi di inesistenza totale o parziale dell'obbligazione tributaria è inquadrata dall'art. 188 lett. c) tra quelle che comportano il ricorso contro l'iscrizione a ruolo (sempreché l'iscrizione non sia stata preceduta dalla notificazione dell'avviso di accertamento) entro 30 giorni dalla notificazione della cartella di pagamento (o degli equipollenti previsti dal secondo comma della medesima disposizione).

Nell'ordinamento tributario ora vigente per effetto della riforma, l'ipotesi di inesistenza totale o parziale dell'obbligazione tributaria è considerata con riferimento sia alla ritenuta diretta dell'imposta e dà luogo a ricorso all'Intendente di Finanza nel termine prescrizione di cui all'articolo 2946 cod. civ. od eventualmente alla Commissione Tributaria di primo grado (art. 37 d.P.R. n. 602 del 1973) e sia ai versamenti diretti dell'imposta che dà luogo agli stessi ricorsi sopramenzionati nel termine decadenziale di 18 mesi dalla data di versamento (art. 38 del medesimo d.P.R.).

Tutte le considerazioni sin qui svolte valgono *a maiori* nella particolare situazione dedotta in ricorso, in relazione alla quale l'indebito tributario sussisterebbe in dipendenza di una interpretazione giurisprudenziale (astrattamente modificabile in futuro) della norma giuridica in forza della quale gli atti impositivi ed i relativi pagamenti erano stati predisposti, ed in relazione alla quale i pagamenti stessi erano stati effettuati con carattere di definitività. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 15 marzo 1982, n. 1674 - Pres. Mirabelli - Est. Zappulli - P. M. Fabi (conf.) - Baldoni (avv. Mariani Marini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Albisinni).

**Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estimazione semplice - Identificazione dei caratteri del fatto - Accertamento dell'intento speculativo - Esistenza di società di fatto - Deducibilità in terzo grado - Esclusione.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 26 e 40).

*Rientra nell'estimazione semplice, riservata alla competenza delle commissioni di primo e secondo grado, ogni questione attinente all'esistenza del reddito ed alla identificazione dei caratteri del fatto che è fonte dell'obbligazione e quindi anche la determinazione dell'intento speculativo nelle attività economiche e l'accertamento dell'esistenza di una società di fatto, quando non cada in discussione l'applicazione di norme giuridiche (1).*

(omissis) I ricorrenti hanno censurato la sentenza impugnata, con il primo motivo del ricorso, per violazione dell'art. 40 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, consistente nell'aver la Corte d'Appello negato la propria giurisdizione sui motivi di impugnazione concernenti la affermata configurabilità della società di fatto nel mero rapporto di proprietà tra essi già esistente per i beni rivenduti, e dell'art. 81 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 per avere la medesima Corte definito quali questioni di valutazione estimativa quelle sull'intento speculativo e sui ricavi, nonché per difetto di giurisdizione. Secondo i ricorrenti le questioni prospettate richiedevano pure l'interpretazione di norme di legge e qualificazioni

---

(1) Decisione di molto interesse che, se pure succintamente, enuncia principi di molta importanza. E intanto interessante l'aver conservato la... abitudine di delimitare la potestà del giudice di terzo grado con la estimazione semplice piuttosto che con la valutazione estimativa. E' poi molto importante la riaffermazione che va ricompresa nella estimazione semplice ogni questione attinente, in punto di fatto, all'esistenza del reddito (o del presupposto) e all'identificazione dei caratteri del fatto che è fonte della obbligazione (nello stesso senso Cass. 21 maggio 1981, n. 3329 e 27 giugno 1981, n. 4185, in questa *Rassegna*, 1982, I, 140 e 152); l'una e l'altra indagine, che evidentemente esorbitano dalla mera valutazione, restano pur sempre estranee al giudizio di terzo grado. Viene con ciò frenata la sentenza a ricomprendere nell'area del terzo grado tutto ciò che non si identifica con la pura stima.

Sulla determinazione dell'intento speculativo ai fini della plusvalenza vi è stata una certa oscillazione, ma è prevalente l'orientamento oggi riconfermato (Cass. 3 maggio 1879, n. 2553, in *Riv. Leg. disc.*, 1979, 1963; 19 novembre 1979, n. 6022 in questa *Rassegna*, 1980, I, 529; in senso contrario 4 marzo 1981, n. 1240, *ivi*, 1981, I, 813).

giuridiche, che importavano il carattere complesso delle conseguenti valutazioni:

Il motivo, che per tale suo contenuto attiene alla giurisdizione, è infondato.

Invero, la decisione impugnata è stata motivata, in relazione ai precedenti ricorsi e decisioni, con affermazioni di fatti ed elementi contestati dai contribuenti nella loro corrispondenza a verità ma non per i conseguenti effetti giuridici e per le loro qualificazioni.

In particolare, per quanto concerne l'intento speculativo, una volta ritenuti in linea di fatto come determinanti quegli stessi elementi accertati dalla Guardia di Finanza indicati già nella prima decisione e menzionati pur nella sentenza della Corte d'Appello, sia pure con riferimento ad altri motivi dell'impugnazione (brevità dell'intervallo temporale tra acquisto e rivendita, spezzettamento dei fondi e molteplicità degli atti di vendita, ecc.), non sono state prospettate questioni di diritto sulla loro qualificazione e sugli effetti della stessa ai fini dell'accertamento del fine speculativo.

È stato già precisato da questa Suprema Corte, proprio in materia di controversie sulle attività speculative, che, una volta che le stesse, rientrano nel paradigma legale dell'attività considerata, l'accertamento del fatto storico assunto tra gli elementi del paradigma fuoriesce o meno dall'area della valutazione estimativa, a seconda che insorga, o meno, 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 (Sez. Un. 19 novembre 1979, n. 6022).

Ne consegue che, come pure in precedenza precisato nell'applicazione di tale principio da questa Suprema Corte, si deve ravvisare una questione di estimazione semplice, e come tale di competenza esclusiva delle commissioni tributarie di primo e di secondo grado, in quanto attinente all'esistenza del reddito tassabile, in quella relativa all'identificazione dei caratteri del fatto che è fonte dell'obbligazione tributaria, e quindi anche quando si tratti di determinare l'intento speculativo di operazioni economiche, quali l'acquisto, la lottizzazione e la rivendita di fondi agricoli senza che vi sia alcun richiamo a norme di legge o ad altre questioni giuridiche (Sez. Un. 17 maggio 1975, n. 1926).

Giova osservare, infine, che i ricorrenti, nel loro ricorso, hanno genericamente asserito che è questione di diritto accertare se in determinate operazioni di acquisto e di rivendita vi possa essere intento speculativo, ma non hanno indicato gli elementi giuridici formanti oggetto di contestazione, né hanno precisato le questioni di interpretazione di norme o di negozi che siano insorte nella specie.

Il citato principio vige, ovviamente, anche per quanto concerne il riconoscimento di una società di fatto invece di una mera comunione,

quando la contestazione verta sulla esistenza, o meno, di specifici elementi di fatto propri del rapporto sociale, e non sulla loro qualificazione. Pure per questi ultimi, la sentenza impugnata ha posto in rilievo che non sono in contestazione « i presupposti di diritto (pacifici) per l'esistenza di una società di fatto » ma unicamente l'accertamento dell'esistenza di quei fattori mentre i ricorrenti neanche per tale punto hanno indicato questioni che possono concernere l'interpretazione o l'applicazione di norme o di negozi giuridici, limitandosi ad affermare, in linea generale e non in relazione alle specifiche contestazioni, la necessità di indagini giuridiche.

Pure se la motivazione della decisione impugnata è stata sintetica, vi sono sufficientemente spiegate le ragioni della pronunzia, e cioè l'assenza di questioni di diritto, in relazione alle deduzioni delle parti, sia sull'esistenza della società di fatto sia sul fine speculativo delle operazioni compiute, onde, in assenza di vizi logici e di lacune della motivazione stessa, non si possono ravvisare gli estremi per la cassazione della sentenza in relazione al primo motivo. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 marzo 1982, n. 1731 - Pres. Mazzacane - Est. Battimelli - P.M. Nicita (diff.) - Soc. Cartiera Arbatax c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Mari).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Redditi di capitale - Necessità di un titolo - Esposizione in bilancio di un debito - Riscossione di interessi - Illegittimità.**

(T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 85, 86 e 127).

*Poiché come redditi di cat. A sono tassabili non tutti i proventi percepiti a titolo di interessi, ma soltanto quelli che, a norma degli artt. 85 e 86 del t.u. delle imposte dirette, traggono origine da un titolo avente ad oggetto un particolare impiego del capitale, non è sufficiente constatare l'esistenza di debiti nel bilancio di una società per stabilire, presumendo la fruttuosità delle operazioni, l'avvenuta percezione di un reddito di capitali; è sempre necessario identificare lo specifico titolo dell'operazione di impiego del capitale, giacché l'esistenza di altri debiti non dà luogo a reddito tassabile anche se vi è corresponsione di interessi (1).*

---

(1) La pronunzia interpreta in modo assai restrittivo la norma sull'impiego dei capitali e snatura il riferimento al titolo (fatto solo ai fini della determinazione della misura degli interessi) per trarne un'inaccettabile definizione del reddito di capitale. Certamente non è necessaria per la tassabilità del reddito

(*omissis*) I primi due motivi di ricorso, che trattano, sia pure sotto diversi profili, la medesima questione della ravvisabilità, nel caso di specie, di un debito produttivo di interessi tassabili con imposta di R.M. cat. A, possono esaminarsi congiuntamente e vanno accolti.

La questione va risolta tenendo presente che il caso di specie rientra nella normativa degli artt. 85, 86 e 127 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, normativa che non risulta correttamente applicata nella decisione impugnata. Per la prima di dette norme, invero, sono tassabili con imposta di R.M. cat. A non tutti i redditi, ma solo i redditi di capitale, i premi sui prestiti e le vincite di lotterie; per l'art. 86, i redditi di capitali dati a mutuo o altrimenti impiegati in modo che ne derivi un reddito in somma definita sono valutati nella misura risultante dai relativi titoli e senza alcuna detrazione e possono essere accertati e valutati anche se dal titolo non appare stipulato alcun interesse ovvero appare indicato un interesse in misura a quella effettiva; per l'art. 127, infine, i soggetti tassabili in base a bilancio sono obbligati al pagamento dell'imposta di R.M., cat. A, con facoltà di rivalersene verso reddituari mediante ritenuta, per gli interessi e premi dovuti, aventi natura di redditi di capitale.

In base a quest'ultima norma il fisco ha ritenuto di poter tassare la società ricorrente (tassabile in base a bilancio quale società di capitale) come sostituto di imposta per un presunto reddito da essa corrisposto a società consociate, reddito costituito da interessi su somme dovute: e ciò ha preteso di fare sulla constatazione dell'esistenza in bilancio, di una voce del passivo contabilizzata come debiti diversi verso società collegate; e la Commissione Centrale, con la decisione qui impugnata, ha ritenuto legittima l'imposizione con la motivazione innanzi riportata, ritenendo, in sostanza, che da tale esposizione di bilancio potesse ricavarsi la presunzione di un debito produttivo di interessi tassabili, presunzione contro la quale non era stata data dal contribuente prova contraria.

Questa decisione contrasta con la normativa del t.u., secondo la quale, come è bene evidenziato in tutti gli articoli innanzi citati, non tutti i

---

la individuazione del titolo (negozio), che è occultabile alla finanza con estrema facilità, ed è ben possibile ricostruire l'impiego del capitale attraverso i bilanci.

Diverso problema è quello della tassabilità di interessi percepiti indipendentemente da una (volontaria) operazione di impiego del capitale; è il problema degli interessi moratori molto dibattuto. Oggi il problema è legislativamente risolto con l'art. 41 del d.P.R. n. 597/1973 che, a conclusione di una lunga elencazione, nella quale figurano gli interessi moratori, fa menzione degli «altri» interessi non aventi natura compensativa. E' rimasta tuttavia pressoché immutata la norma (art. 43) disponente che i redditi sono determinati nella misura risultante dai relativi titoli e senza alcuna deduzione; ma ciò riguarda soltanto la misura (il titolo può anche essere la legge o la sentenza) e non giustifica (né giustificava nel vigore del t.u. del 1958) una restrizione del concetto di reddito di capitale.

debiti produttivi di interessi postulano, come contropartita, un reddito tassabile in cat. A, ma solo quelli aventi origine da impiego di capitale, e precisamente, come bene è precisato nell'art. 86, da capitali dati a mutuo o comunque impiegati in modo che ne derivi un reddito in somma definita, concetto questo ribadito dall'art. 127, che ipotizza quali debitori principali di imposta i creditori; indicati come « reddituari », di interessi e premi aventi natura di redditi di capitale, e come sostituti di imposta i debitori di dette somme. È bensì vero che l'art. 86 autorizza la presunzione della corresponsione di interessi, ma è altresì vero che, per testuale dettato della stessa norma, la presunzione è possibile in presenza di « titoli » da cui derivi un debito produttivo di interessi del genere: è necessario, cioè, che detti interessi derivino (o possano comunque derivare) da un debito avente origine in uno specifico « titolo », ossia in un negozio giuridico avente ad oggetto il particolare impiego di capitale ipotizzato come produttivo di interessi tassabili in cat. A dall'art. 85, nonché dal primo comma dell'art. 86 e della lettera *b*) dell'art. 127. Solo in presenza del « titolo » del genere (ad es.: negozio di mutuo, o di finanziamento, o di sottoscrizioni straordinarie di soci di società ecc.) scatta la presunzione di cui al secondo comma dell'art. 86, e va riconosciuto che nel caso di specie mancavano i presupposti di tale presunzione.

Ed invero non esisteva alcuna prova di uno specifico « titolo » dante causa ad un reddito di capitale; esisteva soltanto una voce del bilancio della società, indicante genericamente l'esistenza di debiti diversi, di cui non si indicava affatto la causa. La decisione impugnata ha erroneamente interpretato la normativa in questione, ritenendo che tale esposizione di bilancio costituisse il « titolo » ipotizzato dall'art. 86, dimenticando che, come innanzi chiarito, per titolo deve intendersi uno specifico negozio giuridico, e che il bilancio non costituisce affatto titolo o fonte di obbligazioni, ma unicamente l'esposizione di una situazione preesistente, sì che esso non poteva costituire il « titolo », ma al massimo la fonte della prova dell'esistenza di un titolo, ove questo fosse stato indicato; il che invece non era, posto che l'espressione « debiti diversi » non poteva essere unicamente interpretata, ma si prestava a deduzioni di vario genere, potendo i debiti derivare, anziché da mutui o finanziamenti, da operazioni di altro genere, come esposto dal contribuente nelle sue difese.

Né può ritenersi che la decisione abbia comunque individuato il « titolo » facendo leva sulle affermazioni del contribuente circa l'esistenza di contabilizzazione in conto corrente dei movimenti di dare ed avere di somme con la società collegate. Sul punto, la decisione ha affermato che anche da un conto corrente possono derivare debiti produttivi di interesse, dimenticando sia che il conto corrente, in sé e per sé, non costituisce causa autonoma di obbligazioni, ma unicamente un modo per regolamentare, mediante compensazioni, l'esistenza di debiti aventi ciascuno una propria specifica autonoma causa, sia che non basta, per

quanto già detto, l'esistenza di un debito produttivo di interessi, ma occorre che si tratti di un debito avente causa giuridica da particolari rapporti obbligatori, dei quali mancava la prova.

In altri termini, è bensì vero che dall'esistenza di un debito può presumersi l'esistenza di un rapporto di mutuo o finanziamento, ma è altrettanto vero che questa non è l'unica presunzione da trarsi da una situazione del genere, posto che un debito può derivare anche da rapporti di altro tipo, quali ad es. forniture di merci od operazioni commerciali in genere, e, se scaduto, può essere ugualmente produttivo di interessi, senza che peraltro detti interessi possano qualificarsi, a sensi dell'art. 85 del t.u., come imponibile di cat. A e senza che, di conseguenza, possa scattare automaticamente l'applicazione degli artt. 86 e 127; giustamente in proposito lamenta il ricorrente che il secondo comma dell'art. 86 autorizza bensì la presunzione di interessi, ma non autorizza anche la presunzione di uno specifico titolo, ove questo non sia provato e che mai una presunzione univoca può farsi discendere unicamente da altra presunzione che non sia anch'essa univoca, come appunto non lo è la presunzione che è stata tratta dall'esposizione di un debito in bilancio, per tutto quanto innanzi chiarito.

L'accoglimento dei primi due motivi di ricorso comporta l'assorbimento del terzo motivo, attinente alla comminatoria di penalità, presupponendo la penalità l'esistenza di reddito non dichiarato e l'inadempimento dell'obbligo di cui all'art. 127, presupposti che non potevano dirsi esistenti, come invece erroneamente ritenuto nella decisione impugnata; detta decisione va pertanto cassata, con rinvio alla stessa Commissione Tributaria Centrale, che deciderà in conformità ai principi di diritto innanzi enunciati. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 marzo 1982, n. 1856 - Pres. Miele - Est. Sgroi - P. M. Morozzo della Rocca (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Dipace) c. Messina.

**Tributi (in genere) - Accertamento - Notificazione - Consegna dell'atto a persona di famiglia non convivente - Nullità - Esclusione - Dichiarazione ricevuta dall'ufficiale notificatore - Prova contraria.**

(c.p.c. art. 139; t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 38).

*Per persona di famiglia, agli effetti dell'art. 139 cod. proc. civ., devono intendersi non soltanto le persone in rapporto di stabile convivenza, ma anche tutte le altre legate al destinatario da vincoli di sangue o di parentela comportanti diritti e doveri reciproci che implicano la presunzione della successiva consegna dell'atto al destinatario; ove la persona rinvenuta nella casa di abitazione abbia dichiarato di essere autorizzata a ricevere l'atto, il che dispensa l'ufficiale giudiziario dallo svolgimento di*



*accertamenti, la prova contraria non può consistere soltanto nella dimostrazione della non convivenza, attraverso certificati anagrafici, ma deve essere rivolta a dimostrare il difetto di autorizzazione a causa di una presenza del tutto occasionale (1).*

(omissis) Con l'unico motivo, l'Amministrazione deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 139 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., nonché omessa o comunque insufficiente motivazione su un punto decisivo, a norma dell'art. 360 n. 5 cod. proc. civ., osservando che la relazione immediata ed obiettiva fra il consegnatario e l'abitazione del destinatario non postula la convivenza dei due soggetti (che non è espressamente richiesta dalla legge), quando l'appartenente al nucleo familiare conservi una certa comunanza di vita con il destinatario, come appunto lascia presumere la circostanza che il familiare venga rinvenuto nell'abitazione del destinatario durante l'assenza di questi. Solo una presenza occasionale può escludere una ragionevole presunzione del raggiungimento dello scopo della notificazione e pertanto il destinatario deve dimostrare tale occasionalità e non già la mera non convivenza, come ha ritenuto la Corte d'appello, che avrebbe dovuto ritenere la validità della notifica, in mancanza di prove idonee a dimostrare l'occasionalità della presenza della figlia nell'abitazione del genitore.

Inoltre, la sentenza impugnata è inficiata da una fondamentale omissione, non avendo affatto considerato che la Francesca Messina si era espressamente dichiarata autorizzata a ricevere l'avviso di accertamento. Doveva tenersi conto dell'espressa dichiarazione suddetta e dell'affidamento che il notificante era tenuto a prestare a siffatta dichiarazione. In presenza di essa, infatti, l'Ufficiale giudiziario era vincolato a ritenere che effettivamente la Messina, anche se non convivente, fosse stata posta in una relazione immediata ed obiettiva con l'abitazione del destinatario, quanto meno come persona addetta alla casa, ai fini della ricezione dell'atto, per i quali l'autorizzazione era intervenuta. La sentenza impugnata non ha invece preso in alcuna considerazione tale aspetto, per cui doveva provarsi non che difettesse la convivenza, ma che l'autorizzazione non era intervenuta, e deve essere annullata a norma dell'art. 360 n. 5 cod. proc. civ.

---

(1) Decisione esatta che opportunamente corregge l'orientamento della sent. 26 aprile 1979, n. 2416 (in questa *Rassegna*, 1979, I, 750). Resta ancora qualche dubbio sulla possibilità della prova contraria a quanto dichiarato dall'ufficiale giudiziario; se questi è dispensato dal dovere di controllare la verità di quanto viene dichiarato (cosa del resto impossibile) la prova contraria non può riguardare la verità del fatto dichiarato (l'essere la persona legata dal rapporto di parente o di servizio ecc.), ma soltanto la riconoscibilità da parte dell'ufficiale notificante di un palese difetto di qualità. Diversamente ogni notificazione rischia di risultare successivamente invalida.

Il motivo è fondato. Preliminarmente si deve respingere l'eccezione di inammissibilità mossa dal controricorrente, sotto il profilo che sarebbe stato denunciato un errore di giudizio (art. 360 n. 3) e non un errore di attività (art. 360 n. 4), in quanto la violazione di una norma processuale (art. 139 cod. proc. civ.) non è stata correttamente sussunta entro lo schema della nullità della sentenza o del procedimento (art. 360 n. 4 cod. proc. civ.). In contrario, basta osservare che si discuteva non già della notificazione di un atto del processo, ma dell'accertamento tributario, a norma del t.u. n. 645 del 1958 allora vigente (che all'art. 38 richiama gli artt. 137 e ss. cod. proc. civ., con le deroghe ivi previste), e cioè della notificazione di un atto extra-processuale, che il giudice ordinario doveva valutare sotto il profilo della nullità. Inoltre, per la stessa ragione, è ammissibile la censura di difetto di motivazione (che, invece, non sarebbe rilevante in sede di deduzione di vizio « in procedendo », potendo in tal caso la Corte Suprema procedere ad un diretto esame degli atti del processo).

Il giudice del merito, nonostante che abbia integralmente trascritto la relazione di notificazione di cui si discuteva (mediante consegna « a Messina Francesca nei Vecchio, nella sua qualità di figlia autorizzata a riceversi l'avviso ») non l'ha in realtà esaminata in tutti gli aspetti ed in particolare in quello decisivo della (dichiarata) qualità di figlia autorizzata a riceversi l'avviso. In sede di notifica ex art. 139 cod. proc. civ. devesi, in primo luogo, affermare che, nell'ambito del comune di residenza, esiste perfetta parità, senza obbligo di preferenza fra l'uno e l'altro luogo, fra « casa di abitazione » da un lato e « ufficio o luogo di esercizio dell'industria e commercio » dall'altro (cfr. Cass. 19 febbraio 1976, n. 543). I due luoghi, inoltre, possono coincidere, perché l'imprenditore individuale potrebbe avere la sede della sua impresa nella casa di abitazione; e tale indagine è necessaria, perché serve a chiarire i termini della dichiarazione di autorizzazione resa dalla persona rinvenuta in tali luoghi, nel senso di farla considerare non tanto « persona di famiglia », quanto « addetta alla casa, all'ufficio o all'azienda ».

Invero, sotto il primo profilo la persona di famiglia è comprensiva non solo delle persone in rapporto di stabile convivenza, ma anche dei soggetti legati al destinatario da vincoli di sangue o di parentela comportanti diritti e doveri reciproci che implicano la presunzione della successiva consegna dell'atto al notificando, per cui la validità della notificazione può essere esclusa unicamente quando venga accertata la presenza del parente, nel luogo di notificazione, del tutto occasionale e momentanea (da ultimo, Cass. 12 maggio 1981, n. 3134; 22 ottobre 1979, n. 5488).

Sotto il secondo profilo, occorre riferirsi al rapporto di fatto che lega il destinatario con la persona, in ordine alla cui sussistenza l'ufficiale giudiziario non deve svolgere accertamenti, non potendo che affidarsi alle dichiarazioni che gli vengono fatte (Cass. 17 ottobre 1974, n. 2909), incom-

bendo su colui che contesti la veridicità di tale dichiarazione di dare la prova del contrario.

La sentenza impugnata è viziata sotto il profilo della violazione di legge perché non ha considerato l'art. 139 in tutta la sua estensione e quindi non ha rettamente identificato il contenuto della prova contraria a carico del Messina, che doveva esser diretta non tanto contro il requisito della convivenza (e che, fra l'altro, non è sufficientemente raggiunta mediante la semplice produzione di un certificato anagrafico: Cass. 19 gennaio 1979, n. 397; Cass. 20 novembre 1975, n. 3898), quanto invece contro la verità della dichiarazione di « autorizzazione a ricever l'atto » raccolta dall'Ufficiale giudiziario.

Inoltre, è viziata da insufficiente motivazione su un punto decisivo, perché non ha affatto esaminato tale dichiarazione, mentre essa doveva essere valutata, alla stregua della identificazione del luogo della notifica non solo come casa di abitazione, ma eventualmente anche come sede dell'impresa del Messina, e del conseguente rapporto della figlia Messina Francesca sia con la « famiglia » (intesa nel senso largo sopra enunciato) che con l'ufficio od azienda del destinatario.

Invero, è stato giustamente notato in dottrina che le persone rinvenute nelle sedi suddette, se accettano l'atto, fanno presumere l'esistenza di un obbligo giuridico di recapitare l'atto al destinatario, in virtù dei propri rapporti con il notificando. Contro la presunzione deve esser data la prova contraria, avente di mira tale rapporto, nel quale l'autorizzazione (data dal destinatario) a ricevere l'atto è l'altra faccia dell'obbligo di riceverlo per poi consegnarlo. La prova contraria deve quindi investire l'esistenza del rapporto e, se non è data, rende del tutto vana la contestazione della convivenza familiare, che si svolge su un piano diverso, nell'ambito delle due specie di notifiche equivalenti regolate dal secondo comma dell'art. 139. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 aprile 1982, n. 2021 - Pres. Marchetti - Est. Borruso - P.M. Grossi (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Vittoria) c. Mulas.

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Agevolazione per le case di abitazione non di lusso - Vendita di appartamento - Effettiva abitazione - Contestazione notarile - Validità - Prova contraria - Ammissibilità.**

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 17).

*Ai fini della agevolazione dell'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408, la effettiva abitazione dell'appartamento venduto può essere dimostrata attraverso un atto notarile di constatazione il quale non deve necessaria-*

*mente specificare tutti i dati dai quali è desunto lo stato di abitazione. Tale constatazione costituisce tuttavia soltanto uno degli elementi della dimostrazione e ne può essere data la prova contraria (1).*

(*Omissis*) Con l'unico motivo di ricorso la Finanza sostiene che nella specie sarebbero stati violati gli artt. 17 comma 1° della legge 2 luglio 1949, n. 408 e gli artt. 2699 e 2700 c.c. in quanto qualora si ammettesse che l'effettiva abitazione di un alloggio possa ritenersi provata sulla base di un verbale di constatazione notarile in cui il pubblico ufficiale si limiti ad attestare l'alloggio effettivamente abitato senza però indicare da quali elementi di fatto egli abbia tratto il proprio convincimento — si finirebbe col condizionare la concessione dei benefici fiscali dei quali trattasi al mero giudizio da parte del notaio sul significato dei fatti da lui constatati e non all'obiettivo rilevamento dei medesimi nonostante che:

- a) tale giudizio, ovviamente, non sia destinato a far fede fino a querela di falso;
- b) la legge non attribuisca al notaio in proposito alcun potere di certificazione;
- c) non vi sia alcuna possibilità di contestare i fatti constatati dal notaio in quanto non specificati nel verbale di constatazione.

Inoltre la Commissione Centrale avrebbe ommesso qualsiasi motivazione per ritenere sia che il verbale di constatazione *de quo* contenesse l'attestazione che l'alloggio era effettivamente abitato, sia che l'effettiva abitazione del medesimo potesse essere desunta dal semplice allacciamento di esso alla rete elettrica come attestato dall'ENEL, essendo tale circostanza idonea, al più, a dimostrare l'abilità dell'alloggio.

Il motivo nelle sue conclusioni è infondato, anche se la motivazione dell'impugnata decisione deve essere in parte corretta e largamente integrata con numerose precisazioni in punto di diritto.

Va innanzitutto premesso che:

1. - anche nel processo tributario vige il principio dell'onere della prova e, pertanto, incombe al contribuente, il quale assuma di dover pagare l'imposta di registro nella misura ridotta di cui all'art. 17 della L. 2 luglio 1949, n. 408, l'onere di provare l'effettiva abitazione dell'appartamento di nuova costruzione acquistato, cioè la ricorrenza del requisito cui — in alternativa con la dichiarazione di abitabilità — è condizionata l'agevolazione tributaria *de qua*;

---

(1) La pronunzia mette chiarezza su una questione che è stata oggetto di molte dispute.

2. - tale requisito non può essere provato per testimoni (cfr. in tal senso sentenze nn. 2625 del 1971 e 7771 del 1972);

3. - come sarà meglio specificato in prosieguo, la Finanza ha sempre ammesso — e riconosce implicitamente ma chiaramente anche nel presente giudizio — che il contribuente adempie all'onere probatorio sopraspecificato quando esibisce, a dimostrazione dell'effettiva abitazione dell'alloggio acquistato, un verbale di constatazione notarile che, da solo o unitamente ad altri documenti venga ritenuta convincente;

4. - trattandosi della valutazione di una prova, essa si risolve in un tipico accertamento di fatto, insindacabile in sede di legittimità se scevro da errori di diritto e sufficientemente motivato. In particolare, l'affermazione da parte del giudice di merito che l'atto esibito dal contribuente contenga o meno l'attestazione da parte di un notaio dell'effettiva abitazione di un alloggio costituisce apprezzamento di una circostanza di fatto che non può essere contestata in Cassazione, potendo legittimare eventualmente solo un motivo di revocazione sotto il profilo del travisamento di un fatto (sent. n. 1767 del 1974 e 328 del 1977).

Ciò posto, in ordine a quanto dedotto nel ricorso in esame, si osserva che:

A) Frequenti dubbi sono sorti sul possibile contenuto e sull'efficacia del verbale di constatazione notarile in genere, perché — salvo quanto si dirà in seguito a proposito della tariffa allegata alla legge notarile — non esiste alcuna specifica normativa che attribuisca al notaio la competenza in linea generale a compiere tali atti. L'art. 2700 del c.c. — secondo cui « l'atto pubblico fa piena prova fino a querela di falso della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti » — non offre certamente, al riguardo, alcuna base di legittimazione, sia perché esso, menzionando « le parti », fa un chiaro ed esclusivo riferimento a dichiarazioni di contenuto negoziale o quanto meno relative ai negozi ai quali si è interessati (come certamente non sono le constatazioni di situazioni oggettive compiute direttamente dal notaio e formalmente indipendenti dai negozi da lui ricevuti), sia perché il notaio, quando è chiamato semplicemente a constatare la situazione determinatasi per effetto di un fatto (come la effettiva abitazione di un alloggio) non attesta certamente né un fatto avvenuto in sua presenza né tanto meno, un fatto da lui compiuto, sia infine perché — come è stato giustamente rilevato in dottrina — l'atto pubblico presuppone, in conformità di quanto espressamente previsto dall'art. 2699, cod. civ., che il pubblico ufficiale sia « autorizzato dalla legge a compierlo sicché, richiamare in proposito l'art. 2700 significherebbe, in definitiva, fare in proposito una inutile petizione di principio, in quanto il dubbio da risolvere è proprio quello se il notaio sia autorizzato a ricevere atti del genere.

B) Il verbale di constatazione notarile *de quo* non è diretto alla raccolta di testimonianze, sia perché l'acquisizione delle prove testimoniali volte all'accertamento della verità di un fatto è compito esclusivo dell'Autorità Giudiziaria nelle forme, alle condizioni e con le garanzie stabilite nei codici processuali anche se eseguita in via preventiva rispetto ad un futuro giudizio (come evincesi dagli artt. 692-699 del c.p.c. dedicati appunto alla disciplina dei provvedimenti di istruzione preventiva), sia perché, altrimenti, dovrebbe essere redatto nelle forme dell'atto notorio che la legge autorizza il notaio a ricevere per comprovare mediante testimonianze, la notorietà di un fatto « in materia civile e commerciale » (cfr. in via generale l'art. 1 n. E legge notarile del 16 febbraio 1913, n. 89).

C) Anche tenendo presente che il verbale di constatazione di cui trattasi non raccoglie alcuna deposizione in quanto con esso il notaio si limita semplicemente a compiere il diretto accertamento di circostanze oggettive, si potrebbe pur sempre dubitare della sua efficacia giacché l'art. 696 c.p.c. dispose che: « chi ha urgenza di far verificare, prima del giudizio, lo stato dei luoghi o la qualità o la condizione di cose, deve chiedere all'Autorità Giudiziaria che sia disposto un accertamento tecnico o una ispezione giudiziale preventivi ».

Qui non è necessario affrontare tutte le delicate questioni che la soluzione di tale dubbio comporterebbe: e, cioè, se sia rilevante o meno la intenzione del richiedente di usare l'atto in giudizio, se il rivolgersi all'A.G. costituisce solo una facoltà ovvero l'unica via per conseguire la acquisizione preventiva della prova di cui trattasi, se, infine, gli accertamenti e le ispezioni giudiziali preventive di cui al citato art. 696 siano soltanto quelle che involgono una valutazione di ordine tecnico o che, per essere compiute, necessitano di un provvedimento autoritativo nei confronti di terzi, sicché ben potrebbe il notaio — sul rilievo che tutto ciò che non è vietato, è consentito — procedere *inter volentes* a constatazioni obiettive, esclusa ogni valutazione d'ordine tecnico e ogni apprezzamento o giudizio, come esplicitamente ammesso da alcune norme, sia pure limitatamente a determinate materie, e, in via generale, nel progetto di legge (art. 1, n. 6) sull'ordinamento del notariato presentato dal Governo alla Camera il 9 ottobre 1972 (atto parlamentare VI legislatura n. 905) per rispondere ad esigenze di comodità, speditezza ed efficacia dei privati che l'A.G. non sempre sembra in grado di soddisfare.

Lo stesso Ministero delle Finanze, infatti, ha riconosciuto, come si è detto, con la normale n. 14 del 1951 che il notaio, ai fini della concessione dei benefici previsti dalla legge 2 luglio 1949, n. 408, per l'acquisto di alloggi possa comprovarne l'effettiva abitazione — non fittizia e non effimera — quanto egli impegni la sua responsabilità attestando di aver constatato che non soltanto la casa si rivela abitata di fatto (ovviamente

per la presenza in essa almeno di un minimo di mobilio e di suppellettili, di vestiario e dei più comuni oggetti d'uso e consumo personali che si trovano solitamente in qualsiasi casa abitata), ma che coesistono elementi obiettivi di abitabilità consistenti nella ultimazione della casa in tutti gli elementi e i servizi indispensabili all'uomo medio di oggi per viverci con continuità, sicurezza, tutela della salute e un minimo di conforto (quali certamente il tetto, le pareti, gli intonaci, i pavimenti, gli infissi, i servizi igienici funzionanti, la fornitura di corrente elettrica).

Trattasi di condizioni oggettive assolutamente notorie e incontestabili, quanto meno nel loro insieme, sicché non v'è neppure necessità di descriverle o specificarle una ad una, dovendosi intendere necessariamente richiamate per sottinteso quando ci si limiti alla sintetica constatazione che l'alloggio si presenta come effettivamente abitato.

D) Quale che sia l'opinione sui modi, le forme e i limiti da rispettarsi nella redazione del verbale di constatazione notarile non può dubitarsi che, quando ad esso vi proceda, il notaio compia un atto rientrante nell'esercizio della sua professione (salvo il giudizio su eventuali errori commessi nel suo svolgimento — in quanto il verbale di constatazione notarile è espressamente previsto — sia pure limitatamente — come è ovvio — in casi consentiti — nell'art. 13 della tariffa allegata alla legge del 1913 sul notariato e un detto articolo è stato riprodotto nel testo vigente all'art. 9 lett. b) con la dizione « verbali di constatazione ».

A ciò consegue che, qualora un verbale di constatazione notarile risulti ideologicamente falso il notaio che lo ha fondato risponderà del reato di cui all'art. 479 c.p., che prevede e punisce la falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti formati nell'esercizio del suo ministero in relazione ai fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità.

Tutte le suesposte considerazioni paiono autorizzare le seguenti conclusioni:

1) contrariamente a quanto affermato nell'impugnata decisione, il verbale di constatazione notarile dell'effettiva abitazione di un alloggio non ne fa piena prova fino a querela di falso.

Tuttavia, trattandosi pur sempre di un atto pubblico destinato innegabilmente a provare quanto in esso affermato, ne costituisce certamente almeno un indizio, liberamente apprezzabile dal giudice e contro cui è ammessa la prova contraria anche presuntiva avendo così la stessa efficacia probatoria dell'atto notorio;

2) in mancanza di detta prova contraria, tale indizio può essere ritenuto, in concomitanza con altri elementi ma anche da solo, mezzo di prova sufficiente, ai sensi del 1° comma dell'art. 2729 c.c., dell'effettiva abitazione, non potendosi negare che, quando un notaio impegni la pro-

pria responsabilità anche penale nella constatazione di una determinata situazione, ciò ne costituisca una presunzione grave e precisa e non essendo indispensabile, in tal caso, che si abbia una pluralità di indizi concordanti (cfr. a quest'ultimo proposito sent. n. 1653 del 1975 e 982 del 1974);

3) neppure è indispensabile che il notaio specifichi e descriva, uno ad uno, tutti gli elementi di fatto il cui concorso ha inteso sintetizzare nell'affermazione di aver constatato che l'alloggio è effettivamente abitato, perché — come in precedenza si è già avuto modo di rilevare — qualora il giudice penale si convincesse che non sussisteva al momento della constatazione notarile quel minimo di condizioni oggettive necessarie per far ritenere oggi, a chiunque abitato un alloggio in modo non fittizio e non effimero, il notaio, anche se non le ha specificate e descritte, dovrebbe egualmente rispondere di falso a norma dell'art. 479 c.p., sicché la sua constatazione, per la responsabilità che anche in tal caso involge, conserva, sia pure nei limiti di una presunzione semplice, tutta la sua forza probante.

La dimostrazione dell'esattezza di tali conclusioni esige un'ultima considerazione.

È ben vero che, a norma del 2° comma dell'art. 2729 c.c., « le presunzioni non si possono ammettere nei casi in cui la legge esclude la prova per testimoni ». Ma il diritto tributario, se da un lato sembra escludere, almeno in via di principio, le testimonianze, non esclude, invece, affatto le presunzioni tratte da dati obiettivi dimostrati documentalmente, che, anzi, costituiscono lo strumento di uno dei poteri principali della Finanza e alle quali, quindi — per logico contrapposto — ben può richiamarsi anche il contribuente. A dimostrazione di ciò sembra qui sufficiente richiamare gli artt. 38, 39 e 41 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (recante disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi) che autorizzano rettifiche dei redditi dichiarati dal contribuente o accertamenti d'ufficio quando ricorrono presunzioni semplici, talvolta persino se non gravi, precise e concordanti, e nella specifica materia dell'imposta di registro gli artt. 15, 23, 25 e 48 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, che sia pure per effetti diversi e in vario modo legittimano le presunzioni.

Per tutte le suesposte considerazioni, tenuto conto che nella specie la Finanza non ha mai neppure minimamente adombrato il sospetto che l'appartamento oggetto del trasferimento di proprietà tassato non fosse effettivamente abitato al momento cui si riferiva il verbale di constatazione notarile esibito dal contribuente per ottenere le agevolazioni fiscali che la c.d. legge Tupini riconnette l'effettiva abitazione, deve concludersi che egli aveva indubbiamente diritto alle medesime e, pertanto, il dispositivo della impugnata sentenza va confermato. (*omissis*)



CORTE DI CASSAZIONE, Sez. 6 aprile 1982, n. 2108 - Pres. Sandulli - Est. Sensale - P. M. Morozzo della Rocca (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello) c. Soc. Fimaco (avv. Cogliati Dezza).

**Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Ricorso per cassazione - Termine - Comunicazione del dispositivo all'ufficio tributario - Non decorre - Art. 327 c.p.c. - Si applica.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 38; c.p.c. art. 327; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11).

*Il termine di 60 giorni per il ricorso per cassazione contro decisione della Commissione centrale decorre soltanto dalla notifica ad istanza di parte del testo integrale che, nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, deve eseguirsi presso l'Avvocatura dello Stato secondo la norma generale dell'art. 11 del t.u. 30 ottobre 1933 n. 1611; non è mai idonea a far decorrere il termine la comunicazione all'ufficio anche se la segreteria abbia comunicato il testo completo della decisione o comunque di questo l'ufficio abbia avuto conoscenza. È sempre operante il termine annuale dell'art. 327 c.p.c. (1).*

(Omissis) La società controricorrente ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso in quanto proposto oltre il termine di sessanta giorni dalla data di comunicazione della decisione impugnata. Nel caso, questa fu depositata il 3 dicembre 1980 e ne fu comunicato il dispositivo il 6 febbraio 1981. Il ricorso, notificato una prima volta il 3 aprile 1981, ma non depositato, fu successivamente rinotificato il 25 maggio 1981 e cioè oltre il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del dispositivo della decisione impugnata.

L'eccezione è priva di fondamento.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che al ricorso per cassazione avverso la decisione della commissione tributaria centrale deve ritenersi applicabile, in mancanza di normative *ad hoc* nel decreto n. 636 del 1972, la disciplina delle impugnazioni del codice di procedura civile. Pertanto il termine di sessanta giorni decorre dalla notificazione

---

(1) Una volta affermatosi l'orientamento ad escludere l'idoneità, per la decorrenza del termine breve, della notificazione del dispositivo della decisione, era di necessaria coerenza l'analoga conclusione per la comunicazione all'ufficio; è evidente che la mera trasmissione della copia della decisione (mero fatto improduttivo di effetti) nulla aggiunge alla comunicazione del dispositivo, che è il solo atto formale. Sulla, non sempre chiara, evoluzione della giurisprudenza sull'applicabilità dell'art. 327 c.p.c. e sull'irrelevanza della notificazione del dispositivo v. Cass. 19 giugno 1981, n. 4017, 10 febbraio 1982, n. 813 e 18 febbraio 1982, n. 1016, in questa *Rassegna*, 1982, I, 334 e 335 con ampi richiami. Sulla nuova problematica originata dalla novella al d.P.R. sul contenzioso v. annotazione a Cass. 11 luglio 1981, n. 4508, *ivi*, I, 160.

della decisione, effettuata ad istanza di parte ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 38 del citato decreto, e non già dalla comunicazione o notificazione del dispositivo, previsto dal terzo comma dello stesso articolo; ed, in mancanza della notificazione di cui all'ultimo comma, è applicabile il termine di un anno dalla pubblicazione della decisione, previsto dall'articolo 327 cod. proc. civ. (sent. 624, 3126, 4016, 4871 del 1981 e numerose altre).

Tale principio trova applicazione anche nel caso in cui l'Amministrazione delle Finanze abbia chiesto ed ottenuto copia integrale della decisione o l'abbia ricevuta dalla segreteria della commissione centrale con la comunicazione del dispositivo. Come si è rilevato, al ricorso per cassazione contro le decisioni della commissione tributaria centrale si applica la disciplina del codice di procedura civile, nel cui sistema nessuna rilevanza è attribuita alla piena conoscenza della sentenza ai fini della decorrenza del termine per impugnarla, che è sempre data dalla pubblicazione ovvero dalla notificazione ad istanza di parte. Ciò fa sì che la parte soccombente, la quale ottenga copia della sentenza dalla cancelleria, non provoca per ciò la decorrenza del termine breve per la impugnazione; e ciò a maggior ragione deve ritenersi nei riguardi delle Amministrazioni statali, per le quali la notificazione della sentenza deve essere eseguita presso l'Ufficio dell'Avvocatura dello Stato, nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza, e lo stesso principio deve osservarsi per ogni altro atto giudiziale (r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11, 2° comma).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 aprile 1982, n. 2233 - Pres. Marchetti - Est. Gualtieri - P. M. Martinelli (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Gargiulo) c. Jaccarino.**

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Cessione di azienda - Avviamento - Aliquota - Si considera immobile.**

(R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 46).

*Nella cessione di azienda l'avviamento quale valore aggiuntivo a quello degli elementi costitutivi, concorre ad integrare il valore di tutti i beni, mobili ed immobili, e non può essere tassato che con l'aliquota dei trasferimenti immobiliari (1).*

(1) Simile è l'altra sentenza 23 marzo 1982, n. 1832 di cui si omette la pubblicazione.

Decisione esattissima che risolve il problema non sul punto della separabilità dei valori mobiliari dal valore unitario (Cass. 15 ottobre 1981, n. 5401, in questo fascicolo pag. 776), ma sul punto della oggettiva inerenza dell'avviamento ai beni immobili e mobili e della conseguente indivisibilità.

(*Omissis*). Devono essere, invece, esaminate le doglianze da f) ad h) poiché riguardano la parte della decisione impugnata in cui si afferma che « comunque, essendo stato tassato a parte l'avviamento, non v'è dubbio che l'aliquota propria applicabile a tale bene non poteva essere che quella mobiliare esattamente applicata in sede di concordato ».

Tali censure sono sostanzialmente fondate.

A norma dell'art. 46, comma 1, legge di registro n. 3269 del 1923, l'atto traslativo a titolo oneroso di proprietà o di usufrutto o di altro diritto reale, quando si riferisca a beni mobili e immobili è soggetto alla tassa proporzionale di registro stabilita per la trasmissione degli immobili, eccetto che sia stato stipulato un prezzo particolare per gli oggetti mobili e questi non siano dalla legge civile parificati agli immobili.

La *ratio legis*, che ben si scorge collegando la regola con l'eccezione, è di tassare con l'aliquota più elevata il trasferimento contestuale di una pluralità di beni, mobili e immobili, quando l'unicità del prezzo pattuito dai contraenti, ossia il carattere globale e indifferenziato del corrispettivo riferito all'intero compendio dei beni alienati *per modum unius*, impedisce alla Finanza di verificarne i rispettivi valori, a ciascuno dei quali, altrimenti, andrebbe applicata l'aliquota che gli compete.

Nell'ampia previsione della norma in esame rientra anche il caso della vendita di un'azienda comprensiva di beni mobili e immobili, con la conseguente tassazione in base alle rispettive aliquote o solo in base alle rispettive aliquote o solo in base a quella più elevata stabilita per gli immobili, secondo che il prezzo risulti distinto per le due categorie di beni ovvero sia indicato globalmente, come nella specie.

Quanto sopra premesso, deve rilevarsi che l'art. 31 della legge in parola, con specifico riguardo al trasferimento dell'azienda, dispone che, ai fini della valutazione, vanno presi in esame « la quantità ed il valore delle merci... la specie e il valore degli altri beni di ogni natura, compresi l'avviamento e i diritti di privativa ».

Orbene, essendo l'avviamento una qualità dell'azienda, concretantesi nella attitudine dei beni organizzati a produrre utili diversi e maggiori di quelli che potrebbero essere conseguiti dall'utilizzazione separata di ciascuno di essi, e comportando, in quanto tale, un valore aggiuntivo a quello degli altri elementi aziendali, l'avviamento stesso è un elemento che concorre a integrare il valore dei beni immobili e mobili cui si riferisce; pertanto, esso non può che essere tassato con l'aliquota dei trasferimenti immobiliari.

Né varrebbe obiettare che, nella fattispecie, sia intervenuto un concordato separato tra contribuente e Fisco sul valore dell'avviamento, idoneo ad escludere una siffatta tassabilità; invero, la stipulazione, ad opera dei contraenti di un prezzo particolare per i beni mobili, compreso l'avviamento, prevista dall'art. 46 citato come ipotesi di inapplicabilità, in via di esecuzione, dal principio generale sancito nella prima parte di

detta norma, non può essere in alcun modo assimilato alla definizione del valore dell'avviamento mediante concordato, intervenuta tra i contribuenti e la Finanza.

Il ricorso va, pertanto, accolto, con conseguente cassazione della decisione impugnata ed il rinvio della causa, per nuovo esame, alla C.T.C., che si atterrà ai suesposti principi di diritto. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 aprile 1982, n. 2407 - Pres. Miele - Est. Falcone - P.M. Dettori (conf.). - Rassu (avv. Cardarelli) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

**Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alle Commissioni - Estensione - Art. 44 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 - Effetti - Riproposizione di nuovo ricorso - Inammissibilità.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44).

*A seguito dell'estinzione del procedimento innanzi alle commissioni a norma dell'art. 44 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, è inammissibile la riproposizione di nuovo ricorso, sia in prima istanza che in grado di impugnazione (1).*

(*Omissis*) L'unico motivo, svolto sotto la rubrica di violazione e falsa applicazione dell'art. 44 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636; dell'art. 310 cod. proc. civ., dell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale e « dei principi in materia » nonché di difetto e contraddittorietà di motivazioni, è diretto a censurare la tesi affermata dalla decisione impugnata, di inammissibilità di un secondo ricorso alla commissione tributaria di primo grado, dopo l'avvenuta notifica dell'ordinanza di estinzione del processo, a suo tempo introdotto con tempestivo ricorso, per inosservanza dell'onere di presentazione dell'istanza di trattazione imposta dalla norma transitoria dettata dall'art. 44, del d.P.R. n. 636 sulla revisione della disciplina del contenzioso tributario.

Sostiene il ricorrente che, mancando nel processo tributario una norma disciplinatrice degli effetti dell'estinzione del processo, la ricerca di essa non poteva che essere compiuta facendo ricorso al codice di procedura civile, col risultato di identificare nella disposizione dell'art. 310 il principio, applicabile anche nella specie, secondo il quale l'estinzione del processo non estingue l'azione e quindi non preclude la possibilità di farla valere nuovamente promuovendo un altro processo.

---

(1) Decisione di evidente esattezza. Interessante è la precisazione sulla compatibilità tra la decadenza a causa dell'osservanza di un termine perentorio e la natura del processo di accertamento del rapporto.

Aggiunge che la previsione della ricordata norma dell'art. 44 d.P.R. n. 636 del 1972, secondo cui dalla data di notificazione dell'ordinanza di estinzione del processo decorrono o riprendono a decorrere i termini di decadenza e di prescrizione, è stata ritenuta riferibile ai soli poteri e diritti di natura sostanziale derivanti dal rapporto tributario alla pubblica amministrazione, con motivazione insufficiente e contraddittoria.

La tesi critica del ricorrente non merita adesione ed il ricorso deve, pertanto, essere respinto.

Sembra opportuno ricordare che, nel regime transitorio della disciplina del contenzioso tributario disciplinato dal d.P.R. n. 636 del 1972, il ricordato art. 44 ha stabilito che il contribuente, nel giudizio pendente innanzi alle Commissioni tributarie, è tenuto, entro un termine perentorio dalla data dell'insediamento della commissione competente, a chiedere la trattazione del ricorso o della propria impugnazione con una istanza per fissazione d'udienza, con la comminatoria, nel caso di mancato compimento di questo atto d'impulso processuale, dell'estinzione del processo, la quale (senza porsi il problema se e come, ove non rilevata possa essere pronunciata in un successivo grado del procedimento) viene dichiarata d'ufficio, dal Presidente della Commissione tributaria, con ordinanza reclamabile dinanzi al collegio (Cass. 7 maggio 1979, n. 2587; 7 febbraio 1979, n. 824; 29 novembre 1978, n. 5638).

In relazione a questa normativa è sorto il problema se l'avvenuta notificazione dell'ordinanza di estinzione del processo precluda o meno al contribuente il potere di adire nuovamente la commissione tributaria riproponendo il ricorso introduttivo (in ipotesi di estinzione del giudizio pendente dinanzi alla commissione di primo grado) o quello d'impugnazione (nel caso di estinzione dello stesso giudizio in fase d'impugnazione), problema sul quale questa Corte ha avuto occasione di pronunciarsi con riferimento alla seconda eventualità menzionata, affermando il principio che nel processo civile, le cui norme sono applicabili in quanto non incompatibili, in quello tributario, l'estinzione del giudizio d'impugnazione fa divenire definitivo il provvedimento impugnato, quale che esso sia, senza riaprire i termini per la sua impugnazione, onde l'estinzione, prevista dal citato art. 44 non potrebbe egualmente consentire, in mancanza di una norma espressa, un nuovo esercizio del potere d'impugnazione ormai consumato (Cass. 4 giugno 1980, n. 3637).

In questa stessa pronuncia la Corte ha avuto anche modo (per completezza di trattazione della problematica così come sollevata con le censure proposte) di esprimersi per la non riproponibilità del ricorso anche quando l'estinzione abbia riguardato il giudizio dinanzi alla commissione di primo grado, respingendo la tesi dell'applicabilità dell'art. 310, primo comma, del cod. proc. civ. (secondo il quale l'estinzione del processo non estingue l'azione), sul rilievo del « carattere di impugnazione del ricorso alle commissioni tributarie ».

L'indirizzo così segnato nella soluzione del problema che ne occupa merita conferma; e ne va condivisa, anzitutto, la premessa che rifiuta l'argomento fondato sulla portata del rinvio alle norme del codice di procedura civile nel processo dinanzi alle commissioni tributarie, risultante dall'art. 39 del cit. d.P.R. n. 363 del 1972 — il quale dichiara applicabili nei limiti della compatibilità con le norme dettate per il nuovo contenzioso tributario e con quelle che disciplinano le singole imposte, le sole norme del primo libro del codice di rito (con alcune esclusioni) — perché è imposto dalla coerenza e completezza del sistema e dalla stessa significativa portata del rinvio alle disposizioni generali di detto codice, l'applicabilità, nei limiti anzidetti, di principi e di norme disciplinanti istituti generali del processo, quale — tra gli altri — la estinzione, di cui manchi una disciplina nel contenzioso tributario (v. sull'applicabilità dell'art. 345, primo comma: Cass. 27 aprile 1979, n. 2440; dell'art. 295: Cass. 14 maggio 1975, n. 1856).

Dall'accoglimento di questa impostazione, peraltro, non segue come necessaria conseguenza l'adesione alla tesi prospettata, secondo cui la regola della sopravvivenza dell'azione all'estinzione del processo, dettata dall'art. 310, primo comma cod. proc. civ. è compatibile con il procedimento contenzioso tributario, quale principio generale in esso non derogato, poiché l'inapplicabilità di detto principio deriva da un limite che lo stesso incontra anche in ipotesi di azioni fatte valere a tutela di diritti soggettivi dinanzi all'autorità giudiziaria, quando per l'esercizio della azione sia imposto come nella materia che ne occupa un termine di decadenza.

Questa Corte, con giurisprudenza conforme e di lontana formazione (v. Cass. 3 luglio 1980, n. 4214; 5 dicembre 1970, n. 2561; 9 novembre 1970, n. 2296; 13 maggio 1968, n. 1506; 27 maggio 1961, n. 1261; 5 luglio 1960, n. 1770; 9 ottobre 1954, n. 3524; 30 settembre 1954, n. 3172; 6 aprile 1949, n. 788; 17 febbraio 1947, n. 213) ha ripetutamente affermato che, quando la decadenza può essere impedita soltanto dall'esercizio di un'azione, la tempestiva proposizione della relativa domanda giudiziale consegue tale effetto non in quanto costituisce una manifestazione di volontà sostanziale, ma in quanto instaura un rapporto processuale, ponendosi come condizione dell'effetto utile che si ottiene soltanto con la sentenza di accoglimento; con la conseguenza che la sopravvenuta estinzione del processo, pur non essendo incompatibile con il nuovo esercizio della azione, rende inefficaci tutti gli atti processuali compiti, compreso l'atto introduttivo della lite, al quale non può essere attribuito alcun effetto processuale o sostanziale, e quindi neppure quello di impedire la decadenza del diritto dedotto in giudizio.

È stato inoltre, osservato che tale principio è pienamente conforme al fondamento intrinseco dell'istituto della decadenza, la quale, può essere impedita soltanto mediante il compimento di un atto determinato,

Insuscettibile di equipollenza, (art. 2966 cod. civ.), la cui operatività deve permanere durante tutto l'iter necessario al conseguimento dello scopo che gli è proprio; ed è stato chiarito come l'estinzione del processo si ponga quale condizione legale risolutiva dell'efficacia degli atti processuali compiuti (art. 310, secondo comma, c.p.c.), per cui essa travolge ineluttabilmente anche l'atto introduttivo della lite.

Che, poi, il termine per adire le commissioni tributarie debba qualificarsi di decadenza non sembra dubitabile, ove si consideri che il ricorso può essere proposto « contro » l'avviso di accertamento e gli altri atti indicati nell'art. 16 del d.P.R. n. 636 del 1972 (come modificato dal d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739), sicché il provvedimento amministrativo si pone come antecedente necessario di tale giurisdizione (condizionata).

È strettamente conseguente, infatti, al principio, pacifico nel nostro ordinamento, secondo cui il provvedimento invalido ha autorità di provvedimento e quindi imperatività finché non ne sia dichiarata l'invalidità, la fissazione di un termine, di solito molto breve, entro il quale è consentito adire il giudice competente, e la qualifica di tale termine, per effetto del cui decorso, il provvedimento diventa inoppugnabile, come termine di decadenza, in considerazione della sua funzione.

È ben vero che tanto nella giurisprudenza di questa Suprema Corte (Cass. 5 marzo 1980, n. 1471) quanto in quella della Commissione Tributaria Centrale (dec. 29 settembre 1979, n. 9666 e 27 marzo 1981, n. 3011) risulta chiarito che il processo tributario non si configura come processo di annullamento; ma la portata di questa affermazione, nel senso che trattasi di giurisdizione che non realizza la sua funzione con una mera pronuncia costitutiva di annullamento, essendo chiamata, in virtù del principio inquisitorio che lo domina (art. 35 d.P.R. 636 del 1972), a verificare la fondatezza o meno della pretesa tributaria, giudicando della controversia d'imposta (art. 1 d.P.R. cit.), non contrasta con le osservazioni innanzi svolte, che rimangono valide, in presenza di un provvedimento che condiziona la giurisdizione e della cui legittimità deve conoscersi per procedere, all'esito negativo della pertinente indagine, alla verifica della fondatezza o meno della pretesa tributaria.

Nel senso che il termine per ricorrere, nel processo tributario, abbia sempre natura di termine di decadenza, si è espressa, giova ricordarlo, anche la Corte Costituzionale, (ordinanza n. 144 del 6 dicembre 1977) nel dichiarare manifestamente infondata la proposta questione di costituzionalità dell'art. 44 (già in precedenza dichiarata infondata con la decisione n. 63 del 1977) sotto il profilo di un preteso contrasto con l'articolo 24 Cost. in quanto non può trovare applicazione in detto processo, per la natura del termine, l'art. 310 del codice di procedura civile.

La decadenza, con la conseguente preclusione alla riproposizione di quell'azione idonea ad impedirle già fatta valere nel giudizio estinto

a norma dell'art. 44, consegue, per le ragioni esposte, dai principi generali in materia, che non risultano derogati dalla ulteriore disposizione a tenore della quale, dalla data della notificazione (dell'ordinanza dichiarativa dell'estinzione) decorrono o riprendono a decorrere i termini di decadenza e di prescrizione.

Questa disposizione, il cui valore derogatorio dei principi generali richiamati non risulta certamente espresso, come avrebbe richiesto l'incidenza sul sistema che si vorrebbe attribuirle, non può, tenuto anche conto della normativa propria della decadenza, secondo cui alla stessa non si applicano le norme relative all'interruzione e quelle che si riferiscono alla sospensione, salvo per queste ultime diversa disposizione (art. 2964 cod. civ.), che riguardare i termini relativi all'esercizio dei poteri e dei diritti dell'amministrazione finanziaria, di natura sostanziale, nascenti dalla definizione del processo tributario e quelli rimasti sospesi o interrotti per la pendenza di esso (quale ad esempio il termine per l'iscrizione a ruolo di cui all'art. 180 del T.U. n. 645 del 1958).

L'interpretazione propugnata dal ricorrente, con la correlativa incidenza derogatoria dei principi già accennata, risulta poi inaccettabile, per contrasto con la *ratio* della disciplina di cui si discute, del tutto coerente con le evidenti finalità che l'hanno suggerita, di condizionare, per le esigenze connesse alla prima attuazione della riforma tributaria ed alla concessa possibilità di condono e di sistemazione delle vertenze in corso, l'ulteriore procedibilità dei ricorsi e delle impugnazioni pendenti alla iniziativa degli interessati, al fine di smaltire e per quanto possibile eliminare rapidamente la massa dei procedimenti già proposti solo a scopo interruttivo e dilatorio, o divenuti inutili (v. Corte Cost. sent. n. 63 del 1977).

È evidente che richiedere da un lato la conferma di un persistente interesse alla tutela giurisdizionale, imponendo a questo scopo l'onere di una specifica attività processuale, sanzionata, in caso di inosservanza, con l'estinzione del processo e quindi — per quanto già detto — con la decadenza del potere di ricorrere contro l'atto di imposizione, in conseguenza della sopravvenuta inefficacia di tutti gli atti del giudizio estinto, e perciò anche dell'atto introduttivo del processo impeditivo della decadenza, non potrebbe non risultare in contrasto con una norma volta ad eliminare, nel contempo, la decadenza verificatasi con il concedere un nuovo termine per consentire la riproposizione di quegli stessi ricorsi che, in conseguenza del dimostrato disinteresse della stessa parte, erano stati dichiarati estinti.

Ed è appena il caso di ricordare che la Corte Costituzionale (sent. n. 63 del 1977, cit.) ha escluso che l'imposizione dell'onere dell'atto d'impulso processuale di cui trattasi rappresentasse un adempimento vessatorio e di difficile osservanza, ovvero un'insidiosa complicazione proces-



suale, tale da ledere il diritto di difesa dei contribuenti, sottolineando l'ampiezza del termine concesso la semplicità dell'adempimento, la validità, nella specie, della presunzione generale di conoscenza della legge, nonché la natura non eccezionale dell'istituto. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. I, 26 aprile 1982, n. 2554 - Pres. Mazzacane - Est. Santosuosso - P.M. Sgroi (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Braguglia) c. Borgonovo.

**Tributi erariali indiretti - Imposta di fabbricazione - Olii minerali - Soggetto passivo - Frode - Autore della trasgressione diverso dal fabbricante - E' obbligato per il tributo.**

(d.l. 28 febbraio 1939, n. 334, art. 23).

*Se pure nell'ipotesi di normale svolgimento del rapporto tributario soggetto passivo dell'imposta di fabbricazione è il fabbricante, in ipotesi anormale sono responsabili dell'imposta tutti i trasgressori che sottraendo con qualunque mezzo i prodotti petroliferi all'accertamento e al pagamento dell'imposta, pongono in essere fatti ricollegabili a quello più diretto del contrabbando (1).*

(*omissis*) Questa Corte suprema ha già avuto occasione (sent. 26 marzo 1977, n. 1184) di disattendere nella sua assolutezza la tesi che debitore dell'imposta di fabbricazione sugli olii minerali sarebbe solo e sempre il fabbricante. Rilevata la differenza tra il normale svolgimento del rapporto tributario e quello anomalo, la citata sentenza osserva che debitori della imposta non pagata (o corrisposta in misura inferiore) possono essere ritenuti anche altri soggetti scoperti come autori di altre trasgressioni, oltre quella di chi fabbrica o raffina clandestinamente gli olii minerali e derivati, e cioè chi sottrae con qualunque mezzo i prodotti petroliferi all'accertamento ed al pagamento dell'imposta, chi ha in deposito quantitativi non giustificati da regolari certificati di provenienza, chi miscela prodotti petroliferi liberi da tributo per ottenere prodotti non esenti o comunque soggetti ad aliquota d'imposta superiore a quella, assolta, chi destina prodotti petroliferi ad usi diversi da quelli previsti nelle tabelle allegate alla legge. Queste ed altre ipotesi desunte dalla normativa in materia (D.L. 28 febbraio 1939, n. 334, modificato con D.L. 3 dicembre 1953, n. 878, D.L. 5 maggio 1957, n. 271, convertito con modificazione nella legge 2 luglio 1957, n. 474), hanno condotto la citata sentenza a concludere che

---

(1) Giurisprudenza costante: v. Cass. 26 marzo 1977, n. 1184, in questa *Rassegna*, 1977, I, 322.

sono responsabili dell'imposta tutti quei trasgressori che, sottraendo con qualunque mezzo i prodotti petroliferi all'accertamento e al pagamento dell'imposta, pongono in essere fatti ricollegabili a quello più diretto del contrabbando.

Per quanto più direttamente attiene alla fattispecie, va ricordato il lato normativo dell'art. 13 della citata legge del 1957, in forza del quale chi detiene quantitativi di prodotti petroliferi senza adeguata giustificazione della loro legittima provenienza è punito penalmente ed è altresì responsabile del pagamento dell'imposta dovuta.

Va, infine, ravvisata un'analogia di principi con quelli contenuti nella legge doganale, in cui del tributo evaso sono solidalmente responsabili tutti coloro, ai quali direttamente o indirettamente può ricollegarsi il fatto di contrabbando.

E sarebbe illogico che questa più estesa responsabilità riguardasse solo l'ipotesi dell'importazione e non anche quella di chi sottrae al pagamento dell'imposta prodotti fabbricati all'interno del territorio nazionale. (*omissis*)

SEZIONE SETTIMA

## GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 marzo 1982 n. 1638 - *Pres.* La Farina - *Rel.* Bologna - P.M. Iannelli (parz. diff.) - Consorzio di bonifica di secondo grado per il canale emiliano-romagnolo (avv. G. Mazzullo) c. Impresa Maggiulli Michele (avv. M. Ojetti).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Arbitrato - Disciplina del capitolato generale opere pubbliche - Rilevanza normativa - Derogabilità convenzionale - Esclusione - Fattispecie - Facoltà di declinare la competenza arbitrale.**

(d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 43 e 47).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Arbitrato - Declinatoria di competenza arbitrale - Termine - Inderogabilità.**

(d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 47).

**Appalto - Onerosità e difficoltà di esecuzione - Disciplina prevista dall'art. 1664 cod. civ. - Applicazione a cause non naturali - Esclusione.**

(Cod. civ., art. 1664, comma secondo).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Pagamento del prezzo - Interessi - Decorrenza - Disciplina prevista dall'art. 36 comma 4 capitolato gen. oo.pp. - Enti non soggetti a controllo preventivo della Corte dei conti - Applicabilità - Esclusione - Art. 1224 cod. civ. - Si applica.**

(d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 36 comma quarto; cod. civ., art. 1224).

*Le disposizioni dettate dagli artt. 43 e 47 del d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 — sempre che il Capitolato si applichi non per richiamo pattizio, ma con efficacia normativa — configurano un sistema di arbitrato facoltativo, il cui meccanismo applicativo, basato sulla scelta tra giudice arbitrale e ordinario in presenza di una controversia già sorta, non può costituire oggetto di deroga o rinunzia preventiva mediante clausole inserite nel contratto d'appalto, che escludano tale facoltà relativamente alle controversie eventuali e future cui il medesimo contratto sia per dar luogo (1).*

---

(1-2) La Corte, muovendo dal presupposto della natura regolamentare del capitolato e perciò dell'efficacia normativa delle sue disposizioni, ha considerato non derogabile la disciplina relativa all'arbitrato predisposto dagli articoli 45 e 47, ponendo in rilievo, a questo fine, come la norma sia posta a tutela

*La facoltà di escludere la competenza arbitrale, prevista dall'articolo 47 del d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, va esercitata con dichiarazione espressa ed inequivoca notificata nel termine di trenta giorni dalla notifica della domanda di arbitrato. (Nel caso, il S.C. ha ritenuto che l'ente aveva esercitato la propria facoltà in modo inefficace, avendo prima notificato la declinatoria a termine scaduto, poi nominato l'arbitro riservando però di sollevare formale eccezione in sede arbitrale) (2).*

*Nell'art. 1664 comma 2 cod. civ. — che riconosce all'appaltatore il diritto ad un equo compenso in presenza di cause geologiche, idriche e simili che ne rendono la prestazione notevolmente più onerosa — l'aggettivo simili vale ad individuare soltanto le altre cause che presentino le stesse qualità e caratteristiche intrinseche delle precedenti cause esplicitamente menzionate e non anche cause diverse sebbene produttive di effetti identici o omologhi. (Nel caso, il S.C. ha cassato la decisione di appello che aveva ritenuto ricompresi tra le cause previste dall'art. 1664 comma 2 c.c. anche i fatti umani sociali ed economici che, in rapporto alla normale capacità di controllo delle parti del rapporto, siano da ritenere imprevedibili e sopravvenuti, quale l'irreperibilità di manodopera nel luogo di esecuzione dei lavori e la necessità di reclutarla altrove) (3).*

di un interesse pubblico, e la valutazione in ordine alla scelta tra competenza arbitrale e competenza del giudice ordinario sia operata in base ad una concreta *causae cognitio*, cioè in presenza di una controversia già sorta.

L'opposta soluzione — prevalenza della clausola compromissoria sulla norma di capitolato — oltre che dalla sentenza annullata (App. Roma 19 febbraio 1979 n. 575 in *Arch. giur. op. pubbl.* 1979, II, 389) si trova di recente affermata in numerose pronunzie arbitrali: Lodo 3 marzo 1981 n. 13, *Arch. giur. op. pubbl.* 1981, III, 5; Lodo 3 luglio 1980, n. 38, *Arch. giur. op. pubbl.* 1980, III, 258; Lodo 22 aprile 1980, n. 21, *Arch. giur. op. pubbl.*, 1980, III, 136 e altre.

Sulla natura regolamentare del capitolato generale approvato con il d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, affermata da costante giurisprudenza, cfr. Cass. 28 gennaio 1980, n. 658 e 24 novembre 1968, n. 5522, in questa *Rassegna* 1980, I, 209 con richiami alla precedente giurisprudenza; sulla problematica della ricostruzione dell'arbitrato, predisposto dalle norme dei diversi capitolati, come facoltativo o obbligatorio, della illegittimità delle norme configuranti arbitrati obbligatori e sul rilievo di tale illegittimità nel giudizio arbitrale o in quello iniziato davanti al giudice ordinario, cfr. Cass. 27 maggio 1981, n. 3474, in questa *Rassegna*, 1981, I, 597; Cass. 14 maggio 1981, n. 3167, in questa *Rassegna*, 1981, I, 421, *Arch. giur. op. pubbl.* 1981, II, 120 e *Giust. civ.* 1981, I, 2635 con nota di CARBONE P., *Natura giuridica dei capitolati generali, carattere dispositivo delle norme che prevedono l'arbitrato quale strumento di composizione delle controversie e tempestività delle riserve in caso di sospensione*; Cass. 28 gennaio 1980, n. 658 *cit.* e App. Roma 29 giugno 1981, n. 1219, *Arch. giur. op. pubbl.* 1981, II, 372.

(3) Nello stesso senso, Cass. 19 marzo 1980 n. 1818, in questa *Rassegna* 1981, I, 410 e *Arch. giur. op. pubbl.* 1981, II, 1.

In genere, sull'applicabilità dell'art. 1664 cpv. agli appalti di opere pubbliche, cfr. TORREGROSSA, *L'« equo compenso » e la disciplina delle « sopravvenienze » negli appalti pubblici (art. 1664, cpv., cod. civ.)*, in *Cons. Stato* 1980, II, 1393.

*L'art. 36 comma 4 del capitolato generale d'appalto delle opere pubbliche approvato con il d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 non si applica agli appalti conferiti da enti per i quali non sia prevista la registrazione alla Corte dei conti del decreto emesso in esecuzione dell'atto risolutivo della controversia. Trova applicazione nel caso il principio generale dettato dall'art. 1224 c.c., con conseguente decorrenza degli interessi dalla data della domanda, primo atto di costituzione in mora (4).*

(omissis) I ricorsi principale ed incidentale, rispettivamente proposti dal Consorzio di bonifica per il canale emilio-romagnolo e dall'Impresa Maggiulli Michele, debbono essere riuniti investendo con le rispettive impugnazioni la medesima sentenza (art. 335 c.p.c.).

Con il primo motivo del ricorso principale (violazione dell'art. 47, 2° comma, D.P.R. n. 1063 del 1962, e degli artt. 1362, 1363, 1367 cod. civ.; vizi di motivazione) si deduce che il secondo comma dell'art. 47 del citato D.P.R., in ordine alla facoltà riconosciuta alle parti del contratto di appalto di opere pubbliche di declinare la competenza del Collegio arbitrale previsto dagli artt. 43 e 45, per sua intrinseca natura non può essere derogato o rinunciato preventivamente dalla volontà delle parti con il contratto di appalto, e che comunque erroneamente la Corte di Appello avrebbe ritenuta chiara espressione della volontà di deroga o di rinuncia — sempre preventive — il richiamo (contenuto nel contratto di appalto) all'art. 43 D.P.R. n. 1063 del 1962 in tema di competenza arbitrale, e non anche all'art. 47 che, concede alle parti la facoltà di declinare la competenza arbitrale.

La censura è sostanzialmente infondata e non può trovare accoglimento.

Si deve premettere, com'è ampiamente noto, che il capitolato generale di appalto per le opere pubbliche di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici approvato con D.P.R. n. 1069 del 16 luglio 1962 ha natura ed efficacia normativa di regolamento di organizzazione (Cass. 1975 n. 3018, Cass. 1970 n. 814) soltanto nei confronti delle amministrazioni statali,

---

(4) Come la sentenza ricorda, la giurisprudenza della Corte di cassazione è da tempo attestata nel senso della massima: cfr. al riguardo, dopo Cass. 23 novembre 1971 n. 3398, *Foro it.* 1972, I, 2207 (riguardante l'art. 40 ult. cpv. del d.m. 25 maggio 1895 ed opere della Cassa per il Mezzogiorno); Cass. 25 maggio 1973 n. 1527, *Foro amm.* 1974, I, 1, 124 (resa con riguardo anche all'art. 36 ult. cpv. del d.P.R. 16-7-1962 n. 1063 e sempre con riguardo ad opere della Cassa per il Mezzogiorno); Cass. 27 novembre 1975 n. 3958, *Arch. giur. op. pubbl.* 1975, II, 204 (art 40 e Comune di Roma); Cass. 9 agosto 1977 n. 3648, 10 agosto 1977 n. 3679 e 13 dicembre 1977 n. 5413, *Giust. civ. Mass.* 1977, 1473 e 1486 e *Cons. Stato* 1978, II, 474 (concernenti la prima opere della Cassa per il Mezzogiorno, la seconda opere appaltate da un comune, la terza opere appaltate da una provincia).

mentre per gli altri enti, sebbene tenuti ad uniformare i propri capitolati a quello generale suddetto, le norme contenute nel suddetto capitolato costituiscono clausole negoziali operanti per richiamo pattizio e non imposte autoritariamente nel quadro di un rapporto implicante entro determinati limiti la subordinazione di un soggetto all'altro (Cass. 1981 n. 1829, 1977 n. 3679, 1975 n. 3018 ed altre).

Nella presente fattispecie, com'è pacifico tra le parti, e come è stato accertato dai giudici di merito, l'importo della spesa per la esecuzione nell'opera pubblica è stata assunta a totale carico dello Stato, e, conseguentemente, il Capitolato *de quo* ha tra le parti efficacia normativa e come tale deve trovare applicazione.

Ciò premesso, si deve rilevare che nel sistema deducibile dal coordinamento degli artt. 43 e 47 del Capitolato Generale approvato con D.P.R. n. 1063 del 1962 non sono consentite deroghe o rinunzie preventive mediante clausole inserite nei contratti di appalto in vista di eventuali e future controversie alla facoltà di declinare la competenza arbitrale al fine di optare per quella del giudice ordinario, e ciò fondamentalmente per due ordini di ragioni.

In primo luogo, l'arbitrato previsto dal capitolato generale sopramenzionato si differenzia nettamente da una giurisdizione speciale e, a differenza di quello disciplinato dall'art. 42 del precedente Capitolato Generale (di cui al D.M. 28 maggio 1895), è facoltativo e non obbligatorio (Cass. 1979 n. 400, 1978 n. 3515 ed altre sentenze), e preordinato a garantire nell'interesse pubblico la scelta del giudice competente *causa cognita*; e non pare dubbio che ammettere la rinunziabilità preventiva alla facoltà di declinare la competenza arbitrale costituirebbe sia un modo indiretto di introdurre nuove forme, assimilabili *quo ad effectum* ad un arbitrato obbligatorio, il quale a sua volta presenta aree rilevanti di contiguità, concettuale ed operativa con la giurisdizione speciale, sia l'elusione di un potere di valutazione dell'interesse pubblico (sulla base di una concreta *causae cognitio*) in ordine alla scelta tra la competenza arbitrale e quella ordinaria.

In secondo luogo, il meccanismo applicativo dell'art. 47 del Capitolato in tema di deroga alla competenza arbitrale presuppone che la controversia sia già sorta tra le parti e che si tratti di scegliere tra il giudice arbitrale e quello ordinario.

E precisamente la competenza del Collegio arbitrale previsto dall'art. 43 può essere derogata a norma del successivo art. 47, a favore del giudice ordinario, sia dall'attore e sia dal contenuto: dal primo, proponendo la domanda direttamente davanti al giudice ordinario (anziché davanti al Collegio arbitrale), e dal secondo, (cui sia stata notificata la domanda di arbitrato) notificando entro un termine preciso la sua contraria determinazione alla controparte, la quale a sua volta, se intenda proseguire il giudizio, deve proporre la sua domanda davanti al giudice

competente a norma delle disposizioni del codice di procedura civile e del T.U. 30 ottobre 1933 n. 1611. (Cass. 1978 n. 3852, 1981 n. 5263 ed altre).

Tuttavia tutte queste considerazioni, per quanto concerne la potestà di deroga alla competenza arbitrale da parte del convenuto ai sensi dell'art. 47, 2° comma, del capitolato generale (e nella specie il Consorzio ricorrente era stato convenuto davanti al Collegio arbitrale) debbono essere integrate dal rilievo che l'esercizio del potere di deroga alla competenza arbitrale da parte del convenuto è subordinato a modi e tempi ben precisi. Invero, il convenuto deve notificare alla parte attrice che ha formulata la domanda di arbitrato, la propria volontà diretta ad escludere la competenza arbitrale, e detta notificazione deve aver luogo entro trenta giorni dalla notificazione della domanda di arbitrato.

Questa Corte, procedendo all'esame della posizione della parte convenuta e dei suoi oneri, ha ritenuto che la manifestazione della volontà del convenuto deve essere espressa e non equivoca e che il termine entro il quale la volontà deve essere manifestata ha carattere perentorio (Cass. 1971 n. 639).

Nella specie, il Consorzio convenuto in sede arbitrale non ha ritualmente esercitato il potere di declinare la competenza arbitrale, risultando dagli atti di causa sul punto (esposti nello svolgimento del processo relativo alla sentenza della Corte d'Appello) che la domanda di arbitrato proposta dall'Impresa Maggiulli era stata notificata il 27 dicembre 1974, che il Consorzio aveva dichiarato con atto notificato il 27 marzo 1975 (oltre trenta giorni dalla precedente notificazione) di voler declinare la competenza arbitrale ai sensi del secondo comma dell'art. 47 e con atto notificato il 17 giugno 1975 aveva invece confermata la designazione del proprio arbitro nella persona del Sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Zagari, riservandosi di sollevare in sede arbitrale formale eccezione di incompetenza.

A seguito di tale incerto, contraddittorio ed intempestivo comportamento del Consorzio, la competenza del Collegio arbitrale è rimasta radicata ed il lodo risulta emanato da organo competente.

Con il *secondo motivo* (violazione dell'art. 1664 2° comma cod. civ. e dei principi in tema di onere della prova - vizi motivazionali) si deduce che la difficoltà dell'impresa di reperire mano d'opera *in loco* ed i maggiori oneri derivanti dalla necessità di ricorrere a lavoratori reclutati in altre zone non darebbero diritto all'impresa di ottenere l'equo compenso previsto dal secondo comma dell'art. 1664 cod. civ. poiché le difficoltà lamentate non sono dipendenti da cause geologiche, idriche e simili e comunque non sarebbero state imprevedibili.

La censura merita accoglimento.

Secondo una recentissima sentenza di questa Corte (Cass. 1980 n. 1818), avendo riguardo al secondo comma dell'art. 1664 cod. civ. (« se nel corso dell'opera si manifestano difficoltà derivanti da cause geologiche, idriche

e simili, non previste dalle parti, che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore, questi ha diritto ad un equo compenso»), nel contesto dell'espressione « cause geologiche, idriche e simili », determinanti una sopravvenuta onerosità eccedente i limiti delle prestazioni contrattuali e legittimanti la pretesa di un equo compenso, l'aggettivo « simili » vale ad individuare soltanto le altre cause che presentino le stesse qualità e caratteristiche intrinseche delle precedenti cause esplicitamente menzionate. L'enunciato normativo, che non lascia spazio a dubbi di ermeneutica letterale, fa riferimento alla tipologia causale, non a quella effettuale, cosicché il diritto all'equo compenso è previsto in relazione a cause geologiche, idriche e simili, non a diverse cause sebbene produttive di effetti identici o analoghi. Pertanto anche una interpretazione lata ed estensiva consente soltanto di comprendere nella norma e nella corrispondente disciplina le difficoltà di esecuzione dipendenti da cause naturali, non quelle provocate da sopravvenienze oggettive di tipo diverso, quali, ad esempio, il fatto del terzo ed il *factum principis*.

In relazione al principio sopra enunciato, si presenta erronea l'affermazione motivazionale contenuta nella sentenza impugnata secondo cui l'elencazione delle cause previste dall'art. 1664, 2° comma, cod. civ. non può riguardare le sole cause naturali ed obbiettive, ma comprende tutte quelle altre cause che abbiano il comune denominatore della sopravvenienza, della obbiettività e della imprevedibilità con incidenza su una sola delle contrapposte prestazioni, e precisamente comprende anche i fatti umani sociali ed economici che siano imprevedibili e sopravvenuti in rapporto con la normale capacità di controllo da parte dei soggetti del rapporto (irreperibilità di manodopera nel luogo di esecuzione dei lavori e necessità di reclutarla altrove).

Con il *terzo motivo* (violazione dell'art. 36, ultimo comma, D.P.R. n. 1063 del 1962) si censura la statuizione della Corte d'Appello, la quale, attribuendo all'impresa Maggiulli gli interessi legali sulle somme liquidate dalla data della domanda di arbitrato e ritenendo non applicabile la disposizione di cui all'art. 36 ultimo comma del D.P.R. n. 1063 del 1962 (perché la controversia riguardava un ente per il quale non era prevista la registrazione presso la Corte dei Conti dell'atto risolutivo della controversia), non avrebbe considerato che il citato art. 36 contiene un principio generale secondo il quale a carico dell'ente pubblico non possono correre interessi fino all'emissione del provvedimento definitivo in ordine alla risoluzione della lite.

Il motivo è infondato e non può trovare accoglimento.

Il citato art. 36 del Capitolato Generale di appalto delle opere pubbliche di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici, nella parte in cui dispone che sulle somme dovute all'appaltatore a seguito di controversia gli interessi legali cominciano a decorrere trenta giorni dopo la registrazione alla Corte dei Conti del decreto emesso in esecuzione dell'atto riso-



lutivo della controversia, non si applica agli appalti conferiti (come nella specie a proposito dei Consorzi di Bonifica) da enti per i quali non sia prevista detta registrazione e nei confronti dei quali deve operare il principio generale dettato dall'art. 1224 cod. civ. e precisamente nel senso che gli interessi legali decorrono dalla data della domanda di arbitrato, primo atto di costituzione in mora.

In tale senso è la costante giurisprudenza di questa Corte (Cass. 1977 n. 5413, 1977 n. 3648, 1975 n. 3958, 1976 n. 8, 1973 n. 1527) e non si ravvisano adeguate ragioni per modificare detto indirizzo. (*omissis*)

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez I, 14 giugno 1982 n. 3618 - Pres La Farina - Rel. Borruso - P.M. Antori (diff.) - Impresa Pietro Foglia e figli S.p.A. (avv. Piaggio) c. Amministrazione dei Lavori Pubblici (avv. Stato Onufrio).**

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Onerosità e difficoltà di esecuzione - Equo compenso - Pronunzia che esclude derivare il diritto da fatto colposo dell'Amministrazione e spettare interessi per il corso del giudizio - Impugnazione della seconda parte per violazione dell'art. 36 ult. cpv. d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 - Infondatezza.**

(d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 36, quarto comma).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Prezzo - Interessi - Decorrenza - Disciplina del capitolato gen. oo.pp. - Deroga alla disciplina codicistica - Illegittimità - Esclusione.**

(d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 36 quarto comma; cod. civ., art. 1282).

*Passato in giudicato, perché non impugnato, il capo di decisione che ritenga il diritto dell'impresa all'equo compenso ex art. 1664 cpv. cod. civ. derivare non « da una inadempienza contrattuale, ma da una contestazione in corso d'opera circa la maggiore onerosità della prestazione dell'appaltatrice » non è censurabile per violazione dell'art. 36 ult. cpv. d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063 il connesso capo di decisione che escluda il decorso degli interessi per la durata del giudizio. Tale norma non esclude che nelle more del giudizio promosso per far valere l'inadempimento dell'amministrazione, sulle somme domandate e riconosciute dovute decorrano a titolo di danni interessi legali dalla domanda, ma deve trattarsi non già di interessi corrispettivi, rispetto ai quali opera la franchigia prevista dall'art. 36 ult. cpv., bensì di interessi moratori, la spettanza dei quali presuppone l'inadempimento o il ritardo (nella specie escluso) (1).*

---

(1-2) Cass. 2 agosto 1977 n. 3412, in *Arch. giur. op. pubbl.* 1977, II, 210 — richiamata in motivazione — affermò per la prima volta che l'art. 36 ult. cpv. del d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 non poteva venir inteso nel senso che « discipli

*Le norme disciplinanti gli interessi sulle somme dovute dall'amministrazione appaltante, contenute nel d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 (in particolare l'art. 36 ult. cpv.), non sono in contrasto con le corrispondenti norme del codice civile (in particolare l'art. 1282, cod. civ., in tema di decorrenza degli interessi corrispettivi), giacché le seconde sono derogabili dalle parti e le prime costituiscono norme regolamentari aventi la funzione di integrare il contenuto dei contratti di appalto conclusi con l'amministrazione dai privati appaltatori, che debbono conoscerle e accettarle al momento di concludere il contratto (2).*

(omissis) Con il primo motivo del ricorso, la società Foglia, denunciando la violazione degli artt. 36, ultimo comma, del D.P.R. 16 luglio 1963 n. 1063, e degli artt. 1224 e 1227 cod. civ., deduce che la Corte d'appello avrebbe ommesso di considerare che la disposizione contenuta nell'ultimo comma del capitolato generale di appalto del Ministero dei Lavori Pubblici concerne solo il ritardo dei pagamenti e non può essere inteso come esclusione di responsabilità dell'amministrazione per inadempimento, trattandosi di una franchigia concessa all'amministrazione per espletare le pratiche burocratiche necessarie al materiale pagamento dopo il controllo successivo della Corte dei Conti.

La censura muove dal presupposto che la pronuncia della Corte d'appello, circa la decorrenza degli interessi sulla somma attribuita all'appaltatore, sia fondata sulla ritenuta applicabilità della regola posta dall'art. 36, quarto comma, del capitolato generale delle opere pubbliche anche nel caso, ritenuto ricorrente nella specie, di accertato colpevole inadempimento della pubblica amministrazione nei suoi obblighi contrattuali, con conseguente esenzione della stessa amministrazione dal pagamento anche degli interessi di mora, dovuti a titolo di danno, fino a trenta giorni dopo la registrazione alla Corte dei Conti del decreto ommesso a seguito del riconoscimento giudiziale del debito e dell'inadempimento. Che questo sia il senso della censura, risulta ancora più chiaro dal richiamo fatto dalla ricorrente, come sostegno e contenuto della sua doglianza, alla sentenza di questa Suprema Corte n. 3412 del 1977, nella quale fu enunciato il principio

---

nando espressamente la decorrenza degli interessi sulle somme contestate e riconosciute in sede contenziosa, con riferimento al tempo successivo a tale riconoscimento, abbia implicitamente negato che le somme pretese per inadempimenti dell'amministrazione e contestate potessero essere produttive di interessi per tutto il tempo in cui, a seguito della contestazione poi dichiarata infondata, sia durato il giudizio conclusosi con il definitivo riconoscimento di esse». Alla affermazione di tale principio la Corte perveniva in quell'occasione avendo negato che nell'art. 36 potesse rinvenirsi una deroga alla regola generale di diritto civile sancita dall'art. 1224 cod. civ.

Sulla seconda massima non constano precedenti in termini della cassazione.

che la suddetta norma del capitolato si riferisce solo al decorso degli interessi (corrispettivi) successivamente alla pronuncia giudiziale, ma non esclude che, nella more del giudizio promosso per far valere l'inadempimento dell'amministrazione sulle somme domandate o riconosciute dovute decorrano a *titolo di danni*, gli interessi legali dalla data della domanda a quella della pronuncia.

Precisati in tal modo gli esatti termini della censura, essa non può trovare accoglimento per il preliminare assorbente rilievo che la *ratio decidendi* della pronuncia impugnata non è quella indicata dalla ricorrente e dalla stessa denunciata come giuridicamente erronea, ma risiede, invece, nell'affermazione che nella specie non era ravvisabile « un'inadempienza imputabile all'amministrazione », poiché si era trattato di « una contestazione in corso d'opera circa la maggiore onerosità della prestazione dell'appaltatrice », escludendosi, cioè, proprio la ricorrenza in concreto del presupposto (colpa dell'amministrazione nell'inadempimento o nel ritardo) in presenza del quale, secondo la tesi sostenuta dalla ricorrente mediante il richiamo ai principi enunciati nella ricordata sentenza di questa Corte n. 3412 del 1977, rimarrebbe inoperante la franchigia dagli interessi concessa all'amministrazione nei termini previsti dall'ultimo comma dell'art. 36 del capitolato.

E la predetta affermazione del giudice del merito circa l'insussistenza di un adempimento colposo dell'amministrazione non può essere esaminato e controllato da questa Corte né sotto il profilo della correttezza giuridica, né sotto quello dell'adeguatezza e della congruità logica della motivazione, poiché contro di essa non è stato proposto alcuno specifico rilievo critico, ed il relativo accertamento, quindi, è rimasto definitivamente ed incontestabilmente acquisito in causa.

Ne deriva che la censura della ricorrente, che sostiene non potersi estendere la norma del capitolato applicata dalla corte di appello fino al punto da esonerare la pubblica amministrazione dalla responsabilità per inadempimento, si presenta in concreto completamente priva di oggetto, essendo stati appunto esclusi in radice i presupposti che avrebbero potuto radicare la detta responsabilità.

Né la censura potrebbe trovare ingresso sotto il profilo della violazione del principio, definito dalla ricorrente nella memoria della « *perpetuatio iurisdictionis* », che gli effetti della decisione retroagiscono al momento della domanda; infatti, pur facendo risalire l'accertamento del credito al momento della domanda giudiziale, gli interessi che secondo la ricorrente ne dovrebbero derivare, essendo stata espressamente esclusa un'inadempienza imputabile all'amministrazione, non potrebbero mai definirsi moratori, dovuti cioè a titolo di danni per l'illecito contrattuale, ma sarebbero semmai interessi corrispettivi, ai quali non è dubbio che si applichi la regola dell'art 36, ultimo comma, del capitolato del 1962, secondo la quale, sulle somme contestate e riconosciute in sede ammini-

strativa o contenziosa, gli interessi cominciano a decorrere trenta giorni dopo la data della registrazione alla Corte dei Conti del decreto emesso in esecuzione dell'atto che ha definito la controversia.

Con il secondo motivo del ricorso, proposto in via subordinata, la ricorrente, denunciando la violazione degli artt. 1, 3 e 4 delle preleggi, deduce che l'art. 36, ultimo comma, del capitolato del 1962, essendo norma regolamentare, non potrebbe derogare al regime legale degli interessi e dei criteri o limiti per la determinazione delle conseguenze dell'inadempimento, per cui la norma stessa dovrebbe essere disapplicata, in quanto illegittima.

Per quanto riguarda il riferimento alle conseguenze dell'inadempimento, non può che ripetersi quanto si è già osservato a proposito dell'accertamento, contenuto nella sentenza impugnata e non più contestabile, dell'insussistenza di un'inadempimento imputabile all'amministrazione; la censura, tuttavia, mantiene la sua rilevanza nel punto in cui si deduce la violazione del regime legale degli interessi, perché, ove fosse da accogliersi, gli interessi (corrispettivi) dovrebbero decorrere a norma dell'art. 1282 cod. civ., dal momento in cui il credito è divenuto liquido ed esigibile, e non dal successivo momento indicato nella norma regolamentare.

La censura, peraltro, è infondata.

Il cosiddetto regime legale degli interessi, come previsto e disciplinato dal codice civile, costituisce semplicemente il regime ordinario degli interessi sulle obbligazioni pecuniarie, ma non è né di ordine pubblico, né indisponibile dalle parti, che possono regolare in piena autonomia il corso, la misura, la decorrenza, e la stessa debenza degli interessi. Non possono, perciò, ritenersi illegittime le norme disciplinanti gli interessi sulle somme dovute dall'amministrazione appaltante, contenute nel capitolato generale delle opere pubbliche, che costituisce un complesso di norme regolamentari aventi la funzione di integrare il contenuto dei contratti di appalto conclusi dall'amministrazione dei lavori pubblici, e che i privati appaltatori debbono conoscere ed accettare al momento di concludere il contratto.

Il ricorso deve essere, pertanto, rigettato. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 giugno 1982, n. 3904 - Pres. Tamburino - Rel. Finocchiaro A. - P.M. Grimaldi (conf.) - Caffarelli (avv. Vocino) c. Assessorato regionale per i lavori pubblici della Regione Siciliana (avv. Stato Corti).

**Tributi (in genere) - Esecuzione fiscale - Ingunzione - Opposizione - Posizione dell'opponente - Attore - Modifiche della causa petendi - Limiti.**

(Cod. proc. civ., artt. 112, 183, 184, 185 e 190; r.d. 14 aprile 1910 n. 639, artt. 2 e 3).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Regione siciliana - Anticipazioni - Recupero - Mediante ingiunzione fiscale - Legittimità.**

(R.D. 14 aprile 1910, n. 639, artt. 1 e ss.; l. reg. Sicilia 1 luglio 1947, n. 3; l. reg. Sicilia 2 agosto 1954, n. 32, art. 15).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Regione siciliana - Anticipazioni - Recupero - In caso di rescissione - Modalità - Previa approvazione della contabilità finale - Prescrizione - Decorrenza - Dalla approvazione.**

(L. reg. Sicilia, 2 agosto 1954, n. 32, artt. 12 e 15; cod. civ., artt. 2934 e 2935).

**Prescrizione - Interruzione - Domanda inammissibile - Efficacia di domanda giudiziale.**

(Cod. civ., art. 2945, comma secondo).

*L'opposizione all'ingiunzione fiscale disciplinata dal r.d. 10 aprile 1910 n. 639, a differenza dell'opposizione di diritto comune, costituisce atto introduttivo di un giudizio diretto all'accertamento negativo dei presupposti di legge che determinano l'obbligo di corrispondere le somme richieste con l'ingiunzione e in tale giudizio l'opponente ha la veste non solo formale ma anche sostanziale di attore e, come tale, è tenuto ad indicare sin dall'atto introduttivo le ragioni sulle quali fonda la sua domanda, mentre può apportare una modifica alla causa petendi solo se si traduca nella prospettazione di nuove tesi difensive e non quando implichi nuovi accertamenti di fatto o mutamenti del tema di indagine (1).*

*La Regione siciliana, per il recupero delle somme corrisposte a titolo di anticipazione del prezzo degli appalti di opere pubbliche, può avvalersi*

---

(1) La massima è conforme all'indirizzo affatto prevalente che, in particolare con riguardo all'ingiunzione emessa per la riscossione di crediti tributari, configura il giudizio di opposizione come giudizio di cognizione in cui attore e convenuto sono l'opponente e l'amministrazione: da questa configurazione di base viene poi tratta la soluzione delle diverse questioni riguardanti i poteri processuali delle parti — tra le più recenti pronunzie in tal senso, Cass. 22 dicembre 1981, n. 6759, *Giust. civ. Mass.* 1981, 2413 (secondo cui incorre nel divieto della domanda nuova in appello la modifica delle ragioni, addotte dall'opponente a sostegno dell'opposizione); Cass. 28 luglio 1981 n. 4848, *Giust. civ. Mass.* 1981, 1728 (sulla domanda riconvenzionale dell'amministrazione); Cass. 16 marzo 1981, n. 1479, *Giust. civ. Mass.* 1981, 582 (che come la sentenza in rassegna riconduce le modifiche delle ragioni poste a sostegno dell'opposizione al regime delle modifiche della causa petendi).

Sul tema della distribuzione dell'onere della prova si registrano decisioni altrettanto recenti che lo ripartiscono in ragione della posizione sostanziale delle parti: così, Cass. 6 aprile 1981 n. 1937, *Giust. civ. Mass.* 1981, 738 ha appunto ritenuto che spetta all'amministrazione, che ha parte sostanziale di attrice, provare i fatti costitutivi della sua pretesa; Cass. 22 maggio 1980 n. 3366, *Foro it.*, 1980, I, 2493 e 23 maggio 1979 n. 2980, *Foro it.* 1979, I, 1721 e *Giur. it.* 1979, I, 1, 1774, rese in tema di violazioni valutarie, hanno affermato che incombe nell'amministrazione l'onere di provare i fatti che integrano la violazione, siccome costitutivi del proprio diritto di reddito.

della procedura di riscossione coattiva delle entrate patrimoniali disciplinata dal r.d. 14 aprile 1910, n. 639 (1).

Nel caso di rescissione del contratto di appalto, il diritto dell'amministrazione al recupero delle anticipazioni si rende azionabile dopo che, approvata la contabilità finale ed operata la compensazione tra le opposte ragioni, si accerti la sussistenza di un credito dell'amministrazione appaltante per le anticipazioni non recuperate (2).

La domanda, anche se inammissibile, introduce un valido rapporto processuale, sicché sino a quando non passi in giudicato la pronuncia di inammissibilità permane l'effetto interruttivo della prescrizione conseguente alla domanda giudiziale (3).

(omissis) Con il primo motivo di ricorso si deduce violazione degli artt. 112, 183, 184, 185, 190 e 345 cod. proc. civ., 2 e 3 r.d. 14 aprile 1910 n. 639, nonché motivazione insufficiente ed illogica per avere la Corte ritenuto precluso in primo grado ed inammissibile in appello il motivo di opposizione relativo al difetto di sottoscrizione dell'ingiunzione amministrativa da parte del Pretore e per averlo comunque respinto nel merito.

Secondo il ricorrente, la domanda proposta era diretta alla dichiarazione d'illegittimità dell'intimazione e da ciò derivavano due conseguenze: la prima che le ragioni addotte a sostegno della illegittimità costituivano semplici motivi di una stessa domanda e non una domanda nuova; la seconda che l'opponente, avendo la veste di convenuto, era legittimato a proporre, anche in grado di appello, nuove eccezioni. La decisione, poi, di infondatezza del motivo era sicuramente viziata di illogicità.

Va innanzitutto esaminato il primo profilo di censura.

È costante giurisprudenza di questa Corte, dalla quale non c'è alcun motivo per derogare, che l'opposizione all'ingiunzione fiscale disciplinata dal r.d. 10 aprile 1910 n. 639, a differenza dell'opposizione all'ingiunzione di diritto comune, costituisce atto introduttivo di un giudizio diretto all'accertamento negativo dei presupposti di legge che determinano l'obbligo di corrispondere le somme con l'ingiunzione richiesta e che in tale giudizio l'opponente ha la veste non solo formale ma anche sostanziale di attore e, come tale, è tenuto ad indicare fin dall'atto introduttivo le ragioni sulle quali fonda la sua domanda, mentre il successivo muta-

---

(2) Sulla comprensività dell'espressione « entrate patrimoniali », cfr *Relaz. Avv. Stato* 1971, 1975, II, 984.

(3) Non consta dell'esistenza di precedenti della cassazione.

(4) Nel senso che, agli effetti dell'art. 2945, comma 2, cod. civ., la categoria della sentenza, che definisce il giudizio è suscettibile di passare in giudicato, comprende anche i provvedimenti di natura decisoria aventi ad oggetto pronunzie meramente processuali; Cass. 21 novembre 1981, n. 6227, *Foro it.*, 1981, I, 1097 con osserv. di ORIANI, *Processi definiti con sentenza non di merito e interruzione-sospensione della prescrizione.*

mento di questa o la deduzione di nuove ragioni a sostegno possono essere consentite solo nei limiti in cui la legge processuale consente la modificazione o l'ampliamento della domanda originaria (Cass. 4 marzo 1978 n. 1087; Cass. 7 gennaio 1980 n. 74 e successive conformi).

Sulla base di questo principio, quindi, l'opponente può apportare una modifica alla *causa petendi* soltanto se essa si traduca nella prospettazione di nuove tesi difensive e non implichi nuovi accertamenti di fatto, né mutamento del tema di indagine (cfr. Cass. 11 novembre 1978 n. 5177).

Nella specie, l'opponente, che a sostegno della illegittimità dell'ingiunzione aveva, con l'atto di opposizione, dedotto solo la mancanza di data sul visto di esecutorietà da parte del pretore, ha, con la comparsa conclusionale nel giudizio di primo grado, invocato anche la indecifrabilità della firma del pretore.

La deduzione di tale ulteriore vizio — non rilevabile d'ufficio sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. fra le tante Cass. 2 settembre 1977 n. 3869; Cass. 30 maggio 1978 n. 2372) — integrava un ampliamento della *causa petendi* — che è costituita non solo dalla dedotta illegittimità dell'ingiunzione, ma anche dalle ragioni che tale illegittimità concorrono a determinare — e implicando la necessità di nuovi accertamenti di fatto non poteva essere esaminata dal tribunale, il quale doveva rilevare d'ufficio la relativa preclusione, in quanto l'accettazione del contraddittorio, che rende ammissibile la pronuncia su domande nuove irritualmente proposte, è ipotizzabile solo in relazione a domande proposte fino all'udienza di precisazione delle conclusioni e non per quelle contenute nella comparsa conclusionale destinata solo alla illustrazione delle conclusioni già formulate (Cass. 6 agosto 1977 n. 3612; Cass. 16 ottobre 1978 n. 4633; Cass. 22 novembre 1978 n. 5457 e successive conformi).

Esattamente, pertanto, la Corte d'appello, dalla preclusione verificata in primo grado ha fatto derivare l'inammissibilità del motivo di censura proposto in appello avverso il punto della sentenza che aveva deciso nel merito la domanda nuova proposta con la comparsa conclusionale disattendendola.

Dall'infondatezza di questo primo profilo di censura ed atteso il carattere assorbente del rilievo circa l'inammissibilità del motivo di gravame, deriva l'irrilevanza dell'esame del secondo profilo con il quale si denuncia l'illogicità della decisione impugnata nella parte in cui — peraltro solo *ad abundantiam* — lo ha respinto nel merito. (*omissis*)

Con il terzo motivo di ricorso si deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 1 e seguenti r.d. 14 aprile 1910 n. 639 e delle leggi regionali 1° luglio 1947 n. 3 e 2 agosto 1954 n. 32, art. 15, sotto un duplice profilo per avere la Corte: a) accolto un'accezione particolarmente ampia dell'espressione « entrate patrimoniali » comprensiva anche delle restituzioni di somme anticipate sul corrispettivo di un contratto di appalto, mentre in realtà tale espressione si riferisce solo a somme di denaro che spetta-

no all'ente pubblico in via per così dire originaria ed autonoma, come proventi, canoni, tributi, prestazioni di ogni genere; *b*) non tenuto presente che, a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale siciliana 2 agosto 1954 n. 32 non era più possibile per la regione fare ricorso alla procedura ex r.d. n. 639 del 1910 in quanto tale normativa regionale, disciplinando la procedura per il recupero delle anticipazioni sui contratti di appalto di opere pubbliche, aveva abrogato la normativa statale provvisoriamente recepita con la legge regionale 1° luglio 1947 n. 3.

Per motivi di ordine logico va esaminato pregiudizialmente il secondo profilo di censura essendo evidente che l'eventuale inapplicabilità al territorio regionale del più volte citato r.d. n. 639 del 1910 renderebbe superfluo l'esame del primo profilo con il quale si censura l'interpretazione dell'espressione « entrate patrimoniali ».

Tale secondo profilo è infondato.

Pacifica e non contestata l'applicabilità anche alla regione siciliana del r.d. 14 aprile 1910 n. 639 sulla base della legge regionale 1° luglio 1947 n. 3 in forza della quale tutte le anteriori leggi dello Stato sono applicabili in Sicilia salvo espressa deroga o modifica non introdotta con riferimento al citato r.d., non può ritenersi che una tale deroga sia stata introdotta con la successiva legge regionale 2 agosto 1954 n. 32, la quale, nello stabilire all'art. 15 che le anticipazioni del corrispettivo sugli appalti sono recuperati mediante trattenuta proporzionale sull'importo degli acconti disposti in base agli stati di avanzamento, si limita a prevedere una particolare forma di autotutela stragiudiziale dell'ente appaltante per il recupero però dei suoi crediti, senza che ciò escluda in alcun modo né la possibilità per quest'ultima di esperire un ordinario giudizio di cognizione, né la facoltà di avvalersi di altri mezzi di tutela — ricorrendone i presupposti — quali quelli previsti dal r.d. 14 aprile 1910 n. 639.

Tale interpretazione è inoltre suffragata da due osservazioni: la prima di ordine formale e costituita dal fatto che la legge regionale n. 32 del 1954 non contiene quella espressa deroga o modifica della legislazione statale che sola, sulla base della richiamata l. reg. n. 3 del 1947, ne consente l'inapplicabilità; la seconda di ordine sostanziale e basata sul rilievo che con la legge regionale l'amministrazione è vista soprattutto nella sua qualità di stazione appaltante, mentre il r.d. n. 639 considera l'ente nella sua qualità di soggetto fornito di particolari poteri di ordine pubblicistico.

La legge regionale n. 32 del 1954 quindi se ha ampliato i poteri dell'Amministrazione regionale in quanto ente appaltante, non fornisce alcun elemento per ritenere venuti meno quei poteri e quelle facoltà che alla stessa competono nella sua qualità di ente pubblico territoriale.

Né maggiormente fondato è il primo profilo del terzo motivo di ricorso.



Costituisce giurisprudenza costante, esattamente applicata dalla decisione impugnata, che per il generico riferimento alle entrate patrimoniali, contenute nell'art. 1 r.d. 14 aprile 1910 n. 639, lo Stato e gli altri enti pubblici ivi previsti possono avvalersi dello speciale procedimento ingiunzionale, oltre che per le entrate strettamente di diritto pubblico, anche per quelle di diritto privato, purché il credito in base al quale venga emesso l'ordine di pagare la somma dovuta sia certo, liquido ed esigibile (Cass. 16 luglio 1963 n. 1950; Cass. 29 novembre 1963 n. 3065; Cass. 4 luglio 1969 n. 2462).

Nella specie, non essendo contestata la certezza, liquidità ed esigibilità del credito vantato non esiste alcun ostacolo per l'amministrazione regionale a ricorrere alla procedura ingiunzionale speciale, non essendo ravvisabile nell'espressione « entrata patrimoniale » quel limite che il ricorrente pretende ricavare e che sarebbe costituito dal fatto che l'entrata debba « sorgere con una causa propria ed anch'essa autonoma e cioè non debba nascere da un contratto ».

E infatti la qualità del soggetto ingiungente e la certezza, liquidità ed esigibilità del credito che legittima il ricorso a tale procedura a prescindere dalla causa del credito, tanto vero che mentre è stato ritenuto riscuotibile col procedimento ingiunzionale speciale il credito di un comune, proprietario di una strada, per il rimborso dell'imposta di consumo da esso pagata per i lavori stradali commessi ad un appaltatore, nei confronti di quest'ultimo a tanto espressamente impegnatosi nel contratto di appalto e nel relativo disciplinare o atto di sottomissione (Cass. 29 novembre 1963 n. 3065) è sempre stata negata la possibilità di avvalersi di tale mezzo per ottenere il risarcimento di danni per fatto illecito, in cui mancano i requisiti della certezza e della liquidità del credito vantato (Cass. 16 luglio 1963 n. 1950; Cass. 4 luglio 1969 n. 2462) e in cui cioè la prova della sussistenza e dell'ammontare del credito stesso sono completamente al di fuori della sfera di determinazione dell'amministrazione (Cass. 16 marzo 1971 n. 736).

Con il quarto motivo di ricorso si deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 2934 e 2935 cod. civ. oltre che degli artt. 12 e 15 l.reg. 2 agosto 1954 n. 32, nonché contraddittorietà della motivazione per avere la Corte affermato che la prescrizione in ordine al credito richiesto con l'ingiunzione opposta iniziava a decorrere dalla approvazione della contabilità finale, con ciò stesso ponendosi in contrasto con altre affermazioni contenute nella stessa sentenza e cioè con quella che il credito è sorto con certezza nel momento stesso in cui il pagamento fu eseguito e per effetto di esso, nonché con l'altra per cui la pretesa dell'ente aveva ad oggetto un credito liquido ed esigibile per atti anteriori all'ingiunzione, perché « fondata sull'obbligo legale (e convenzionale) dell'appellante di consentire l'integrale recupero della anticipazione, e sul correlativo diritto di recupero dell'amministrazione ».

Va innanzitutto disattesa l'eccezione di contraddittorietà di motivazione in quanto il riferimento al « credito certo liquido ed esigibile per atti e fatti anteriori all'intimazione dell'ingiunzione » da una parte è fatto al fine di stabilire la applicabilità a tale credito della procedura ingiunzionale di cui al citato r.d. n. 639 del 1910 e dall'altra lo stesso non contrasta con il principio successivamente enunciato che pone il momento iniziale della prescrizione alla data dell'approvazione della contabilità finale, avvenuta, pacificamente, molto tempo prima del ricorso all'ingiunzione fiscale.

Né è idoneo a fondare un giudizio di contraddittorietà il richiamo all'affermazione secondo cui il credito è sorto con certezza nel momento stesso in cui il pagamento era stato eseguito e per effetto di esso, dal momento che tale affermazione non va isolatamente considerata, ma va correlata con il successivo periodo per il quale « in relazione però alle modalità legali (convenzionalmente confermate) della relativa riscossione, e in relazione inoltre alla disciplina legale e pattizia dell'appalto di opere pubbliche, il credito in concreto fatto valere, riferito alla parte dell'anticipazione non recuperata, è invece divenuto certo, liquido ed esigibile, dopo la disposta rescissione dell'appalto e in dipendenza di questa, soltanto a seguito e per effetto della successiva formazione della contabilità finale, per cui appunto fu definitivamente stabilita, con la rilevanza giuridica attribuitavi per legge e con efficacia esecutiva, la misura del credito dell'appellante, per corrispettivo delle prestazioni contrattuali eseguite (non escluso dalla rescissione), e la misura del suo residuo debito per restituzione della parte non recuperata dell'anticipazione versatagli ».

Superato il profilo di censura relativo alla contraddittorietà della motivazione va esaminato quello che si riferisce alla dedotta violazione di legge circa il *dies a quo* della prescrizione.

Va cioè individuato, a norma dell'art. 2935 cod. civ. e sulla base della normativa che lo disciplina, il momento in cui il diritto dell'amministrazione regionale al recupero delle anticipazioni effettuate, può essere fatto valere.

L'art. 15 della legge regionale n. 32 del 1954, pacificamente applicabile nella specie e richiamato nel capitolato d'appalto, nel prevedere la facoltà dell'amministrazione dei lavori pubblici di concedere, nel concorso di determinate condizioni, alle imprese appaltatrici una anticipazione fino ad un massimo dei due decimi dell'importo dei lavori appaltati e nello stabilire il recupero di tale anticipazione mediante trattenuta proporzionale sull'importo degli acconti disposti in base allo stato di avanzamento dei lavori, disciplina una particolare forma di finanziamento all'impresa voluta dal legislatore regionale allo scopo di accelerare l'esecuzione delle opere pubbliche agevolando le imprese negli adempimenti contrattuali

senza sottostare a pesanti oneri finanziari, fissando altresì le modalità di recupero di tale anticipazione, collegata al pagamento degli acconti disposti in base agli stati di avanzamento.

Ciò comporta che, una volta concessa l'anticipazione, sorge un obbligo dell'impresa di sottostare al recupero, ma anche un suo diritto di pretendere che tale recupero avvenga proporzionalmente e sulla base degli acconti sugli stati di avanzamento dei lavori, con l'ulteriore conseguenza che, fin quando all'impresa sono dovuti acconti, l'amministrazione regionale non può procedere al recupero diretto della anticipazione, dovendo il suo credito essere realizzato attraverso una compensazione con gli acconti dovuti all'appaltatore.

A differenza quindi delle prestazioni senza termine o di quelle a termine incerto, la prestazione dell'impresa, costituita dall'obbligo di restituire l'anticipazione ricevuta, è sottoposta ad un termine c.d. implicito, nel senso che il termine per l'adempimento esiste e si desume con certezza dalle concrete modalità del rapporto, sebbene non sia indicato espressamente.

In questa ipotesi la prescrizione non può decorrere prima della scadenza del termine, poiché la sua esistenza impedisce al creditore di far valere il suo diritto.

Tale termine scade, nell'ipotesi in esame e sulla base della ricostruzione operata, nel momento in cui si accerti che l'appaltatore non ha più diritto ad ulteriori pagamenti — in acconto o in saldo — per le opere eseguite e questo momento non può essere fissato, come pretende il ricorrente, in quello in cui si è verificata la cessazione del contratto, ma va determinato in quello in cui, con la approvazione della contabilità finale, e previa compensazione fra le opposte ragioni di credito, si accerti la sussistenza di un credito dell'amministrazione appaltante per le anticipazioni non recuperate.

La risoluzione o la rescissione del contratto di appalto se impedisce che il recupero si effettui sugli acconti non più dovuti, non fa venir meno il diritto dell'appaltatore a che il recupero dell'anticipazione avvenga sulla base dei corrispettivi ancora dovuti per le opere eseguite e ciò del resto in piena coerenza con la *ratio* della normativa dianzi richiamata e dettata proprio a tutela dell'appaltatore, mentre si rivela immotivatamente e formalisticamente riduttiva la tesi del ricorrente per cui, essendo previsto il recupero dell'anticipazione sugli acconti non sia possibile un recupero sul residuo corrispettivo ancora dovuto.

Il secondo comma dell'art. 15 l.reg. n. 32 del 1954, nel prevedere il recupero dell'anticipazione sugli acconti, disciplina l'ipotesi di normale svolgimento del contratto di appalto, ove il debito per l'anticipazione ricevuta è estinto in conformità al piano predisposto dall'amministrazione appaltante, ma non esclude, ripetesì, il diritto dell'appaltatore, in ipotesi

di anticipata cessazione del contratto, di pretendere che tale debito venga estinto sulla base dei corrispettivi ancora dovuti e ciò costituisce motivo di impedimento legale all'inizio del decorso della prescrizione dell'azione dell'amministrazione per il recupero autonomo dell'anticipazione non ancora interamente restituita.

La sentenza impugnata che si è attenuta a tali principi non merita quindi le censure prospettate con il quarto motivo di ricorso che va, pertanto, rigettato.

Con il quinto ed il sesto motivo di ricorso da esaminarsi congiuntamente in quanto intimamente connessi si deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 2934, 2935, 2943, 2947 e 2948 cod. civ. per avere la Corte: *a*) affermato che la prescrizione del credito *de quo* avrebbe avuto durata decennale anziché quinquennale (motivo 5); *b*) attribuito efficacia interruttiva nei confronti del ricorrente alla richiesta dell'amministrazione regionale rivolta alla compagnia assicuratrice fidejussore del ricorrente stesso (motivo 6); *c*) attribuito efficacia interruttiva alla domanda riconvenzionale dell'amministrazione proposta il 29 ottobre 1968 nel corso di un giudizio e diretta ad ottenere dal Caffarelli il recupero dell'anticipazione effettuata, malgrado tale domanda fosse stata dichiarata inammissibile con sentenza della Corte d'appello di Palermo passata in giudicato, essendo stato dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione avverso tale sentenza con decisione di questa Corte 19 luglio 1976 n. 2853 e senza tener presente che al momento in cui la domanda era stata proposta la prescrizione si sarebbe già verificata (motivo 6).

Tali motivi sono in parte infondati ed in parte inammissibili per difetto di interesse sopravvenuto in conseguenza della reiezione del quarto motivo di ricorso relativo all'inizio della decorrenza della prescrizione.

Va innanzitutto dichiarato inammissibile il profilo di censura *sub b*): è infatti evidente che, fissato l'inizio della prescrizione in un momento successivo a quello in cui l'atto interruttivo era stato posto in essere è privo di interesse l'accertare se tale richiesta rivolta nei confronti del fidejussore abbia avuto efficacia interruttiva nei confronti dell'attuale ricorrente.

In ordine agli altri profili di censura va esaminato pregiudizialmente per motivi di ordine logico ed atteso il suo carattere risolutivo rispetto a quello *sub a*), (esaminato solo *ad abundantiam* dalla sentenza impugnata), quello *sub c*).

La censura è infondata nella parte in cui lamenta l'erroneità della ritenuta rilevanza interruttiva della richiamata domanda riconvenzionale, anche se va corretta la motivazione della sentenza impugnata ex art. 384 secondo comma cod. proc. civ. per avere la stessa ritenuto che l'inammissibilità di una domanda giudiziale abbia efficacia istantanea al fine della interruzione della prescrizione.

Si deve infatti affermare che ai fini degli effetti e della durata dell'interruzione della prescrizione proposta con domanda giudiziale inammissibile occorre applicare il secondo comma dell'art. 2945 cod. civ. e quindi ritenere che la prescrizione non corre fino al momento in cui passa in giudicato la sentenza che definisce il giudizio, atteso il carattere eccezionale della disposizione di cui al terzo comma dello stesso articolo circa gli effetti solo istantanei della interruzione della prescrizione in caso di estinzione del processo: la domanda inammissibile introduce un valido rapporto processuale e finché tale pronunzia di inammissibilità non è passata in giudicato non c'è alcun motivo per negare gli effetti della interruzione della prescrizione conseguente alla proposizione di domanda giudiziale. (*omissis*)

SEZIONE OTTAVA

## GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 20 marzo 1982, n. 3006 - Pres. Fasano -  
Rel. Romeo - P. M. Amoruso (conf.) - Ric. Coccia (avv. Stato Di Tarsia).

**Reato - Invasione di terreni - Reato normalmente permanente - Struttura unitaria del reato permanente.**

(art. 633, cod. prov.).

*Il reato di invasione di terreni è reato permanente quando si protrae con una ininterrotta attività positiva, che riproduce in ogni suo momento l'ipotesi tipica del reato stesso.*

*Il reato permanente ha una intrinseca struttura unitaria, che ne impedisce la scomposizione in una pluralità di reati (1).*

Con sentenza in data 2 dicembre 1978, il Pretore di Cagnano Varano dichiarava Coccia Giuseppina colpevole del delitto di invasione di terreni (art. 633 cod. pen.) in danno dell'Ente regionale di sviluppo in Puglia e Lucania; con la citata sentenza, la Coccia veniva condannata alla pena di mesi uno di reclusione nonché al risarcimento dei danni verso la parte offesa, costituitasi parte civile. La pena inflitta veniva condonata, ai sensi del d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413.

Il P.M., proponeva appello, deducendo l'illegittimità dell'applicazione dell'indulto disposto con il citato d.P.R., e il Tribunale di Lucera, con la sentenza in epigrafe indicata, riformando la decisione del primo giudice, escludeva che del beneficio in questione potesse fruire l'imputata.

Costei ha ricorso per cassazione, sostenendo che il giudice di appello avrebbe dovuto applicare l'amnistia al reato ascritto.

Va premesso che, così come accertato dai giudici di merito e contestato dall'odierna ricorrente, la « invasione » del fondo, appartenente all'Ente di sviluppo pugliese-lucano, venne commessa nel novembre 1975, ma si protrasse sino a tutto il 2 dicembre 1978, data in cui fu emessa la sentenza di primo grado.

---

(1) La Suprema Corte conferma il suo indirizzo in corretta applicazione della fattispecie astratta per la quale non è elemento essenziale del reato di invasione il perdurare nel tempo della condotta animosa a differenza di quanto ad esempio si ritiene per il reato di sequestro di persona.

La conseguenza, che viene tratta nella non applicabilità dell'amnistia è anch'essa corretta applicazione del carattere unitario del reato permanente.

L'imputata sostiene, in definitiva, che per il delitto di cui all'art. 633 cod. pen., (reato non necessariamente permanente), non può parlarsi di un protrarsi della consumazione, ma del protrarsi di una condotta anti-giuridica « che si riproduce e fa rivivere sempre lo stesso reato », con la conseguenza a parere della difesa della Coccia, che l'amnistia avrebbe efficacia interruttiva della permanenza, analogamente a quanto si verifica per il reato continuato.

Si osserva, anzitutto, che non v'è dubbio come nella specie, secondo quanto accertato dai giudici di merito, l'occupazione del fondo, da parte della ricorrente, si mantenne con una ininterrotta attività individuale dal novembre 1975 al dicembre 1978, mediante la costruzione di fabbricati e l'uso abitativo cui erano stati adibiti quest'ultimi. Per tale ininterrotta attività il reato non può qualificarsi che come permanente, considerato che non si esaurì nel momento in cui si realizzarono i relativi elementi costitutivi, ma si protrasse con un'ininterrotta attività positiva, riprodotte in ogni suo momento l'ipotesi tipica del reato stesso.

La conseguenza, che in ordine alla fattispecie, la ricorrente vuol trarre è inaccettabile. Invero, al contrario di quanto assume la Coccia, questo Supremo Collegio non può che ribadire il proprio indirizzo giurisprudenziale, per cui il reato permanente ha un'intrinseca struttura unitaria, che ne impedisce la scomposizione in una pluralità di reati, essendo unico e identico il bene leso nel corso della durata dell'azione od omissione; sicché il reato in questione è insensibile all'intervento di cause estintive (quali l'amnistia) che operano soltanto se la permanenza sia cessata (cfr. Cass. Pen. 14 dicembre 1979, ric. Persico, in Riv. Pen. 1980, 421).

E poiché si accertò che la permanenza nel reato era ancora presente al 2 dicembre 1978, bene il giudice del merito, negò, a norma dell'art. 10 del d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, l'applicazione dell'amnistia preveduta dal decreto stesso.

TRIBUNALE DI ROMA, Sez. II, 20 ottobre 1981 - Pres. Panzarella - P. M. Del Giudice; appellanti Reali e Palesati (Avv. dello Stato Paolo Di Tarsia).

**Reato - Omissione di atti d'ufficio - Richiesta di informazioni alla P.A. ex art. 213 c.p.c. - Fissazione di termine - Non è previsto - Normatività dei tempi tecnici per la risposta - Insussistenza del reato.**

(c.p. art. 328; c.p.c. art. 213).

*Il potere riconosciuto al Giudice civile di chiedere informazioni alla Pubblica Amministrazione (art. 213 cod. proc. civ.) non si estende a quello di fissazione di un termine entro il quale le stesse devono pervenirgli.*

*Il Giudice, alla pari di un qualsiasi altro utente dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione, deve ottenere la cennata risposta alla sua*

*richiesta di informazioni nei tempi tecnici normali del servizio e solo in difetto potrà porsi un problema di omissione indebita di un atto di ufficio (1).*

(omissis) Contro la sentenza del Pretore di Roma in data del 30 ottobre 1980 con la quale Reali Alfredo veniva condannato a due mesi di reclusione per il reato p.p. dell'art. 328 cod. pen. e la Palesati Enza veniva assolta per insufficienza di prove, in Roma fine marzo e fino al novembre 1979.

#### MOTIVI DELLA DECISIONE

Appellanti come in epigrafe gli imputati chiedono di essere assolti dall'imputazione loro ascritta perché il fatto non sussiste sostenendo che nella specie difetta la materialità del reato loro contestato. La richiesta è fondata. Invero, il potere riconosciuto al Giudice civile di chiedere informazioni alla Pubblica Amministrazione (art. 213 cod. proc. civ.) non si estende a quello di fissazione di un termine entro il quale le stesse devono pervenirgli. Nella specie peraltro il Giudice non fissò alcun termine nello statuire al verbale che fossero richieste informazioni al Ministero degli Affari Esteri, ma fu il Cancelliere ad indicarlo autonomamente. Tanto premesso, si osserva peraltro che il Giudice, alla pari di un qualsiasi altro utente dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione, deve ottenere la cennata risposta alla sua richiesta di informazioni nei tempi tecnici normali del servizio e solo in difetto potrà porsi un problema di omissione indebita di un atto di ufficio. Detti tempi tecnici sono stati nel caso concreto rispettati. Infatti è provato che le due note del Tribunale di Rovereto sono pervenute per due volte ad ufficio incompetente per un errore del protocollo e si ha la certezza dell'arrivo all'ufficio competente solo dalla nota di sollecito alla fine di agosto 1979. È altresì provato che la risposta pervenne il 5 dicembre 1979 e che la situazione dell'ufficio competente era caratterizzata da carenza di personale, in particolare essendo stata assente per oltre due mesi e mezzo durante il periodo che ne occupa la Palesati, unica addetta al reparto assieme al Reali. Non può dirsi dunque, avuto riguardo alla notoria tendenza della macchina burocratica giustamente, ma inutilmente, deprecata dall'opinione pub-

---

(1) La sentenza del Tribunale ha fatto giustizia degli erronei principi affermati dal Pretore con la sentenza impugnata (v. in questa *Rassegna*, 1980, I, p. 874: *Un reato di omissione di atti d'ufficio colposo o addirittura contravvenzionale?*), affermando, correttamente, che non sussistendo un potere del giudice di imporre un termine alla P.A. nella richiesta di informazioni a norma dell'art. 213 c.p.c., il reato di omissione o ritardo non può essere configurato quando le informazioni siano rese oltre il termine arbitrariamente posto purché (attenzione!) sia rispettata la normalità dei tempi propri delle attività dell'Amministrazione stessa.



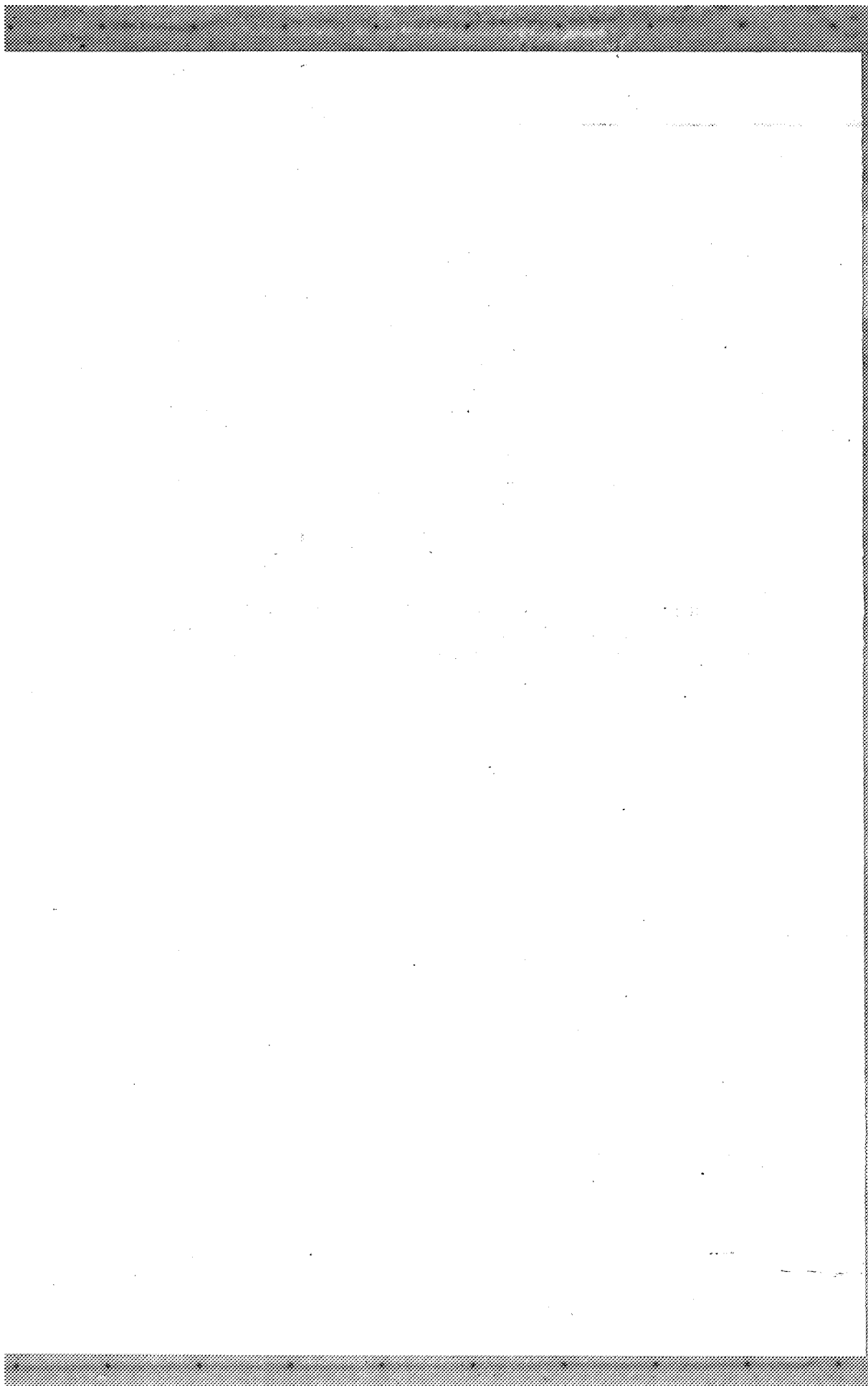
blica, che nella specie sia provata una rilevante tardività nell'operato degli organi competenti, dovendosi negare dignità di prova in tal senso alla presunzione di cognizione tempestiva della richiesta affidata all'opposizione, nella nota di sollecito del Tribunale, dell'annotazione « riassegnare all'ufficio XII », presso il quale operavano gli appellanti. Il verbo « riassegnare » potrebbe sì indicare una reiterazione della precedente assegnazione all'ufficio XII della prima nota del Tribunale, ma anche contenere soltanto l'invito al protocollo di rinnovare la sua attività di assegnazione investendo questa volta l'ufficio competente. Tale assoluta equivocità del presupposto sul quale è fondata la presunzione del Pretore ne evidenzia pertanto l'inattendibilità.

L'insussistenza del fatto materiale solleva questo Giudice dall'indagine, sollecitata dal Reali, sulla titolarità della responsabilità del settore dal quale la risposta al Tribunale di Rovereto doveva essere predisposta.

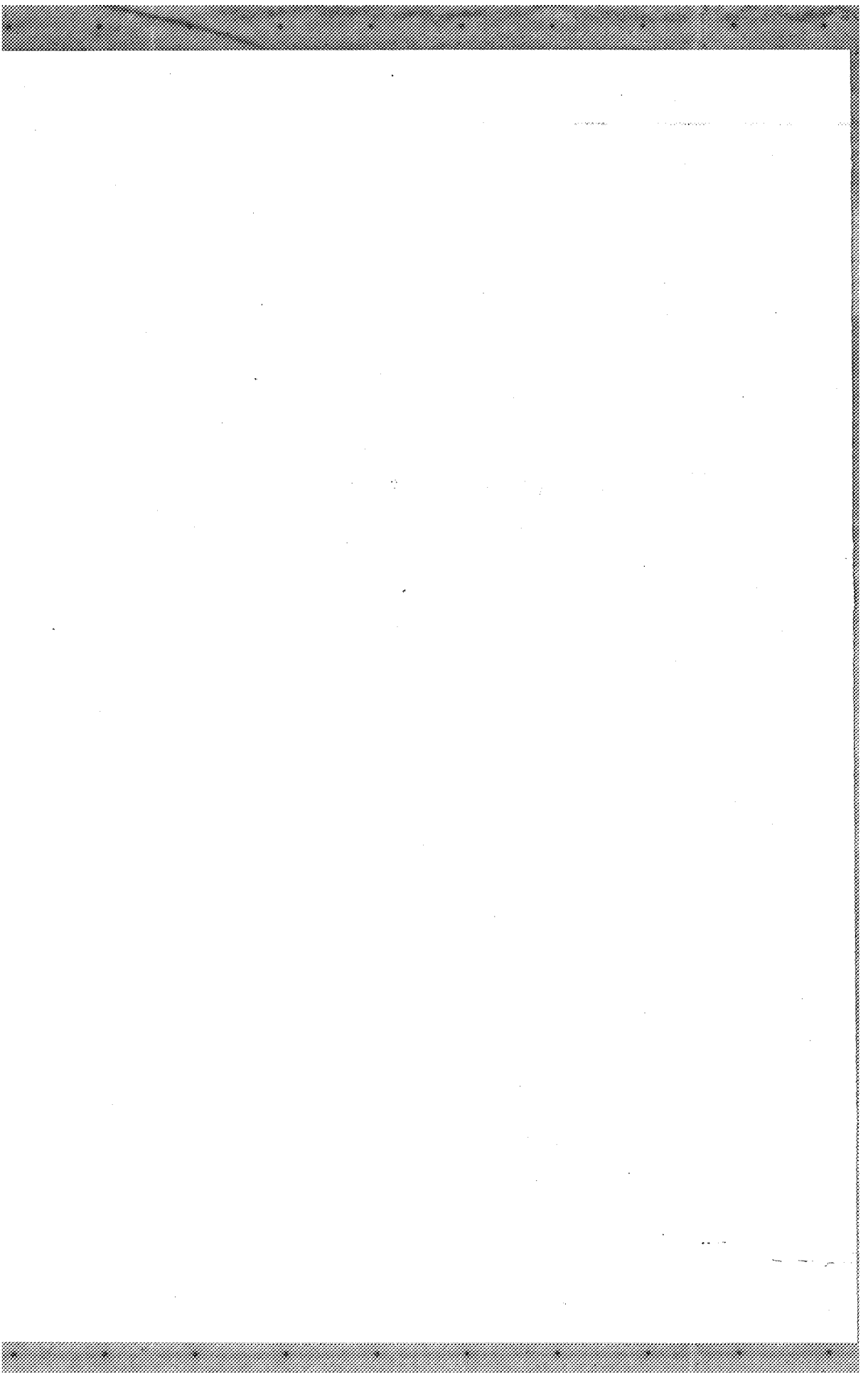
P. Q. M.

Visto l'art. 523 C.P.P.

In riforma della sentenza 30 ottobre 1980 del Pretore di Roma impugnata dal Reali Alfredo e Palesati Enza assolve entrambi dall'imputazione loro ascritta perché il fatto non sussiste. (*omissis*)



**PARTE SECONDA**



# LEGISLAZIONE

---

## I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**codice penale, artt. 222, primo comma, 204, cpv. e 205, cpv. n. 2**, nella parte in cui non subordinano il provvedimento di ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario dell'imputato prosciolto per infermità psichica al previo accertamento da parte del giudice della cognizione e della esecuzione della persistente pericolosità sociale derivante dalla infermità medesima al tempo dell'applicazione della misura.

Sentenza 27 luglio 1982, n. 139, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**legge 27 novembre 1956, n. 1407, art. 5 [sostitutivo dell'art. 52 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 619]**, nella parte in cui non comprende tra le categorie dei superstiti aventi diritto all'indennità di buonuscita, rispettando l'ordine di precedenza indicato dall'art. 12, penultimo ed ultimo comma della legge 15 febbraio 1958, n. 46, i genitori ultrasessantenni o inabili a proficuo lavoro, nullatenenti e a carico dell'iscritto.

Sentenza 8 luglio 1982, n. 125, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199, art. 10, primo comma**, nella parte in cui ai fini dell'esercizio della facoltà di scelta ivi prevista, non equipara ai controinteressati l'ente pubblico, diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica.

Sentenza 29 luglio 1982, n. 148, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, art. 10, ultimo comma**, nella parte in cui, ai fini della preclusione dell'impugnazione contro la decisione di accoglimento del ricorso straordinario, per effetto del mancato esercizio della facoltà di scelta, prevista dal primo comma dello stesso articolo, non equipara ai controinteressati l'ente pubblico, diverso dallo Stato, che ha emanato l'atto impugnato, al quale sia stato notificato il ricorso medesimo.

Sentenza 29 luglio 1982, n. 148, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 12, ultimo comma**, nella parte in cui esclude dal diritto ai compensi per la partecipazione alla decisione dei ricorsi in materia tributaria i componenti delle commissioni tributarie di primo e secondo grado che siano impiegati amministrativi dello Stato con trattamento onnicomprensivo.

Sentenza 14 luglio 1982, n. 130, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lettera f)**, limitatamente alle parole « nel territorio dello Stato ».

Sentenza 27 luglio 1982, n. 142, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.l. 8 luglio 1974, n. 264, art. 7, secondo comma (divenuto terzo con la legge 17 agosto 1974, n. 386 di conversione).**

Sentenza 29 luglio 1982, n. 161, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**legge 30 marzo 1981, n. 119, art. 40, ottavo comma**, nella parte in cui attribuisce al Ministro del tesoro la facoltà di variare con proprio decreto la percentuale o il livello massimo delle disponibilità delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano che le aziende di credito, incaricate del servizio di tesoreria, possono tenere presso di sé.

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 162, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

## II. - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**codice penale, art. 57** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 168, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**codice penale, art. 102** (art. 25 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 140, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**codice penale, art. 206** (artt. 3, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 141, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**codice penale, artt. 222, primo comma, 204 cpv. e 215 cpv. n. 3** (artt. 4, primo e secondo comma, 27, primo e terzo comma, e 32, primo e secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 139, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**codice penale, artt. 697 e 699** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 167, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**codice di procedura penale, art. 88** (artt. 3, primo comma e 27, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 141, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**codice di procedura penale, art. 315-bis** (artt. 3 e 108 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1982, n. 135, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 38** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 166, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**r.d. 31 agosto 1933, n. 1592, art. 52** (artt. 24, 28, 42, 54 e 97 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 164, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**r.d. 16 marzo 1942 n. 267, art. 217, secondo comma** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 145, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 217, secondo comma** (artt. 3, primo comma, e 27, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 146, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**r.d.l. 11 febbraio 1944, n. 31, art. 2** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1982, n. 133, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 8 febbraio 1948, n. 47, artt. 1, 9 e 13** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 168, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 12** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 168, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 119** (artt. 2, 3, primo comma, 51 e 53, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1982, n. 124, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 136, secondo comma** (artt. 32 e 53 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1982, n. 134, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 24 marzo 1958, n. 195, art. 40** (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1982, n. 131, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 83, penultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 luglio 1982, n. 132, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199).

**legge 2 ottobre 1967, n. 895, artt. 2 e 7** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 166, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 2 ottobre 1967, n. 895, artt. 5 e 7** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 167, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 12 febbraio 1968, n. 132, art. 40, ultimo comma** (art. 39, primo e quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 161, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130, art. 33** (art. 39, primo e quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 161, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**legge 11 giugno 1971, n. 426, artt. 1 e 45** (artt. 9, 21 e 41 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 163, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 29 ottobre 1971, n. 889, art. 13, quarto comma** (artt. 25, primo comma, e 102, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 149, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 18, quarto comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1982, n. 121, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, primo comma (nel testo modificato dal d.P.R. 13 aprile 1977, n. 114, art 5)** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 143, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, primo comma (nel testo modificato dal d.P.R. 13 aprile 1977, n. 114, art 5)** (artt. 3, 47 e 53 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 143, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 10, primo comma, lettera d) e terzo comma, e 15, secondo comma n. 3 (nel testo sostituito dagli artt. 5 e 6 della legge 13 aprile 1977, n. 114)** (artt. 3, 32, 38 e 53 della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 151, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 3** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 8 luglio 1982, n. 123, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**legge 18 dicembre 1973, n. 877** (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 152, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.l. 8 luglio 1974, n. 264, art. 7, secondo e sesto comma (convertito in legge 17 agosto 1974, n. 386)** (art. 39, primo e quarto comma, della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 161, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 166, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10, 12 e 14** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 167, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 82** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 159, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 98** (artt. 3, 24, secondo comma, e 25, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 158, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.



**legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 100 e 101** (artt. 24, secondo comma, e 13 della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 160, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**d.P.R. 13 aprile 1977, n. 114, art. 23** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Sentenza 27 luglio 1982, n. 143, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**legge 16 dicembre 1980, n. 858, artt. 1 e 3** (art. 25, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 29 luglio 1982, n. 152, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**legge 30 marzo 1981, n. 119, art. 35** (artt. 117 e 119 della Costituzione, 4, n. 7, 8 n. 1, 9 n. 10, 16 e 78 dello statuto speciale reg. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 162, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 30 marzo 1981, n. 119, art. 40, primo, secondo, quarto, quinto e decimo comma** (artt. 117, 119 e 130 della Costituzione e artt. 1, 19, 20 e 36 statuto reg. siciliano; artt. 1, 3, 4, 6, 7 ss. dello statuto reg. sardo; artt. 5, n. 1, e 66 dello statuto spec. reg. Trentino-Alto Adige).

Sentenza 22 ottobre 1982, n. 162, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**codice civile, art. 894** (artt. 9 e 42 della Costituzione).

Pretore di S. Vito al Tagliamento, ordinanza 5 febbraio 1982, n. 206, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**codice civile, art. 2059** (artt. 2, 24 e 32 della Costituzione).

Tribunale di Salerno, ordinanza 4 dicembre 1981, n. 322/82, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**codice civile, art. 2758, secondo comma (come modificato dalla legge 29 luglio 1975, n. 426)** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 7 gennaio 1982, n. 325, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**codice civile, art. 2948, n. 4** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 25 giugno 1977, n. 193/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**codice di procedura civile, artt. 140, 313, secondo comma, e 660** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Martina Franca, ordinanza 25 gennaio 1982, n. 134, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**codice di procedura civile, art. 152 disp. att.** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 2 gennaio 1982, n. 200, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**codice di procedura civile, art. 608** (artt. 1, 2, 3, secondo comma, 29, 31, 36, 42 e 47 della Costituzione).

Pretore di Finale Ligure, ordinanza 21 novembre 1981, n. 151/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**codice di procedura civile, artt. 623 e 624** (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Gubbio, ordinanza 25 febbraio 1982, n. 269, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**codice di procedura civile, art. 657 e seguenti** (artt. 3 cpv., 41, secondo comma e 42, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 23 gennaio 1982, n. 177, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**codice di procedura civile, artt. 796, 797 e 801** (artt. 2 e 30, primo e secondo comma, e 42, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 1 dicembre 1981, n. 174/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**codice di procedura civile, artt. 796, 797 e 801** (artt. 2 e 30, primo e secondo comma e 3, primo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 24 novembre 1981, n. 173/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**codice penale, art. 2, quinto comma** (art. 77 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 17 febbraio 1982, n. 212, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**codice penale, art. 37** (art. 27, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Ciriè, ordinanza 5 novembre 1981, n. 153/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**codice penale, art. 57** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Monza, ordinanza 28 gennaio 1982, n. 154, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

Tribunale di Roma, ordinanza 17 marzo 1981, n. 202/82, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale di Roma, ordinanza 20 gennaio 1982, n. 203, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale di Roma, ordinanza 13 gennaio 1982, n. 227, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

Tribunale di Roma, ordinanza 12 gennaio 1982, n. 204, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 205, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 10 febbraio 1982, n. 225, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 13 gennaio 1982, n. 226, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 20 febbraio 1982, n. 291, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Roma, ordinanza 9 febbraio 1982, n. 292, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Roma, ordinanza 27 febbraio 1982, n. 293, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Roma, ordinanza 17 febbraio 1982, n. 294, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Tribunale di Monza, ordinanza 12 gennaio 1982, n. 307, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

Tribunale di Roma, ordinanza 16 gennaio 1982, n. 355, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

Tribunale di Roma, ordinanza 24 marzo 1982, n. 348, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 23 marzo 1982, n. 349, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 23 marzo 1982, n. 350, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 10 marzo 1982, n. 351, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 27 marzo 1982, n. 352, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 24 marzo 1982, n. 353, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**codice penale, art. 157** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Desio, ordinanza 5 novembre 1981, n. 137/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**codice penale, art. 159** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Bolzano, ordinanza 9 aprile 1981, n. 171/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**codice penale, art. 164, ultimo comma (come modificato dall'art. 12 della legge 7 giugno 1974, n. 220)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 6 dicembre 1979, n. 310/82, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

**codice penale, art. 204 (in relazione all'art. 222)** (artt. 3, 24, 27 e 32 della Costituzione).

Giudice istruttore presso Tribunale di Velletri, ordinanza 15 febbraio 1982, n. 311, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**codice penale, artt. 204 e 222** (artt. 3, 24, 27 e 32 della Costituzione).

Tribunale di Velletri, ordinanza 27 marzo 1982, n. 361, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**codice penale, artt. 204, secondo comma, 215 e 222** (art. 3, primo comma, e 32 della Costituzione).

Giudice istruttore presso il Tribunale di Grosseto, ordinanza 21 dicembre 1981, n. 287/82, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

**codice penale, artt. 204, secondo comma, e 222, primo comma** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Giudice istruttore presso Tribunale di Torino, ordinanza 24 febbraio 1982, n. 366, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**codice penale, artt. 215 e 222** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Giudice istruttore Tribunale di Bolzano, ordinanza 7 gennaio 1982, n. 117, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**codice penale, art. 222** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Tribunale di Brindisi, ordinanza 6 aprile 1982, n. 384, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**codice penale, art. 376** (artt. 3 e 24, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'assise di Torino, ordinanza 3 maggio 1982, n. 438, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**codice penale, art. 688** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Cesena, ordinanza 28 gennaio 1980, n. 172/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**codice di procedura penale, art. 64, n. 3** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Lagonegro, ordinanza 14 aprile 1982, n. 408, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**codice di procedura penale, art. 236, cpv.** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 31 marzo 1982, n. 323, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**codice di procedura penale, artt. 378 e 384** (art. 3 della Costituzione).

Giudice istruttore presso Tribunale di Trapani, ordinanza 22 dicembre 1981, n. 132/82, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

**codice di procedura penale, art. 387** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 21 maggio 1981, n. 165/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**codice di procedura penale, art. 466** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 2 febbraio 1982, n. 167, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**codice penale militare di pace, art. 186, ultimo comma, ultima ipotesi** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Torino, ordinanza 11 dicembre 1981, n. 119/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**codice penale militare di pace, artt. 186, ultimo comma, e 189, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 25 novembre 1981, n. 162/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**codice penale militare di pace, art. 189, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 11 novembre 1981, n. 160/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 3 dicembre 1981, n. 161/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 18 settembre 1981, n. 219/82, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 18 novembre 1981, n. 255/82, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

Tribunale militare di Padova, ordinanza 25 novembre 1981, n. 256/82, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

**codice penale militare di pace, art. 189, primo comma, prima ipotesi** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Torino, ordinanza 15 ottobre 1980, n. 380/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 2 e 4** (artt. 3, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Viterbo, ordinanza 13 febbraio 1982, n. 223, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 4** (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Gubbio, ordinanza 25 febbraio 1982, n. 269, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**r.d. 26 giugno 1924, n. 1054, artt. 29, n. 1 e 39** (artt. 3, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Viterbo, ordinanza 13 febbraio 1982, n. 223, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**r.d.l. 22 dicembre 1927, n. 2448, art. 1, primo comma** (artt. 3, 25, 70 e 76 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Sorrento, ordinanza 15 febbraio 1982, n. 419, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, art. 10 (modificato dalla legge 24 luglio 1957, n. 633)** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Brescia, ordinanza 14 dicembre 1981, n. 148/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

Pretore di Brescia, ordinanza 15 dicembre 1981, n. 149/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 38** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Macerata, ordinanza 22 gennaio 1982, n. 260, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Macerata, ordinanza 5 febbraio 1982, n. 261, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 22 febbraio 1934, n. 370, artt. 3 e 5** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 1 dicembre 1981, n. 176/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 26 aprile 1934, n. 653, artt. 12, primo comma, e 13** (artt. 3, primo comma, e 37, primo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione - sezione lavoro - ordinanza 28 ottobre 1981, n. 102/82, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**r.d. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 9, cpv.** (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Catanzaro, ordinanza 12 marzo 1982, n. 283, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, tabella all. A (successive modificazioni)** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 24 giugno 1981, n. 188/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, allegate tabelle A e B e successive modifiche** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 13 luglio 1981, n. 187/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 3 giugno 1940, n. 1078, artt. 5 e 7** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Civitavecchia, ordinanza 22 gennaio 1982, n. 207, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 43** (artt. 13 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Rimini, ordinanza 3 marzo 1982, n. 286, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 101** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Messina, ordinanza 22 febbraio 1982, n. 359, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**d.lu.C.p.S. 4 aprile 1947, n. 207, art. 9, quarto comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 9 febbraio 1982, n. 264, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.lu. 5 febbraio 1948, n. 61, art. 1** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 9 febbraio 1982, n. 264, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 8 febbraio 1948, n. 47, artt. 1, 9 e 13** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Monza, ordinanza 28 gennaio 1982, n. 154, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

Tribunale di Roma, ordinanza 17 marzo 1981, n. 202/82, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale di Roma, ordinanza 20 gennaio 1982, n. 203, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale di Roma, ordinanza 13 gennaio 1982, n. 227, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

Tribunale di Roma, ordinanza 12 gennaio 1982, n. 204, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 205, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 10 febbraio 1982, n. 225, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 13 gennaio 1982, n. 226, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Tribunale di Roma, ordinanza 20 febbraio 1982, n. 291, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Roma, ordinanza 9 febbraio 1982, n. 292, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Roma, ordinanza 27 febbraio 1982, n. 293, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Roma, ordinanza 17 febbraio 1982, n. 294, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Tribunale di Monza, ordinanza 12 gennaio 1982, n. 307, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

Tribunale di Monza, ordinanza 17 febbraio 1982, n. 308, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

Tribunale di Monza, ordinanza 23 febbraio 1982, n. 309, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

Tribunale di Roma, ordinanza 16 gennaio 1982, n. 355, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

Tribunale di Roma, ordinanza 24 marzo 1982, n. 348, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 23 marzo 1982, n. 349, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 23 marzo 1982, n. 350, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 10 marzo 1982, n. 351, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 27 marzo 1982, n. 352, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Tribunale di Roma, ordinanza 24 marzo 1982, n. 353, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 8 febbraio 1948, n. 47, art. 13** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 16 marzo 1982, n. 342, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 2 marzo 1949, n. 143, art. 18** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Padova, ordinanza 22 gennaio 1982, n. 258, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 11 aprile 1950, n. 130, art. 4, ultimo comma** (artt. 3, 36 e 37 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione quarta, ordinanza 23 giugno 1981, n. 169/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 8** [modificato dall'art. 2-quinquies d.l. 19 giugno 1974, convertito con modif. nella legge 12 agosto 1974, n. 351] (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 297, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 11** (art. 44 della Costituzione).

Tribunale di Brindisi, ordinanza 4 novembre 1981, n. 130/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 35** (artt. 3/I, 24/I, e 113/I della Costituzione).

Pretore di Domodossola, ordinanza 16 gennaio 1982, n. 277, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**legge 8 gennaio 1952, n. 6, art. 2** (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 10 aprile 1981, n. 217/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.



**legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 15** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sanremo, ordinanza 2 febbraio 1982, n. 118, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

Pretore di Cagliari, ordinanza 10 marzo 1982, n. 437, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 25 luglio 1952, n. 991, art. 8, seconda parte** (artt. 3 e 44, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Cosenza, ordinanza 12 giugno 1981, n. 133/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**legge reg. Sicilia 28 aprile 1954, n. 11, art. 9** (artt. 3 della Costituzione e 36 dello statuto speciale regione Sicilia).

Commissione tributaria di secondo grado di Catania, ordinanze (sette) 28 maggio 1981, nn. da 109 a 115/82, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**legge 19 marzo 1955, n. 160, art. 10** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 18 novembre 1981, n. 257/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 31 luglio 1956, n. 991, art. 1** (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 10 aprile 1981, n. 217/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modificato dall'art. 5 legge 5 maggio 1976, n. 313]** (artt. 3 e 27, primo e terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Rieti, ordinanza 25 marzo 1981, n. 195/82, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 17 dicembre 1981, n. 157/82 *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lett. a)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Mantova, ordinanza 17 dicembre 1981, n. 104/82, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

Tribunale di Isernia, ordinanza 3 dicembre 1981, n. 150/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

Pretore di Siena, ordinanza 25 febbraio 1982, n. 245, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

Pretore di Pisa, ordinanza 9 marzo 1982, n. 295, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lettera a)** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 5 marzo 1981, n. 135/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Isernia, ordinanza 3 dicembre 1981, n. 150/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

Tribunale di Macerata, ordinanza 3 febbraio 1982, n. 152, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma** (artt. 3 e 38, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Fermo, ordinanza 19 marzo 1982, n. 381, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'Appello di Lecce, ordinanza 13 gennaio 1982, n. 147, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

Tribunale di Modena, ordinanza 10 giugno 1981, n. 259/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76** (artt. 3, 11 e 41 della Costituzione).

Tribunale di Modena, ordinanza 10 giugno 1981, n. 259/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76** (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Corte d'Appello di Lecce, ordinanza 5 marzo 1982, n. 270, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Corte d'Appello di Lecce, ordinanza 21 gennaio 1982, n. 191, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

Tribunale di Pinerolo, ordinanza 17 febbraio 1982, n. 334, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 settembre 1981, n. 186/82, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3 e relativa tab. all. 4 n. 38 [modificato dal d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482]** (artt. 3, 32, primo comma, e 38, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 17 maggio 1982, n. 470, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 4, terzo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 16 ottobre 1981, n. 120/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 77** (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 10 febbraio 1982, n. 211, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 83 e 137** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 16 dicembre 1981, n. 185/82, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 112, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 22 marzo 1982, n. 358, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 131 e 139** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Desio, ordinanza 5 novembre 1981, n. 137/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 134 [correlato all'allegato 4, n. 44, modificato con d.P.R. 9 giugno 1975, n. 482]** (artt. 3, 24, primo comma e 38, secondo comma, della Costituzione)

Pretore di Vercelli, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 216, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, combinato disposto art. 134, primo comma, e tabella allegato n. 4** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 10 marzo 1982, n. 317, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Pretore di Padova, ordinanza 10 marzo 1982, n. 318, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 21 luglio 1965, n. 903, art. 21, primo comma** (artt. 3, 30, 31 e 38 della Costituzione).

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 17 marzo 1982, n. 388, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 4 agosto 1965, n. 1103, art. 12** (artt. 3 e 18 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 14 gennaio 1982, n. 326, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 19** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Calabria, ordinanza 16 marzo 1982, n. 333, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 2 ottobre 1967, n. 895, artt. 2 e 7 [sostituiti dalla legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14] (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale di Bologna, ordinanza 27 marzo 1981, n. 140/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

Tribunale di Macerata, ordinanza 22 gennaio 1982, n. 260, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Macerata, ordinanza 5 febbraio 1982, n. 261, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 2 ottobre 1967, n. 895, art. 7 [sostituito dall'art. 14 legge 14 ottobre 1974, n. 497] (art. 3 della Costituzione).**

Tribunale di Ascoli Piceno, ordinanza 8 marzo 1982, n. 271, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 1° marzo 1968, n. 151, art. 2 (artt. 3, primo comma, e 36 della Costituzione).**

Pretore di Arezzo, ordinanza 9 febbraio 1982, n. 303, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma, lett. b) (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).**

Pretore di Venezia, ordinanza 1° aprile 1982, n. 364, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 5 (artt. 3, 4, 35 e 38 della Costituzione).**

Pretore di S. Vito al Tagliamento, ordinanza 19 febbraio 1982, n. 274, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, artt. 10 e 11 (artt. 3 e 41 della Costituzione).**

Pretore di Salò, ordinanza 12 gennaio 1982, n. 107, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 5 (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).**

Pretore di Milano, ordinanza 13 luglio 1981, n. 187/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

Pretore di Milano, ordinanza 24 giugno 1981, n. 188/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**d.l. 30 agosto 1968, n. 910, art. 18, nono comma [convertito in legge 25 ottobre 1968, n. 1089] (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Campobasso, ordinanza 22 ottobre 1979, n. 390/82, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 14, sesto comma (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).**

Pretore di Milano, ordinanza 13 luglio 1981, n. 187/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

Pretore di Milano, ordinanza 24 giugno 1981, n. 188/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Isernia, ordinanza 3 dicembre 1981, n. 150/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

Pretore di Siena, ordinanza 25 febbraio 1982, n. 245, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 5 marzo 1981, n. 135/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 25** (artt. 3, 35 e 38 della Costituzione).

Pretore di Camerino, ordinanza 8 febbraio 1982, n. 179, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 28** (artt. 3, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Viterbo, ordinanza 13 febbraio 1982, n. 223, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 24 maggio 1970, n. 336, artt. 3 e 4** (artt. 2, 3 e 52 della Costituzione).

Tribunale di Parma, ordinanza 3 marzo 1982, n. 328, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 28 [convertito in legge 18 dicembre 1970, n. 1034]** (artt. 3 e 23 della Costituzione).

Pretore di Ventimiglia, ordinanza 26 aprile 1982, n. 383, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 28 ottobre 1970, n. 775, art. 16-ter [connesso con l'art. 47 del d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748]** (artt. 3, 36, 103 e 104 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 3 giugno 1981, n. 221/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 5, primo comma** (artt. 3, 24 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 26 gennaio 1982, n. 376, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 7** (artt. 10 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 25 settembre 1981, n. 146/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Alessandria, ordinanza 12 dicembre 1981, n. 178/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10, n. 11** (art. 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Udine, ordinanza 3 novembre 1981, n. 266/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 22 ottobre 1971, n. 865, art. 51** (artt. 3, 42 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 22 gennaio 1981, n. 249/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, ordinanza 22 gennaio 1981, n. 306/82, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 7, 19 e 21** (artt. 3, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Viterbo, ordinanza 13 febbraio 1982, n. 223, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 30 dicembre 1971, n. 1204, artt. 4 e 10** (artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 12 febbraio 1982, n. 247, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, art. 12, primo e terzo comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 24 novembre 1981, n. 189/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

Corte d'appello di Trento, ordinanza 26 gennaio 1982, n. 272, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, art. 12, primo comma, primo periodo, e terzo comma** (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 17 novembre 1981, n. 139/82, *G.U.* 4 agosto 1982, n. 213.

Corte d'appello di Trento, ordinanza 9 febbraio 1982, n. 230, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge provinciale di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, art. 12, primo comma, primo periodo, terzo comma, e art. 24, primo comma, primo e secondo periodo** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 16 febbraio 1982, n. 229, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, art. 13, primo comma, secondo periodo [così come modif. dall'art. 7 legge prov. 22 maggio 1978, n. 23]** (artt. 3 e 42, terzo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 16 marzo 1982, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, artt. 50, quarto comma, e 58** (artt. 3 e 112 della Costituzione).

Tribunale di Sassari, ordinanza 20 gennaio 1982, n. 263, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

Tribunale di Sassari, ordinanza 20 aprile 1982, n. 430, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 62** (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Firenze, ordinanza 7 novembre 1981, n. 248/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, artt. 4 e 47 tabella all. A** (artt. 10 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 25 settembre 1981, n. 146/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 635, art. 17, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Modena, ordinanza 9 aprile 1981, n. 218/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 17** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Piacenza, ordinanza 30 ottobre 1981, n. 156/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 17, secondo comma, prima parte** (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Monza, ordinanza 3 novembre 1981, n. 340/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 22, primo comma, e 38, terzo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ferrara, ordinanza 6 aprile 1981, n. 345/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44, primo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 16 maggio 1978, n. 166/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, art. 13, terzo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Modena, ordinanza 19 giugno 1981, n. 240/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 1** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 16 febbraio 1979, n. 208/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ferrara, ordinanza 15 giugno 1981, n. 327/82, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14** (artt. 42, secondo e terzo comma, e 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 16 febbraio 1979, n. 208/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge prov. Trento 30 dicembre 1972, n. 31, art. 28, primo e quinto comma [come modif. dalla legge prov. Trento 23 ottobre 1974, n. 33]** (artt. 3 e 42, terzo comma della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 16 febbraio 1982, n. 252, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge provinciale di Trento 30 dicembre 1972, n. 31, art. 28, primo, quinto e ottavo comma [modificata dalla legge provinciale 29 ottobre 1974, n. 33]** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 15 dicembre 1981, n. 128/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge prov. di Trento 30 dicembre 1972, n. 31, art. 28, primo e quinto comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 16 febbraio 1982, n. 235, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 332** (artt. 3 e 27, secondo comma, e 13, ultimo cpv., della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 10 luglio 1981, n. 231/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 6, 28, 48 e 93** (artt. 3, 28 e 113 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 18 novembre 1981, n. 233/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 4, 10 e 15** (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 8 maggio 1981, n. 209/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 5 e 10** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Biella, ordinanza 29 settembre 1981, n. 122/82, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lett. d)** (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 7 novembre 1981, n. 337/82, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.



**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lett. d) [come modificato dalla legge 11 aprile 1977, n. 111, art. 5] (artt. 6 e 32, primo comma, della Costituzione).**

Commissione tributaria di primo grado di Bolzano, ordinanza 22 dicembre 1981, n. 496/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e) e 46, secondo comma (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).**

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 10 dicembre 1981, n. 302/82, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 13, secondo comma (artt. 3, 24 e 53 della Costituzione).**

Commissione tributaria di primo grado di Firenze, ordinanza 15 ottobre 1981, n. 347/82, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 51, ultimo comma, e 58 (artt. 3 e 53 della Costituzione).**

Commissione tributaria di primo grado di Biella, ordinanza 21 settembre 1981, n. 123/82, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 68 (artt. 3 e 53 della Costituzione).**

Commissione tributaria di secondo grado di Belluno, ordinanza 12 novembre 1981, n. 180/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

Commissione tributaria di secondo grado di Belluno, ordinanza 12 novembre 1981, n. 181/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

Commissione tributaria di secondo grado di Belluno, ordinanza 12 novembre 1981, n. 182/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 74, secondo comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).**

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 22 ottobre 1981, n. 197/82, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 46 (art. 76 della Costituzione).**

Commissione tributaria di secondo grado di Alessandria, ordinanza 12 dicembre 1981, n. 178/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. dal 46 al 57 (art. 76 della Costituzione).**

Commissione tributaria di primo grado di Udine, ordinanza 3 novembre 1981, n. 266/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 47 e 55 (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).**

Commissione tributaria di primo grado di Imperia, ordinanza 11 novembre 1981, n. 267/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 56 (art. 24 della Costituzione).**

Tribunale di Mantova, ordinanza 5 febbraio 1982, n. 301, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 56, sesto comma** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Gorizia, ordinanza 21 dicembre 1981, n. 312/82, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 34** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Modena, ordinanza 13 ottobre 1981, n. 239/82, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 42** (artt. 10 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 25 settembre 1981, n. 146/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 7, 8, 92 e 98** (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Milano, ordinanza 14 maggio 1980, n. 141/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 54, secondo comma** (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Pergine Valsugana, ordinanza 9 gennaio 1982, n. 121, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 18 dicembre 1973, n. 877** (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Treviglio, ordinanza 4 novembre 1981, n. 279/82, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

Pretore di Treviglio, ordinanza 4 novembre 1981, n. 280/82, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

Pretore di Pistoia, ordinanza 30 luglio 1981, n. 315/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 30 luglio 1981, n. 316/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 28 ottobre 1981, n. 335/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 19 ottobre 1981, n. 336/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 21 ottobre 1981, n. 357/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Pretore di Pistoia, ordinanza 9 novembre 1981, n. 396/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 18 dicembre 1973, n. 877, art. 1, primo comma** (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Piacenza, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 136, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, art. 13, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 19 gennaio 1982, n. 184, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, ar. 169** (art. 76 della Costituzione).

Corte dei Conti, sezione quarta, ordinanza 25 marzo 1980, n. 232/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 14 giugno 1974, n. 270** (art. 42 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 15 dicembre 1981, n. 300/82, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**d.l. 8 luglio 1974, n. 264, art. 4, primo comma [convertito in legge 17 agosto 1974, n. 386]** (artt. 3 e 23 della Costituzione).

Pretore di Ventimiglia, ordinanza 26 aprile 1982, n. 383, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Emilia, ordinanza 19 febbraio 1982, n. 228, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Corte d'appello de L'Aquila, ordinanza 10 febbraio 1982, n. 254, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Udine, ordinanza 17 marzo 1982, n. 290, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

Tribunale di Roma, ordinanza 25 febbraio 1982, n. 288, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Tribunale di Mantova, ordinanza 25 febbraio 1982, n. 289, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**legge reg. Veneto 17 aprile 1975, n. 36, artt. 1, 5, ultimo comma, 16 e 18** (artt. 42 e 117 della Costituzione)

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 5 luglio 1978, n. 251/82, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, terzo comma** (art. 25, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Orvieto, ordinanza 11 febbraio 1982, n. 190, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale di Udine, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 220, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale di Teramo, ordinanza 18 febbraio 1982, n. 242, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

Tribunale di Udine, ordinanza 15 gennaio 1982, n. 253, *G.U.* 1 settembre 1982, n. 241.

Tribunale di Udine, ordinanza 31 marzo 1982, n. 314, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Tribunale di Vigevano, ordinanza 29 ottobre 1981, n. 391/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Tribunale di Vigevano, ordinanza 12 novembre 1981, n. 392/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Tribunale di Udine, ordinanza 14 maggio 1982, n. 458, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Tribunale di Udine, ordinanza 30 aprile 1982, n. 459, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Tribunale di Udine, ordinanza 14 maggio 1982, n. 497, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Tribunale di Udine, ordinanza 14 maggio 1982, n. 498, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Tribunale di Udine, ordinanza 25 maggio 1982, n. 525, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, terzo comma** (artt. 3, 25, secondo comma, e 101 della Costituzione).

Tribunale di Monza, ordinanza 14 aprile 1982, n. 393, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, terzo comma** (artt. 25, secondo comma, e 101 della Costituzione).

Tribunale di Udine, ordinanza 15 gennaio 1982, n. 210, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 5, quarto e sesto comma** (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 10 febbraio 1982, n. 168, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 20 maggio 1975, n. 164, art. 3** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 16 ottobre 1981, n. 98/82, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**legge 3 giugno 1975, n. 160, artt. 9 e 10** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 3 giugno 1981, n. 213/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 27, terzo comma** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 13 luglio 1981, n. 187/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

Pretore di Milano, ordinanza 24 giugno 1981, n. 188/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 54** (art. 27 della Costituzione).

Sezione di sorveglianza presso la Corte d'appello di Firenze, ordinanza 28 ottobre 1981, n. 246/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge reg. Lazio 2 dicembre 1975, n. 79, art. 1** (art. 117 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 6 luglio 1981, n. 126/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 2 dicembre 1975, n. 576, art. 19** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanza 14 agosto 1981, n. 175/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanza 15 aprile 1981, n. 214/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanza 14 agosto 1981, n. 215/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 22 dicembre 1975, n. 685, art. 71, primo e quarto comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Sassari, ordinanza 30 marzo 1982, n. 341, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

Tribunale di Sassari, ordinanza 8 aprile 1982, n. 429, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 97, 99, 100, 101 e 102** (artt. 3, 32, 101 e 102 della Costituzione).

Pretore di Lecce, ordinanza 22 gennaio 1982, n. 159, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Montefiascone, ordinanza 11 marzo 1982, n. 421, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 10 maggio 1976, n. 319, artt. 6, primo comma, lettera a), 9, terzo comma, e 15, sesto e settimo comma** (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 2 febbraio 1982, n. 167, *G.U.* 25 agosto 1982, n. 234.

**d.P.R. 24 dicembre 1976, n. 937, art. 9, secondo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 373, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**d.P.R. 4 luglio 1977, n. 1184, art. 1, secondo comma** (art. 76 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 12 giugno 1981, n. 158/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**d.P.R. 22 luglio 1977, n. 422, art. 5** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 19 novembre 1980, n. 222/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 9 dicembre 1977, n. 903, art. 4, primo comma** (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 7 ottobre 1981, n. 138/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 9 dicembre 1977, n. 903, artt. 6 e 8** (artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 12 febbraio 1982, n. 247, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8, primo comma** (artt. 42, secondo e terzo comma, e 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 16 febbraio 1979, n. 208/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 16 dicembre 1977, n. 904, art. 8, terzo comma** (artt. 3, 8, 19 e 20 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Vercelli, ordinanza 17 febbraio 1982, n. 304, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

Commissione tributaria di primo grado di Vercelli, ordinanza 17 febbraio 1982, n. 305, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**d.l. 23 dicembre 1977, n. 942 [con i commi aggiunti della legge di conversione 27 febbraio 1978, n. 41]** (artt. 3, primo comma, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 3 marzo 1982, n. 278, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, art. 1 [convertito in legge 27 febbraio 1978, n. 41]** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 11 gennaio 1982, n. 108, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**legge 27 febbraio 1978, n. 41** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 3 giugno 1981, n. 213/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 28 febbraio 1978, n. 41, art. 7** (artt. 3 e 44, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Cosenza, ordinanza 12 giugno 1981, n. 133/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218** (artt. 10 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 25 settembre 1981, n. 146/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, primo e secondo comma** (artt. 3, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Salerno, ordinanza 22 gennaio 1982, n. 319, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Tribunale di Salerno, ordinanza 20 gennaio 1982, n. 321, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Tribunale di Salerno, ordinanza 20 gennaio 1982, n. 379, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Tribunale di Salerno, ordinanza 20 gennaio 1982, n. 320, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, primo e secondo comma** (artt. 42 e 136 della Costituzione).

Tribunale di Larino, ordinanza 30 marzo 1982, n. 298, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

**legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, secondo comma** (artt. 42, secondo comma, e 44, primo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Napoli, ordinanza 24 marzo 1982, n. 409, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, secondo e terzo comma** (artt. 3, 4, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Brindisi, ordinanza 2 dicembre 1981, n. 129/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 12, secondo comma** (artt. 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Urbino, ordinanza 25 gennaio 1982, n. 131, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 1 e 65** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 23 gennaio 1982, n. 177, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 3** (artt. 3, secondo comma, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Ciriè, ordinanza 2 febbraio 1982, n. 243, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 65** (artt. 2, 41, 42 e 47 della Costituzione).

Pretore di Ciriè, ordinanza 29 gennaio 1982, n. 244, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 65** (artt. 2, 3, 41, 42 e 47 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 23 gennaio 1982, n. 177, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 4** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 27 novembre 1981, n. 155/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 6** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Rodi Garganico, ordinanza 21 dicembre 1981, n. 116/82, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 13, quinto comma, lett. b)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 16 marzo 1982, n. 313, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 16** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 30 marzo 1982, n. 331, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 16** (artt. 3, 24, primo comma, e 113, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 18 gennaio 1982, n. 124, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 16, primo comma** (artt. 3 e 24, primo comma, della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 25 gennaio 1982, n. 163, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 16, secondo comma** (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 21 ottobre 1981, n. 238/82, *G.U.* 8 settembre 1982, n. 248.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 27 e 67** (artt. 3, 35 e 41 della Costituzione).

Pretore di Montefiascone, ordinanza 16 ottobre 1981, n. 100/82, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 27, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Forlì, ordinanza 7 gennaio 1982, n. 127, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 58 e 65, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 16 novembre 1981, n. 234/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Pretore di Napoli, ordinanza 17 marzo 1982, n. 282, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 58, 59, n. 2, e 65** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 16 luglio 1981, n. 237/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 21 luglio 1979, n. 285/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**legge 3 agosto 1978, n. 405, art. 12** (art. 3 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 24 giugno 1981, n. 164/82, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**legge 21 dicembre 1978, n. 843, art. 16** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione)

Tribunale di Torino, ordinanza 3 giugno 1981, n. 213/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.



**legge 21 dicembre 1978, n. 843, artt. 16 e 18** (artt. 3, primo comma, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 3 marzo 1982, n. 278, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 21 dicembre 1978, n. 843, art. 20** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sanremo, ordinanza 2 febbraio 1982, n. 118, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

Pretore di Cagliari, ordinanza 10 marzo 1982, n. 437, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 21 dicembre 1978, n. 843, art. 30** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Chiavari, ordinanza 13 maggio 1982, n. 439, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**d.P.R. 29 gennaio 1979, n. 24, artt. 1, punto 37, e 3, quarto comma** (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado dell'Aquila, ordinanza 27 ottobre 1980, n. 276/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.l. 30 gennaio 1979, n. 26, art. 4 [convertito in legge 3 aprile 1979, n. 95]** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 8 marzo 1982, n. 339, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**legge 2 aprile 1979, n. 97, art. 15** (artt. 3, 36, primo comma e 53, primo comma, della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 9 dicembre 1981, n. 106/82, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**legge reg. Lazio 28 settembre 1979, n. 79, art. 4** (artt. 117 e 119 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 15 dicembre 1981, n. 250/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 23 novembre 1979, n. 595** (artt. 3, 4, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Brindisi, ordinanza 2 dicembre 1981, n. 129/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 23 novembre 1979, n. 595** (artt. 42 e 136 della Costituzione).

Tribunale di Larino, ordinanza 30 marzo 1982, n. 298, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

**d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 14 [modificato con legge 29 febbraio 1980, n. 33]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Cagliari, ordinanza 10 marzo 1982, n. 437, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 29 febbraio 1980, n. 33, art. 14** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sanremo, ordinanza 2 febbraio 1982, n. 118, *G.U.* 7 luglio 1982, n. 185.

**legge 20 marzo 1980, n. 75, art. 6, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 8 gennaio 1982, n. 194, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 58** (artt. 3, 51, 76 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, ordinanza 3 dicembre 1981, n. 296/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 29 luglio 1980, n. 385, art. 1** (artt. 24, 42 e 136 della Costituzione).

Corte d'appello di Milano, ordinanza 3 novembre 1981, n. 145/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**legge 29 luglio 1980, n. 385, art. 1, primo, secondo e quarto comma** (art. 42, terzo comma, e 136, primo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Firenze, ordinanza 30 ottobre 1981, n. 198/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

Corte d'appello di Firenze, ordinanza 15 gennaio 1982, n. 199, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge prov. di Bolzano 1° agosto 1980, n. 29, art. 30, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bolzano, ordinanza 12 febbraio 1982, n. 281, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**legge 8 agosto 1980, n. 441, art. 10-bis, secondo comma** (artt. 101, 102, 103, 104, 3, 25 e 97 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione prima giurisdizionale, ordinanza 1° dicembre 1981, n. 467/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 16 dicembre 1980, n. 858, art. 1** (art. 70 della Costituzione).

Pretore di Piacenza, ordinanza 27 gennaio 1982, n. 136, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 16 dicembre 1980, n. 858, artt. 1 e 3** (art. 25, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Treviglio, ordinanza 4 novembre 1981, n. 279/82, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

Pretore di Treviglio, ordinanza 4 novembre 1981, n. 280/82, *G.U.* 1° settembre 1982, n. 241.

Pretore di Pistoia, ordinanza 30 luglio 1981, n. 315/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 30 luglio 1981, n. 316/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 28 ottobre 1981, n. 335/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 19 ottobre 1981, n. 336/82, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Pretore di Pistoia, ordinanza 21 ottobre 1981, n. 357/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

Pretore di Pistoia, ordinanza 9 novembre 1981, n. 396/82, *G.U.* 6 ottobre 1982, n. 276.

**legge 22 dicembre 1980, n. 882, art. 1, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Monza, ordinanza 2 giugno 1981, n. 387/82, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 12 febbraio 1981, n. 17, art. 1, lett. e)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Messina, ordinanza 11 dicembre 1981, n. 268/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**legge 1° aprile 1981, n. 121, art. 104, primo comma** (art. 103, terzo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore presso Tribunale di Mantova, ordinanza 6 gennaio 1982, n. 196, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 23 aprile 1981, n. 155, art. 25, secondo comma** (artt. 24, 25, 101, 102 e 104 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 4 febbraio 1982, n. 324, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**legge 7 maggio 1981, n. 180, artt. 6 e 16, cpv.** (VI disposizione transitoria in relaz. artt. 102 e 103 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 24 aprile 1982, n. 433, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Corte di Cassazione, ordinanza 24 aprile 1982, n. 434, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Corte di Cassazione, ordinanza 24 aprile 1982, n. 435, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

Corte di Cassazione, ordinanza 24 aprile 1982, n. 510, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.l. 28 luglio 1981, n. 398 [convertito in legge 25 settembre 1981, n. 535]** (artt. 24, 42 e 136 della Costituzione).

Corte d'Appello di Milano, ordinanza 3 novembre 1981, n. 145/82, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**d.l. 20 novembre 1981, n. 663, art. 7 cpv. lett. d)** (artt. 3, 42 e 117 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 18 dicembre 1981, n. 262/82, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.l. 20 novembre 1981, n. 663, artt. 7, secondo comma, lettere a) e d) e terzo, e art. 8, primo, secondo, terzo e quinto comma (artt. 3, 9, 41 e 42 della Costituzione).**

Pretore di Padova, ordinanza 1° dicembre 1981, n. 142/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

Pretore di Padova, ordinanza 1° dicembre 1981, n. 143/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

Pretore di Padova, ordinanza 1° dicembre 1981, n. 144/82, *G.U.* 28 luglio 1982, n. 206.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77 (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Reggio Calabria, ordinanza 19 marzo 1982, n. 329, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

Pretore di Reggio Calabria, ordinanza 26 marzo 1982, n. 330, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 77 e 78 (artt. 3, primo comma, 24, primo e secondo comma, e 101, secondo comma, della Costituzione).**

Pretore di Torino, ordinanza 16 dicembre 1981, n. 224/82, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.l. 26 novembre 1981, n. 678, art. 3 [convertito in legge 26 gennaio 1982, n. 12] (artt. 3, 32 e 33 della Costituzione).**

Pretore di Iseo, ordinanza 3 maggio 1982, n. 427, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**d.l. 9 dicembre 1981, n. 711, art. 4, quarto comma [recepito nella legge 5 febbraio 1982, n. 25] (artt. 2 e 24 della Costituzione).**

Pretore di Carrara, ordinanza 16 marzo 1982, n. 273, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**legge 18 dicembre 1981, n. 743, art. 2, lettera c), n. 1 (artt. 76 e 79 della Costituzione).**

Pretore di Salò, ordinanza 1° febbraio 1982, n. 241, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744 (art. 73 della Costituzione).**

Pretore di Messina, ordinanza 14 gennaio 1982, n. 170, *G.U.* 18 agosto 1982, n. 227.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744 (artt. 76 e 79 della Costituzione).**

Pretore di Salò, ordinanza 1° febbraio 1982, n. 241, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744 (art. 79 della Costituzione).**

Pretore di Orvieto, ordinanza 28 dicembre 1981, n. 125/82, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

Pretore di Orvieto, ordinanza 11 gennaio 1982, n. 236, *G.U.* 22 settembre 1982, n. 262.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744, art. 2, lett. c), n. 1, ultima parte** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Menaggio, ordinanza 21 aprile 1982, n. 338, *G.U.* 13 ottobre 1982, n. 283.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744, art. 2, lett. c), n. 1** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Salò, ordinanza 1° febbraio 1982, n. 241, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744, art. 4, secondo comma, n. 3** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Forlì, ordinanza 22 marzo 1982, n. 275, *G.U.* 29 settembre 1982, n. 269.

**d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 15, ultimo comma** (artt. 3 e 77 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 12 febbraio 1982, n. 183, *G.U.* 15 settembre 1982, n. 255.

**legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 13, quarto comma** (artt. 117, 123 e 130 della Costituzione e art. 70 statuto regione Toscana).

Ricorso regione Toscana 1° giugno 1982, n. 26, *G.U.* 14 luglio 1982, n. 192.

**legge approvata dal consiglio regionale della Toscana il 29 aprile 1982 e riapprovata il 15 giugno 1982** (art. 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 8 luglio 1982, n. 30, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge 29 maggio 1982, n. 308, nel suo complesso ed in particolare artt. 2, 3, 5, 6, 7, primo comma; 12, quarto comma e 15, primo e secondo comma** (artt. 8, nn. 5, 6, 9, 10, 14, 17, 19, 20, 21, 28; 9, nn. 3, 8, 9, 11; 16, primo comma e 78 statuto speciale regione Trentino-Alto Adige).

Presidente provincia autonoma di Bolzano, ricorso 15 luglio 1982, n. 33, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge 29 maggio 1982 n. 308, artt. 7, primo comma, 12, quarto comma, e 15, primo comma** (art. 8, nn. 5, 6, 9, 10, 14, 17, 19, 20, 21 e 28; art. 9, nn. 3, 8, 9 e 11; art. 16, primo comma e art. 18 dello statuto speciale reg. Trentino-Alto Adige).

Presidente provincia autonoma di Trento, ricorso 15 luglio 1982, n. 32, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**d.P.R. 8 giugno 1982 n. 470, ed in particolare artt. 3, 4, 5, 6 e 9 e allegati n. 1 e n. 2** (artt. 8, nn. 6 e 24; 9, nn. 9 e 10; 16 e 107 dello statuto speciale regione Trentino-Alto Adige; e art. 76 della Costituzione).

Presidente giunta provincia autonoma di Trento, ricorso 26 agosto 1982, n. 35, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

Presidente giunta provincia autonoma di Bolzano, ricorso 26 agosto 1982, n. 36, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge approvata dal consiglio regionale della Valle d'Aosta l'11 giugno 1982** (artt. 2, lett. a), dello statuto speciale Valle d'Aosta, e 3 e 36 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 8 luglio 1982, n. 31, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**legge approvata dal consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia il 15 giugno 1982** (art. 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 8 luglio 1982, n. 29, *G.U.* 21 luglio 1982, n. 199.

**d.P.R. 3 luglio 1982, n. 515 e, in particolare, artt. 2, 3, 8, primo comma, e 9** (artt. 8, nn. 6, 17 e 24; 9, nn. 9 e 10; 14, 16 e 107 dello statuto speciale regione Trentino-Alto Adige e art. 76 della Costituzione).

Presidente giunta provincia autonoma di Trento, ricorso 9 settembre 1982, n. 37, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

Presidente giunta provincia autonoma di Bolzano, ricorso 9 settembre 1982, n. 38, *G.U.* 20 ottobre 1982, n. 290.

**legge approvata dal Consiglio regionale della Sicilia il 16 luglio 1982, art. 3** (art. 17, lettera c), dello statuto speciale siciliano).

Commissario per lo Stato nella regione Sicilia, ricorso 31 luglio 1982, n. 34, *G.U.* 11 agosto 1982, n. 220.

**legge 7 agosto 1982, n. 526, art. 38, secondo e terzo comma** (artt. 3 e 136 della Costituzione e 12 e 50 dello statuto reg. Valle d'Aosta).

Presidente giunta regione Valle d'Aosta, ricorso 14 settembre 1982, n. 39, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 7 agosto 1982, n. 526, artt. 44 e 56** (artt. 8, nn. 1, 3, 17 e 21; 16 e 78 dello statuto speciale di autonomia regione Trentino-Alto Adige).

Presidente provincia autonoma di Trento, ricorso 17 settembre 1982, n. 40, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Vice presidente provincia autonoma di Bolzano, ricorso 17 settembre 1982, n. 41, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

**legge 7 agosto 1982, n. 529** (art. 13, ultimo comma, statuto speciale regione Trentino-Alto Adige).

Presidente provincia autonoma di Bolzano, ricorso 22 settembre 1982, n. 43, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.

Presidente provincia autonoma di Trento, ricorso 22 settembre 1982, n. 42, *G.U.* 27 ottobre 1982, n. 297.