

ANNO XXXVI - N. 6

NOVEMBRE - DICEMBRE 1984

# RASSEGNA

## DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO  
ROMA 1985

## ABBONAMENTI ANNO 1985

ANNO..... L. **33.350**

UN NUMERO SEPARATO..... » **6.100**

*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

(6219206) Roma, 1984 – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato – P.V.



# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Franco Favara) . . . . .	pag. 837
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara) . . . . .	» 900
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo) . . . . .	» 939
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura degli avvocati Paolo Cosentino e Anna Cenerini) . . . . .	» 949
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura degli avvocati Raffaele Tamiozzo e G.P. Polizzi) . . . . .	» 968
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 998
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio Laporta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria) . . . . .	» 1028
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura degli avvocati Paolo di Tarsia di Belmonte e Nicola Bruni) . . . . .	» 1047

## Parte seconda: QUESTIONI - RASSEGNA DI DOTTRINA RASSEGNA DI LEGISLAZIONE - INDICE BIBLIOGRAFICO

QUESTIONI . . . . .	pag. 141
RASSEGNA DI DOTTRINA . . . . .	» 151
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE . . . . .	» 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*; Carlo BAFILE, *L'Aquila*; Giuseppe Orazio  
RUSSO, *Lecce*; Raffaele CANANZI, *Napoli*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*; Rocco  
BERARDI, *Potenza*; Francesco ARGAN, *Torino*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*;  
Paolo SCOTTI, *Trieste*; Giancarlo MANDÒ, *Venezia***

## ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

CARAMAZZA I. F., <i>L'accesso dei cittadini ai documenti della pubblica amministrazione</i> . . . . .	II,	141
FIUMARA O., <i>Il « giudice successivamente adito » nella convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale</i> . . . . .	I,	911
FIUMARA O., <i>La clausola attributiva di competenza nelle polizze di carico</i> . . . . .	I,	917
FIUMARA O., <i>Reddito garantito alle persone anziane: parità di trattamento</i> . . . . .	I,	929
POLIZZI G. P., <i>Brevi note sulla pretesa incostituzionalità dell'art. 85 t.u. d.P.R. 3/1957</i> . . . . .	I,	974
VITTORIA P., <i>I ricorsi amministrativi in materia di revisione dei prezzi: orientamenti giurisprudenziali e modifiche legislative</i> . . . .	I,	1031

# PARTE PRIMA

## INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

### APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Determinazione specifica della P.A. in corso d'opera sui criteri di liquidazione - Onere di impugnazione, con nota di P. VITTORIA, 1029.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Prezzi correnti alla data dell'offerta - Individuazione - Tabelle note - Pubblicazione successiva di tabelle relative a periodi comprensivi della data dell'offerta - Irrilevanza, con nota di P. VITTORIA, 1029.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Ricorso ex art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1051 - Decisione - Competenza delle Province di Trento e Bolzano - Esclusione - Generico trasferimento delle materie lavori pubblici di interesse provinciale ed edilizia sovvenzionata - Irrilevanza, con nota di P. VITTORIA, 1028.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Ricorso ex art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1051 - Dichiarazione di voler attendere il parere della commissione - Adozione e comunicazione del parere - Inerzia dell'Amministrazione - Silenzio rigetto - Configurabilità - Esclusione - Formazione del silenzio rifiuto - Necessità, con nota di P. VITTORIA, 1028.
- Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Ricorso ex art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1051 - Dichiarazione di voler attendere il parere della commissione - Effetti - Spostamento della decorrenza del termine di decisione del ricorso alla data di comunicazione, obbligatoria, del parere, con nota di P. VITTORIA, 1029.
- Revisione prezzi - Competenza statale o regionale, 987.

### AVVOCATURA DELLO STATO

- A.I.M.A. - Patrocinio - È obbligatorio, 953.

### BELLEZZE NATURALI

- Tutela del paesaggio - Ordine di demolizione - Esistenza di altre situazioni lesive - Disparità di trattamento - Non sussiste - Non necessità di licenza edilizia - Irrilevanza, 992.
- Tutela del paesaggio - Prefabbricato mobile in legno - Idoneità a turbare l'aspetto dei luoghi - Sussiste, 992.

### BOLZANO

- Provincia di Bolzano - Censimento generale popolazione - Dichiarazione appartenenza a gruppo linguistico - Impossibilità dichiarazione alloglotta o misti-lingua - Illegittimità, 981.
- Provincia di Bolzano - Censimento generale popolazione - Dichiarazione appartenenza a gruppo linguistico - Legittimità, 980.

### COMUNITA EUROPEE

- Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale - Clausola attributiva di competenza inserita in una polizza di carico - Validità nei rapporti fra il caricatore e il vettore - Validità nei confronti del terzo portatore, con nota di O. FIUMARA, 917.
- Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale - Competenza giurisdizionale - Giudice successivamente adito - Litispendenza, con nota di O. FIUMARA, 911.

- Inadempimento di uno Stato membro - Procedimento di infrazione - Fase precontenziosa - Lettera di intimazione - Delimitazione della materia del contendere, 924.
- Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Gelatina animale in prodotti dolciari importati, 924.
- Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Imbottigliamento di vini - Forma della bottiglia (Bocksbeutel), 902.
- Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Imbottigliamento di vini - Forma della bottiglia (Bocksbeutel) - Motivi di ordine pubblico o di tutela della proprietà industriale o commerciale - Insussistenza, 902.
- Libera circolazione delle persone - Reddito garantito alle persone anziane - Parità di trattamento, con nota di O. FIUMARA, 928.
- Trasporti - Contingente comunitario - Autorizzazioni - Veicoli accoppiati, 933.

#### CORTE COSTITUZIONALE

- Giudizio incidentale di legittimità costituzionale - Applicazione di una disposizione di dubbia costituzionalità - Quando si ha, 863.
- Giudizio incidentale di legittimità costituzionale - Eliminazione di disposizione emessa in eccesso della delega - Contrarietà al principio di eguaglianza delle disposizioni residue - Rilevabilità, 876.

#### CORTE DEI CONTI

- Decentramento di funzioni giurisdizionali - Sezione staccata per la Sardegna - Illegittimità costituzionale, 859.

#### COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- Principio di eguaglianza - Libertà di adesione ad associazioni e for-

mazioni sociali - Comunità israelitiche - Adesione *ope legis* - Illegittimità costituzionale, 872.

#### DIRITTO INTERNAZIONALE

- Trattati internazionali - Accordo italo-francese di coproduzione cinematografica - Autorizzazione alla ratifica - Deve precedere questa - Ordine di esecuzione - Procedimento legislativo - Approvazione in commissione - Non è consentita, 892.

#### EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

- Alloggi di servizio - Diversità dei presupposti e delle procedure per l'assegnazione - Criteri per la qualificazione giuridica, 949.

#### ELEZIONI

- Elettorato passivo - Tutela dello *jus officium* - Competenza esclusiva delle Camere - Verifica dei poteri - Insindacabilità in sede giurisdizionale, 946.

#### ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

- Indennità - Determinazione in base alla legge 385/80 - Declaratoria di incostituzionalità della predetta legge - Conseguenze, 961.
- Indennità - Determinazione in base alla legge n. 385/80 - Declaratoria di incostituzionalità della predetta legge - Conseguenze, 965.
- Indennità - Determinazione - Valutazione dei beni espropriati - Alla data dell'espropriazione, 961.
- Pagamento dell'indennità - Debito di valuta - Svalutazione monetaria - Effetti, 961.

#### FONTI DEL DIRITTO

- Legge - Procedimento legislativo - Modificazioni di coordinamento - Condizioni e limiti - Difficoltà tra i testi approvati dalle due camere - Effetti, 880.

## GIURISDIZIONE CIVILE.

- Appalto - Revisione prezzi - Riconoscimento spettanza - Contrasto sulla misura, 987.
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Corte dei conti - Pensioni - Diritto del coniuge divorziato a quota della pensione di reversibilità spettante al coniuge superstite - Giurisdizione dell'A.G.O. - Pensione a carico dello Stato - Deroga - Esclusione, 939.
- Pensione - Recupero emolumenti non dovuti - Corte dei conti, 986.

## GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Appello - Legittimazione - Interesse acquisito durante giudizio di I grado - Possibilità, 997.
- Appello - Notifica sentenza presso procuratore non domiciliatario, 968.
- Appello - Notifica sentenza presso segreteria T.A.R., 968.
- Appello proposto dal controinteressato - Costituzione Amministrazione soccombente - Non necessità d'impugnativa, 997.
- Impugnazione - Contributo in conto interessi - Revoca per fatto dell'Istituto mutuante - Interesse all'impugnazione dell'Istituto, 996.

## IMPIEGO PUBBLICO

- Destituzione di diritto - Condanna penale per delitto tentato - Equiparazione a condanna per delitto consumato - Questione legittimità costituzionale, con nota di G. P. POLIZZI, 972.
- Equo indennizzo - Limite del danno alla integrità fisica - Legittimità costituzionale, 853.
- Insegnante - Risoluzione rapporto per condanna penale - Esclusione per beneficio condizionale - Condono della pena - Irrilevanza, con nota di G. P. POLIZZI, 973.
- Silenzio rifiuto - Pretesa infondata riguardo scelta vincolata - Inconfigurabilità, con nota di G. P. POLIZZI, 973.

## POSTE E TELECOMUNICAZIONI

- Radiotelevisione - Emittenti locali private - Installazione ed esercizio di impianti senza previa autorizzazione amministrativa - Sanzione penale - Legittimità costituzionale, 863.

## PREVIDENZA E ASSISTENZA

- Avvocati e procuratori - Concorso di due sistemi previdenziali obbligatori - Legittimità costituzionale, 838.
- Avvocati e procuratori - Corrispondenza tra contributi e prestazioni previdenziali - Non necessità, 837.

## PROCEDIMENTO CIVILE

- Regolamento di giurisdizione - Sospensione dell'attività istruttoria del giudice « a quo » - Legittimità costituzionale, 891.

## REATO

- Reati valutari - Art. 8 d.l. 4 marzo 1976, n. 31, sostituito dall'art. 1 legge 30 aprile 1976 n. 159 - Riferibilità a tutte le ipotesi criminose previste nel d.l. citato, 1047.
- Reati valutari - Art. 392, terzo comma, c.p.p. - Applicabilità, 1047.
- Reati valutari - Avvocazione della istruzione sommaria da parte del Procuratore Generale presso la Corte d'Appello - Art. 4 d.l. 4 marzo 1976 n. 31 - Applicabilità, 1047.
- Reati valutari - Condanna generica al risarcimento danni a favore del Ministero del Tesoro costituitosi parte civile - Necessità di prova della effettiva sussistenza del danno e del nesso di causalità tra questo e l'autore dell'illecito - Insussistenza - Accertamento di fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose - Sufficienza, 1057.
- Reati valutari - Costituzione di parte civile del Ministero del Tesoro - Danno risarcibile, 1047.
- Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, mod. dall'art. 3

legge 8 ottobre 1976 n. 689 per contrasto con l'art. 24 della Costituzione - Manifesta infondatezza, 1047.

- Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, mod. dall'art. 3 legge 8 ottobre 1976 n. 689 per contrasto con art. 25 secondo comma Costituzione - Manifesta infondatezza, 1047.
- Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 legge 30 aprile 1976 n. 159 e dell'art. 27 codice penale per contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. - Manifesta infondatezza, 1047.
- Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale degli artt. 105 e 107 c.p.p. per contrasto con l'art. 24, secondo comma, Costituzione - Manifesta infondatezza, 1047.
- Reati valutari - Società per Azioni - Fatti-reato addebitati a suoi amministratori - Citazione ad opera del Ministero del Tesoro, parte civile, della società quale responsabile civile - Legittimità, 1047.

#### REGIONI

- Regioni a statuto speciale - Disposizioni di attuazione dello Statuto - Potestà normativa permanente, 859.

#### RESPONSABILITÀ CIVILE

- Occupazione illegittima - Responsabilità del concessionario - Occupazioni illegittime poste in essere dalla S.A.R.A. - Decadenza dalla concessione - Responsabilità dell'ANAS-Sussiste, 953.

#### TRENTINO ALTO-ADIGE

- Istruzione secondaria - Istituzione di nuove scuole - Attribuzione della Provincia, 879.

#### TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Liquidazione di quota sociale comprensiva di avviamento - Dimostrazione di intento di speculazione - Necessità, 1025.

- Imposta sul reddito delle persone fisiche - Tassazione separata - Natura - Addizionale straordinaria per l'anno 1974 - Non si applica ai redditi soggetti a tassazione separata, 1005.

#### TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI

- Imposta di registro - Atti soggetti all'imposta sul valore aggiunto - Beni relativi alla impresa - Determinazione, 999.
- Imposta di registro - Concordato fallimentare - Assunzione di debiti - Imposta proporzionale, 1002.
- Prescrizioni - Interessi - Decorrenza - Credito non ancora definitivo - Non ha inizio, 998.
- Riscossione - Pagamento nelle mani dell'ufficiale giudiziario - Efficacia, 1013.

#### TRIBUTI IN GENERE

- Accertamento - Contenzioso tributario - Rapporti - Difetto di motivazione - Conseguenze - Nullità e illegittimità - Motivazione insufficiente ma non totalmente mancante - Rinvio per nuova valutazione estimativa, con nota di C. BAFILE, 1015.
- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Imposta di registro - Indagine sulla natura e gli effetti dell'atto - Apprezzamento del fatto ai fini della simulazione di atto a titolo gratuito - Deducibilità, 1009.
- Contenzioso tributario - Giudizio innanzi alle commissioni - Natura ed oggetto, con nota di C. BAFILE, 1014.
- Contenzioso tributario - Necessità di rinnovare il giudizio di valutazione - Giudice di rinvio - E sempre la commissione di secondo grado, con nota di C. BAFILE, 1015.
- Termini di decadenza e di prescrizione - Proroga - Legittimità costituzionale, 868.

#### URBANISTICA

- Ingegneri e architetti - Maggiorazione del compenso per incarico parziale - Legittimità costituzionale, 855.

## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

4 maggio 1984, n. 132	pag. 837
4 maggio 1984, n. 133	» 838
11 luglio 1984, n. 191	» 853
11 luglio 1984, n. 192	» 855
18 luglio 1984, n. 212	» 859
30 luglio 1984, n. 237	» 863
30 luglio 1984, n. 238	» 868
30 luglio 1984, n. 239	» 872
3 dicembre 1984, n. 255 (in cam. cons.)	» 876
12 dicembre 1984, n. 279	» 879
19 dicembre 1984, n. 292	» 880
19 dicembre 1984, n. 293	» 891
19 dicembre 1984, n. 295	» 892

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

13 marzo 1984, nella causa 16/83	pag. 902
7 giugno 1984, nella causa 129/83	» 911
19 giugno 1984, nella causa 71/83	» 917
11 luglio 1984, nella causa 51/83	» 924
1ª sez., 12 luglio 1984, nella causa 261/83	» 928
13 dicembre 1984, nella causa 113/83	» 933

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 26 giugno 1984, n. 3717	pag. 998
Sez. I, 5 luglio 1984, n. 3942	» 999
Sez. I, 10 luglio 1984, n. 4044	» 1002
Sez. I, 10 luglio 1984, n. 4052	» 1005
Sez. I, 12 luglio 1984, n. 4097	» 1009
Sez. I, 12 luglio 1984, n. 4099	» 1013
Sez. I, 30 luglio 1984, n. 4541	» 1014
Sez. I, 30 luglio 1984, n. 4542	» 1025
Sez. Un., 4 ottobre 1984, n. 4912	» 939
Sez. I, 4 ottobre 1984, n. 4915	» 949
Sez. I, 8 ottobre 1984, n. 5017	» 953
Sez. I, 30 ottobre 1984, n. 5544	» 953
Sez. I, 12 dicembre 1984, n. 6533	» 961
Sez. Un., 14 dicembre 1984, n. 6568	» 946
Sez. I, 18 dicembre 1984, n. 6631	» 965



## GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

### CONSIGLIO DI STATO

Ad. Plen., 19 giugno 1984, n. 13 . . . . .	pag. 968
Ad. Plen., ordinanza 29 giugno 1984, n. 15 . . . . .	» 972
Ad. Plen., 7 settembre 1984, n. 18 . . . . .	» 1028
Sez. IV, 7 giugno 1984, n. 439 . . . . .	» 980
Sez. IV, ordinanza 21 giugno 1984, n. 480 . . . . .	» 986
Sez. IV, ordinanza 27 giugno 1984, n. 504 . . . . .	» 987
Sez. V, 12 giugno 1984, n. 455 . . . . .	» 997
Sez. V, 23 giugno 1984, n. 483 . . . . .	» 997
Sez. V, 23 luglio 1984, n. 565 . . . . .	» 992
Sez. VI, 20 giugno 1984, n. 389 . . . . .	» 996
Sez. VI, 14 luglio 1984, n. 441 . . . . .	» 973

### TRIBUNALE AMMINISTRATIVO PER IL LAZIO

Sez. III, 16 febbraio 1984, n. 91 . . . . .	pag. 1028
---	-----------

## GIURISDIZIONI PENALI

### CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sez. III, 5 novembre 1984, n. 1445 . . . . .	pag. 1047
--	-----------

## PARTE SECONDA

*Questioni* . . . . . pag. 141

*Rassegna di dottrina* . . . . . pag. 151

### RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

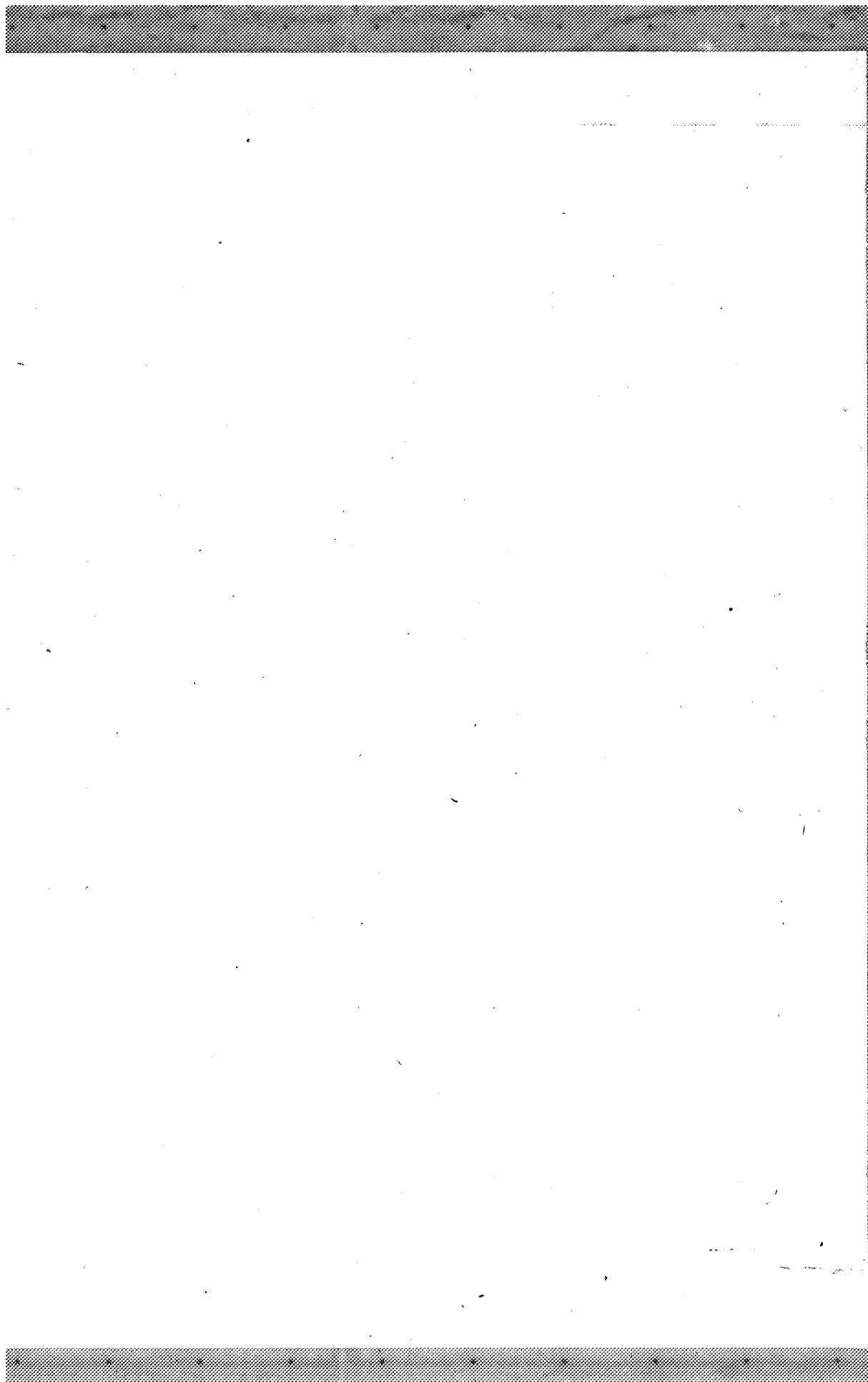
*Leggi e decreti* . . . . . pag. 167

I - *Norme dichiarate incostituzionali* . . . . . pag. 168

II - *Questioni dichiarate non fondate* . . . . . » 170

III - *Questioni proposte* . . . . . » 172

## PARTE PRIMA



# GIURISPRUDENZA

---

## SEZIONE PRIMA

### GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

#### I

CORTE COSTITUZIONALE, 4 maggio 1984 n. 132 - Pres. Elia - Rel. Corasanti - Setti (avv. Setti), Abaiz ed altri (avv. Sbaiz), Torricelli e altro (avv. Barile), Cassa previdenza avvocati e procuratori (avv. Pace e Berlini) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Ferri).

**Previdenza e assistenza - Avvocati e procuratori - Corrispondenza tra contributi e prestazioni previdenziali - Non necessità.**

(Cost., artt. 3, 4, 18, 31, 33, 35, 38; legge 20 settembre 1980, n. 576, artt. 2, 10 e 22).

*La non corrispondenza tra contributi e prestazioni previdenziali (e tra contributi e rischi) può essere giustificata dall'adozione di un sistema di previdenza di tipo « solidaristico »; secondo un siffatto sistema il prelievo contributivo è effettuato sulla base della « capacità contributiva » mentre le prestazioni sono proporzionate allo « stato di bisogno ». Non contrastano con la Costituzione (e segnatamente con gli artt. 3 e 38 Cost.) le disposizioni che impongono contributi (o più elevati contributi) non puntualmente correlati a prestazioni (o maggiori prestazioni) previdenziali, o che riducono queste ultime in presenza di situazioni indicative di capacità contributiva o di minor bisogno. I doveri di solidarietà cui si richiama l'art. 2 Cost. possono essere resi operanti anche all'interno di categorie circoscritte (nella specie, della categoria degli avvocati e procuratori) (1).*

---

(1-2) La sentenza n. 132 in rassegna, e in minor misura, la sentenza n. 133 fanno leva sui « doveri inderogabili di solidarietà » previsti dall'art. 2 Cost.; doveri peraltro ravvisati non soltanto a livello di collettività nazionale e/o locale-territoriale ma anche nel più (e diversamente circoscritto) ambito delle « categorie » professionali o produttive raffigurate come « collettività minori ».

Questa applicazione ulteriore del principio solidaristico — forse resa più agevole da ricorrenti dati lessicali — solleva però problemi delicati, oltre che di cospicuo rilievo politico: v'è infatti da individuare un discrimine fra prelievo tributario e prelievo contributivo a titolo di solidarietà, se si vuole evitare che il secondo (il prelievo contributivo) tenga luogo del primo, si traduca cioè in non esplicita — e per ciò stesso meno razionale — sovraimposizione tributaria.

## II

CORTE COSTITUZIONALE, 4 maggio 1984, n. 133 - Pres. Elia - Rel. Corasaniti - De Luca Tamajo ed altri (avv. Spagnuolo Vigorita), Scognamiglio ed altri (avv. Satta), Cassa previdenza avvocati e procuratori (avv. Pace e Berlisi) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato De Francisci).

**Previdenza e assistenza - Avvocati e procuratori - Concorso di due sistemi previdenziali obbligatori - Legittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 2, 3, 38 e 53; legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 22; legge 5 luglio 1975, n. 798, art. 6).

*Occorre distinguere tra l'ipotesi di due concorrenti sistemi previdenziali entrambi riferiti alla medesima attività lavorativa considerata tractu temporis e l'ipotesi di due concorrenti sistemi previdenziali ciascuno riferito ad una distinta attività lavorativa: nella seconda ipotesi non v'è duplicazione (o eccesso) di tutela previdenziale; non contrastano con la Costituzione (e segnatamente con gli artt. 2, 3, 38 e 53 Cost.) le disposizioni che sottopongono al sistema della previdenza forense anche le persone (nella specie, docenti universitari) già sottoposte ad altro sistema previdenziale (2).*

## — I —

(omissis) Il sistema della previdenza forense risultante dalla legge n. 576 del 1980 viene censurato anzitutto mettendosi a raffronto la massima estensione soggettiva degli obblighi previdenziali e la limitatezza dei benefici previdenziali per alcuni soggetti.

Si premette che, per effetto dell'art. 22, comma primo della legge e delle connesse norme sulla contribuzione, gli obblighi previdenziali gravano in modo incondizionato su tutti gli esercenti con continuità la professione forense.

Si premette altresì che gli artt. 4 e 5 della legge escludono rispettivamente il diritto alla pensione di inabilità e il diritto alla pensione di invalidità per gli iscritti alla Cassa da data successiva al compimento del quarantesimo anno di età, e che gli artt. 2 e 3 della legge subordinano rispettivamente il diritto alla pensione di vecchiaia e il diritto alla pensione di anzianità a condizioni (compimento di un periodo di iscrizione e

---

Una concezione « alveolare » (ossia per piccoli comparti o segmenti della società) dei doveri di solidarietà, se non coordinata con il « sistema » tributario, può pervenire alla introduzione di cripto-addizionali, prelievi per certi versi avvicinati alla censurata ILOR sul lavoro professionale, e che, per di più, possono influenzare negativamente la effettività (oltre che il disegno complessivo) del predetto « sistema ».

di assicurazione di almeno trenta anni per la pensione di vecchiaia, e di almeno trentacinque anni per la pensione di anzianità) non realizzabili o difficilmente realizzabili da parte di coloro che siano stati iscritti (eventualmente senza loro colpa o addirittura loro malgrado) in età avanzata.

Si sospetta quindi che l'art. 22, comma primo della legge « e le altre norme a esso collegate » siano in contrasto:

a) con l'art. 3 Cost. in quanto introducono in pari tempo una ingiustificata perequazione (negli obblighi di iscrizione e di contribuzione) fra professionisti di età diversa e un'altrettanto ingiustificata sperequazione (nel conseguimento delle prestazioni previdenziali) in danno dei professionisti di età più avanzata;

b) con l'art. 4 Cost., in quanto determinano un onere ulteriore a carico del lavoro dei professionisti anziani e così un ostacolo al libero svolgimento di esso;

c) con gli artt. 18 e 38 Cost., in quanto determinano una compressione della libertà associativa non giustificata dal perseguimento di finalità previdenziali, e anzi l'elusione delle dette finalità, le quali, al pari di quelle della mutualità ad esse strumentali, non ammettono che una parte dei mutuati, pur esposti ai rischi e soggetti ai contributi, siano esclusi, già in partenza, dalle relative prestazioni previdenziali.

Il sistema previdenziale in discorso viene poi contestato in altro suo momento strutturale, mettendosi a raffronto il criterio — dettato dall'art. 10, comma primo, della legge n. 576 del 1980 — di riparto dell'imposizione contributiva fondamentale (cioè del contributo soggettivo dovuto, per effetto del combinato disposto del richiamato art. 10, comma primo e dell'art. 22, comma primo della legge, da ogni iscritto o tenuto a iscriversi alla Cassa di previdenza, e quindi da ogni esercente con continuità la professione forense), e il criterio — stabilito dall'art. 2, commi secondo e quinto, della legge — di calcolo della pensione (di vecchiaia, ma esteso dalle successive disposizioni agli altri tipi di pensione).

Si premette che, secondo l'art. 10, comma primo della legge, il contributo soggettivo è calcolato in una percentuale del reddito professionale, e cioè, (con gradualità decrescente) nella misura del dieci per cento per la fascia di reddito fino a quaranta milioni, e nella misura del tre per cento per il reddito eccedente.

Si premette altresì che, secondo l'art. 2, commi secondo e quinto della legge, la media dei redditi cui va commisurata la pensione (art. 2, comma primo della legge) va calcolata soltanto sui redditi rientranti nella prima fascia.

Si prospetta quindi la tesi che la cennata disciplina sia in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto introduce una sperequazione in danno dei produttori di redditi professionali superiori ai 40 milioni: produttori co-

stretti a versare, per la fascia eccedente, contributi senza un corrispondente aumento della pensione (vale a dire senza causa o a fondo perduto), o, se si vuole, esposti a percepire una pensione non proporzionata (cioè sproporzionata per difetto) ai contributi versati.

Altre contestazioni vengono mosse per quanto concerne il trattamento previdenziale di coloro che, avendo conseguito nella previdenza forense la pensione di vecchiaia, continuano a esercitare la professione legale. Si ipotizza: (*omissis*)

b) che l'obbligo della contribuzione fatto ad essi dall'art. 10, comma terzo della legge, messo in relazione con l'ulteriore trattamento pensionistico per essi previsto dall'art. 2, comma ottavo della legge — consistente in un supplemento di pensione liquidabile una sola volta, e per di più subordinato al compimento di un quinquennio di iscrizione e di contribuzione, e ridotto nella misura (perché calcolato sulla metà delle percentuali delle medie dei redditi assunte a base del calcolo della pensione) — dia luogo a contrasto con l'art. 3, comma primo o comma secondo, nonché con l'art. 38 Cost.; ciò, per un verso, a causa dell'irrazionalità dell'imposizione contributiva e comunque dell'onerosità della contribuzione, avente incidenza negativa sulla pensione in godimento (per sé già inadeguata alle esigenze di vita dei pensionati) e, per altro verso, a causa dell'aleatorietà e restrittività (quanto alle condizioni di acquisto) e della limitatezza (quanto alla misura) del trattamento pensionistico ulteriore: fattori entrambi di scorrelazione fra contributi e prestazioni pensionistiche;

c) che la riduzione a due terzi della pensione di vecchiaia in godimento prevista per essi dall'art. 2, comma sesto della legge, oltre ai profili di illegittimità per contrasto con l'art. 3 Cost. come sopra denunciati a carico dell'art. 10, comma terzo della legge, ne presenti uno particolare o più accentuato; ciò in quanto introdurrebbe fra pensionati una distinzione sulla base di un elemento (la continuazione dell'esercizio professionale) non compreso fra quelli costitutivi del diritto a pensione (l'anzianità contributiva e l'età pensionabile), concorrendo i quali il diritto stesso deve ritenersi acquisito intangibilmente, anzi sulla base di un elemento meramente formale, qual è l'iscrizione all'Albo.

Per la soluzione delle questioni poste è necessario darsi carico della tipologia dei sistemi previdenziali e della collocazione in essa della previdenza forense.

Come è noto, l'organizzazione giuridica della previdenza sociale presenta, sia con riguardo a categorie diverse, sia con riguardo alla stessa categoria in tempi diversi, una sensibile varietà di sistemi. Ciò implica qualche ostacolo all'individuazione dei tipi tanto in relazione alla irripetibile individualità di ogni sistema (sentenza Corte cost. n. 91 del 1972 e n. 62 del 1977), quanto in relazione alla gradualità con la quale, in questa



materia, gli stessi tipi sono realizzati mediante soluzioni intermedie (sentenze Corte cost. n. 65 del 1979 e n. 128 del 1973).

Con riferimento all'esperienza italiana è tuttavia possibile enucleare due tipi, ai quali i singoli sistemi possono ricondursi: quello, prevalso soprattutto in passato, definibile come « mutualistico » e quello, che tende a prevalere nel presente momento storico, definibile come « solidaristico ».

Il primo tipo è caratterizzato, per un verso, dalla riferibilità dell'assunzione dei fini e degli oneri previdenziali all'esigenza della divisione del rischio fra gli esposti e quindi dalla corrispondenza fra rischio e contribuzione, e, per altro verso, da una rigorosa proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali. È ravvisabile nei sistemi di tale primo tipo, particolarmente in riferimento alla cennata proporzionalità, l'influenza del modello dell'assicurazione privata e del relativo nesso sinallagmatico fra premi e indennità o rendite.

Il tipo di previdenza solidaristico è invece caratterizzato, per un verso, dalla riferibilità dell'assunzione dei fini e degli oneri previdenziali, anziché alla divisione del rischio fra gli esposti, a principi di solidarietà, operanti all'interno di una categoria, con conseguente non corrispondenza fra rischio e contribuzione (cfr. sent. n. 91 del 1976 in materia di assicurazione della maternità a proposito delle lavoratrici sterili) e, per altro verso, dalla irrilevanza della proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali. Qui i contributi vengono in considerazione, in ragione del prelievo fra tutti gli appartenenti alla categoria secondo la loro capacità contributiva, unicamente quale strumento finanziario della previdenza, mentre le prestazioni sono proporzionate soltanto allo stato di bisogno (sia esso considerato eguale o no per tutti i soggetti). È ravvisabile in tale secondo tipo l'influenza del modello della sicurezza sociale, per eccellenza informato a principi di solidarietà operanti direttamente nei confronti dei membri della collettività generale, ma sempre secondo il criterio della capacità contributiva.

Ora, sebbene la gradualità nella realizzazione di un tipo, importi qualche parallela difficoltà anche nella qualificazione tipologica del singolo sistema considerato, tuttavia la qualificazione è consentita alla stregua dei caratteri prevalenti del sistema.

E, per quanto concerne il sistema previdenziale forense, essa è stata operata dalla sentenza di questa Corte n. 62 del 1977, la quale, anche se in riferimento alla disciplina recata dalla previgente legge 22 luglio 1975, n. 319, ha ricondotto il sistema in argomento al tipo solidaristico e ne ha affermato in tal modo la rispondenza agli artt. 2 e 38 Cost.

In particolare è stato rilevato, con la detta sentenza di questa Corte n. 62 del 1977, che il sistema ha abbandonato la tecnica (propria del tipo « mutualistico ») dell'accreditamento dei contributi in conti individuali per far luogo a una gestione collettiva dei contributi stessi, ed ha abban-

donato altresì il connesso criterio della proporzionalità delle pensioni ai contributi per far luogo a un trattamento pensionistico di categoria che rientra, quanto ai mezzi e ai fini, « nel quadro generale dell'adempimento dei doveri di *solidarietà* cui si richiama l'art. 2 Cost. ».

E ne è stata tratta la conclusione che « la Cassa nazionale di previdenza e assistenza degli Avvocati e Procuratori risponde a questi fini generali nell'ambito della categoria, sicché per essa resta superato il concetto stesso di *semplice mutualità* per espandersi, appunto, in quello di *previdenza* » (vale a dire: di solidarietà nella previdenza). Conclusione che trova riscontro là dove la stessa sentenza, richiamandosi alle precedenti sentenze n. 91 del 1972 e n. 23 del 1968, definisce come « tributaria » la natura della contribuzione previdenziale (almeno con riguardo al contributo « personale » — ora « soggettivo » — che ne costituisce l'elemento qualificante).

La qualificazione e la valutazione positiva del sistema allora operate vanno tenute ferme, nonostante che spesso i concetti di mutualità e di solidarietà siano promiscuamente adoperati.

Non importa indugiare sull'ipotesi che l'uso sia dovuto a vischiosità concettuale ovvero ad apparente o a reale sopravvivenza di elementi mutualistici in sistemi previdenziali di tipo solidaristico, sopravvivenza che, anche se reale, sarebbe comunque priva di significanza in presenza della qualificazione tipologica del sistema così operata sulla base dei suoi caratteri prevalenti.

Importa piuttosto negare risolutamente che la previdenza forense, e così del resto le altre previdenze concernenti professioni intellettuali, possano qualificarsi di tipo mutualistico per essere organizzate sulla base del riferimento a date categorie professionali e alle rispettive attività tipiche, e secondo un criterio di accentuata autonomia strutturale e finanziaria sia reciproca che rispetto all'assicurazione generale obbligatoria e alle previdenze dell'impiego pubblico.

Invero si tratta di scelte che sono compatibili con l'idea di solidarietà, e che anzi ne rappresentano una specificazione, giustificata dal pluralismo che informa il nostro ordinamento: pluralismo che ammette solidarietà operanti nell'ambito di collettività minori.

La qualificazione e la valutazione, allora formulate per il sistema quale risulta dalla legge n. 319 del 1975, non hanno ragione di mutare per il sistema quale risulta dalla vigente legge n. 576 del 1980, non essendo motivo idoneo a far ritenere che con quest'ultima legge il sistema sia stato rimodellato, almeno in parte, sul tipo mutualistico o addirittura sullo schema proprio dell'assicurazione privata.

Non è decisiva, infatti, la restituzione dei contributi disposta, peraltro con i soli interessi legali, a favore degli iscritti che non abbiano maturato il diritto a pensione (art. 21, legge n. 576 del 1980), perché essa non implica necessariamente la corrispettività fra contributi e pensioni,

ma soltanto una particolare configurazione dei doveri di solidarietà posti comunque a carico di tutti gli iscritti.

Né è decisiva la sostituzione, a una pensione eguale per tutti nell'ammontare, di una pensione « retributiva », cioè commisurata a una certa media dell'ammontare degli ultimi redditi professionali, giacché con tale criterio (accolto del resto anche nell'assicurazione generale obbligatoria), la pensione non è stata resa proporzionale o addirittura corrispettiva ai contributi, ma è stata adeguata allo stato di bisogno, a sua volta non più considerato astrattamente « eguale », ma qualificato in concreto dal reddito professionale venuto meno, e, per questa via, dal lavoro svolto.

Mentre è addirittura irrilevante la sostituzione, per quanto concerne il prelievo e la destinazione dei contributi, al criterio della « capitalizzazione », (secondo il quale la contribuzione è prelevata oggi in vista della erogazione delle pensioni, e quindi dei bisogni, di domani), del criterio della « ripartizione » (secondo il quale la contribuzione è prelevata oggi per sopperire all'erogazione delle pensioni, e quindi ai bisogni, di oggi). Ché anzi il nuovo criterio è del tutto difforme dallo schema della corrispettività e del tutto conforme al principio di solidarietà, in quanto elimina ogni collegamento fra contributi versati e pensioni percepite dagli stessi soggetti, anche se considerati collettivamente (come dalla legge n. 319 del 1975).

Dopo quanto fino ad ora osservato circa la qualificazione tipologica del sistema e circa la rispondenza del tipo cui esso appartiene ai principi espressi negli artt. 2 e 38 Cost., appare chiaro che è vano tanto addebitare al sistema stesso di non adeguarsi ad altri tipi e ai rispettivi modi di essere, quanto rappresentare come operazioni normative discriminatorie e/o arbitrarie quelli che sono momenti strutturali o modalità applicative di esso riferibili a modi di essere del tipo di appartenenza. Critiche del genere (non meno di quelle di inadeguatezza del sistema a perseguire i fini della previdenza, che vengano mosse senza darsi carico della inevitabile gradualità con la quale tali fini vengono realizzati e della correlativa modulazione del trattamento: cfr. sent. di questa Corte n. 65 del 1979) corrono il rischio di arenarsi sulle secche della insindacabilità delle scelte di politica sociale operate dal legislatore.

Ciò naturalmente non importa ritenere che è precluso a questa Corte il sindacato di ragionevolezza sull'esercizio della discrezionalità che alle dette scelte presiede. Importa soltanto ritenere che è più conducente orientare il sindacato stesso alla verifica della coerenza interna del sistema, cioè della congruenza fra i singoli strumenti giuridici adottati e i fini specificamente perseguiti, (per fini intendendosi la misura qualitativa e quantitativa degli obiettivi di fondo della previdenza che il legislatore si è determinato a realizzare), nonché della conformità dei detti strumenti ai principi e ai criteri cardine assunti. Principi e criteri cardine i quali,

nel caso del tipo solidaristico, sono costituiti, per quanto concerne l'attribuzione e distribuzione degli oneri previdenziali, dall'adeguamento alla capacità contributiva e, per quanto concerne l'attribuzione e la distribuzione dei benefici previdenziali, dall'adeguamento allo stato di bisogno.

Se così è, perdono consistenza tutte le censure sopra riportate, relative alla violazione del principio di eguaglianza sotto i profili dell'irragionevolezza e della disparità di trattamento. Infatti esse poggiano sul presupposto che ogni corretto sistema presenti il requisito della (pari) proporzionalità, per ogni soggetto o classe di soggetti appartenente alla categoria protetta, fra costi e benefici della tutela, vale a dire fra oneri contributivi e trattamento pensionistico. E solo in relazione a tale presupposto sono dirette a rappresentare la mancanza del requisito stesso come vizio di legittimità del sistema previdenziale forense (quale risulta dalla legge n. 576 del 1980) per violazione del principio di eguaglianza. Una volta stabilito che il requisito è soltanto un modo di essere proprio del tipo mutualistico e che, viceversa, l'abbandono di esso è un modo di essere proprio del tipo solidaristico (cui il sistema in argomento si adegua), le censure stesse mostrano tutta la loro fragilità. (*omissis*).

Valgono per tali censure, e vanno pertanto ribadite e anzi riformulate in termini più generali, le conclusioni raggiunte dalla sentenza di questa Corte n. 62 del 1977, secondo le quali « l'assunto di irrazionalità ai sensi dell'art. 3 Cost. del sistema vigente » (della previdenza forense, risultante dalla legge n. 319 del 1975 e, ora, dalla legge n. 576 del 1980) « per mancata proporzionale corrispondenza tra oneri personali contributivi e misura della pensione, non è accoglibile ».

In positivo è peraltro giustificato nell'ottica solidaristica:

a) porre la contribuzione (annua) a carico di tutti gli esercenti con continuità la professione e proporzionarla nella misura al reddito professionale (annuo), correlandola così alla capacità contributiva generica (desunta dall'esercizio professionale) e specifica (desunta dal reddito dichiarato ai fini dell'IRPEF), e non già ai benefici previdenziali conseguibili in futuro da ciascun esercente o gruppo di esercenti; e correlare invece tali benefici, nelle condizioni di acquisto, agli specifici fini previdenziali insindacabilmente assunti dal legislatore sulla base della valutazione dei presupposti e delle disponibilità finanziarie, e, nella misura, allo stato di bisogno;

b) applicare analoghi criteri, per quanto concerne l'imposizione contributiva, ai pensionati che continuino a esercitare la professione rimanendo iscritti all'albo. Non è irrazionale ravvisare anche per essi nell'esercizio professionale un segno della capacità contributiva, né presumere l'effettivo esercizio sulla base dell'iscrizione all'albo. Né si vede perché la solidarietà contributiva dei pensionati stessi dovrebbe essere « già assolta in parte », mediante il versamento del contributo integrativo di cui all'art. 11

della legge n. 576 del 1980 (a prescindere dal fatto che, essendo ripetibile, tale contributo finisce per gravare su soggetti estranei alla categoria professionale e quindi non astretti dalla relativa solidarietà, non è esatto che soltanto esso, e non anche quello soggettivo, sia disancorato dalla corrispettività con la pensione);

c) ridurre la misura della pensione in godimento nei confronti dei pensionati predetti, assumendosi la continuazione dell'esercizio professionale non soltanto come segno di capacità contributiva, ma anche come sintomo di attenuazione dello stato di bisogno. Un criterio del genere, peraltro, ricorre anche nell'assicurazione generale obbligatoria (cfr. sentenza di questa Corte n. 155 del 1969). (*omissis*)

— II —

(*omissis*) La norma, contenuta nell'art. 22, comma primo, della legge 20 settembre 1980, n. 576, definisce l'operatività del sistema della previdenza forense assoggettando agli obblighi di iscrizione alla Cassa nazionale degli Avvocati e Procuratori e di versamento dei relativi contributi tutti gli esercenti con continuità la professione forense. Ed essa è sospettata di illegittimità sotto vari profili, in quanto comprende nella propria previsione (o almeno non esclude da essa) quegli esercenti i quali siano contemporaneamente inseriti in un altro sistema previdenziale obbligatorio, e in particolare, i docenti nelle università o negli istituti di istruzione media, soggetti al sistema previdenziale istituito per i dipendenti dallo Stato.

È stato anzitutto sostenuto che la norma impugnata, nonostante l'assoluta latitudine della sua formulazione quanto all'obbligo di iscrizione, è suscettiva di interpretazione, asseritamente conforme alla Costituzione, nel senso di non riferirsi ai professionisti suindicati. Ciò evidentemente al fine di sollecitare una sentenza interpretativa di rigetto.

Una siffatta pronuncia richiederebbe, peraltro, secondo l'orientamento di questa Corte, che l'interpretazione asseritamente conforme a Costituzione fosse universalmente accolta o almeno prevalente nella giurisprudenza dei giudici chiamati ad applicarla e, soprattutto, della Corte di cassazione (diritto vivente).

Ma tale ipotesi qui non si verifica, perché la giurisprudenza di merito non è concorde, mentre la Corte di cassazione sembra orientata nel senso di ritenere che la norma comprenda nella propria previsione anche i professionisti suindicati (sentenze Corte di cassazione n. 4091 del 1981 e n. 299 del 1968). Sicché non vi è ragione di discostarsi dall'interpretazione dei giudici *a quibus* e di negare ingresso alle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

La questione avente carattere di centralità, è se la norma di cui all'art. 22, comma primo, della legge n. 576 del 1980, dal contenuto dianzi descritto, in quanto prescrive l'operatività nei confronti dei medesimi soggetti di due sistemi previdenziali obbligatori, importi una duplicazione di tutela previdenziale (obbligatoria) in contrasto con l'art. 38 Cost., ovvero in pari tempo con l'art. 38 e con l'art. 2 Cost.

Della denunciata duplicazione di trattamento previdenziale, in alcune ordinanze di rimessione, è sottolineato l'aspetto passivo di eccesso di onerosità contributiva, tenuto conto della limitatezza dei vantaggi e della consistenza degli inconvenienti, che il sistema offre e, rispettivamente, arreca ai professionisti considerati. Ovvero, e meglio, l'aspetto di eccesso nella individuazione del contenuto dei doveri di solidarietà sociale enunciati dall'art. 2 Cost. e precisati nel senso della previdenza sociale dall'art. 38 Cost.

In alcune delle ordinanze l'eccesso di solidarietà è visto in ciò, che i doveri a questa inerenti sarebbero già soddisfatti col pagamento dei contributi « oggettivi » o dei contributi « integrativi ». In altre ordinanze sono messi in luce sia l'aspetto passivo che l'aspetto attivo, inteso questo come eccesso di tutela; l'eccesso di tutela è visto evidentemente in relazione al fatto che ai professionisti considerati è già assicurato in prospettiva un trattamento pensionistico, quello dei dipendenti statali, e al concetto che la garanzia di un trattamento pensionistico ulteriore sarebbe ingiustificata alla luce di un principio definibile come quello del minimo mezzo previdenziale.

Come accennato, la questione è posta relativamente oltre che al detto art. 22 della legge n. 576 del 1980, all'art. 6, comma penultimo, della legge 5 luglio 1965, n. 798, ammissivo del cumulo fra trattamento pensionistico della previdenza forense e trattamento pensionistico dei dipendenti dallo Stato, la cui illegittimità sarebbe conseguenziale a quella dell'art. 22 della legge n. 576 del 1980.

All'inosservanza dell'asserito divieto di duplicazione, divieto che riflette in positivo un supposto precetto di unicità della tutela previdenziale per ogni soggetto in quanto considerato come appartenente a una data categoria e, in prospettiva, di unicità della detta tutela fra le varie categorie, si connettono, secondo le ordinanze di rimessione, due distinti ordini di violazioni del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Un primo ordine di violazioni si concreterebbe in una disparità di trattamento fra soggetti all'interno della categoria forense, e quindi in una contraddizione interna del relativo sistema previdenziale. Nei confronti di soggetti i quali versano (si afferma) in situazioni reciprocamente identiche — come i detti esercenti la professione rivestiti della qualità di docenti alle dipendenze dello Stato da un lato, e dall'altro gli avvocati e i procuratori iscritti in elenchi speciali, esercenti la professione nell'am-

bito di un rapporto di impiego — sarebbe adottato un regime differenziato, assoggettandosi quelli (art. 22, comma primo, della legge n. 576 del 1980) e non assoggettandosi invece, questi (art. 22, comma quinto, della stessa legge) agli obblighi previdenziali.

Il secondo ordine di violazione del principio di eguaglianza si concreterebbe in una disparità di trattamento fra soggetti in posizione analoga a seconda delle categorie di appartenenza e dei relativi sistemi previdenziali, e quindi in una contraddizione, per così dire, « esterna » del sistema considerato. E la disparità di trattamento consisterebbe in ciò, che gli esercenti la professione forense rivestiti della qualità di docenti alle dipendenze dello Stato sono assoggettati alla previdenza forense, mentre per gli esercenti altre professioni rivestiti dell'anzidetta qualità il sistema previdenziale della categoria professionale (in particolare la legge n. 6 del 1981 per gli ingegneri e gli architetti) esclude la propria operatività. (*omissis*)

Questa Corte ha ritenuto, sempre con la sentenza n. 132 del 1984, che la qualificazione e la valutazione positiva allora operate vadano confermate, considerando fra l'altro che sarebbe incongruo ricondurre al tipo mutualistico, anziché al tipo solidaristico, la previdenza forense, così come le altre previdenze concernenti professioni intellettuali, per ciò che esse sono organizzate sulla base del riferimento a date categorie professionali e alle rispettive attività tipiche, e secondo criteri di accentuata autonomia strutturale e finanziaria sia reciproca che rispetto all'assicurazione generale obbligatoria e alle previdenze dell'impiego pubblico.

Al riguardo ha osservato che si tratta di scelte le quali sono compatibili con l'idea di solidarietà e anzi ne rappresentano una specificazione giustificata dal pluralismo che informa il nostro ordinamento: pluralismo che ammette solidarietà operanti nell'ambito di collettività minori. (*omissis*)

La qualificazione di appartenenza al tipo solidaristico del sistema previdenziale forense dà ragione della denunciata operatività di esso e degli obblighi previdenziali così imposti anche ai professionisti considerati.

Se i detti obblighi previdenziali non sono legati all'esigenza della divisione del rischio né tanto meno sono inseriti in una relazione di corrispettività con i benefici previdenziali del sistema, ma costituiscono doveri di solidarietà nell'ambito della categoria professionale, si comprende come essi gravino, in modo generalizzato e incondizionato, su tutti i membri della categoria, compresi coloro i quali, per particolari situazioni soggettive, non possano conseguire con certezza, o per intero, i benefici previdenziali del sistema considerato, ovvero non abbiano comunque necessità né intenzione di avvalersene, essendo destinatari di analoghi vantaggi altrimenti assicurati.

Appaiono pertanto insostenibili già per la loro impostazione, ripugnante all'ottica solidaristica del sistema, le censure di eccesso di onerosità, e quelle connesse di disparità di trattamento in danno dei professionisti considerati.

Non vale dunque argomentare, quanto all'onerosità, dallo svantaggio, in termini di ristrettezza (nelle condizioni d'acquisto) dei benefici previdenziali conseguibili, derivante ai docenti universitari pubblici impiegati dalla tardività dell'iscrizione alla Cassa previdenziale, tardività connessa col fatto che in precedenza era fatto loro divieto di esercitare la professione, e quindi di iscriversi alla Cassa, in pendenza del rapporto d'impiego pubblico.

Così come non vale argomentare dagli inconvenienti (ottenimento del rimborso dei soli contributi falcidiati dalla svalutazione monetaria nel caso di cessazione della attività professionale e necessità del versamento di nuovi contributi rivalutati per ricostituire la continuità del rapporto previdenziale nel caso di ripresa dell'attività, con conseguente disincentivazione di una mobilità altrimenti consentita) ai quali vanno incontro i docenti che vogliano alternare, dopo la legge n. 382 del 1980, l'insegnamento e l'esercizio della professione.

Né vale argomentare, quanto alla solidarietà, che i doveri ad essa inerenti sono già soddisfatti mediante il versamento del contributo « oggettivo » ovvero mediante il versamento del contributo « integrativo ».

Di codesti due ultimi assunti, il primo, che sembra alludere ai contributi di cui agli artt. 3 e 4 della legge 5 luglio 1965, n. 798, è infondato, perché tali contributi gravano in definitiva sugli utenti del servizio giudiziario (sentenza di questa Corte n. 23 del 1968) e pertanto non sono riferibili alla solidarietà di categoria.

Il secondo assunto, che allude all'art. 11 della legge n. 576 del 1980, è del pari infondato perché, oltre a non tener conto che anche i contributi integrativi, in quanto ripetibili, finiscono per gravare su soggetti estranei alla categoria professionale e quindi non astretti dalla relativa solidarietà, poggia su un erroneo presupposto: che cioè solo tali contributi, e non anche quelli « soggettivi » (e ogni altro), siano disancorati dalla corrispettività con la pensione.

E, simmetricamente, appaiono insostenibili, per esserne l'impostazione ripugnante all'ottica solidaristica, le censure volte a rappresentare l'operatività del sistema nei confronti dei professionisti considerati come un eccesso di tutela e pertanto come causa di disparità di trattamento a loro favore. Ivi compresa la censura diretta a coinvolgere la norma, contenuta nell'art. 6, comma penultimo, della legge n. 798 del 1965, ammissiva del cumulo della pensione forense con altra pensione (cfr. del



resto la prospettiva della giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la legittimità del cumulo delle pensioni o della pensione e dei trattamenti retributivi va apprezzata soltanto alla stregua della adeguatezza del trattamento pensionistico allo stato di bisogno: sentenze di questa Corte n. 275 del 1976, n. 30 del 1976, n. 155 del 1969 e n. 105 del 1963).

Valgono, in definitiva, per tali censure, e vanno pertanto ribadite e anzi riformulate in termini più generali, le conclusioni raggiunte dalla sentenza di questa Corte n. 62 del 1977, secondo le quali « l'assunto di irrazionalità ai sensi dell'art. 3 Cost. del sistema vigente » (della previdenza forense, risultante dalla legge n. 319 del 1975 e, ora, dalla legge n. 576 del 1980) « per mancata proporzionale corrispondenza tra oneri personali contributivi e misura della pensione, non è accoglibile ».

Indipendentemente dall'inconciliabilità delle argomentazioni, addotte a sostegno della denunciata illegittimità costituzionale, con il carattere solidaristico della previdenza forense, non è condivisibile la tesi che l'osservanza degli artt. 2 e 38 Cost. imponga in ogni caso a un sistema previdenziale di categoria, e in particolare a quello forense, di escludere la propria operatività nei confronti di soggetti, pur rientranti nella categoria e svolgenti le attività alle quali esso si riferisce, sol che siano assoggettati ad altro sistema previdenziale.

Al riguardo è necessario distinguere fra l'ipotesi di due concorrenti sistemi previdenziali entrambi riferiti alla medesima attività lavorativa considerata *tractu temporis* e l'ipotesi di due concorrenti sistemi previdenziali riferiti ciascuno a una di due attività lavorative non omogenee e pertanto ontologicamente distinte (anche se contemporanee): ipotesi, le quali non versano fra loro, come non versano le rispettive regolamentazioni normative se differenziate, nel rapporto che intercorre fra regola ed eccezione.

Solo rispetto alla prima ipotesi ha senso parlare di duplicazione di tutela e quindi porsi, con riferimento al sistema previdenziale considerato, il problema se, nella concorrenza di altra forma di previdenza obbligatoria assistita da finanziamento pubblico, il sistema debba o non debba, ovvero possa o non possa legittimamente escludere la propria.

Per quanto concerne la previdenza forense, rientra nella prima ipotesi il caso di un'unica attività professionale svolta in regime di impiego pubblico, caso previsto dall'art. 22, comma quinto, della legge n. 576 del 1980, che adotta per esso la soluzione della esclusione della operatività del sistema.

Di tale soluzione, della cui doverosità o legittimità qui non si discute, non può, d'altronde, predicarsi il carattere di regola generale, né tanto meno quello di soluzione imposta dall'art. 38 Cost. anche per i casi non rientranti nell'ipotesi medesima.

Nella seconda ipotesi invece — nella quale rientra, sotto l'aspetto della contemporanea operatività di due tutele riferite a due attività ontologicamente diverse perché non omogenee, anche se contemporanee, l'ipotesi dell'esercente (in regime di lavoro autonomo) la professione forense, che svolga (in regime di dipendenza pubblica) attività di insegnamento — è fuori di proposito parlare di duplicazione di tutele, e, quindi, porsi il problema suindicato.

Del resto, a volere non solo trascurare la inconciliabilità delle suddette argomentazioni con l'ottica solidaristica del sistema, ma addirittura seguire per un momento la linea di esse, non può non considerarsi che — stante la già rilevata autonomia dei sistemi previdenziali « professionali » — non è previsto alcun meccanismo per assicurare la tutela previdenziale dell'attività professionale forense nell'altro sistema speciale o generale concorrentemente operativo. Ad esempio non trova applicazione la « ricongiunzione » prevista dalla legge 7 febbraio 1979, n. 29 sulla pensione unica, che riguarda i soli periodi assicurativi che possano esser fatti valere nelle gestioni sostitutive, esclusive (della) ed esonerative dalla assicurazione generale obbligatoria e nelle gestioni speciali INPS. Mentre il riscatto ai fini del trattamento pensionistico statale è previsto per la limitata ipotesi dei periodi di iscrizione ad albi professionali, che siano richiesti per l'ammissione al servizio ex art. 13 del t.u. 2 dicembre 1973, n. 1092. Così come, d'altro canto, non è previsto alcun meccanismo per dare protezione nel sistema previdenziale forense ad altre attività disomogenee, contemporanee o no, dello stesso soggetto.

Se così è, non si vede come l'atteggiamento adottato dal sistema previdenziale nel caso dell'esercente la professione forense che svolga attività di insegnamento possa ritenersi in violazione di quella sorta di principio del minimo mezzo previdenziale, che alcune ordinanze di rimessione sembrano voler trarre dagli artt. 2 e 38 Cost.

Come è stato prima osservato, non si ravvisa tale violazione, né — attesi la radicale diversità dell'ipotesi di raffronto (ipotesi concernente un'unica tutela per un'unica attività) e il nesso razionale fra diversità di situazione e diversità di regime — quella dell'art. 3 Cost. denunciata in connessione con la prima, in riferimento al contrasto del detto addeguamento con quello assunto dallo stesso sistema previdenziale forense rispetto al caso dell'esercente la professione forense nell'ambito di un rapporto di pubblico impiego (art. 22, comma quinto, della legge n. 576 del 1980).

Ma, per le considerazioni ora esposte, la violazione degli artt. 2 e 38 Cost. non si ravvisa neppure se il problema si pone, come va posto, in riferimento al caso, in sé considerato, di due tutele per due distinte attività.

Mentre per escludere la violazione dell'art. 3 Cost., in relazione al fatto che opposta soluzione è stata adottata in analoga ipotesi dal sistema previdenziale degli Ingegneri e Architetti con la legge 3 gennaio 1981, n. 6 (art. 21), anzi già con la precedente legge n. 1046 del 1971 (art. 2), è sufficiente dare atto della diversità di situazioni derivanti dalla reciproca autonomia dei sistemi.

Non importa dunque chiedersi se la detta opposta soluzione sia più fedelmente, o al contrario, meno fedelmente attuativa dell'art. 38 Cost. Mentre si deve osservare che neanche di tale soluzione può senz'altro predicarsi il carattere di soluzione imposta dall'art. 38 Cost., cioè di soluzione obbligata per l'attuazione di questo precetto costituzionale e quindi quasi di parametro mediato di costituzionalità.

Non è comunque esatto il presupposto dal quale vuol farsi discendere la suddetta qualità del *tertium comparationis*, e cioè che la soluzione adottata dalla legge sulla previdenza degli Ingegneri e Architetti si inserisca in un indirizzo legislativo uniforme e univoco per definizione scaturente dagli artt. 2 e 38 Cost. nel senso voluto dalle ordinanze di rimessione che vi si riportano.

Anzitutto l'esclusione dell'operatività del sistema previdenziale degli ingegneri e architetti per i professionisti i quali siano assoggettati ad altro sistema previdenziale era già stata introdotta con la legge 11 novembre 1971, n. 1046. Sicché non può argomentarsi dai lavori preparatori della stessa legge n. 576 del 1980 e della legge sulla previdenza degli Ingegneri e Architetti n. 6 del 1981, nei quali (cfr. per i primi gli interventi svolti nella seduta 24 ottobre 1979, comm. riun. Giust. e Lav. Camera) si enunciano propositi di uniformazione, e, in prospettiva, di unificazione dei sistemi previdenziali degli esercenti professioni intellettuali, per affermare che proprio la disposizione in argomento (nella quale per di più la legge n. 6 del 1981 si discosta dalla legge n. 576 del 1980) sia dettata in attuazione di quei propositi.

Ma, anche ad ammettere che la soluzione in parola possa o debba qualificarsi per i suoi obiettivi caratteri in riferimento a una linea di tendenza nel senso ora indicato (dell'uniformazione e, per mezzo di questa, dell'unificazione dei sistemi previdenziali in argomento), non si può fare a meno di constatare che né l'una (la soluzione come supposta espressione della tendenza) né l'altra (la tendenza stessa) risultano altrimenti attuate.

Per quanto attiene alla prima (cioè alla specifica soluzione), essa, contrariamente a quanto si sostiene, non appare adottata, o almeno non appare rigorosamente adottata, dalle norme sulla previdenza rispettivamente dei geometri e delle ostetriche (art. 22, legge 20 ottobre 1982, n. 773; art. 3, legge 2 aprile 1980, n. 127), le quali dispongono nel senso della facoltatività della doppia iscrizione. Mentre la stessa soluzione non è adottata affatto dalle norme concernenti la previdenza dei sanitari, notai,

dottori commercialisti (artt. 2 e 21 d.m. 29 ottobre 1977, per i farmacisti; artt. 10 e 21 d.lg.C.P.S. 13 settembre 1946, n. 233 e 2 d.m. 18 novembre 1981, per i medici; art. 3 d.m. 26 aprile 1948, per i notai; art. 2 legge 3 febbraio 1963, n. 100 per i dottori commercialisti), le quali dispongono tutte nel senso dell'obbligatorietà del sistema previdenziale professionale considerato anche nel caso di concorrenza per lo stesso soggetto, in relazione ad altre attività, di altro sistema previdenziale.

Per quanto attiene alla generale tendenza sopra indicata, essa non ha trovato affermazione in ordine ai sistemi previdenziali relativi alle professionali intellettuali, giacché la legge 7 febbraio 1979, n. 29, sulla « pensione unica », che ne costituisce espressione, non si estende ai detti sistemi ma solo, come è già stato osservato, alle gestioni sostitutive, esclusive (della) ed esonerative dalla assicurazione generale obbligatoria e alle gestioni speciali INPS (artt. 1 e 2). Ed anzi nei detti sistemi, ivi compreso quello degli ingegneri e architetti quale risultante dalla legge n. 6 del 1981, essa non trova riscontro, attesa la rilevata mancanza di meccanismi preordinati alla reciproca utilizzazione, o all'utilizzazione in un sistema unico, dei contributi versati in ciascuno di essi.

Cosicché il ricorso a sistemi previdenziali afferenti a categorie professionali diverse per reperirvi elementi di comparazione, rivelatori di principi comuni traditi e di connesse ingiustificate disparità, finisce anche qui e ora — o almeno qui e ora, cioè in relazione alla questione che ci occupa e all'attuale stato della normativa — per infrangersi contro la osservazione, più volte fatta da questa Corte, che ogni sistema previdenziale presenta una propria autonomia e che le rispettive soluzioni sono da riportare, in linea di principio, ad accertamento di presupposti, a determinazione di fini, a valutazioni di congruità dei mezzi non estensibili fuori del sistema considerato (cfr. sentenze nn. 65 del 1979, 62 del 1977, 33 del 1975, 91 del 1972).

Più breve discorso è sufficiente per fugare il sospetto che l'assogettamento agli obblighi previdenziali dei professionisti suindicati, se viene giustificato in riferimento alla natura tributaria dei contributi, incorra nella violazione dell'art. 53 Cost., per essere l'obbligo contributivo fatto dipendere dalla mera appartenenza a una categoria professionale, anziché come prescritto dal cennato precetto costituzionale, dalla capacità contributiva. Al riguardo è sufficiente osservare che la capacità contributiva — alla quale va commisurata anche la imposizione contributiva afferente alla previdenza forense (almeno per quanto riguarda il « contributo soggettivo ») — non è, nel detto sistema, desunta dalla mera appartenenza alla categoria, ma è individuata sulla base dell'esercizio della professione con continuità, e valutata sulla base dei redditi professionali dichiarati ai fini dell'IRPEF (artt. 10, comma primo e 22, comma primo, della legge n. 576 del 1980). (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 11 luglio 1984, n. 191 - Pres. Elia - Rel. Ferrari - Fortuna (avv. Benvenuti) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).

**Impiego pubblico - Equo indennizzo - Limite del danno alla integrità fisica - Legittimità costituzionale.**

(Cost., art. 97; d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 68).

*La disposizione che, per i dipendenti dello Stato, prevede un equo indennizzo solo nel caso di danno all'integrità fisica non è censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale per ciò che non prevede analogo equo indennizzo anche per altri danni economici.*

Con ricorso presentato al TAR del Veneto Ennio Fortuna chiedeva che gli si riconoscesse il diritto ad essere ritenuto indenne dall'Amministrazione per i danni patrimoniali subiti a causa delle funzioni esercitate. Esponeva, in particolare, che la mattina del 16 dicembre 1974 persona rimasta ignota aveva sparato una raffica di mitra contro la saracinesca del locale di sua proprietà nel quale egli custodiva la propria autovettura provocandogli un danno complessivo di lire 453.750, ed assumeva che il danneggiamento in parola — rivendicato da una formazione politica estremistica — fosse direttamente riferibile alla propria attività di magistrato di Tribunale con funzioni di sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia. (*omissis*)

A sostegno della sollevata questione, il giudice *a quo*, dopo avere affermato l'inapplicabilità al rapporto di pubblico impiego dei principi e degli istituti privatistici — quali il mandato, la *negotiorum gestio*, il rischio professionale, la norma di chiusura di cui all'art. 2129 cod. civ. —, risultando tale rapporto regolato da una sua propria, autonoma e completa disciplina, osserva tuttavia che il principio dell'« indennizzabilità del danno patrimoniale sofferto dal dipendente civile dello Stato a causa di servizio », poiché risponde « a ragioni di sostanziale equità », « dovrebbe poter essere ravvisabile nel sistema di norme che regolano il rapporto di pubblico impiego ». E ritiene appunto di ravvisare tale principio nell'art. 68, ottavo comma, del summenzionato decreto presidenziale n. 3 del 1957, a sensi del quale « per l'infermità riconosciuta dipendente da causa di servizio, sono altresì a carico dell'amministrazione » non solo le spese di cura, ma anche « un equo indennizzo per la perdita dell'integrità fisica eventualmente subita dall'impiegato ». Ora, vero è — si legge nell'ordinanza di rimessione — che « l'art. 68 sopra citato, con la sua portata restrittiva e limitatrice... non consente l'interpretazione estensiva nel senso prospettato nel ricorso », ma vero altresì che esso « deve ritenersi inadeguato e soprattutto in contrasto con l'art. 97 — primo comma — della Costituzione, il quale è rivolto a garantire il buon andamento e l'imparzialità

dell'attività dei pubblici poteri», non potendosi conseguentemente escludere che «in caso contrario il pubblico dipendente potrebbe essere indotto ad assumere diversi o contrastanti comportamenti». Insomma — conclude il TAR del Veneto —, è una «fondamentale esigenza» che sia garantita «al pubblico dipendente la effettiva possibilità di essere sollevato, sia pure in via equitativa, da ogni danno o pregiudizio di ordine fisico ma anche (...) di ordine patrimoniale, che egli possa incontrare nell'esercizio delle sue funzioni e di cui non possa ottenere l'integrale risarcimento dal diretto responsabile».

La questione non è fondata.

Secondo il giudice *a quo*, dunque, la mancata previsione legislativa dell'indennizzabilità del pregiudizio economico sofferto dal pubblico dipendente a causa del suo rapporto di impiego si risolverebbe in violazione dell'art. 97, primo comma, Cost., nel senso che potrebbe indurre il pubblico dipendente a tenere comportamenti «diversi o contrastanti»; «diversi o contrastanti» ben s'intende, con i principi del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione, che sono espressamente previsti nell'invocato parametro costituzionale ed espressamente indicati nell'ordinanza.

È una motivazione, questa, la cui esilità si coglie con immediatezza. A parte, infatti, ogni considerazione di carattere generale sulla dubbia pertinenza del richiamo all'art. 97, primo comma, Cost., appare implausibile — rispetto al principio generale, proprio del pubblico impiego, di osservanza dei doveri di buon andamento e di imparzialità — la prospettazione del ristoro del danno patrimoniale come il rimedio contro la violazione dei predetti doveri, quasi che non siano previsti appositi strumenti per assicurare l'osservanza.

Né può dirsi che la esilità di siffatta argomentazione sia sfuggita alla difesa della parte privata, la quale ha incentrato il suo dire prevalentemente sulla poliedricità della persona umana piuttosto che sul primo comma dell'art. 97 Cost. In particolare ha sostenuto che, stante la rilevata poliedricità, attività materiale e beni strumentali al completo svolgimento della personalità vanno considerati inscindibilmente connessi con la persona; non senza ragione — ha proseguito — i principi sui rapporti economici e, quindi, sulla proprietà precedono, in Costituzione, anche quelli sui rapporti politici, e conseguentemente è impensabile la non risarcibilità del danno sofferto dalla persona nei suddetti beni strumentali, una volta che questi fanno anch'essi parte della persona al pari della salute.

Neppure le surriportate considerazioni riescono tuttavia a dare una interpretazione accettabile della censura ed, anzi, vagliate nelle loro implicazioni, confermano la giustezza del rigetto della questione. Non sembra dubitabile, infatti, che l'eventuale riconoscimento del principio dell'indennizzabilità del danno patrimoniale — e, quindi, di qualsiasi danno —

darebbe vita ad un fenomeno di incontenibile dimensione, che verrebbe reso ancor più complesso e gravoso dagli inevitabili e laboriosi accertamenti dell'esistenza del danno, del suo nesso col rapporto di servizio, dell'entità di esso danno e della misura dell'indennizzo. Sono facilmente prevedibili l'imponenza e la gravità delle conseguenze negative che verrebbe a subire proprio il principio di buon andamento, cui fa appello il giudice *a quo*. Né varrebbe osservare in contrario che tali conseguenze non si verificherebbero, ove il riconoscimento dell'indennizzabilità del danno patrimoniale fosse limitato ai soli magistrati. Ad una soluzione nel senso testé ipotizzato sarebbe di insormontabile ostacolo il principio fondamentale di parità di trattamento, alla stregua del quale risulterebbe ingiustificata la estensione del riconoscimento in parola ai soli magistrati nell'ambito delle categorie, previste dalla Costituzione, dei funzionari e dei dipendenti dello Stato che subissero danni patrimoniali in occasione di disordini.

La disciplina la quale prevede un equo indennizzo solo nel caso di danno all'integrità fisica non è pertanto censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale per il fatto che non preveda analogo equo indennizzo anche nel caso di danno economico. Certo, è auspicabile che possa nel nostro ordinamento pervenirsi, pure al ristoro di tale danno, ma rientra nei poteri del legislatore di valutare se e quando esistano le condizioni che consentano di farvi luogo.

CORTE COSTITUZIONALE, 11 luglio 1984, n. 192 - Pres. Elia - Rel. La Pergola - Consiglio naz. ingegneri (avv. Rossano).

**Urbanistica - Ingegneri e architetti - Maggiorazione del compenso per incarico parziale - Legittimità costituzionale.**

(Cost., art. 3; legge 2 marzo 1949, n. 143, art. 18).

*La maggiorazione (del 25 %) del compenso per l'incarico parziale prevista dalla tariffa professionale degli ingegneri ed architetti ha razionale giustificazione in relazione alla natura ed alle modalità dell'opera prestata da detti professionisti.*

(*omissis*) Giova al corretto esame del presente caso qualche considerazione di ordine preliminare. È dedotta in controversia quella statuizione del censurato art. 18 della legge n. 143 del 1949, nella quale è previsto l'aumento del 25 % con riguardo alla valutazione del compenso a percentuale; detto compenso va corrisposto sulla base delle aliquote specificate nell'apposita tabella, annessa alla legge (tabella B); ed è, precisamente, alla previsione tabellare, così individuata, che si applica la contestata maggiorazione dell'onorario professionale.

La disposizione oggetto di censura concerne ogni ipotesi in cui, come è ivi detto, « le prestazioni del professionista non seguono lo sviluppo completo dell'opera ». Ciò accade, più esattamente, in due distinti casi.

L'incarico conferito all'ingegnere o all'architetto può essere in origine limitato ad alcuna soltanto delle funzioni che vanno dalla compilazione del progetto sommario della costruzione (o degli altri studi e calcolazioni di massima) fino alla liquidazione dei lavori, e si trovano elencate nell'art. 19 della stessa legge n. 143. In tale ultima norma è infatti detto quali operazioni sono comprese « nella prestazione complessiva del professionista per l'adempimento del suo mandato ».

L'altra ipotesi è configurata nel primo comma dell'art. 10, di cui fa menzione lo stesso art. 18. Qui l'incarico diviene parziale, e come tale considerato ai fini del previsto aumento sul compenso percentuale, in quanto, anche se conferito in origine per la prestazione complessiva, venga in seguito sospeso o revocato, « per qualsiasi motivo », dal committente.

Ora, tutti e tre i provvedimenti di rimessione denunciano l'art. 18, limitatamente alla previsione del primo comma, che è la sola a rilevare ai fini del presente giudizio, ma con riguardo all'intero ambito di essa: e dunque, a prescindere dalla circostanza che nella specie l'esecuzione parziale dell'opera sia dovuta alla limitazione originaria o alla successiva revoca (o sospensione) dell'incarico affidato al professionista. Infatti, nessun dubbio di legittimità costituzionale è prospettato alla Corte per quanto concerne l'assimilazione — così com'è prevista nella norma in esame — fra l'uno e l'altro caso in cui, ricorrendo gli estremi di una mancata prestazione complessiva del professionista, è fatto operare il supplemento della tariffa. La lesione del principio di uguaglianza è dedotta, come sopra si è visto, esclusivamente per il rilievo che vi è, comunque, questa maggiorazione nel compenso dovuto secondo tabella. Ma la questione non è fondata.

Non si può, prima di tutto, ritenere che il legislatore abbia nella specie ingiustificatamente derogato il disposto dell'art. 2237 del codice civile; né si può dunque convenire con i giudici remittenti nel senso che la norma denunziata intacchi la posizione riservata nel codice al committente, il quale receda dal contratto, e privilegi al tempo stesso il trattamento dell'ingegnere o dell'architetto ai danni di quante altre categorie professionali non godano — se vi è recesso del cliente — di un pari aumento tariffario. Una prima ed evidente insufficienza dell'argomento qui considerato sta in ciò, che esso concernerebbe, se mai, la sola sfera del recesso, o della limitazione sopravvenuta dell'incarico, mentre la questione abbraccia ogni ipotesi in cui l'opera non è compiutamente realizzata. Deve comunque aggiungersi — sempre in relazione all'asserita divergenza fra la disciplina del caso ora considerato e lo schema dell'art. 2237 del codice civile — che non sussiste alcuna offesa al precetto



dell'art. 3 Cost. Detta previsione del codice impone al cliente, che recede dal contratto, di rimborsare al prestatore d'opera le spese sostenute e di pagare il compenso per l'opera svolta. Il compenso del professionista, se non è convenuto dalle parti, va poi determinato, come vuole l'art. 2233 c.c., secondo tariffa. Se così è, la legge che, a sua volta, stabilisce la tariffa con riguardo a ciascuna categoria professionale, non deroga — o tanto meno contraddice — all'art. 2237, bensì ne integra il disposto, in conformità al sistema del codice. Viene quindi a cadere la premessa da cui la Corte di Cassazione muove per avanzare l'ipotesi che, nel caso in esame, la «disciplina particolare» della tariffa diverga, senza alcuna giustificazione, dalla «disciplina ordinaria», quale sarebbe fissata, nell'articolo 2237 del codice civile, indiscriminatamente per tutta la cerchia dei prestatori d'opera intellettuale. Il solo profilo della specie che residua all'esame di questa Corte riguarda allora, indipendentemente dalla testé citata disposizione del codice, la disparità tra le tariffe professionali, che risulterebbe dalla maggiorazione prevista per l'incarico parziale: tale disciplina è, infatti, comunque denunciata davanti alla Corte, in quanto si assume che il legislatore abbia privilegiato la categoria degli ingegneri e degli architetti rispetto alle altre, con il risultato di offendere, in punto di ragionevolezza, il precetto dell'art. 3 Cost. Anche sotto questo ultimo riflesso, tuttavia, la statuizione dell'art. 18 esce indenne da censura.

Gli stessi giudici remittenti non contestano che il legislatore, nell'ordinare la materia dei compensi, potesse — di fronte a condizioni oggettive e soggettive diverse — differenziare i regimi tariffari a seconda della categoria professionale interessata. Il principio di eguaglianza si assume leso, precisamente in quanto la discriminazione fra la categoria degli ingegneri ed architetti e le altre sarebbe andata oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa. Ora, un simile ordine di idee potrebbe essere condiviso solo se la censurata maggiorazione del 25% non trovasse rispondenza in quel che di peculiare l'opera professionale ha nel caso di specie, o nel modo come essa si svolge. Ma la scelta del legislatore non è certo viziata da una tale irrazionalità. Essa è diretta a compensare il professionista per lo svantaggio che si connette in ogni caso con la parzialità dell'incarico e si spiega in ragione del fatto che, diversamente da quanto avviene di solito in altre professioni, il mandato dell'ingegnere o dell'architetto è non infrequentemente conferito solo per un qualche stadio della progettazione, con esclusione della fase nella quale l'opera è condotta a termine. Si può anche avvertire come la limitazione (o la revoca o sospensione) dell'incarico non siano, nel caso che qui interessa, necessariamente dovute a mancanza di fiducia nel professionista, ma possano derivare da valutazioni di altro genere, dettate soprattutto dalla convenienza economica del cliente: il quale, per parte sua, tiene in conto l'entità della spesa che l'opera comporta ed il tempo occorrente per realizzarla. L'aumento in questione è stato, quindi, opportunamente disposto

in vista delle particolari esigenze che ineriscono alla disciplina della specie. Vi è, infatti, uno specifico e rilevante interesse dell'ingegnere od architetto a seguire lo sviluppo completo dell'opera; interesse, peraltro, evidentemente distinto da quello proprio di qualsiasi professionista, che aspiri ad un maggior volume di lavoro. Questo sotto un duplice profilo.

a) Un primo aspetto concerne la fedele esecuzione del progetto. Siamo di fronte ad un'opera dell'ingegno, sulla quale l'ingegnere o l'architetto vantano il diritto di autore, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, che non a caso la tariffa in discorso ha richiamato, nell'art. 11, con l'aggiunta della seguente previsione: « la tutela della fedele esecuzione artistica o tecnica dei progetti approvati dal committente ed il loro sviluppo nell'esecuzione spetta esclusivamente al progettista ». Al legislatore non è quindi sfuggito che il mandato parziale, o la successiva sospensione dell'incarico, hanno come conseguenza un nocumento per il professionista, almeno in quanto gli precludono la possibilità di realizzare l'interesse alla fedele esecuzione dell'opera nel modo che per lui sarebbe il più vantaggioso e efficace: e cioè, con il sovrintendere direttamente all'integrale compimento dei lavori.

b) L'altro profilo ha riguardo al valore delle singole e distinte fasi in cui si articola lo svolgimento dell'opera, secondo le stesse previsioni della tariffa. Ciascuna delle operazioni occorrenti all'adempimento della serie completa delle prestazioni non è valutata soltanto alla stregua del suo immediato e caratteristico risultato; essa racchiude, altresì, un'utilità potenziale, che viene concretamente in rilievo e si apprezza nei successivi stadi dell'attività professionale. Il che, come osserva la difesa di parte privata, è vero anche per la progettazione di massima, la cui importanza risiede non tanto nella quantità del lavoro, alla quale del resto corrisponde in tariffa un'aliquota tabellare di ammontare relativamente esiguo, quanto nella qualità, appunto, anche virtuale, dell'impegno a quel punto già profuso dal professionista. Il progetto esige, invero, l'intuizione e la soluzione dei fondamentali problemi tecnico-architettonici che condizionano il compimento dell'opera: e di questa esso contiene, *in nuce*, i caratteri e gli eventuali pregi.

In conclusione: la maggiorazione del compenso per l'incarico parziale, ha nella specie un sicuro e razionale nesso con la natura e le modalità dell'opera prestata da ingegneri e architetti. La statuizione censurata, si deve dunque ritenere, non integra gli estremi di alcun arbitrario esercizio della discrezionalità, che spetta al legislatore nel regolare la materia. Il risultato testè raggiunto esime la Corte dall'indagare se e come le altre tariffe professionali consentano che il compenso del prestatore d'opera sia maggiorato, sempre nell'ipotesi della limitazione originaria o successiva dell'incarico. Si tratta infatti — anche nel caso del geometra, su cui la Corte di Cassazione ha fermato l'attenzione — di

altre e diverse categorie professionali: nelle quali, occorre precisare, la prestazione d'opera non giunge mai a rivestire le peculiari caratteristiche dell'attività dell'ingegnere o dell'architetto. D'altra parte, lo stesso principio di eguaglianza esclude che situazioni non omogenee debbano andar soggette ad identica disciplina. Non è, quindi, in violazione di detto principio, che la previsione dedotta in giudizio discrimina tra la tariffa stabilita nel presente caso e quelle delle differenti altre categorie professionali.

**CORTE COSTITUZIONALE**, 18 luglio 1984, n. 212 - Pres. Elia - Rel. Gallo - Meloni (avv. Cogliani) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato De Francisci).

**Regioni - Regioni a statuto speciale - Disposizioni di attuazione dello Statuto - Potestà normativa permanente.**

**Corte dei Conti - Decentramento di funzioni giurisdizionali - Sezione staccata per la Sardegna - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., art. 76; Statuto Sardegna, art. 56; d.P.R. 29 aprile 1982, n. 240, tutti gli articoli).

*Gli Statuti regionali differenziati consentono in via permanente al Governo di dettare, ogni qualvolta sia necessario purché nell'ambito dello Statuto e delle sue finalità, norme di attuazione aventi rango non subordinato a quello della legge ordinaria.*

*Premesso che il decentramento della giurisdizione amministrativa previsto dall'art. 125 Cost. non concerne la Corte dei Conti, non è desumibile dallo Statuto per la Sardegna — e quindi non può essere disposta mediante disposizioni di attuazione di detto Statuto — la previsione della istituzione di sezioni staccate di organi giurisdizionali centrali.*

Tale Meloni Ave, vedova di dipendente dalla Regione Sardegna deceduto in servizio, aveva proposto ricorso alla Corte dei Conti — Sez. III giurisdizionale — sedente in Roma, per ottenere il riconoscimento del diritto a pensione privilegiata ordinaria indiretta anziché a quella soltanto ordinaria che le era stata conferita: e ciò in quanto sosteneva la ricorrente che il marito era morto per causa dipendente dal servizio.

Ma la Corte dei Conti, prima di entrare nel merito della vertenza, sollevava questione di legittimità costituzionale.

Osservava, infatti, quel Collegio che, essendo la Meloni residente in Sardegna già all'epoca della proposizione del ricorso, il giudizio — ai sensi dell'art. 11 del d.P.R. 29 aprile 1982, n. 240 — dovrebbe essere devoluto, nello stato in cui si trova, alla Sezione della Corte dei Conti, con sede in Cagliari, istituita col d.P.R. citato, competente a giudicare, in materia di trattamento di quiescenza, sui ricorsi proposti dai residenti nella Regione.

Senonché rileva la Corte dei Conti che il decreto presidenziale di cui s'è detto è stato emanato con riferimento all'art. 56 della legge 26 febbraio 1948, n. 3 (legge costituzionale) che ha approvato lo Statuto speciale della Regione autonoma: e ciò in quanto la detta disposizione prevede che, mediante decreto legislativo, vengano date le norme di attuazione e quelle relative al passaggio di uffici e personale dallo Stato alla Regione. Poiché — soggiunge l'ordinanza della Corte — si tratta manifestamente di una deroga all'art. 76 Cost., essa è però operativa soltanto limitatamente alle due materie espressamente menzionate.

Ma la creazione di una Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti nel territorio della Sardegna non sembra poter rientrare — ad avviso dei rimettenti — né fra le norme di attuazione dello Statuto né fra quelle che disciplinano il passaggio di uffici e personale da Stato a Regione: e ciò perché trattasi di funzione giurisdizionale che la Costituzione riserva allo Stato, senza che sul punto lo Statuto della Regione contenga alcuna deroga.

D'altra parte, non si sarebbe nemmeno trattato di semplice passaggio di personale né di creazione di un nuovo ufficio regionale, ma della istituzione di una Sezione decentrata della Corte dei Conti. Sicché il d.P.R. impugnato viene per tal modo a collidere sia coll'art. 56 della legge cost. n. 3/1948, sia conseguentemente coll'art. 76 Cost. A proposito, poi, delle norme d'attuazione degli Statuti regionali, contesta l'ordinanza che esse, per quanto non abbiano contenuto di mera esecuzione regolamentare, possano tuttavia ampliare o restringere lo Statuto; esse debbono mirare, invece, « *secundum statutum* » (e, perciò, né *contra* né *praeter*) a rendere compiutamente operative le norme statutarie. L'ordinanza cita, anzi, a sostegno del suo assunto, la sent. n. 20/1956 di questa Corte nonché la sent. n. 30/1968, dalle quali emergerebbero la natura e i limiti di queste norme che, se non hanno carattere di mera esecuzione, non possono tuttavia oltrepassare i confini della « attuazione ». Secondo la Corte dei Conti, peraltro, i decreti legislativi in parola riguardano soltanto la prima attuazione dello Statuto, per cui dovrebbero avere mero valore transitorio e straordinario. (*omissis*)

Va preliminarmente rilevato che la nozione data dalla Corte dei Conti, nell'ordinanza di rimessione, delle norme di attuazione degli Statuti regionali è troppo angusta, e perciò non completamente aderente a quella risultante dalle sentenze nn. 20/1956 e 30/1968 di questa Corte. L'ordinanza, pur riconoscendo che tali norme non hanno contenuto di mere disposizioni di natura esecutiva regolamentare, ne restringe, tuttavia, la portata ad una funzione operativa « *secundum legem* ». In realtà, invece, la giurisprudenza di questa Corte non ha escluso che le norme di attuazione possano avere contenuto « *praeter legem* » nel senso di integrare le norme statutarie, anche « aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano », coll'unico limite della corrispondenza alle norme e alle finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di

autonomia regionale (sent. 29 giugno 1956, n. 20). Più incisivamente la Corte, sintetizzando il suo stesso pensiero, ritenne che « l'esigenza delle norme di attuazione si manifesta nel bisogno di dar vita, nell'ambito delle ben definite autonomie regionali, ad una organizzazione dei pubblici uffici e delle pubbliche funzioni che si armonizzi con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sent. 1° luglio 1969, n. 136).

La Corte dei Conti ritiene poi che l'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Approvazione dello Statuto speciale Regione Sardegna), con riferimento al quale è stato emanato il d.P.R. in parola, rappresenta una deroga all'art. 76 Cost., che regola la delega della funzione legislativa al governo. In realtà — come pure è stato già precisato dalla giurisprudenza di questa Corte — la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria (preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) ha carattere « riservato e separato » rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (cfr. sentenze 22 dicembre 1980, n. 180, 25 luglio 1983, n. 237). Ne deriva che le norme così prodotte si pongono con rango sicuramente non subordinato a quello delle norme ordinarie, e con possibilità quindi di derogarvi nell'ambito della loro specifica competenza.

Né dall'affermazione della sent. n. 20/1956 secondo cui i decreti legislativi in parola « servono a porre in essere le norme di attuazione che dovevano accompagnare la nascita della regione e renderne particolarmente e giuridicamente possibile l'attività », è lecito arguire, come mostra di volere intendere la Corte dei Conti, che perciò il loro valore sarebbe meramente transitorio. Al contrario gli Statuti regionali differenziati consentono in via permanente al Governo di dettare norme di attuazione, ogni qualvolta sia necessario.

Non è, quindi, in relazione alla natura delle norme di attuazione degli Statuti speciali che il sollevato problema di fondo potrebbe incontrare la soluzione auspicata dal Giudice remittente. Semmai, questa potrebbe conseguire al negativo accertamento di una qualche correlazione fra le norme attuative e quelle dello Statuto della regione Sardegna o le finalità della sua attuazione, nel contesto dell'autonomia regionale e nel rispetto dei principi costituzionali.

Sotto questo riguardo, non può bastare, però, ai fini dell'odierno giudizio di compatibilità costituzionale, che — come osserva l'Avvocatura — la Costituzione abbia assunto come principio programmatico, oltre al decentramento amministrativo (art. 5), anche quella della giurisdizione amministrativa (art. 125). Quest'ultima disposizione, infatti, non concerne sicuramente la Corte dei Conti.

In mancanza, dunque, di un principio generale della Costituzione, esplicitamente o implicitamente recepito dallo Statuto, è a quest'ultimo

soltanto che deve aversi riguardo per decidere della legittimità della contestata istituzione della sezione sarda della Corte dei Conti.

In effetti, il d.P.R. che si va esaminando, oltre all'ovvio richiamo nel preambolo dell'intera legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 che ha approvato lo Statuto speciale della regione autonoma della Sardegna, fa specifico riferimento all'art. 56 della legge stessa. Da questo, pertanto, traggono fondamento le disposizioni del decreto, in quanto in esso è previsto che la Commissione paritetica sottoponga al parere del Consiglio Regionale, sia le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, sia le norme attuative dello Statuto stesso; norme tutte che verranno poi emanate con il decreto legislativo previsto dal quinto comma dell'art. 87 Cost., qual è appunto il decreto in parola.

Ebbene, deve senz'altro escludersi che la disciplina dettata dal decreto possa rientrare fra le norme che regolano il passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione. È evidente, infatti, che queste si collegano a quanto previsto nel terzo comma dell'VIII disposizione transitoria della Costituzione, in relazione a quel passaggio delle funzioni statali attribuite alle regioni, di cui è menzione nel secondo comma della stessa disposizione. Ma quali siano tali funzioni è detto negli artt. da 117 a 120 Cost., che non menzionano certo quelle giurisdizionali; né esiste altra legge dello Stato che, sulla base dell'art. 108, primo comma Cost., abbia comunque previsto il passaggio di queste ultime alla Regione sarda, sia pure nei limiti della sua competenza territoriale.

Non resta allora che esaminare l'alternativa concernente le norme attuative dello Statuto, delle quali pure è detto — come si è rilevato — nel citato art. 56 della legge.

Senonché, pur richiamandone la particolare natura più sopra riaffermata, e quindi anche la particolare competenza separata e riservata rispetto a quella esercitabile con leggi statali ordinarie di cui all'VIII Disp. trans. Cost., è comunque evidente che la loro capacità additiva si esprime pur sempre nell'ambito dello spirito dello Statuto e delle sue finalità, e — come s'è pure rilevato — nel rispetto dei principi costituzionali.

Orbene, a differenza di quanto concerne il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione, non è in alcun modo desumibile dallo Statuto della Regione Sardegna, né dal suo spirito, né dalle sue finalità, che si sia inteso prevedere nemmeno per implicito Sezioni di organi giurisdizionali centrali, neanche nei limiti degli affari concernenti la regione: e ciò a differenza di quanto — ad esempio — è invece espressamente stabilito per altre Regioni (art. 23 Statuto speciale regione Sicilia; art. 90 Statuto speciale TAA).

Non può, quindi, ritenersi costituzionalmente legittimo l'art. 1 del d.P.R. 29 aprile 1982, n. 240 che istituisce per la Regione Sardegna una Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti, con sede in Cagliari: e ciò in relazione all'art. 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3.

Conseguentemente va dichiarata altresì l'illegittimità degli artt. 2, comma primo lett. *c* e *d* e 11 del decreto, così come richiesto dall'ordinanza di rimessione in quanto, venendo meno l'istituita Sezione, viene ovviamente a cessare la sua competenza sui ricorsi e sulle istanze in materia di pensioni, e logicamente l'obbligo di devoluzione a quella Sezione delle cause in corso presso la Corte dei Conti centrale, se di competenza della Sezione sarda secondo il disposto della lett. *c* dell'art. 2, comma primo, del decreto.

Senonché, la riconosciuta illegittimità dell'art. 1 del decreto trascina necessariamente nella stessa sorte l'intera disciplina dettata dal decreto per la competenza ed il funzionamento della Sezione. Deve, perciò, darsi applicazione all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dichiarare l'illegittimità costituzionale di tutta la residua normativa: in particolare anche di quell'art. 5 del decreto stesso, pure impugnato dall'ordinanza di rimessione, sebbene in relazione ad altro parametro, per avere illegittimamente ridotto a tre il numero dei votanti, mentre l'art. 2, legge 21 marzo 1953, n. 161 impone, per ciascuna delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti, il numero invariabile di cinque votanti.

*p.q.m.*

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, primo comma, lett. *c* e *d*, e 11 del d.P.R. 29 aprile 1982, n. 240; inoltre — applicato l'art. 27, legge 11 marzo 1953, n. 87 — *dichiara* l'illegittimità costituzionale di ogni altra disposizione del citato decreto.

CORTE COSTITUZIONALE, 30 luglio 1984, n. 237 - Pres. De Stefano - Rel. Malagugini - Pieri ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

**Poste e Telecomunicazioni - Radiotelevisione - Emittenti locali private - Installazione ed esercizio di impianti senza previa autorizzazione amministrativa - Sanzione penale - Legittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3, 10, 21 e 27; d.P.R. 29 marzo 1973 n. 156, artt. 1, 183, 184, 195 e 334).

**Corte costituzionale - Giudizio incidentale di legittimità costituzionale - Applicazione di una disposizione di dubbia costituzionalità - Quando si ha.**

*Il principio di eguaglianza non può essere invocato assumendo come tertium comparationis una situazione anomala determinata dall'inerzia del legislatore nel disciplinare una materia dopo un intervento demolitorio della Corte costituzionale; del resto, detta Corte ha confermato (nella sentenza n. 202 del 1976) la necessità di una «previa autorizzazione» alla*

*installazione ed all'esercizio di impianti per le trasmissioni radiotelevisive via etere in ambito locale da parte di privati (1).*

*L'incidente di costituzionalità è intempestivamente proposto dal giudice chiamato non ancora ad applicare la norma incriminatrice denunziata, bensì a compiere — in seguito a semplice notizia di un fatto — i normali atti di istruzione probatoria.*

(omissis) Il testo unico delle disposizioni legislative in materia postale di bancoposta e di telecomunicazioni approvato con d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, all'art. 1 riservava in esclusiva allo Stato, nei limiti previsti da quel testo, per quanto qui interessa « i servizi di telecomunicazione ». (omissis).

Con le sentenze n. 225 e n. 226 del 1974 questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 1, 183 e 195 del succitato t.u. del 1973 « nella parte relativa ai servizi di radioteleddiffusione circolare a mezzo di onde elettromagnetiche », nonché, « nelle parti relative ai servizi di televisione via cavo ».

In ossequio, alle predette pronunzie, l'art. 45 della legge 14 aprile 1975, n. 103 ha sostituito gli artt. 1, 183 e 195 del citato testo unico.

E sopravvenuta, infine, la sentenza n. 202 del 1976 con la quale questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 45 della legge 14 aprile 1975 n. 103 (nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva) « nella parte in cui non sono consentiti, previa autorizzazione statale e nei sensi di cui in motivazione, l'installazione e l'esercizio di impianti di diffusione radiofonica e televisiva via etere di portata non eccedente l'ambito locale ». Con la medesima sentenza la Corte ha dichiarato altresì « l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della citata legge n. 103 del 1975 nella parte in cui prevede la possibilità che mediante le realizzazioni di impianti da parte della società concessionaria siano esaurite le disponibilità consentite dalle frequenze assegnate all'Italia dagli accordi internazionali per i servizi di radiodiffusione ».

---

(1) L'introduzione nel nostro Paese di un giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi produttivo di effetti « demolitori » (sia pure limitatamente retroattivi) sta facendo emergere un delicato problema politico-istituzionale: produrre legge per « ricostruire » l'ordinamento normativo in una situazione di *deregulation* cagionata da atti solo demolitori è cosa ben diversa (e ben più difficile) che produrre leggi incidendo su un tessuto legislativo abissognevole di modifiche ma ancora organico ed operante. Altro è l'effetto di abrogazione « sottoprodotto » di un legge che è simultaneamente costruttiva (del nuovo) e distruttiva (del vecchio), altro è un effetto di eliminazione non sincronico con la ricostruzione. In teoria, se si lavora entro schemi solo giuridici, tale diversità non dovrebbe sussistere, l'ordinamento essendo — per definizione — completo ed idoneo a « colmare le proprie lacune »; in realtà, nella realtà politica, le spinte al mantenimento di una situazione di *deregulation* possono risultare molto più efficaci (e quindi più forti) di quelle al mante-



Quest'ultima sentenza ha, dunque, riconosciuto il diritto di iniziativa privata per l'installazione e l'esercizio di impianti per le trasmissioni via etere di programmi radiofonici e televisivi su scala locale. Nel riconoscere un tale diritto, questa Corte, ha però affermato anche « la necessità dell'intervento del legislatore nazionale perché stabilisca l'organo dell'amministrazione centrale dello Stato competente a provvedere all'assegnazione delle frequenze ed all'effettuazione dei conseguenti controlli e fissi le condizioni che consentano l'autorizzazione all'esercizio di tale diritto in modo che questo si armonizzi e non contrasti con il preminente interesse generale (di cui sopra) e si svolga sempre nel rigoroso rispetto dei doveri ed obblighi anche internazionali, conformi a Costituzione ».

Tale esplicito invito al legislatore, perché intervenisse nella materia *de qua*, adeguandosi ad una serie di indicazioni specifiche (intervento presupposto anche nel dispositivo della sentenza) è rimasto, però, sin qui inascoltato.

Riassumendo, il d.P.R. n. 156 del 1973 e la legge n. 103 del 1975 regolano la materia delle trasmissioni radiofoniche e televisive in regime o di monopolio o di concessione o di autorizzazione, mentre per quanto riguarda i servizi radioelettrici di telecomunicazione vige il principio del « regime vincolato ». Per le trasmissioni via etere a mezzo di ricetrasmittenti (anche quando si tratti di apparecchi di debole potenza installati in ausilio a servizi di imprese industriali, commerciali, artigiane ed agrarie (art. 334 n. 2 del t.u.) occorre cioè la concessione governativa (art. 322 del T.U.).

Dalla normativa qui considerata emerge, dunque, una regola generale, in forza della quale l'installazione, lo stabilimento e l'esercizio di impianti di telecomunicazione sono subordinati al previo ottenimento dell'autorizzazione o della concessione governativa, mentre la trasmissione via etere su scala locale, esercitata dai privati, per effetto della citata

---

nimento di una legge scritta vigente. Qualcosa di simile si può avvertire, oltre che in tema di radiotelevisioni private, ad esempio in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità.

Difficile intravedere i possibili rimedi. Potrebbe pensarsi ad un maggior coinvolgimento della stessa Corte Costituzionale non solo nell'attenta e puntuale delimitazione della portata delle proprie pronunce demolitorie, ma anche nel compito di ricerca ed indicazione delle conseguenze di tali pronunce; coinvolgimento — questo secondo — che però presenterebbe non pochi e non lievi rischi in termini di correttezza dei rapporti tra istituzioni e — al limite — anche di prestigio dell'organo di giustizia costituzionale. Per il che non può che conditarsi la tendenza al *self-restraint* finora prevalsa.

La specifica sentenza in rassegna può determinare una rottura della « tregua » di fatto avutasi negli ultimi anni tra autorità pubbliche (amministrative e giurisdizionali) ed emittenti private, con prevedibile conseguente intervento del legislatore.

sent. n. 202 del 1976, è assolutamente libera nel senso che si svolge « in regime di totale carenza legislativa ».

Si è determinata in tal modo la situazione indubbiamente anomala e squilibrata, dalla quale prendono le mosse la maggior parte dei giudici rimettenti. (*omissis*).

La questione da decidere (salve le precisazioni seguenti in questo stesso paragrafo) è essenzialmente quella avente ad oggetto l'art. 195 del T.U. del 1973, nel testo novellato.

La norma così denunziata punisce (con la sola pena dell'ammenda se il fatto non si riferisce ad impianti radioelettrici; con la pena dell'arresto e dell'ammenda se il fatto si riferisce ad impianti radioelettrici o televisivi via cavo) « chiunque installa, stabilisce od esercita impianto di telecomunicazione senza aver prima ottenuto la relativa concessione o l'autorizzazione » (di cui al secondo comma dell'art. 184 stesso T.U. e richiesta anche per gli impianti ripetitori via etere di programmi sonori e televisivi esteri o nazionali).

Il dubbio di costituzionalità nasce dal confronto che i giudici *a quibus* istituiscono tra la situazione qui sopra descritta e quella di chi « senza concessione o autorizzazione » « esercita privatamente » « trasmissioni radiotelevisive via etere in ambito locale ».

Così posta, la questione è chiaramente infondata. Ciò non tanto in base al rilievo per cui la fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 195 in esame presuppone l'obbligo del preventivo ottenimento della concessione o della licenza per l'esercizio delle attività ivi considerate, mentre un tale obbligo allo stato non sussiste nelle situazioni poste a confronto, per le quali quindi è del tutto gratuito parlare di esercizio senza concessione o autorizzazione. L'infondatezza della questione nasce dal più sostanziale rilievo che il principio di uguaglianza viene invocato dai giudici *a quibus* in senso inverso a quello naturale, assumendo la situazione anomala (e, ci si augura, temporanea) determinata dall'inerzia del legislatore dopo la sentenza n. 202 del 1976 di questa Corte come metro di legittimità della regola generale, di cui alla normativa denunziata, che vuole l'installazione e l'esercizio degli impianti di telecomunicazione subordinati alla concessione o all'autorizzazione governativa.

Ciò tanto più quando, proprio con la sentenza n. 202 del 1976 la Corte, lungi dal prospettare una deroga alla predetta regola generale per l'installazione e l'esercizio di impianti per le trasmissioni radiotelevisive via etere in ambito locale da parte dei privati, ha, per quanto di sua competenza, riaffermato l'esigenza di una « previa autorizzazione statale ».

Vero è, del resto, che con la normativa della quale si discute, il legislatore ha perseguito il fine, doveroso per lo Stato democratico, di garantire la funzionalità di servizi essenziali per la vita del Paese, di

impedire il disordine e la sopraffazione nel campo considerato e di assicurare le condizioni per il rispetto del principio di uguaglianza.

La questione, dunque, deve dichiararsi infondata, in coerenza con gli orientamenti ripetutamente espressi da questa Corte (cfr. sentt. nn. 42 del 1977; 71 del 1979; 162 del 1981; 168 del 1982 e 71 del 1983).

Per concludere sul punto, è bene aggiungere che le argomentazioni sin qui svolte e la conclusione raggiunta non cambierebbero quand'anche si dovesse ritenere che i giudici *a quibus* abbiano inteso coinvolgere negli incidenti di costituzionalità non le sole disposizioni sanzionatorie, ma l'intera, sebbene « incompleta » fattispecie contravvenzionale di cui all'art. 195 de T.U. del 1973, nel testo novellato, integrandone il precetto con i disposti di altri articoli del T.U. medesimo.

Ciò perché, anche in siffatta ipotesi non muterebbero i termini e la caratteristica del confronto istituito dai giudici medesimi per dedurne la violazione del principio di eguaglianza. (*omissis*).

Il pretore di Putignano solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 183 e 195 del t.u. del 1973, nel testo novellato, in riferimento oltre che all'art. 3, primo comma, nei termini più sopra riferiti, anche agli artt. 21 e 10 Cost.

La questione viene sollevata dal giudice *a quo*, a seguito della richiesta di perquisizione domiciliare avanzata dalla Direzione compartimentale PP.TT. di Bari nei confronti di un soggetto indicato quale responsabile del reato di cui ai citati artt. 1, 183 e 195 del t.u. del 1973, « per aver usato un impianto ricetrasmittente di debole potenza senza la prescritta concessione » governativa: richiesta che, come risulta dagli atti, traeva origine da una denuncia anonima relativa a molestie che sarebbero state commesse con l'utilizzazione di tale impianto.

L'incidente di costituzionalità è stato proposto dal pretore di Putignano sulla base soltanto della citata richiesta della Direzione compartimentale PP.TT. di Bari, prima ancora di aver inviato all'indiziato comunicazione giudiziaria per una specifica ipotesi di reato e prima di aver compiuto una qualsiasi, sia pure sommaria, indagine.

Può allora dubitarsi che la questione sia stata sollevata nel corso di un giudizio, come esige l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, ma anche a negare fondatezza ad un tale dubbio, si deve riconoscere che la questione medesima è irrilevante.

Invero, dal « sistema normativo risultante dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 si deduce che la pregiudizialità necessaria della questione di costituzionalità rispetto alla decisione del giudice *a quo* va intesa considerando tale decisione come conclusiva di un itinerario logico, ciascuno dei cui passaggi necessari può dar luogo ad un incidente di costituzionalità, ogniquale volta il giudice dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni normative

che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio» (sent. n. 53 del 1982).

L'osservanza dei riferiti criteri porta a ritenere che la semplice denuncia di un fatto di reato rende meramente eventuale, soltanto possibile, l'applicazione della norma incriminatrice, i cui indispensabili presupposti devono ancora essere verificati.

L'incidente di costituzionalità è stato, dunque, proposto intempestivamente dal giudice *a quo* che, in quel momento, non era chiamato ad applicare la norma denunciata bensì a compiere atti di istruzione probatoria, in applicazione di norme del codice processuale penale. Ne consegue che le questioni proposte dal pretore di Putignano vanno dichiarate inammissibili. (*omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 30 luglio 1984, n. 238 - Pres. De Stefano - Rel. Maccarone - Maggia ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Angelini Rota).**

**Tributi (in generale) - Termini di decadenza e di prescrizione - Proroga - Legittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3 e 24; legge 2 dicembre 1975, n. 576, art. 19; d.l. 10 dicembre 1976 n. 798, art. 1 e legge 8 febbraio 1977, n. 16, di conversione del predetto d.l.).

*La posizione dello Stato e quella dei contribuenti non sono raffrontabili, ai fini dell'applicazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.): precipue esigenze finanziarie dello Stato possono giustificare disposizioni procedurali asimmetriche. Il richiamare in vigore termini scaduti, per colmare un vuoto temporale privo di valide giustificazioni, non lede l'art. 24 Cost.*

(*omissis*) Con l'art. 19 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, concernente disposizioni in materia di imposte sui redditi e sulle successioni, i termini di prescrizione e di decadenza prorogati al 31 dicembre 1975 dal citato decreto n. 237 del 1974 e dalla relativa legge di conversione furono ulteriormente prorogati al 31 dicembre 1976.

Inoltre, col secondo comma dello stesso articolo venne stabilita la sospensione per un anno dei termini in materia di prescrizione e di decadenza «in corso» alla data di entrata in vigore della legge e scadenti tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1976.

Con ciò mentre si intendeva avviare ai perduranti descritti inconvenienti nell'Amministrazione finanziaria, si intendeva anche avviare alla normalizzazione il regime dei termini in esame.

A tal fine appare infatti specificamente diretta la norma di cui al secondo comma del citato art. 19, la quale, prendendo in considerazione in particolare i termini « in corso » alla data di entrata in vigore della legge (5 dicembre 1975) e « scadenti fra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1976 », e che, come tali, sarebbero stati esclusi dalla proroga di cui al primo comma, estesa soltanto ai termini scadenti entro il 31 dicembre 1975, ne dispone la sospensione per un anno, a condizione che i termini stessi siano « in corso » alla data di entrata in vigore della legge.

Tale condizione restringeva il beneficio della sospensione mediante un riferimento temporale allo stato del termine, ed aveva il fine di armonizzare e coordinare in qualche modo il regime dei termini assoggettati alla serie organica delle proroghe precedenti con il regime di quei termini che, invece, come si è detto, per essere scadenti oltre il 31 dicembre 1975 sarebbero rimasti esclusi dalle proroghe precedenti.

Inoltre con l'art. 1, primo comma, d.l. 10 dicembre 1976 n. 798 « i termini di prescrizione e di decadenza prorogati al 31 dicembre 1976 dall'art. 1, primo comma, della citata legge n. 576 del 1975 » furono prorogati di altri sei mesi, cioè fino al 30 giugno 1977; e col secondo comma i termini previsti dallo stesso art. 19 « che in virtù delle disposizioni ivi contenute, scadono tra il 1° gennaio ed il 4 dicembre 1977 » furono prorogati al 31 dicembre 1977; col terzo comma i termini in parola, compresi espressamente quelli concernenti il contenzioso tributario scadenti tra la data di entrata in vigore del decreto ed il 30 giugno 1978 furono prorogati a quest'ultima data.

Con la legge di conversione n. 16 del 1977, fu poi introdotta la proroga al 31 dicembre 1977 dei termini scaduti nel periodo compreso dal 5 dicembre 1976, scadenza della proroga del 1975, all'11 dicembre 1976, entrata in vigore della nuova proroga, e che risultavano pertanto scoperti da qualsiasi proroga. (*omissis*)

Ciò premesso, conviene anzitutto esaminare la censura con cui si lamenta che l'art. 19, secondo comma della legge 2 dicembre 1975, n. 576, limitando la sospensione per un anno dei termini di prescrizione e di decadenza solo a quelli « in corso » alla data di entrata in vigore della legge stessa e scadenti nell'anno 1976 indurrebbe una disparità di trattamento fra i contribuenti e la pubblica amministrazione, a favore della quale rimarrebbe sempre in vigore la proroga dei termini stabilita in via generale col primo comma dell'art. 19 stesso, il quale, infatti, dispone la proroga dei termini di prescrizione e di decadenza già precedentemente prorogati portandoli al 31 dicembre 1976, per cui i termini stessi rimarrebbero sempre in corso per l'amministrazione al 5 dicembre 1975, e beneficerebbero quindi sempre della sospensione, a differenza di quanto accadrebbe per i contribuenti, che potrebbero fruire della sospensione solo per i termini effettivamente in corso al 5 dicembre 1975. (*omissis*).

Quanto al merito deve osservarsi che la lamentata diversità di trattamento trova una sua ragione di essere in ciò che si è detto a proposito dei motivi che ispirarono al legislatore la disciplina denunziata. Invero regolare in via transitoria la scadenza dei termini nei sensi sopra esposti significava, sostanzialmente, da un lato, prolungarne il regime eccezionale per consentire la funzionalità degli uffici e recuperare all'erario alcune migliaia di miliardi, come precisato nei lavori preparatori, e, dall'altro, porre una disciplina che rappresentava una via di transizione verso il ritorno alla normalità nel settore. La speciale considerazione dei termini « in corso » aveva, invero, come si è detto, una funzione limitativa, rispondente a razionali motivi e tale quindi da escludere la violazione del principio di eguaglianza che, per costante giurisprudenza di questa Corte, è osservato quando la diversità di disciplina fra situazioni omogenee è razionalmente giustificata.

Né può tacersi che la posizione dello Stato e dei contribuenti nella situazione descritta non era raffrontabile, date le precipue esigenze finanziarie cui la disciplina censurata corrispondeva.

Ma, anche prescindendo da tali considerazioni, va rilevato che, non contenendo il testo normativo specifiche indicazioni circa i soggetti destinatari, è da ritenere che la previsione riguardi sia l'amministrazione che il contribuente. Ciò comporta parità di trattamento normativo ed esclude, anche sotto tale profilo, la violazione del principio di eguaglianza. (*omissis*).

È stata poi prospettata l'illegittimità del terzo comma dell'art. 1 d.l. 10 dicembre 1976, n. 798, introdotto con la legge n. 16 del 1977 che estendeva la proroga dei termini in esame a quelli scaduti dal 5 all'11 dicembre 1976, non rientranti tra quelli compresi nel periodo precedente.

Si afferma al riguardo che i detti termini, appunto perché non compresi nella proroga erano scaduti e pertanto la norma impugnata avrebbe in sostanza prodotto la reviviscenza di termini ormai esauriti, il che comporterebbe la violazione dell'art. 24 Cost.

In proposito è da osservare, peraltro, che, come è pacifico, i termini così prorogati in realtà erano rimasti esclusi dalla proroga senza motivo, e solo a causa di un probabile difetto di coordinamento.

Si legge appunto nei lavori preparatori che al fine di eliminare l'esclusione, non sorretta da alcun valido motivo, occorre colmare il vuoto temporale così creatosi mediante la saldatura dei periodi sopra specificati.

Il richiamare in vigore in tali circostanze termini scaduti non lede in alcun modo la garanzia costituzionale invocata, limitandosi a rendere possibili, per ovvii motivi di razionalità, attività altrimenti precluse. In relazione all'eventuale azione dell'amministrazione gli interessati potevano d'altra parte liberamente esercitare, a loro volta, il diritto di difesa senza limitazione alcuna.

Altra questione è stata sollevata circa la pretesa illegittimità dell'art. 1 del d.l. 10 dicembre 1976, n. 798 in quanto sostanzialmente tale disposizione, coordinata con la precedente normativa in materia, non prevederebbe l'estensione della proroga precedentemente sancita anche a quei termini che avevano avuto inizio nel periodo compreso fra il 5 dicembre 1975 (entrata in vigore della legge n. 576 del 1975) ed il 5 ottobre 1976 (60° giorno antecedente al compimento dell'anno di sospensione stabilito con la stessa legge n. 576 per i termini relativi ai ricorsi in materia di imposte).

In tal modo, secondo la censura, risulterebbe violato anzitutto l'art. 3 Cost., perché l'esclusione dalla proroga, sostanzialmente collegata all'elemento occasionale ed aleatorio della data di notifica dell'accertamento, dalla quale appunto inizia il decorso del termine per il ricorso e conseguentemente dipende l'applicabilità o meno della proroga, comporterebbe una discriminazione irrazionale e come tale contrastante con il principio di eguaglianza.

Ma la questione non è fondata.

Nel corso dei lavori preparatori della legge 8 febbraio 1977, n. 16, invero, il problema della esclusione dei termini anzidetti dalla proroga fu espressamente trattato in sede di discussione di un emendamento all'uopo presentato, ma non trovò accoglimento da parte del Governo sulla basilare considerazione che dopo l'approvazione della legge n. 576 del 1975 la tendenza era quella di normalizzare la materia della scadenza dei termini. Pertanto era da ritenere che i contribuenti i quali avevano operato dopo l'entrata in vigore della legge stessa (5 dicembre 1975) erano in regime normale e di ciò dovevano essere consapevoli dato il preciso riferimento a tale data per l'operatività del beneficio. L'accoglimento dell'emendamento, secondo il Governo, avrebbe anzi comportato la rimessione in termini di tutti coloro che li avevano lasciati decadere, ed avrebbe finito con il premiare i contribuenti che si erano comportati meno diligentemente di quelli che invece avevano pagato quanto dovuto.

Queste considerazioni costituiscono una valida e razionale giustificazione dell'esclusione lamentata, e in funzione di esse si delinea in modo evidente la diversità delle situazioni dei contribuenti che avevano operato prima e dopo l'entrata in vigore della legge del 1975. Diversità che vale ad escludere la sussistenza del lamentato vizio di legittimità.

Parallele considerazioni valgono anche ad escludere la disparità fra contribuente e amministrazione, sostenuta in quanto gli avvisi di accertamento in virtù della proroga potrebbero essere notificati dall'Amministrazione in regime di favore. Invero la posizione della P.A. caratterizzata dalle descritte difficoltà, e quella dei contribuenti, non sono raffrontabili e come tali sfuggono al controllo di legittimità in relazione all'art. 3 Cost. (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 luglio 1984, n. 239 - Pres. e rel. De Stefano - Meir (avv. Di Gravio e Rombolà), Comunità israelitica di Roma (avv. Tedeschi e Giannini) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Salimei).

**Costituzione della Repubblica - Principio di eguaglianza - Libertà di adesione ad associazioni e formazioni sociali - Comunità israelitiche - Adesione « ope legis » - Illegittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 2, 3 e 18; r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, art. 4).

*L'obbligatoria appartenenza alla Comunità di un soggetto, per il solo fatto di essere « israelita » e di risiedere nel « territorio » di pertinenza della Comunità medesima, senza che l'appartenenza sia accompagnata da alcuna manifestazione di volontà in tal senso, viola il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) concretando una disparità di trattamento in ragione della religione e/o razza, e la libertà di aderire o non aderire (non solo ad associazioni ma anche) a « formazioni sociali » tutelata dagli artt. 2 e 18 Cost.*

Il pretore di Roma, con ordinanza emessa il 16 maggio 1979, ha deferito a questa Corte la questione di legittimità costituzionale, nei termini esposti in narrativa, degli artt. 1, 4, 5, 15 lett. c), 24, 25, 26, 27, 28, 29 e 30 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, « singolarmente considerati, nonché in rapporto al sistema normativo da essi derivante », per contrasto con gli artt. 3, 2 e 18, 23, 24 e 102, 53 della Costituzione.

Il menzionato decreto detta norme sulle Comunità israelitiche e sulla Unione delle Comunità medesime. L'art. 1 definisce le Comunità israelitiche « corpi morali che provvedono al soddisfacimento dei bisogni religiosi degli israeliti secondo la legge e le tradizioni ebraiche »; in relazione a tale finalità ne specifica, al secondo comma, i compiti. Per l'art. 4 « appartengono di diritto alla Comunità tutti gli israeliti che hanno residenza nel territorio di essa ». Il successivo art. 5 dispone che « cessa di far parte della Comunità chi passa ad un'altra religione o dichiara di non voler più essere considerato israelita agli effetti del presente decreto »; colui che cessa di far parte della Comunità perde il diritto di valersi delle istituzioni israelitiche, e in particolare perde il diritto a prestazioni di atti rituali ed alla sepoltura nei cimiteri israelitici. Gli altri articoli denunciati (15, lett. c e da 24 a 30) disciplinano il potere impositivo attribuito alla Comunità, prevedendo la determinazione di un contributo annuo, cui sono tenuti tutti gli appartenenti alla Comunità in ragione del rispettivo reddito complessivo. Il Consiglio della Comunità fissa, anno per anno, l'aliquota del contributo, mentre spettano alla Giunta la valutazione del reddito complessivo di ciascun contribuente, la determinazione del reddito imponibile e del contributo, la



formazione della matricola dei contribuenti. Contro la determinazione dell'imponibile fatta dalla Giunta, il contribuente può presentare ricorso al Consiglio della Comunità, e contro la decisione del Consiglio è ammesso il ricorso ad una commissione arbitrale; avverso la decisione di quest'ultima non è ammesso alcun gravame, salvo il ricorso all'autorità giudiziaria nei soli casi di violazione di legge. (*omissis*).

Nei termini anzidetti la questione è fondata.

Giova ricordare che, anteriormente all'emanazione del r.d. n. 1731 del 1930, la disciplina del culto israelitico in Italia era diversa secondo le diverse regioni, corrispondenti agli *ex* Stati pre-unitari; e talvolta era diversa anche nell'ambito di una stessa regione. La legge sarda 4 luglio 1857, n. 2325 (c.d. legge Rattazzi), operante in Piemonte ed in Liguria, ed estesa, all'atto della unificazione, all'Emilia ed alle Marche, disciplinava le Università israelitiche come persone giuridiche pubbliche, necessariamente costituite da tutti gl'israeliti domiciliati nella loro circoscrizione, fornite del potere d'imposizione su di essi, e integralmente regolate, nella loro organizzazione e nelle loro funzioni, dal diritto dello Stato, secondo lo schema della legge comunale dell'epoca. Anche in Toscana, nel Veneto, nella provincia di Mantova, nonché nelle province annesse dopo la guerra 1915-18, continuando ad applicarsi ivi le preesistenti disposizioni, le Università israelitiche avevano natura di corporazioni pubbliche necessarie, con il potere d'imporre ai loro membri speciali tributi; ma, a differenza di quelle che formavano oggetto della legge sarda, erano dotate di autonomia organizzativa, in quanto le leggi che le disciplinavano rinviavano ai rispettivi statuti per il regolamento della loro struttura e per l'esercizio delle loro attribuzioni. Infine, in altre località (come, ad esempio, Roma, Napoli e Milano), le organizzazioni israelitiche, operando nell'ambito del diritto comune, erano costituite in associazioni volontarie, dotate o meno di personalità giuridica, che provvedevano alle spese del culto con le volontarie contribuzioni dei loro aderenti. Le varie comunità, obbligatorie e volontarie, tra loro assolutamente autonome e indipendenti, avevano poi dato vita ad un Consorzio volontario, sul piano nazionale, per la difesa e la cura dei comuni interessi.

Con il r.d. n. 1731 del 1930, avente forza di legge in virtù della « facoltà di rivedere le norme legislative esistenti che disciplinano i culti acattolici », conferita al Governo dall'art. 14 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato, s'intese apprestare un ordinamento uniforme per le Comunità israelitiche di tutta l'Italia, e federarle in una Unione obbligatoria. Nella relazione allo schema del decreto si legge, infatti, che esso « procede alla unificazione della legislazione sulle Università israelitiche, stabilendo per esse un ordinamento ed un sistema uniforme di controllo, ciò che risponde all'indirizzo del moderno diritto pubblico, che vuole sottoposte all'autorità

dello Stato, ed opportunamente vigilate, tutte le forme di attività, specie quelle a base collettiva». Si legge, ancora, che «il tipo di ordinamento prescelto si foggia essenzialmente su quello della legge sarda del 1857, che regola le Università israelitiche con criteri di compiutezza, a un dipresso come la legge comunale e provinciale regola i Comuni, non essendosi creduto di adottare il sistema austriaco, vigente nelle nuove province, che, limitandosi alle norme fondamentali, lascia largo campo all'autonomia delle Comunità, cui impone di farsi uno statuto». Si rileva, allora, in dottrina, che «le Comunità israelitiche non solo appaiono corporazioni di diritto pubblico, in quanto hanno carattere territoriale e sono sottoposte a vigilanza e tutela, ma anche in quanto esercitano poteri d'impero, sono di creazione statale, sono regolate interamente da una legge dello Stato, la quale ha fissato gli scopi, gli organi, la costituzione e l'amministrazione delle Comunità»: concretandosi, così, una sorta di «costituzione civile» di una confessione religiosa ad opera del legislatore statale; un «esempio, forse unico nel nostro ordinamento giuridico, di statuto di confessione religiosa formato ed emanato dallo Stato».

Fondamentale, nella nuova disciplina, ed in perfetta coerenza con lo spirito che tutta la permea, appare il precetto dell'art. 4, che ben può dirsi costituisca un caposaldo della rigida struttura dettata dal legislatore statale per le Comunità israelitiche. In proposito, la già citata relazione afferma che si è riconosciuto alle singole Comunità «carattere di necessità, nel senso che di esse devono far parte tutti gli israeliti del luogo». «Il principio accolto» — viene ancora ribadito — «è che non è possibile pretendere, agli effetti civili, di essere israelita, ma di non voler appartenere alla Comunità, rifiutando così il proprio contributo finanziario all'organo riconosciuto, che rappresenta l'interesse superiore della collettività».

Già autorevole dottrina, subito dopo l'emanazione del decreto, non aveva dubbi nell'affermare che «gli ebrei appartengono obbligatoriamente, col fatto stesso di avere la residenza legale nel territorio di una Comunità israelitica, alla Comunità stessa». Di appartenenza «necessaria», «automatica», che consegue «*ipso iure*» alla qualità di israelita ed alla sua residenza nel territorio della Comunità, parla la successiva dottrina, con una interpretazione della norma che può dirsi pressoché costante, e che s'identifica con quella accolta dal giudice *a quo*, il quale denuncia l'art. 4 appunto perché statuisce la «coattiva partecipazione» dell'israelita alla Comunità.

Che poi l'«appartenenza di diritto» valga — secondo rilevato in dottrina — a tutelare il «diritto all'appartenenza», e cioè il diritto, non soggetto a valutazioni discrezionali da parte della Comunità, dell'israelita «a partecipare ad un complesso di beni e di servizi espresso dalla Comunità», non comporta certo che siffatta tutela possa venir

realizzata unicamente mediante l'appartenenza « coattiva »; e d'altro canto ovviamente non esclude che « il diritto » medesimo venga incondizionatamente riconosciuto, verificandosene i presupposti, a chi abbia manifestato la volontà di esercitarlo.

Il decreto del 1930 non indica chi debba considerarsi « israelita », e quindi destinatario del precetto dell'art. 4. Anche a questo riguardo si ha una interpretazione largamente prevalente, nel senso che il legislatore rinviò, per tale determinazione, alle norme ed alle tradizioni ebraiche, secondo le quali è ebreo chiunque sia nato da madre ebrea, o sia stato accolto nell'ebraismo con i prescritti atti rituali.

Alla luce di quanto precede, palese è il contrasto della norma in esame con il fondamentale principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, che assevera l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, « senza distinzione », fra l'altro, « di razza » e « di religione ». Nel denunciato art. 4, invece, assumono essenziale rilievo appunto le caratteristiche religiose ed etniche, che confluiscono nella qualificazione di « israelita »; si concreta così una disparità di trattamento tra i cittadini, che tale qualità, d'ordine etnico-religioso, rivestano, e che, a cagione di essa, divenendo così obbligatoriamente destinatari degli effetti che da tale appartenenza discendono, anche nell'ordinamento statutale, e tutti gli altri cittadini, cui la norma stessa non si applica.

A sostegno dell'infondatezza della questione la difesa della Comunità e l'Avvocatura dello Stato si richiamano alla possibilità di recesso dalla Comunità, prevista dal successivo art. 5 dello stesso decreto. In altri termini, la necessaria, automatica appartenenza non violerebbe il precetto dell'art. 3 della Costituzione, perché sarebbe consentito, a chi lo volesse, di « uscire » dalla Comunità con il passaggio ad altra religione o con la dissociazione. Ma è agevole replicare, in contrario, che la facoltà del « distacco » appare soltanto come un rimedio *ex post* ad una situazione che nel suo stesso realizzarsi già si pone in insanabile contrasto con il ricordato fondamentale principio dell'art. 3 della Costituzione.

Violati dal denunciato art. 4 appaiono anche gli altri parametri costituzionali (artt. 2 e 18), indicati dal giudice *a quo*.

La Corte ha già affermato (sentenza n. 69 del 1962) che il precetto costituzionale contenuto nell'art. 18 deve essere interpretato nel contesto storico che l'ha visto nascere e che porta a considerare, della proclamata libertà di associazione, non soltanto l'aspetto che è stato definito « positivo », ma anche l'altro « negativo », quello che si risolve nella libertà di non associarsi « che dovè apparire al Costituente non meno essenziale dell'altra dopo un periodo nel quale la politica legislativa di un regime totalitario aveva mirato a inquadrare i fenomeni associativi nell'ambito di strutture pubblicistiche e sotto il controllo dello Stato ». Periodo a cui appunto risale la normativa adesso sottoposta alla pronuncia della Corte. La stessa sentenza prosegue affermando che « la libertà di non associarsi si deve

ritenere violata tutte le volte in cui, costringendo gli appartenenti a un gruppo o a una categoria, ad associarsi tra di loro, si violi un diritto o una libertà o un principio costituzionalmente garantito»: quale, appunto, nella fattispecie ora in esame, il principio garantito dall'art. 3 della Costituzione.

Non è qui necessario prendere posizione sulla natura « associativa » o « istituzionale » delle Comunità israelitiche, perché la « libertà di adesione », nei suoi aspetti (« positivo » e « negativo »), dianzi indicati, va tutelata, come « diritto inviolabile », nei confronti non solo delle associazioni, ma anche di quelle « formazioni sociali », cui fa riferimento l'art. 2 della Costituzione, e tra le quali si possono ritenere comprese anche le confessioni religiose. Libertà di aderire e di non aderire che, per quanto specificamente concerne l'appartenenza alle strutture di una confessione religiosa, negli aspetti che rilevano nell'ordinamento dello Stato, affonda le sue radici in quella « libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa » (sentenza n. 117 del 1979), che è garantita dall'art. 19 della Costituzione, e che va annoverata anch'essa tra i « diritti inviolabili dell'uomo » (sentenza n. 14 del 1973).

L'obbligatoria appartenenza alla Comunità di un soggetto, per il solo fatto di essere « israelita » e di risiedere nel « territorio » di pertinenza della Comunità medesima, senza che l'appartenenza sia accompagnata da alcuna manifestazione di volontà in tal senso, viola appunto quella « libertà di adesione » che è tutelata dagli artt. 2 e 18 della Costituzione.

Conclusivamente, per le su esposte considerazioni, va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4 del r.d. n. 1731 del 1930, per violazione degli artt. 2, 3 e 18 della Costituzione. (*omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 3 dicembre 1984, n. 255 (in cam. cons.) - Pres. Elia - Rel. Paladin - Veneruso e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Cavalli).**

**Corte costituzionale - Giudizio incidentale di legittimità costituzionale - Eliminazione di disposizione emessa in eccesso dalla delega - Contrarietà al principio di eguaglianza delle disposizioni residue - Rilevabilità.**

(Cost., art. 76; d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 5).

*Alla pronuncia che dichiara la illegittimità costituzionale per eccesso della delega (art. 76 Cost.) di una disposizione legislativa delegata può seguire una ulteriore pronuncia di illegittimità costituzionale non sollecitata dal giudice a quo di altra disposizione contrastante con il principio*

*di eguaglianza (art. 3 Cost.) la quale diverrebbe operante per effetto della prima pronuncia (1).*

Con ordinanza emessa il 12 settembre 1977 — nel corso di un procedimento civile in cui si controverteva sulla spettanza dell'indennità di buonuscita alla figlia nubile maggiorenne (ed orfana di madre) di un dipendente statale deceduto in attività di servizio il 20 febbraio 1975 — il Pretore di Napoli ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 « testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato ». La norma impugnata violerebbe, infatti, l'art. 76 della Costituzione, dal momento che avrebbe soppresso — in contrasto con l'articolo 6 della legge delega 28 ottobre 1970, n. 775 — « il diritto delle figlie nubili maggiorenni a percepire l'indennità di buonuscita spettante a genitore deceduto in attività di servizio », già previsto dall'art. 5 della legge 27 novembre 1956, n. 1407. (*omissis*).

Nel testo originario — precedente la sostituzione operata dall'art. 7, secondo comma, della legge 29 aprile 1976, n. 177 — l'impugnato art. 5, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, stabiliva che, « in caso di morte del dipendente statale in attività di servizio », l'indennità di buonuscita spettasse, « nell'ordine, al coniuge superstite e agli orfani, ai genitori, ai fratelli e sorelle », che conseguissero « il diritto alla pensione di reversibilità ». A sua volta, l'art. 82, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092 (« testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato », prevedeva e prevede che la pensione stessa « spetta anche agli orfani maggiorenni inabili a proficuo lavoro o in età superiore a sessanta anni, conviventi a carico del dipendente o del pensionato e nullatenenti ». Dal combinato disposto di queste due norme discendeva pertanto — come ha giustamente rilevato il giudice *a quo* — l'abrogazione dell'art. 5 cpv. della legge 27 novembre 1956, n. 1407, per cui, « in mancanza del coniuge », l'indennità di cui si controverte competeva — fra l'altro — « alle figlie nubili maggiorenni, nonché ai figli maggiorenni inabili a proficuo lavoro ». Se non che, precisamente in questo effetto abrogativo il Pretore di Napoli ravvisa un eccesso di delega, dato che il « testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali in favore dei dipendenti civili e militari dello Stato » non avrebbe in tal senso rispettato l'art. 6, terzo comma, della legge 28 ottobre 1970, n. 775, in base al quale il Governo veniva bensì « delegato a provvedere, entro il 31 dicembre 1973, alla raccolta in testi unici, aventi

---

(1) La sentenza amplia alquanto le possibilità della Corte di incidere sul tessuto normativo. Forse una sentenza di non rilevanza o — come sostenuto in memoria dall'Avvocatura dello Stato — di manifesta infondatezza avrebbe potuto costituire una alternativa percorribile.

valore di leggi ordinarie, delle disposizioni in vigore concernenti le singole materie», ma solo per apportare «ove d'uopo alle stesse le modificazioni ed integrazioni necessarie per il loro coordinamento ed ammodernamento, ai fini di una migliore accessibilità e comprensibilità delle norme medesime e sempre con i criteri indicati nel comma precedente» (ossia tendendo «alla semplificazione ed allo snellimento delle procedure»).

Posta in questi termini, la questione è fondata. Indubbiamente, il testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali non avrebbe potuto riprodurre senza alcuna modificazione l'art. 5 cpv. della legge n. 1407 del 1956, continuando a differenziare le «figlie nubili maggiorenni» dai «figli maggiorenni inabili a proficuo lavoro»: lo precludeva, infatti, il principio d'eguaglianza senza distinzione di sesso, che vincola, implicitamente, al pari di qualunque altro precetto costituzionale, le stesse disposizioni dei testi unici di coordinamento; e, nella specie, il vincolo in questione risultava tanto più stringente, in quanto la Corte — con decisioni n. 53 del 1969 e n. 135 del 1971 — aveva già dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina che dava rilievo alla condizione del nubilato, sia pure in tema di trattamento di quiescenza e non di prestazioni previdenziali (in ordine alle quali era stata anzi pronunciata la sentenza di rigetto n. 82 del 1973). Ma ciò non toglie che, sul punto, il legislatore delegato abbia realizzato la parità di trattamento fra orfani ed orfane, privando le figlie nubili maggiorenni — attraverso un mero testo unico — di un diritto che loro competeva, quand'anche esse non fossero nullatenenti, conviventi a carico del dipendente statale in servizio ed inabili a proficuo lavoro ovvero in età superiore a sessant'anni; il che non si giustifica, né in nome della semplificazione e dello snellimento delle procedure, né in vista della migliore accessibilità e comprensibilità delle norme previdenziali, di cui si ragiona nell'art. 6, terzo comma, della legge n. 775 del 1970.

D'altra parte, non giova replicare che il legislatore delegato avrebbe pur sempre perseguito, mediante l'impugnato art. 5 del d.P.R. n. 1032 del 1973, uno stretto coordinamento fra la disciplina delle prestazioni previdenziali e quella del trattamento di quiescenza spettante ai superstiti dei dipendenti civili e militari dello Stato. La citata norma di delegazione si limita, infatti, a considerare il coordinamento «delle disposizioni in vigore concernenti le singole materie», senza alcun riferimento all'armonizzazione delle normative riguardanti materie diverse. Ed il collegamento fra i regimi previdenziale e pensionistico, già introdotto dalla norma in discussione, non rappresentava e non rappresenta affatto una soluzione obbligata o comunque preferibile sul piano legislativo, tanto è vero che l'art. 7, secondo comma, della legge n. 177 del 1976, concernente il «diritto all'indennità di buonuscita», ha interrotto il nesso stabilito dall'art. 5 del d.P.R. n. 1032 del 1973, disponendo senz'altro che, «in caso di morte del dipendente statale in attività di servizio», l'indennità competente, nella stes-

sa misura che sarebbe spettata al dipendente, « al coniuge superstite e agli orfani, ai genitori, ai fratelli e sorelle ».

La richiesta pronuncia di accoglimento non si può certamente risolvere, però, nella restaurazione di quanto già previsto dall'art. 5 cpv. della legge n. 1407 del 1956: una siffatta soluzione non sarebbe, nonché indispensabile sul piano costituzionale, nemmeno conforme all'art. 3 della Costituzione, poiché rinnoverebbe la preesistente disparità di trattamento tra le figlie ed i figli maggiorenni. Né può ipotizzarsi la radicale dichiarazione d'illegittimità costituzionale del riferimento — contenuto nella norma impugnata — agli « orfani... che conseguano il diritto alla pensione di reversibilità »: poiché una tale pronuncia verrebbe nuovamente a contraddire il principio generale d'eguaglianza, negando agli orfani in genere il diritto all'indennità di buonuscita, a beneficio di altre categorie di superstiti, non considerati dalla legge n. 1407 del 1956 e quindi posposti agli orfani stessi, sia dal d.P.R. n. 1032 del 1973 sia dalla legge n. 177 del 1976. Ne segue che la soluzione costituzionalmente obbligata del problema in esame consiste, invece, nel fare cadere le condizioni previste dal d.P.R. n. 1032, in collegamento con il d.P.R. n. 1092 del 1973, affinché gli orfani maggiorenni potessero vedersi corrispondere l'indennità di buonuscita: così anticipando, sotto il profilo in questione, l'applicabilità del regime più favorevole ai superstiti, introdotto dall'art. 7, secondo comma, della legge n. 177 del 1976.

*p.q.m.*

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032 (« testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato »), nella parte in cui prevede che gli orfani maggiorenni abbiano diritto all'indennità di buonuscita solo quando conseguano il diritto alla pensione di reversibilità.

**CORTE COSTITUZIONALE, 12 dicembre 1984, n. 279 - Pres. Elia - Rel.**

Ferrari - Provincia di Bolzano (avv. Panunzio) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

**Trentino-Alto Adige - Istruzione secondaria - Istituzione di nuove scuole - Attribuzione della Provincia.**

*La potestà di istituire nel territorio della provincia di Bolzano scuole del grado e del tipo di cui all'art. 9, n. 2, d.P.R. n. 670 del 1972 spetta alla Provincia. L'esercizio di tale potestà è subordinato all'intesa con il ministero per la pubblica istruzione, ma limitatamente agli oneri per il personale a carico dello Stato ed alle variazioni degli organici; conseguentemente, allo Stato spetta soltanto di disporre in ordine alle suddette variazioni degli organici ed allo stato giuridico ed economico del personale insegnante.*

CORTE COSTITUZIONALE, 19 dicembre 1984, n. 292 - Pres. Elia - Rel. Ferrari - S.I.P. (avv. Satta) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Siconolfi).

**Fonti del diritto - Legge - Procedimento legislativo - Modificazioni di coordinamento - Condizioni e limiti - Difformità tra i testi approvati dalle due camere - Effetti.**

(Cost., artt. 70 e 72; legge 2 luglio 1952, n. 703, art. 39).

*Il « coordinamento » previsto dall'art. 103 del regolamento del Senato dovrebbe avvenire « prima della votazione finale »; peraltro, esso può aversi (come per prassi) anche dopo la votazione purché non ne risulti alterata la sostanza del testo e non si verifichino, nelle sedi interpretative ed applicative, incertezze gravi sul suo significato. Quando non si ha la convergenza della volontà dei due rami del Parlamento, la pronuncia cadutrice per illegittimità costituzionale deve colpire la disposizione esaminata solo per la parte affetta dal predetto vizio ogni qualvolta sia possibile applicare il principio di conservazione dei valori giuridici (1).*

Il testo unico per la finanza locale (t.u.f.l.) approvato con il r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 conosce, fra le altre entrate dei Comuni, la «tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche», disciplinata negli artt. 192-200. Per quanto riguarda più propriamente l'occupazione del sottosuolo mediante «condutture, cavi ed impianti in genere», tale tassa — così ai sensi del dato testuale dell'art. 198, primo comma, lettera a), — «è applicata... a metro lineare», «in base alla.. tariffa massima» di lire 0,50 ovvero di lire 1, secondo che le suindicate apparecchiature abbiano un diametro inferiore o superiore a centimetri 20. La tariffa massima come sopra stabilita venne poi quadruplicata con l'art. 32, lettera a), del decreto legislativo luogotenenziale 8 marzo 1945, n. 62, che, infatti, la

---

(1) «... e successive modificazioni»: chiunque abbia pratica di cose giuridiche sa bene che questa espressione è molto frequente, e non solo in materia di finanza locale e di leggi tributarie in genere.

Indubbiamente, trattasi di espressione poco chiara, originata spesso dalla fretteolosità dei lavori di produzione legislativa (anche quando effettuati all'interno degli uffici legislativi) e talvolta da intendimenti di cautela (può accadere che neppure chi inserisce le parole in questione sappia esattamente quante e quali siano le « successive modificazioni » cui allude). Deplorare una siffatta « tecnica » sarebbe agevole: basti pensare alle moltitudini dei « non addetti ai lavori » ai quali pure la legge è indirizzata e che hanno il dovere (e quindi anche il diritto) di « conoscerla »; ed alle quali paradossali formule ricordate nella ultima parte della sentenza in rassegna, ove peraltro non si rammenta il caso — verificatosi — di richiamo di « successive modificazioni »... mai intervenute. Tuttavia, uno sforzo di « comprensione » deve essere fatto: non sempre i lavori parlamentari e pre-parlamentari possono avere ritmi lenti e pacati e



elevò, rispettivamente, a lire 2 e lire 4, e nuovamente « aumentata di quaranta volte », a decorrere dal 1° gennaio 1952, con gli artt. 39, primo comma, e 44 della legge 2 luglio 1952, n. 703 (« disposizioni in materia di finanza locale »). Per l'esattezza, mentre il Senato approvava la disposizione nel seguente testo: « la tariffa massima di cui all'art. 198 del testo unico 14 settembre 1931, n. 1175, e al decreto ministeriale 26 febbraio 1933, concernente le norme provvisorie aggiunte di applicazione dello stesso testo unico in materia di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche è aumentata di 40 volte », il menzionato art. 39, primo comma, così recita, viceversa, nel testo approvato dalla Camera, promulgato dal Presidente della Repubblica, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* ed inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica: « La tariffa massima di cui all'art. 198 del testo unico per la finanza locale 14 settembre 1931, n. 1175, e successive modificazioni, e al decreto ministeriale 26 febbraio 1933, concernente le norme provvisorie aggiunte di applicazione dello stesso testo unico in materia di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, è aumentata di quaranta volte ». (*omissis*)

La Corte d'appello di Milano, con ordinanza emessa il 13 novembre 1979, ed il Tribunale di Lucca, con ordinanze emesse il 10 novembre 1982 e l'8 febbraio 1984, dato preliminarmente atto che non era contestato dalle parti che l'art. 39 fu approvato dal Senato senza l'inciso (« e successive modificazioni ») e che tale inciso venne introdotto, dopo la votazione finale, « dalla commissione di coordinamento del Senato », la quale poi non rimise più il testo coordinato al *plenum*, osservano concordemente che: « i due testi approvati dal Senato e dalla Camera sono tra loro totalmente difformi »; l'inciso « non costituisce un semplice coordinamento..., ma un'effettiva modifica legislativa »; « la rilevata difformità comporta una diversa statuizione normativa ». Osservato altresì (anche se

---

possono raggiungere quei livelli di approfondimento consentiti ad esempio nelle più serene sedi scientifiche.

Un rimedio di portata generale potrebbe essere costituito da qualche norma, non rileva se scritta o giurisprudenziale, di semantica legislativa, da qualche norma cioè che puntualizzi il significato da attribuirsi ad espressioni quale quella di che trattasi. Potrebbe così stabilirsi, una volta per tutte (se si vuole per convenzione), che il richiamo di una disposizione si intende effettuato con riferimento al testo come modificato esplicitamente o implicitamente (di non poca delicatezza infatti anche il problema delle modificazioni implicite) da norme vigenti nel momento anteriore a quello della innovazione legislativa.

Meno risolutore appare — malgrado l'ottimismo palesato dalla Corte — il rimedio della compilazione di testi unici o di nuove leggi organiche « confermative » ed interpretative: spesso i problemi che tali fonti pongono sono più numerosi e complessi di quelli che esse risolvono (ovviamente si parla di leggi che non innovano sostanzialmente, posto che l'opportunità o meno di queste ultime va valutata con criteri del tutto diversi).

dal solo Tribunale di Lucca) che così « non risulta rispettata la regola fondamentale del bicameralismo », i due giudici *a quibus* hanno sollevato, in riferimento agli artt. 70 e 72 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 39 della legge n. 703 del 1952. (*omissis*).

Con la sentenza n. 9 del 1959, questa Corte ha affrontato per la prima volta, in tema di procedimento legislativo, la problematica cui dà vita la constatazione della difformità fra il testo approvato da una Camera e quello approvato dall'altra Camera. Con tale pronuncia, dopo avere riconosciuto la propria competenza in via generale « a controllare la legittimità costituzionale di una legge per quanto concerne il procedimento della sua formazione » e, quindi, che l'attestazione contenuta nel messaggio che accompagna la trasmissione di un testo di legge da un ramo all'altro del Parlamento non preclude il sindacato del giudice delle leggi sugli atti anteriori, essa statui in particolare che: *a*) la prassi del coordinamento, autorizzato dalla Camera (o da una commissione in sede legislativa) ed operato dalla Presidenza, « in quanto risponde ad esigenze del funzionamento di organi collegiali, non può ritenersi senz'altro contraria alla Costituzione », se poi il testo del disegno di legge, una volta coordinato, « non è ripresentato alla Camera (o alla commissione competente) per una nuova votazione finale »; *b*) tuttavia, « il testo coordinato, in tanto può non essere sottoposto ad una nuova votazione finale, in quanto abbia una formulazione che non alteri la sostanza del testo che aveva formato oggetto della votazione finale; *c*) l'accertamento se la formulazione del testo coordinato « si è mantenuta (nei limiti nei quali il coordinamento è stato autorizzato), in modo che esso esprima l'effettiva volontà della Camera e sia idoneo a concorrere con una identica volontà dell'altra Camera a produrre la legge » va compiuto dalla Corte « caso per caso », ed all'uopo « è rilevante il raffronto fra il testo votato... con riserva del coordinamento ed il testo coordinato e poi promulgato »; *d*) « in conclusione », se non risultano « modificazioni di sostanza », « l'eccezione di legittimità costituzionale... per assunta difformità dei testi votati... », può dichiararsi non fondata.

Successivamente alla ricordata pronuncia, la competenza di questa Corte a sindacare il processo formativo delle leggi non è stata più giudizialmente posta in discussione, sicché può dirsi costituire ormai uno dei principi del nostro ordinamento costituzionale, e le statuizioni di cui sopra sono state poi ribadite ed applicate in altre due sentenze — pronunciate peraltro, la prima delle due su difformità tra testo approvato e testo promulgato, ed entrambe su difformità conseguente ad errore materiale verificatosi nella trascrizione —, sicché possono dirsi costituire ormai giurisprudenza costante di questa Corte. Tali due sentenze, infatti, hanno precisato, l'una a riguardo della facoltà di coordinamento (sentenza n. 134 del 1969), che « nella nozione più restrittiva che si voglia darne » non rientra soltanto « la correzione di errori materiali », ma « anche la

eventuale correzione lessicale dei testi per conformarne la dizione alla sostanza », e l'altra a riguardo dell'accertamento « caso per caso » (sentenza n. 152 del 1982), che « non si può ragionare astrattamente e meccanicamente dei vizi formali di legittimità costituzionale delle leggi », dovendosi, invece, non solo « tener conto della effettiva volontà delle Camere », ma anche « valutare il rilievo che l'errore potrebbe assumere nelle sedi interpretativa ed applicativa » della disposizione impugnata. Ma particolare risalto merita quest'ultima sentenza (n. 152 del 1982), per la statuizione del tutto nuova, che essa enuncia e che si aggiunge a quelle più sopra riportate, integrando la visione di questa Corte in tema di coordinamento delle leggi. In ordine al dilemma, infatti, se il vizio dell'*iter* procedimentale produca effetti limitati alla sola disposizione — o parte — viziata ovvero travolga l'intero atto, essa ha statuito che: e) « deve farsi... applicazione del principio generale di conservazione degli atti » e che perciò il « vizio formale... non comporta — per sé considerato — l'annullamento integrale della legge..., ma può solo incidere, in ipotesi, sulla parte specificamente viziata ».

Ritiene questa Corte che non vi sono motivi, i quali sospingano a variare il rievocato indirizzo giurisprudenziale o anche solo a discostarsene. È pertanto sulla base del principio generale della sindacabilità, in questa sede, delle leggi anche per vizi dei loro procedimenti di formazione, ed è alla luce delle statuizioni di cui sopra, che va esaminata e risolta la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Giova precisare che la difformità, verificatasi alla Camera, fra il testo approvato da questa ed il testo approvato dal Senato, è la conseguenza della difformità, verificatasi anteriormente al Senato, fra il testo approvato da questo ed il testo coordinato. Si pone, quindi, un triplice interrogativo: se, avendo il testo coordinato ottenuto l'approvazione della sola Camera, possa dirsi che vi è stato l'incontro delle volontà di entrambi i rami del Parlamento; se il coordinamento ha comportato, o meno, una modifica sostanziale della legge; nell'ipotesi affermativa, se esso ha viziato l'intero atto ovvero soltanto l'intera proposizione normativa ovvero ancora la sola parte coordinata. Il primo interrogativo chiama in causa l'art. 70 Cost., il quale dichiara che la funzione legislativa è esercitata « collettivamente dalle due Camere »; gli altri due chiamano in causa l'art. 72 Cost., il quale detta, sì, la disciplina del procedimento legislativo, ma ne demanda l'integrazione all'autonomia normativa di ciascuna Camera.

Ora, l'istituto del coordinamento è ignoto alla Costituzione, ma non anche ai regolamenti parlamentari. Il regolamento del Senato che era in vigore nel 1952, cioè al momento dell'approvazione della legge *de qua*, prevedeva all'art. 74, benché non *nominatim*, il coordinamento, stabilendo, sotto il profilo contenutistico, che esso doveva intendersi consistere, non solo « nelle correzioni di forma che siano opportune », ma anche nelle « necessarie modificazioni » « di quegli emendamenti già approvati che sem-

brino inconciliabili con lo scopo della legge o con alcune delle sue disposizioni » e, sotto il profilo procedurale, che doveva essere deliberato dal Senato « prima della votazione finale ». L'istituto è rimasto sostanzialmente immutato nel regolamento approvato il 17 febbraio 1971, ed oggi in vigore, il quale, al contrario di quello anteriore, parla espressamente di « coordinamento », là dove facoltizza le « modificazioni di coordinamento che appaiono opportune » (art. 103.1), prevedendo altresì il conferimento dell'incarico alla « commissione di presentare le opportune proposte » (articolo 103.2), « eventualmente accompagnate da una relazione » (art. 103.3), sulle quali « può intervenire non più di un oratore per ciascun gruppo parlamentare e la votazione ha luogo per alzata di mano » (art. 103.4). Insomma, è di tutta evidenza che in ogni caso — si abbia riguardo alla nuova o alla cessata disciplina regolamentare — il coordinamento è in linea di principio legittimo, se avviene « prima della votazione finale ».

Il coordinamento in esame è stato, viceversa, operato dopo la votazione finale, e perciò stride con la fattispecie astratta disegnata dall'articolo 74 del cessato regolamento del Senato. In coerenza, tuttavia, con il costante indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, non può dirsi che la modifica apportata in sede di coordinamento all'art. 39, primo comma, della legge n. 703 del 1952 mediante il denunciato inserto sia di per sé costituzionalmente viziata e viziante. Ed invero, l'introduzione nell'impugnato articolo dell'inciso, su cui il Senato non fu poi chiamato a pronunciarsi, se per un verso è innegabilmente avvenuta in difformità della norma regolamentare, per altro verso risulta operata in conformità di una prassi tutt'altro che recente, la quale trova osservanza anche nell'altro ramo del Parlamento. In ordine a tale prassi, questa Corte, come si è già ricordato, ha statuito (sentenza n. 9 del 1959) — ed in considerazione, non già della sua annosità, ma della necessità, in taluni casi e circostanze, del ricorso ad essa al fine di assicurare la funzionalità di organi collegiali particolarmente numerosi — non potersi ritenere « senz'altro contraria alla Costituzione ».

Non può non dirsi lo stesso per quanto concerne la modifica subita, ad opera dell'inciso in argomento, dalla disposizione sospettata di illegittimità costituzionale: la ricordata statuizione, infatti, vale a maggior ragione nel caso di specie, in cui il coordinamento risulta operato, non già dalla Presidenza, come nelle fattispecie di cui alle pronunce n. 9 del 1959 e n. 134 del 1969, bensì dalla commissione competente.

Si deve ora sottolineare che questa Corte non ha inteso, con le sentenze più volte richiamate, riconoscere in linea di principio, e perciò in ogni caso, la legittimità della suddetta prassi del coordinamento, bensì ha inteso escluderne l'illegittimità in quei soli casi, in cui la formulazione modificata « non alteri la sostanza de testo che aveva formato oggetto della votazione finale » (sentenza n. 9 del 1959). Con questa ultima precisazione, il problema diviene palesemente ermeneutico: in tanto sarà possibile, infatti, valutare

se la modifica costituita dall'inserito abbia alterato la sostanza del testo, quale risulta approvato nella votazione finale dal *plenum* del Senato, in quanto si conosca previamente l'effettiva volontà espressa da questo, sia col voto sull'articolo, sia poi con la votazione finale. Ed a tale scopo, si richiede appunto un'indagine volta a cogliere l'esatta interpretazione dell'impugnato art. 39 nella versione approvata dal Senato (cioè, senza l'inciso) e, più precisamente, a stabilire se il Senato, disponendo l'aumento di 40 volte, volle riferirsi alle tariffe originarie del 1931 ovvero a quelle quadruplicate del 1945.

E questo il nodo che va preliminarmente sciolto; il nodo, cioè, formatosi nell'ambito del Senato, come del resto si è già precisato più sopra, allorché si è posto in rilievo che la difformità fra i testi approvati dalle due Camere è la conseguenza della difformità, verificatasi in Senato, fra il testo anteriormente approvato e quello successivamente coordinato.

Non mancano elementi, i quali lascerebbero pensare che intenzione del Senato, pur in mancanza dell'inciso poi introdotto in sede di coordinamento era quella di aggiungere un ulteriore aumento alla quadruplicazione disposta nel 1945.

Quando, infatti, la legge *de qua* veniva approvata, dopo una laboriosa gestazione triennale, era in vigore la tariffa del 1945, non più quella del 1931; e ciò, proprio per effetto del menzionato decreto legislativo luogotenenziale n. 62 del 1945, il cui art. 32 dispone testualmente che la misura della tassa in parola, quale stabilita nel 1931 dall'art. 198 t.u.f.l., è « modificata », e precisamente quadruplicata. Poiché questa era la situazione normativa del momento, non sembra che l'opinione secondo cui il Senato avrebbe avuto in mente, non già la tariffa in vigore, ma la tariffa abrogata, meriti maggior credito di quella inversa. Oltre tutto, se con l'ipotizzata opinione i giudici *a quibus* intendessero sostenere che il denunciato art. 39 della legge n. 703 del 1952 avrebbe implicitamente abrogato l'art. 32 del d.l.l. n. 62 del 1945 ed implicitamente ridato vigore all'art. 198 t.u.f.l., si porrebbe il problema, di non agevole soluzione, se possa ritenersi che l'abrogazione tacita di una norma successiva abbia di per sé, indipendentemente da un'apposita legge ripristinatoria, la virtù di far rivivere la norma anteriore espressamente abrogata — o « modificata » —, qual è appunto, nella specie, quella che nel 1931 stabiliva la tariffa della tassa in contestazione.

Ed il dubbio sull'opinabilità di tale tesi apparirebbe trovare riscontro nel diritto positivo a chi osservasse che proprio la legge in parola *ubi voluit dixit*: l'art. 31, primo comma, infatti, dopo avere espressamente disposto che « a decorrere dal 1° gennaio 1952, l'art. 29 del d.l.l. 8 marzo 1945, n. 62 è abrogato », soggiunge altrettanto espressamente, offrendo così un chiaro esempio di legge ripristinatoria, che « i Comuni, pertanto, debbono applicare l'imposta di patente secondo le norme dell'art. 166 t.u.f.l., e la misura ivi prevista può essere aumentata fino a quaranta volte ».

Né può dirsi che sia priva di alcun rilievo la constatazione che è dato fare nella relazione di maggioranza e, prima ancora, in quella governativa accompagnante il disegno di legge, ove risulta scritto che, stante il « disavanzo talvolta pauroso » dei bilanci comunali ed in vista del loro risanamento, quegli « adeguamenti fiscali » venivano disposti « allo scopo di avvicinare i singoli tributi ad un livello non dissimile da quello prebellico ». Questa risultando la *ratio legis*, non sarebbe corretto prescindere da essa, allorché si tratti di valutare se intenzione del legislatore sia stata quella di assumere come base la tariffa minima, stabilita oltre vent'anni prima, in tempo di pace e di stabilità economica, anziché quella aumentata da poco più di cinque anni, pressoché al termine della guerra (marzo 1945), e perciò in tempo di lievitazione delle spese.

Inoltre: il Senato approvò all'unanimità, nella votazione finale, il testo della legge *de qua*, ed il coordinamento venne operato, come già si è posto in rilievo, non dalla Presidenza, bensì dalla stessa commissione (Finanze e Tesoro), la quale, stante la sua competenza in materia, aveva esaminato e dibattuto in sede referente il disegno di legge. Ed allora, benché non esistano verbali dei lavori della commissione in sede di coordinamento, appare tutt'altro che inattendibile la congettura che l'inciso di che trattasi sia stato inserito nel corpo dell'impugnato art. 39 nel convincimento che esso — cioè l'esplicito richiamo alle « successive modificazioni » — rendesse pienamente chiara la volontà che il Senato aveva inteso effettivamente esprimere. Tanto più che la commissione procedette al coordinamento subito dopo la votazione finale, esaurendolo entro una decina di giorni — dal 23 novembre 1952, data della suddetta votazione finale, al 5 dicembre successivo, data del messaggio di trasmissione all'altra Camera —, quando era più sicura e viva la memoria del dibattito e del vero orientamento dell'assemblea.

Le considerazioni testé esposte sembrano avvalorare l'interpretazione secondo cui il Senato, pur approvando l'impugnato art. 39 senza l'inciso, avrebbe inteso riferirsi alla tariffa come modificata dall'art. 32 del d.l.l. n. 62 del 1945 — a quella quadruplicata, insomma, ed allora in vigore —, non già a quella del 1931, che da ben sette anni era stata esplicitamente « modificata », cioè abrogata, dallo stesso art. 32 del menzionato provvedimento legislativo.

Se si accogliesse questa ricostruzione del pensiero del Senato, allora l'aggiunta dell'inciso (« e successive modificazioni ») potrebbe ritenersi, come afferma l'Avvocatura dello Stato, « meramente esplicativa del significato che scaturiva dal testo iniziale ». Conseguentemente, svanirebbe ogni dubbio sulla legittimità costituzionale del denunciato art. 39: il coordinamento operato secondo prassi non sarebbe censurabile, e le due Camere avrebbero espresso la medesima volontà sul punto controverso.

La disposizione in esame consente tuttavia di pervenire a conclusioni del tutto opposte.

La difesa della SIP sostiene nella sua elaborata memoria: che dalla relazione della commissione della Camera « risulta... senz'altro pacifico e acquisito che l'aumento si riferisce esclusivamente alle tariffe fissate dal t.u. del 1931 », cioè « proprio alle misure originarie »; che il « riferimento fisso e non mobile » alle tariffe originarie « implica in via generale... l'abrogazione tacita delle disposizioni in materia introdotte successivamente », sicché « l'abrogazione espressa è stata superflua »; che « la semplice interpretazione dell'art. 39 rivela come esso o dica più di quanto si sia voluto, o viceversa... gli si faccia dire più di quanto effettivamente dice ». E nella discussione orale la stessa difesa della SIP ha dedotto che, poiché il decreto ministeriale 26 febbraio 1933, richiamato nell'art. 39 in discorso, si riferisce esclusivamente al soprassuolo, ne deriverebbe la conseguenza — inaccettabile, e perciò stesso confermativa della giustezza della sua interpretazione — che l'aumento di 40 volte si applicherebbe esclusivamente all'occupazione del sottosuolo, mentre rimarrebbe invariata la tariffa per l'occupazione del soprassuolo.

Dello stesso avviso sono, soprattutto, i giudici che hanno sollevato la questione in oggetto. Secondo la Corte d'appello di Milano, « la dizione approvata dal Senato con esclusivo riferimento alle tariffe originarie non lascia dubbi sull'intenzione del legislatore e di voler cioè fare riferimento proprio a quelle tariffe », aggiungendo che « in tal senso è poi ancora la relazione della IV commissione permanente della Camera dei Deputati che prevedeva un preventivo di maggiori entrate... per 1.250 milioni », anziché per « 5.000 milioni preventivabili in base alle tariffe come applicate dal convenuto ».

Le argomentazioni che precedono indurrebbero a concludere nel senso che il Senato, approvando l'impugnato art. 39 senza l'inciso, avrebbe inteso riferirsi alla tariffa quale stabilita originariamente dall'art. 198 del t.u.f.l. del 1931. E se questa diversa ricostruzione del pensiero del Senato fosse esatta, dovrebbe allora ritenersi che l'aggiunta, operata dalla commissione in sede di coordinamento, dell'inciso (« e successive modificazioni ») abbia alterato la sostanza della disposizione, qual era stata approvata dall'assemblea. Conseguentemente acquisterebbe consistenza il dubbio sulla legittimità costituzionale del denunciato art. 39: il coordinamento avvenuto secondo prassi sarebbe illegittimo e dovrebbe registrarsi la mancanza della comune volontà legislativa sul punto controverso.

La disposizione in esame si presta, dunque, ad interpretazioni diverse e contrastanti. La difesa del Comune di Cinisello Balsamo e, come già ricordato, l'Avvocatura dello Stato sostengono che il riferimento sia stato fatto alle tariffe quadruplicate del 1945; per l'una, questo è il solo significato dell'art. 39, « con o senza l'inciso », per l'altra, l'aggiunta dell'inciso è « meramente esplicativa ». Al contrario, la difesa della SIP ed i giudici *a quibus* ritengono che il riferimento sia stato fatto alle tariffe originarie

del 1931. Tuttavia, mentre per l'una l'aggiunta dell'inciso « può intendersi soltanto come clausola di stile », in quanto con essa « la commissione di coordinamento prima e la Camera poi *plus dixit quam voluit* », sicché l'art. 39 « non ha subito alcuna modificazione sostanziale », pertanto « è da ritenere che la questione di costituzionalità... è infondata », per i giudici *a quibus*, viceversa, il contestato inciso « non costituisce un semplice coordinamento degli articoli approvati..., ma integra una effettiva modifica legislativa », cioè « comporta una diversa statuizione normativa », sicché « l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 39... non è manifestamente infondata ».

Il dissidio fra le due letture dell'art. 39 è evidente e stridente, ma spetta ai giudici delle liti di comporlo. Compito di questa Corte, che non dispone di elementi tali, da indurla a disattendere la prospettazione offerta dalle ordinanze in esame, è quello di stabilire se il coordinamento *de quo* sia, o meno, costituzionalmente legittimo. E poiché la legittimità costituzionale di un testo legislativo coordinato, non già secondo il regolamento, bensì secondo la prassi parlamentare, è condizionato alla portata del coordinamento, non può non riconoscersi che un siffatto coordinamento viola la Costituzione, e precisamente negli artt. 70 e 72, tutte le volte che provochi, nelle sedi interpretative ed applicative, grave incertezza sul significato del testo coordinato. Con riguardo al caso di specie, deve pertanto dirsi che il contestato inciso è costituzionalmente illegittimo per un duplice e concorrente motivo: non solo e non tanto, infatti, perché è stato inserito nell'art. 39 della legge n. 703 del 1952 mediante il coordinamento instauratosi per prassi che potrebbe così configurarsi addirittura come un emendamento aggiuntivo surretizio, ma anche e soprattutto perché ha generato l'incertezza di cui si è detto sull'intenzione del legislatore.

Dalla conclusione testé enunciata non deriva, tuttavia, doversi disconoscere che si sia verificata convergenza delle volontà dei due rami del Parlamento.

Intanto, già l'antico principio, secondo cui *utile per inutile non vitiatur*, impone di considerare che il vizio si annida in uno solo dei 60 articoli di cui si compone la legge *de qua* — anzi, soltanto nel primo dei due commi, di cui si compone il denunciato art. 39 — e che la specificità dell'oggetto disciplinato in tale comma conferisce alla relativa disposizione piena autonomia rispetto all'intero testo, che, infatti, neppure le ordinanze in esame coinvolgono nella denuncia di illegittimità costituzionale. E va rilevato altresì che la censura, benché nei dispositivi delle ordinanze appaia impugnato tutto l'art. 39, investe esclusivamente il primo comma, nel quale appunto risulta illegittimamente inserito il contestato inciso. Ne consegue che, non riverberandosi il vizio sull'intera legge, e neppure sull'intero art. 39, il cui secondo ed



ultimo comma non concerne più la misura della tassa, ma le convenzioni stipulate dai Comuni per il pagamento di essa, questa Corte deve pronunciarsi sulla sola disposizione di cui al primo comma dell'art. 39, la sola passibile di una sentenza caducatoria.

Ma, pur circoscritta la questione nei suddetti termini, si impone egualmente di valutare, in relazione al principio della salvezza dei valori giuridici, se la pronuncia caducatoria debba travolgere l'intera disposizione ovvero possa limitarsi a colpire soltanto la parte viziata. Risulterebbe noncurante del suddetto principio e non argomentata la scelta che venisse fatta tra le due alternative in base alla semplicistica constatazione della non piena coincidenza tra le due formulazioni — senza l'inciso e con l'inciso — approvate dalle due Camere, deducendone che, quindi, sarebbe mancata la comune volontà legislativa sulla disposizione impugnata. Al contrario, come a riguardo di qualsiasi atto, si deve tentare in caso di dubbio di interpretarlo nel senso che produca qualche effetto, anziché nel senso che non ne produca alcuno, così a riguardo della disposizione *de qua*, una volta epurata dell'inciso, si tratta di vedere se in essa non sia individuabile un punto di convergenza tra la volontà della Camera e la volontà del Senato. E piena convergenza si verificò innegabilmente sullo scopo, che era quello di aumentare la tassa di occupazione del sottosuolo. Supposto pure, poi, che il Senato, approvando la disposizione senza l'inciso, intendesse riferirsi alla tariffa originaria stabilita nel 1931, e che la Camera, invece, approvando la disposizione con l'inciso, intendesse riferirsi alla tariffa modificata nel 1945, può bene affermarsi che tra le due Camere e le due volontà si verificò convergenza sino all'aumento minore, sicché l'area della divergenza si riduce all'aumento maggiore.

In applicazione, pertanto, del ricordato principio della conservazione dei valori giuridici, la dichiarazione di illegittimità costituzionale può essere limitata al solo inserto (« e successive modificazioni »), facendo così salva, dopo l'eliminazione della parte viziata, la disposizione di cui all'art. 39, primo comma, legge n. 703 del 1952, la cui operatività compete ai giudici del merito di stabilire.

Questa Corte, nel momento in cui, nell'esercizio del suo ruolo di garante della Costituzione, dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge per vizio procedurale, non può non segnalare l'indifferibilità di un intervento del legislatore nella materia della finanza locale. Questa è ancor oggi governata da una normazione che si caratterizza, oltre che per la vetustà della disciplina di fondo — il t.u.f.l. ha ormai superato il mezzo secolo di vita —, anche per la incessante successione di provvedimenti legislativi, peraltro occasionali e volti per lo più a disporre maggiorazioni dei tributi. Non era ancora cessata la guerra, allorché venne emanato il d.l.l. n. 62 del 1945 cui fecero seguito

due provvedimenti nel 1946 (18 febbraio, n. 100 e 27 maggio n. 517), uno nel 1947 (29 marzo, n. 177), uno nel 1948 (26 marzo, n. 261), uno nel 1950 (30 luglio, n. 575), uno nel 1952 (la impugnata legge n. 703). Più di recente, poi, risultano adottati una serie di decreti legge, tra cui: uno nel 1980 (7 maggio, n. 153, convertito nella legge n. 299), due nel 1981 (28 febbraio, n. 38, convertito nella legge n. 153 e 22 dicembre, n. 786, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51), uno nel 1983 (28 febbraio, n. 55, convertito nella legge n. 131).

Già solo a riguardo degli aumenti man mano disposti possono nascere, come nel caso di specie, dubbi interpretativi, che nei rapporti tra fisco e contribuenti nuocciono alla loro certezza e speditezza, risolvendosi altresì in aggravio per la già gravosa attività dei giudici di qualsiasi livello. E ciò, in conseguenza anche solo del generico richiamo ad imprecisate « successive modificazioni ».

Il ricorso a cosiffatto rinvio è senza dubbio tanto consolidato e frequente, da sembrare che costituisca ormai un metodo di legiferazione, ma non per questo è incensurabile, quando ne derivi ambiguità. In caso contrario, si legittimerebbe persino la degenerazione della genericità dell'abituale formula in evasività, come potrebbe dirsi accadere proprio nella legge n. 703 del 1952 (art. 7), ove il rinvio risulta fatto addirittura « ad analoghe eventuali successive modificazioni ». E basterà aggiungere al riguardo che a problemi di compatibilità con la normazione anteriore potrebbero dar luogo anche i provvedimenti adottati dal 1980 al 1983, i quali — pur se nei rispettivi titoli parlino di « norme per l'attività finanziaria degli enti locali », di « provvedimenti finanziari per gli enti locali », di « disposizioni in materia di finanza locale », di « provvedimenti urgenti per le finanze locali » —, in realtà si limitano per lo più a prescrivere aumenti di tariffe, richiamando peraltro pur sempre indeterminate « successive modificazioni ed integrazioni ». Ma vale rilevare altresì che in materia oggi coperta da riserva di legge è riscontrabile anche — così infatti testualmente nell'art. 39, primo comma, legge n. 703 del 1952 — il rinvio a « norme provvisorie aggiunte », che, benché disposte con decreto ministeriale, potrebbero, una volta fatte espressamente proprie da una legge, dar luogo a perplessità sulla loro collocazione nella scala dei valori normativi.

Non occorrono altri rilievi o altre esemplificazioni a sostegno della asserzione di indifferibilità di un intervento del legislatore nella materia della finanza locale, perché provveda ad una revisione globale e sistematica — la quale tenga conto della novità e complessità delle articolazioni territoriali nel *novus ordo* repubblicano e delle loro posizioni — o, quanto meno, perché dissolva mediante interpretazioni autentiche quei dubbi che nascono dai disorganici aggiustamenti apportati al testo unico del 1931 nel corso del successivo cinquantennio.

CORTE COSTITUZIONALE, 19 dicembre 1984, n. 293 - Pres. Elia - Rel. Corasaniti - Pucello (avv. Muggia) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

**Procedimento civile - Regolamento di giurisdizione - Sospensione dell'attività istruttoria del giudice « a quo » - Legittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 3 e 24; cod. proc. civ., artt. 41 e 367).

*Unicamente la Corte di Cassazione, adita con regolamento di giurisdizione, potrebbe prospettare un dubbio circa la legittimità costituzionale della disciplina della istruttoria consentita nell'ambito di detto regolamento. E pertanto inammissibile il dubbio in proposito prospettato dal giudice del merito.*

Come si desume dalla narrativa, il giudice *a quo* — discutendosi se la giurisdizione spettasse al giudice ordinario o a quello amministrativo, ed essendo stato proposto regolamento preventivo — ha sospettato di illegittimità costituzionale il combinato disposto degli articoli 41 e 367 c.p.c. sotto il particolare profilo dell'incidenza che esso spiega sulla prova in tema di giurisdizione.

Ha sottolineato al riguardo come la normativa denunciata imponga, per il caso di intervenuta proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione, la sospensione di un'attività istruttoria in punto a giurisdizione diretta, come quella del giudice *a quo*, all'accertamento dei fatti rilevanti senza limitazione di mezzi di prova, e devolva correlativamente il giudizio alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, costrette dalla peculiarità del rito a valutare i soli documenti già acquisiti (art. 372 c.p.c.) o al più (secondo un'interpretazione meno rigorosa della detta disposizione) ad acquisire soltanto nuovi documenti (con esclusione di altri mezzi di prova).

L'illegittimità del congelamento o della limitazione dell'attività istruttoria che vengono in tal modo a determinarsi è prospettata con riferimento a due parametri:

a) all'art. 3 Cost. in quanto, dandosi alla parte, alla cui tesi in punto di giurisdizione siano favorevoli i risultati istruttori in un dato momento, il potere di determinare unilateralmente, mediante la proposizione del regolamento preventivo, gli effetti suindicati, sarebbe violato il principio della parità delle parti nel processo (la regola del combattimento ad armi pari);

b) all'art. 24 Cost. in quanto gli effetti suindicati costituirebbero comunque violazione del diritto di difesa considerato come diritto alla prova.

Va tuttavia rilevato che i due profili di illegittimità danno vita a una questione sostanzialmente unica. Invero, a parte che la violazione

del principio del combattimento giudiziale ad armi pari finisce l'art. 24 Cost. non meno che l'art. 3 Cost., il vizio normativo denunciato consiste, al di là della prospettazione, non già nella possibilità che il congelamento o la limitazione della prova intervengano su iniziativa della parte che in un dato momento la reputi a sé più favorevole e malgrado l'altra parte, bensì nella possibilità stessa che il congelamento o la limitazione in sé considerati intervengano.

L'eccezione di inammissibilità sollevata dall'interventore nella memoria (sopravvenuta decisione del regolamento preventivo da parte della Corte regolatrice nel senso della negazione della giurisdizione del giudice *a quo*) — a parte ogni dubbio sulla sua fondatezza in relazione al carattere del dedotto ostacolo preclusivo (irrilevanza successiva) — rimane comunque assorbita da una diversa e preliminare ragione di inammissibilità della questione stessa.

L'illegittimità prospettata risiede non tanto nella inibizione della attività istruttoria nei confronti del giudice *a quo* e nella rimessione di tale attività ad altro giudice, quanto nelle peculiarità probatorie del procedimento davanti al giudice *ad quem*, cioè alla Corte di Cassazione, o meglio nella loro estensione al giudizio della detta Corte sulla giurisdizione (solo indirettamente le denunciate carenze del procedimento davanti alla Cassazione possono riflettersi sulla legittimità dell'intero istituto del regolamento preventivo). Sicché unicamente la Cassazione, — di fronte a cui quel procedimento, con quelle peculiarità, si svolge, ed ai fini del cui (solo) giudizio l'eliminazione del vizio è pertanto rilevante — può postularla, e non anche il giudice *a quo*. Né, per giungere a conclusione opposta, varrebbero gli argomenti adducibili a favore della rilevanza per il giudice adito *ex art. 700 c.p.c.* delle questioni relative alla legittimità della privazione nei suoi confronti di un potere di decidere su richieste di provvedimenti di urgenza anticipatori non devoluto *medio tempore* ad altro giudice.

CORTE COSTITUZIONALE, 19 dicembre 1984, n. 295 - Pres. Elia - Rel. La Pergola - S.r.l. Medusa Distribuzione ed altre (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Onufrio).

**Diritto internazionale - Trattati internazionali - Accordo italo-francese di coproduzione cinematografica - Autorizzazione alla ratifica - Deve precedere questa - Ordine di esecuzione - Procedimento legislativo - Approvazione in commissione - Non è consentita.**

(Cost., artt. 72, 80, 81 e 87; legge 21 giugno 1975, n. 287, art. 20).

*La Costituzione vuole che le Camere valutino in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite*

*che, secondo le previsioni degli artt. 80 e 87 Cost., circonda l'esercizio del potere di ratifica; d'altro canto, anche se esplicitamente prevista solo per la legge di autorizzazione alla ratifica, la competenza della assemblea plenaria sussiste anche per l'ordine di esecuzione.*

La legge 4 novembre 1965, n. 1213 — modificata con la legge 21 giugno 1975, n. 287 — reca provvedimenti a favore della cinematografia e fra l'altro contempla, in ordine ai lungometraggi « nazionali »: la relativa ammissione alla programmazione obbligatoria (art. 5); incentivi agli esercenti delle sale cinematografiche (art. 6); sovvenzioni ai produttori (art. 7); premi di qualità al produttore e agli autori dei films; ulteriori abbuoni di diritti erariali agli esercenti delle sale cinematografiche (art. 9). La stessa legge prevede (art. 19) che detti benefici siano estesi a films realizzati, secondo speciali accordi internazionali di reciprocità, in coproduzione con imprenditori stranieri. Il film risultante dalla coproduzione deve, a questo riguardo, esser dichiarato « nazionale ». È prescritto che la quota minima di partecipazione non sia inferiore al 30 % del costo del film, salvo deroghe eccezionali, le quali vanno prevedute negli accordi internazionali di reciprocità e concesse previo parere di apposita sottocommissione, istituita in seno alla commissione centrale per la cinematografia presso il Ministero per il turismo e lo spettacolo. L'art. 5 dell'accordo di coproduzione italo-francese del 1° agosto 1966 pone, a sua volta, nei paragrafi dal I al III, talune condizioni per l'applicabilità del regime di coproduzione, con riferimento al costo del film, all'entità della partecipazione minoritaria, alle caratteristiche qualitative prescritte per l'apporto del coproduttore minoritario; esso stabilisce tuttavia, al paragrafo IV, che deroghe eccezionali alle previsioni dei paragrafi precedenti possano essere accordate dalle autorità dei due Paesi per films di indubbio valore artistico o di carattere spettacolare. In relazione a quest'ultima categoria, è previsto che la partecipazione del coproduttore minoritario non possa essere in alcun caso inferiore al 20 % del costo del film. L'accordo internazionale in parola ha ricevuto attuazione nell'ordinamento italiano per mezzo di due atti distinti e successivi: prima con il decreto presidenziale 28 aprile 1968, n. 1339, poi con l'art. 20, penultimo comma, della legge n. 287 del 1975. Quest'ultima norma dà esecuzione, dalla data della loro entrata in vigore, all'accordo bilaterale in esame e ad altri consimili, stretti fra l'Italia e vari paesi, disponendo inoltre che la ratifica di ogni ulteriore accordo, introduttivo delle deroghe previste dall'art. 19 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, va autorizzata con legge.

La presente questione di legittimità costituzionale trae origine dal procedimento instaurato, davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, III Sezione, dalla S.r.l. Medusa Distribuzione e da altre società. Le ricorrenti hanno impugnato innanzi al giudice *a quo* il prov-

vedimento ministeriale con il quale erano state annullate le dichiarazioni di nazionalità di films da esse realizzati in regime di coproduzione italo-francese, nonché il decreto di ammissione degli stessi films alla programmazione obbligatoria.

Le società promotrici del giudizio *a quo* hanno dedotto avanti al TAR che, ai sensi delle disposizioni regolatrici della specie — artt. 19 legge 4 novembre 1965, n. 1213, 20 legge 2 giugno 1975, n. 287 e 5 paragrafo IV dell'accordo di co-produzione italo-francese (1° agosto 1966) — la partecipazione del coproduttore minoritario può anche essere soltanto finanziaria, e dunque prescindere da apporti di natura tecnica ed artistica. Questo motivo del ricorso, soggiunge il giudice *a quo*, precede, in ordine logico, tutti gli altri sottoposti al suo esame, perché riguarda l'interpretazione di quella norma dell'accordo di coproduzione cinematografica italo-francese, sulla base della quale il Ministero resistente ha, con il contestato provvedimento, deciso di annullare gli atti emessi in precedenza per ammettere i films prodotti dalle ricorrenti ai benefici contemplati dalla citata legge del 1965. Il TAR, chiamato a pronunciarsi sull'esatto significato della disposizione pattizia, si è posto in primo luogo il problema se questa faccia parte di un accordo validamente recepito nell'ordinamento italiano; ai fini dell'indagine ad esso demandata, il Collegio remittente ritiene di dover denunciare l'art. 20, penultimo comma, della legge 21 giugno 1975 n. 287, in riferimento agli artt. 80, 72, ultimo comma, 87, ottavo comma, e 81, quarto comma, Cost., nonché l'articolo unico, lett. b, del d.P.R. 28 aprile 1968, n. 1339, per asserita violazione degli artt. 80 e 87 Cost. Tali statuizioni sono censurate nel presente giudizio come di seguito si precisa.

Nel prospettare la questione, il TAR muove da questo duplice assunto: il decreto presidenziale emesso nel 1968 è inidoneo ad adeguare l'ordinamento interno alle esigenze dell'accordo di coproduzione italo-francese; d'altra parte, l'art. 19 della legge del 1965 non contiene, là dove esso prevede che le sue disposizioni sono suscettibili di deroga mediante accordo internazionale, alcuna delega che abiliti l'esecutivo a introdurre le suddette deroghe pattizie nell'ordinamento interno con proprio atto, senza previa autorizzazione del legislatore. Dopo di che, il disposto del penultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975 risulterebbe sotto vario riguardo viziato di illegittimità costituzionale:

A) Difettando la legge di autorizzazione alla ratifica dell'accordo, l'asserita inosservanza dell'art. 80 Cost. sussisterebbe a duplice titolo. Il giudice *a quo* deduce, precisamente, che le statuizioni pattizie implicano, nel caso in esame, sia una modifica di quanto prevede l'art. 19 della legge n. 1213 del 1965, sia maggiori oneri per le finanze, giacché a suo avviso l'accordo italo-francese di coproduzione estende ad ipotesi non contemplate da detto articolo premi, o sovvenzioni, di cui frui-

scono i films nazionali. Così atteggiandosi la specie, la norma denunciata offenderebbe altresì la prescrizione dell'art. 87, ottavo comma, secondo la quale l'autorizzazione parlamentare, nei casi in cui è richiesta, deve precedere la ratifica dell'accordo internazionale.

B) L'interprete potrebbe però, soggiunge il TAR, adottare il diverso punto di vista, secondo cui il citato art. 20 reca implicitamente l'autorizzazione alla ratifica degli accordi già stipulati, ai quali esso conferisce retroattivamente efficacia interna. Pur così intesa, tuttavia, la disposizione censurata non sfuggirebbe all'ulteriore rilievo che la legge, in cui essa è contenuta, è stata approvata in sede di commissione deliberante, invece che con la procedura normale, prescritta a norma dell'art. 72 Cost., per l'adozione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali.

C) La violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., è dedotta sotto altro ed autonomo profilo, che dovrebbe venire in considerazione qualora la Corte ritenga infondati i dubbi di legittimità costituzionale sopra esposti, facendo affidamento sulla circostanza che la legge n. 287 del 1975, in cui è posta la statuizione denunciata, ha rango pari alla legge n. 1213 del 1965, e di questa può dunque innovare il contenuto: sempre che, beninteso, alla legge del 1975 si attribuisca il significato di aver recepito la disciplina pattizia, cui essa si riferisce nell'art. 20, solo materialmente, e quindi « a prescindere dalla ratifica » dell'accordo internazionale in discorso. In quest'ipotesi, però, la disposizione in esame verrebbe ad offendere l'invocato precetto costituzionale, perché, si asserisce, essa manca di indicare come siano coperte le spese connesse con la prevista assegnazione di sovvenzioni e premi per coproduzioni, nelle quali la partecipazione italiana è limitata al 20 % del costo del lungometraggio. La previsione di detti benefici comporterebbe, infatti, oneri di più ampia portata rispetto a quelli scaturenti dalla legislazione previgente.

D) Deduce, infine, il giudice *a quo* che l'eventuale pronuncia di fondatezza di alcuna delle questioni prospettate pone il problema dell'illegittimità dell'articolo unico, lett. b, del d.P.R. 28 aprile 1968, n. 1339, come derivata, *ex art. 27 legge 11 marzo 1953, n. 87*, dalla decisione che sarà adottata dalla Corte. (*omissis*).

Correttamente l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità dell'altra questione, prospettata dal TAR come conseguenziale all'accoglimento di quella che ha per oggetto l'art. 20 della citata legge del 1975. La censura investe in questo caso la disposizione di un atto — il d.P.R. 28 aprile 1968 n. 1339 — che è privo della forza di legge e non può quindi essere impugnato avanti la Corte.

Passando al merito della questione, s'impone un rilievo preliminare. Il penultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975 viene qui in rilievo,

in quanto esso conferisce efficacia interna a quella clausola dell'accordo italo-francese di reciprocità, della cui applicazione è investito il TAR: e il giudizio avanti detto Collegio riguarda, si è detto, le deroghe eccezionali in materia di apporti del coproduttore minoritario. Come risulta dal congegno, e dalla stessa formula, della statuizione censurata, l'intento manifestamente perseguito dal legislatore è quello di emanare un ordine di esecuzione di più accordi internazionali, ivi incluso l'accordo italo-francese che interessa per l'attuale controversia. Nella specie, va altresì ricordato, l'ordine di esecuzione è posto nella forma della legge e vien fatto retroagire alla data in cui sono entrate in vigore le clausole pattizie alle quali esso si riferisce, che è poi quella della firma dello strumento internazionale (cfr. art. 15, primo comma, dell'accordo): per modo che esso dovrebbe sostituire, a tutti gli effetti, l'altro ordine di esecuzione, anteriormente emanato, sempre in relazione all'accordo in parola, con decreto presidenziale.

È appena il caso di aggiungere come l'atto del legislatore, in cui è contenuto un ordine di esecuzione, stia con la sottostante disciplina pattizia in quel particolare nesso funzionale, che è caratteristico della normazione prodotta mediante rinvio al trattato. Le norme poste nell'accordo devono, perché possa funzionare questo tipo di adattamento, essere suscettibili di immediata applicazione: di guisa che da esse si estraie il contenuto delle corrispondenti norme immesse nell'ordinamento interno, la cui sfera di efficacia, soggettiva e temporale, dipende da quella delle stesse statuizioni pattizie. Se così è, resta esclusa dall'indagine rimessa a questo Collegio l'ipotesi di sospetta violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., avanzata dal giudice *a quo*, in alternativa alle altre da esso prospettate, nel presupposto che la norma censurata abbia invece operato una semplice ed occasionale ricezione materiale delle disposizioni dell'accordo, e non risulti collegata con queste ultime dal nesso funzionalistico sopra descritto.

Ciò posto, delle censure che residuano all'esame della Corte conviene considerare per prima quella concernente la violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost. Si tratta, precisamente, di verificare se l'ordine di esecuzione del trattato sia stato adottato dal legislatore nel rispetto delle prescritte modalità procedurali. Soltanto dopo che tale quesito fosse risolto in senso affermativo, potrebbe esser preso in considerazione l'ulteriore problema posto nell'ordinanza di rinvio: il quale ha riguardo al vizio di incostituzionalità che si assume inficiare la norma di legge contenente l'ordine di esecuzione, per la dedotta inosservanza delle altre prescrizioni costituzionali, concernenti la previa autorizzazione alla ratifica.

Giova al corretto esame della specie ricordare che la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali è riservata al *plenum* dell'assemblea (cfr. artt. 72, quarto comma, Cost., 92 regolamento della



Camera, 35 regolamento del Senato); la ratifica deve, d'altra parte, essere autorizzata con legge quando — a parte le altre ipotesi contemplate nel testo fondamentale — le disposizioni pattizie comportano modifiche del vigente ordinamento legislativo. Ora, il giudice *a quo* ravvisa nella denunciata previsione del penultimo comma dell'art. 20, adottata in sede di commissione deliberante, un'« implicita » autorizzazione alla ratifica dell'accordo in considerazione. Di qui, appunto, egli fa discendere la violazione della regola costituzionale che prescrive il ricorso alla procedura normale.

La questione è fondata. Per raggiungere tale conclusione non occorre, però, costruire la specie come si vorrebbe nell'ordinanza di rinvio. Il penultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975 non contiene, neppure implicitamente, alcuna autorizzazione alla ratifica dell'accordo italo-francese di reciprocità, né lo potrebbe. Ciò per il decisivo rilievo che la legge è intervenuta successivamente all'entrata in vigore dell'accordo non sottoposto a ratifica, mentre l'autorizzazione, qual è configurata nella Carta fondamentale, emana dal Parlamento necessariamente prima che il trattato sia ratificato. La Costituzione vuole che le Camere valutino in anticipo il testo del trattato, al fine di rimuovere, in quanto organi autorizzanti, il limite che, secondo la previsione degli artt. 80 e 87, circonda l'esercizio del potere di ratifica; ma la ratifica, nel caso in esame, non è stata nemmeno prevista, avendo le parti contraenti convenuto che l'accordo entrasse in vigore alla data della firma.

Sta di fatto, dunque, che la manifestazione di volontà dell'organo legislativo, in cui si concreta la norma oggetto di censura, serve a rendere efficaci disposizioni pattizie, rispetto alle quali le Camere non si erano ancora pronunciate. Vi è, poi, un profilo della specie, che va chiarito ed è di essenziale importanza ai fini del decidere: lo stesso legislatore del 1975 mostra di ritenere che l'accordo internazionale, al quale fa riferimento la statuizione censurata, avrebbe — precisamente in ragione del suo contenuto precettivo, quale rileva nell'attuale controversia — richiesto l'intervento delle Camere, in sede sia di autorizzazione alla ratifica, sia di ordine di esecuzione. Basta al riguardo riflettere su quel che, rispettivamente, dispongono il penultimo e l'ultimo comma dell'art. 20: l'uno dà piena ed integrale esecuzione alle norme dell'accordo di reciprocità e alle successive modificazioni, fin dalla data, come si è avvertito, della relativa entrata in vigore; l'altro così testualmente statuisce: « la ratifica di ogni ulteriore accordo di reciprocità in materia di coproduzione con imprese estere, che preveda la deroga di cui al secondo comma dell'art. 19 della legge 4 novembre 1965, n. 1213, deve essere autorizzata con legge ».

Vero è che la testé richiamata disposizione dell'art. 19 rinvia agli accordi internazionali di reciprocità per l'eventuale previsione di deroghe eccezionali alla quota di partecipazione artistica e tecnica, oltre che

finanziaria, del coproduttore italiano (l'art. 19 detta, al tempo stesso, norme e criteri generali per il regime di coproduzione). Ma questo non significa ancora che tali accordi siano stati esonerati dal rispetto della disciplina procedurale prescritta, secondo Costituzione, per la categoria dei trattati, i quali incidono sulla sfera riservata alla legge. Ché anzi, la norma censurata, e l'altra che figura all'ultimo comma dell'art. 20 della legge del 1975, sono state poste successivamente, proprio per stabilire che le deroghe eccezionali, già previste o da introdurre nei suddetti accordi internazionali, ricadono pur sempre in un'area occupata dalla legge, e così non possono essere lasciate alla discrezionale valutazione degli organi amministrativi, ma esigono, per acquistare efficacia nell'ambito dello Stato, il ricorso ad un atto del potere legislativo: fermo restando, in conseguenza, che l'accordo in cui tali deroghe siano per il futuro previste, va soggetto a ratifica previa autorizzazione delle Camere — evidentemente in quanto esso implica una sostanziale modificazione della legislazione ora vigente — e va per la stessa considerazione reso efficace con norme, che della legge abbiano la forma o la forza.

Così si configura il caso in esame: non soltanto nel sistema della normativa del 1965 sulla cinematografia difettano, come rileva lo stesso giudice *a quo*, gli estremi della delega; manca pure qualsiasi altro supporto per ritenere che le deroghe eccezionali al regime della coproduzione, di cui si occupa il T.A.R., siano rimesse alla fonte sublegislativa. Non vi è dubbio, allora, che sia stata correttamente denunciata l'inservanza della procedura normale. Anche se testualmente prevista solo per la legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati, la garanzia connessa con la competenza dell'assemblea plenaria discende dal sistema delle norme costituzionali, che definiscono le attribuzioni delle Camere riguardo ai trattati internazionali (artt. 80 e 87 Cost.): essa non può non valere anche per l'ordine di esecuzione, dove, come qui accade, questo sia emanato dal legislatore, per un verso in mancanza di previa autorizzazione alla ratifica, per l'altro in presenza di una disciplina pattizia, la quale verte su materia che lo stesso organo legislativo ha espressamente attratto nella propria sfera. Ciò esime la Corte dall'esaminare ogni altro profilo delle questioni prospettate.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 20, penultimo comma, conseguente alla violazione dell'art. 72, quarto comma, Cost., va dichiarata, peraltro, limitatamente alle norme che nell'accordo italo-francese concernono la partecipazione del coproduttore minoritario: invero, è solo per quest'aspetto del regime dettato dall'accordo, che la Corte è chiamata a stabilire se il relativo ordine di esecuzione andava emesso con legge ed in conformità della procedura prescritta per autorizzare la ratifica dei trattati internazionali.

*p. p. m.*

1) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico, lett *b*), del d.P.R. 28 aprile 1968, n. 1339, sollevata dal T.A.R. del Lazio con l'ordinanza in epigrafe;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, penultimo comma, della legge 21 giugno 1975, n. 287, nella parte in cui dà piena e integrale esecuzione alla previsione delle deroghe eccezionali di cui all'art. 5, paragrafo IV, dell'accordo di coproduzione cinematografica italo-francese del 1° agosto 1966, e « alle successive modificazioni ».

## SEZIONE SECONDA

# GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE \*

\* **NOTA:** Nel corso del 1984, su 134 sentenze (escluse quelle in cause di personale) emesse dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, 30 sono state pronunciate in cause alle quali ha partecipato l'Italia (9 in occasione di controversie dirette fra la Commissione e l'Italia, 1 in controversia fra la Commissione e altri Stati membri, nella quale è intervenuta l'Italia, 20 in cause pregiudiziali ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE o del protocollo allegato alla Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968).

Oltre alle sentenze pubblicate in questa Rassegna nel presente fascicolo e in quelli precedenti dell'annata in corso, la Corte ha pronunciato le seguenti altre sentenze (alcune delle quali saranno pubblicate nei prossimi fascicoli):

— 9 febbraio 1984, nella causa 295/82, *Rhône - Alpes Huiles c.a. c. Syndicat national des fabricants raffineurs d'huiles de graissage c.a.*, nella quale, in materia di *libera circolazione delle merci - oli usati*, è stato dichiarato che « gli obiettivi della direttiva del Consiglio 16 giugno 1975, n. 75/439, concernente l'eliminazione degli oli usati, e delle norme del Trattato CEE sulla libera circolazione delle merci richiedono che gli oli usati possono essere consegnati a un eliminatore di un altro Stato membro che ha ottenuto in questo Stato l'autorizzazione di cui all'art. 6 della direttiva, sia mediante un detentore che un raccoglitore autorizzato »;

— 27 marzo 1984, nella causa 169/82, *Commissione c. Italia*, in tema di *aiuti all'agricoltura della Regione siciliana*, nella quale la Corte ha parzialmente accolto il ricorso della Commissione, ritenendo contrari al Trattato alcuni aiuti all'agricoltura disposti con leggi della Regione siciliana, per la produzione di grano duro, di uva da tavola e di pomodoro da avviare alla trasformazione; la Corte, invece, ha respinto il ricorso relativamente ad altre misure contestate (prestiti a tasso agevolato alle industrie conserviere, aiuti per i settori delle mandorle, delle nocciole, dei pistacchi);

— 5 giugno 1984, nella causa 280/83, *Commissione c. Italia*, in tema di *imposte diverse dall'imposta sulla cifra d'affari sul consumo dei tabacchi manifatturati*, dove la Corte ha ritenuto che la Repubblica italiana, non adottando nel termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, n. 79/32, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato;

— 21 giugno 1984, nella causa 116/83, *Bureau belge d'assurance c. Fantozzi* in materia di *assicurazione obbligatoria autoveicoli*, nella quale la Corte ha ribadito quanto già affermato con la propria sentenza 9 febbraio 1984, nella causa 64/83 (pubbl. in questa Rassegna, ante, pag. 689);

— 11 luglio 1984, nella causa 130/83, *Commissione c. Italia*, ancora in tema di *aiuti all'agricoltura della Regione siciliana*: qui la Corte ha dichiarato inadempiente la Repubblica italiana per non essere stata data esecuzione a una precedente decisione della Commissione, non impugnata, che aveva ritenuto incompatibili con il Trattato alcuni aiuti concessi nei settori vitivinicolo ed ortofrutticolo;

— 12 luglio 1984, nella causa 218/83, *Le Rapides Savoyards* (di prossima pubblicazione), sulla *nozione di prodotti originari nell'ambito dell'accordo di libero scambio CEE-Confederazione elvetica*, dove la Corte ha statuito che la valutazione dei fattori rilevanti per determinare l'origine di un prodotto, e pertanto la sua ammissione al regime preferenziale, spettano all'amministrazione doganale dello Stato esportatore del prodotto finito, la quale applica agli elementi importati dai paesi terzi, al momento dell'importazione di questi elementi, le proprie norme in fatto di valore doganale e di cambio;

— 12 luglio 1984, nella causa 242/83, *Patteri* (di prossima pubblicazione), in materia di *previdenza sociale*, nella quale la Corte ha stabilito che, se nel caso contemplato dall'art. 77, n. 2, lett. b), i), del reg. CEE 1408/71, l'importo delle prestazioni versate dallo Stato di residenza è inferiore a quello delle prestazioni corrisposte dall'altro Stato debitore, il lavoratore fruisce dell'importo più elevato ed ha il diritto di ricevere, a carico dell'ente competente di questo ultimo Stato, un'integrazione delle prestazioni pari alla differenza fra i due importi;

— 18 settembre 1984, nella causa 221/83, *Commissione c. Italia*, in tema di *libera circolazione delle persone-veterinari*, nella quale la Corte ha ritenuto inadempiente l'Italia per non aver dato completa attuazione alle direttive CEE del Consiglio 78/1026 e 78/1027;

— 19 settembre 1984, nella causa 94/83, *Hejn* (di prossima pubblicazione), in materia di *antiparassitari su prodotti agricoli*, dove la Corte ha statuito che « gli artt. 30 e 36 del Trattato non ostano a che uno Stato membro vieti l'importazione di mele provenienti da un altro Stato membro in ragione della presenza, su o dentro queste mele, di una quantità di *vinclozolin* superiore a quella prescritta dalla legge del primo Stato, anche se il tenore massimo ammissibile di *vinclozolin* prescritto nel primo Stato membro è diverso da quello prescritto per altri generi alimentari o bevande »;

— 3 ottobre 1984, nella causa 279/83, *Commissione c. Italia*, riguardante *l'assistenza reciproca in materia di IVA*, dove l'Italia è stata ritenuta inadempiente per il mancato recepimento della direttiva 79/1071/CEE del Consiglio;

— 3 ottobre 1984, nella causa 254/84, *Commissione c. Italia*, nella quale la Corte ha ritenuto inadempiente la Repubblica italiana per la mancata adozione di alcune delle misure di applicazione del regolamento CEE 2967/76 del Consiglio e 2785/80 della Commissione (in particolare delle misure sanzionatorie delle infrazioni), in materia di *tenore d'acqua di pollame congelato*;

— 13 novembre 1984, nella causa 191/83, *Salzano* (di prossima pubblicazione), in materia di *previdenza sociale*, in cui la Corte ha statuito che « la sospensione degli assegni familiari dovuti a norma dell'art. 73 del reg. CEE n. 1408/71 nel paese in cui lavora uno dei genitori non ha luogo allorché l'altro genitore risiede con i figli in un altro Stato membro e svolge in questo paese un'attività lavorativa, senza tuttavia ricevere assegni familiari per i figli in quanto non ricorrono tutti i presupposti ai quali la legge di questo Stato membro subordina l'effettiva fruizione di detti assegni familiari »;

— 27 novembre 1984, nella causa 99/83, *Fioravanti* (di prossima pubblicazione), in materia di *transito comunitario*, nella quale la Corte ha delineato la nozione di transito comunitario in fattispecie in cui la merce passi per la Svizzera, precisando alcuni adempimenti e indicando a chi compete l'azione di recupero dei dazi evasi;

— 27 novembre 1984, nella causa 254/83, *Cauzaturificio Brennero* (di prossima pubblicazione), sulla *convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 relativa alla competenza giurisdizionale ed alla esecuzione delle decisioni*, dove la Corte ha statuito che l'art. 38 della convenzione stessa deve essere inter-

pretato nel senso che una giurisdizione adita in sede di ricorso contro l'*exequatur* non può subordinare l'esecutorietà alla costituzione di una garanzia se non al momento della statuizione definitiva sul ricorso stesso; solo contro questa statuizione, ha aggiunto la Corte, è ammesso ricorso per cassazione;

— 13 dicembre 1984, nella causa 106/83, *Soc. Seruide c. Cassa Conguaglio Zuccheri e Min. Tesoro e Finanze* (di prossima pubblicazione), dove sono stati disattesi i dubbi sulla validità di alcune norme del reg. CEE della Commissione n. 700/73 e 3358/81, che fissano determinate modalità necessarie per l'applicazione del regime delle quote nel settore dello zucchero e gli importi dei contribuenti.

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE**, 13 marzo 1984, nella causa 16/83 - *Pres. Mertens de Wilmars - Avv. Gen. Slyn* - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Landgericht di Monaco di Baviera nel procedimento penale c. Prantl - Interv.: Governi della Rep. fed. di Germania (ag. Lukes) e italiano (avv. Stato Bruggia) e Commissione delle C.E. (ag. Wainwright e Jansen).

**Comunità Europee - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Imbottigliamento di vini - Forma della bottiglia (Bocksbeutel).**

(Trattato CEE, art. 30; regolamenti CEE del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337 e n. 355 e della Commissione 8 agosto 1980, n. 2164, e 26 marzo 1981, n. 997).

**Comunità Europee - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Imbottigliamento di vini - Forma della bottiglia (Bocksbeutel) - Motivi di ordine pubblico o di tutela della proprietà industriale o commerciale - Insussistenza.**

(Trattato CEE, art. 36).

*L'art. 30 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che l'applicazione, da parte di uno Stato membro, all'importazione di vini originari di un altro Stato membro, di una normativa nazionale che riservi l'impiego di bottiglie aventi una determinata forma a taluni produttori nazionali costituisce misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa qualora l'impiego di bottiglie aventi la stessa forma o una forma simile sia conforme ad un uso correttamente e tradizionalmente praticato nello Stato d'origine (1).*

(1-2) Statuizione speculare rispetto a quella costante della Corte secondo cui sono vietate dall'art. 30 del Trattato le misure nazionali che impongono, per lo smercio, una determinata forma di presentazione del prodotto: cfr. sentenza 19 febbraio 1981, nella causa 130/80, KELLERMAN, in *Racc.* 1981, 527, e 10 novembre 1982, nella causa 261/81, RAV, in *Racc.*, 1982, 3961. Quanto alla costante giurisprudenza della Corte secondo cui, in assenza di un'esauriente normativa comune in materia di confezionamento dei prodotti considerati, gli ostacoli

*L'art. 36 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione derivanti da una normativa nazionale che riservi l'impiego di bottiglie aventi una determinata forma a taluni produttori o commercianti nazionali non possono essere giustificate:*

*— da motivi di ordine pubblico, indipendentemente dal fatto che detta normativa commini o no sanzioni penali;*

*— da motivi attinenti alla tutela della proprietà industriale e commerciale, in quanto siffatte bottiglie sono tradizionalmente usate dai produttori nazionali, qualora bottiglie identiche o simili siano impiegate in un altro Stato membro in forza di usi correttamente e tradizionalmente praticati nel commercio di vini provenienti da questo Stato (2).*

(omissis) 1. - Con ordinanza 12 gennaio 1983, pervenuta in cancelleria il 28 gennaio 1983, il Landgericht di Monaco di Bariera II ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE, per poter essere messo in grado di valutare la compatibilità col diritto comunitario del § 17 del regolamento 15 luglio 1971 sul vino, sul vino liquoroso e sulle bevande a base di vino (Bundesgesetzblatt 1971, prima parte, pag. 926), in prosieguo: regolamento sul vino.

2. - Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di un procedimento penale nei confronti del sig. Prantl, cittadino italiano, commerciante di bevande, al quale si fa carico di avere, dal 3 dicembre 1980 al 10 settembre 1981, con azione continuata, importato, detenuto e venduto nella Repubblica federale di Germania vino rosso italiano proveniente dalle cantine Martini di Girlan (Bolzano), impiegando bottiglie dette « Bocksbeutel ».

3. - La bottiglia « Bocksbeutel » è una bottiglia panciuta, di forma caratteristica, nella quale vengono messi in commercio i vini di qualità (VQPRD) prodotti in Franconia, nella zona chiamata Franconia del Baden e in quattro comuni situati nella parte centrale del Baden. Nella Franconia questa bottiglia è tradizionalmente usata da parecchi secoli.

---

risultanti, per la libera circolazione intracomunitaria, dalle disparità delle norme nazionali devono essere accettate solo in quanto una disciplina nazionale del genere, che si applichi indistintamente alla merce nazionale e a quella importata, possa essere giustificata dalla necessità di soddisfare esigenze imperative concernenti, in particolare, la tutela dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali, cfr., fra le altre, le sentenze sopra citate nonché le sentenze 20 febbraio 1979, nella causa 120/78; REWE, in *Racc.* 1979, 649, e 26 giugno 1980, nella causa 788/79, GILLI, in *Racc.* 1980, 2071.

4. - Anche in Italia, nella provincia di Bolzano, la « Bocksbeutel » viene usata da oltre un secolo. La bottiglia italiana tradizionale del tipo « Bocksbeutel » è leggermente più rotonda ed ha il collo un po' più corto di quella della Franconia.

5. - Il § 17 del regolamento tedesco sul vino, nella versione in vigore al tempo dei fatti di causa, dispone:

« Può essere posto in commercio in « Bocksbeutelflaschen » di tipo tradizionale solo vino con denominazione d'origine controllata della specifica zona di produzione della Franconia, del Taubertal bavarese e dello Schüpfergrund nonché dei comuni di Neuweier, Steinbach, Umweg e Varnahl ».

Il § 23, n. 2, dello stesso regolamento recita:

« a norma del § 67, n. 5, punto 2, del Weingesetz [legge sul vino] è punito colui il quale, in spregio del § 17, mette in commercio in « Bocksbeutelflaschen » prodotti diversi da quelli ivi indicati ».

6. - Il 6 luglio 1982, l'Amtsgericht di Miesbach, proscioglieva il Prantl considerando che, anche se le bottiglie da lui usate erano effettivamente del tipo « Bocksbeutel » tradizionale, ai sensi del § 17 del regolamento sul vino, quest'ultima disposizione non poteva essere applicata in base agli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

7. - Il Pubblico Ministero interponeva appello contro questa sentenza dinanzi al Landgericht di Monaco di Baviera II, sostenendo che il § 17 del regolamento sul vino non stabilisce una restrizione quantitativa all'importazione contrastante con l'art. 30 del Trattato CEE e comunque è giustificato dall'interesse del consumatore e dalla tutela della lealtà degli scambi commerciali.

8. - Il Landgericht ritiene che le bottiglie usate dall'impresa del Prantl « assomiglino molto nella forma alla bottiglia « Bocksbeutel della Franconia » e che si tratti di bottiglie « Bocksbeutel » di tipo tradizionale ai sensi del § 17 del regolamento sul vino ». Tuttavia si chiede se questa disposizione, in caso d'importazione di vino da un altro Stato membro, sia compatibile con gli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

9. - Pertanto, esso considera necessario, prima di emettere la sua sentenza, sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1. Se il § 17 del regolamento 15 luglio 1971 sul vino, sul vino liquoroso e sulle bevande a base di vino (Wein-Verordnung) abbia effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione vietata dall'art. 30 del Trattato.



2. Se, nelle particolari circostanze della presente fattispecie, il § 17 della Wein-Verordnung possa venir applicato per la tutela dei beni giuridici indicati nell'art. 36 del Trattato CEE ».

10. - Come ha giustamente osservato il Governo della Repubblica federale di Germania, nell'ambito dell'art. 177 del Trattato CEE la Corte di giustizia non può pronunziarsi sull'interpretazione e sulla validità di norme giuridiche nazionali. Tuttavia la Corte, come essa ha più volte dichiarato, può fornire al giudice nazionale criteri per l'interpretazione del diritto comunitario che gli consentono di risolvere il problema sottopostogli.

11. - Lette alla luce di questa premessa, le questioni del giudice *a quo* mirano a stabilire se gli artt. 30 e 36 dle Trattato debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a disposizioni come quelle contenute nella normativa nazionale di cui trattasi.

*Sull'applicazione della normativa comunitaria in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo.*

12. - È opportuno esaminare innanzitutto le osservazioni formulate in via principale dalla Commissione, la quale sostiene che nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato vitivinicolo vige una normativa comunitaria esauriente che contiene tutte le disposizioni necessarie relative alla presentazione dei vini e all'impiego di taluni recipienti per consentire di distinguere la qualità e l'origine dei vini. La Commissione ne deduce che ormai esistono disposizioni preminenti di diritto comunitario e che, dopo l'entrata in vigore di questa disciplina, gli Stati membri non hanno più il potere di mantenere in vigore o emanare provvedimenti nazionali nel settore di cui trattasi.

13. - È esatto che quando una normativa che istituisce un'organizzazione comune di mercato può essere considerata esauriente gli Stati membri non hanno più competenza in materia, salvo che non sia specificamente disposto in senso contrario.

14. - Del pari, è vero che all'epoca dei fatti cui si riferisce la causa principale le norme di diritto comunitario relative all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (e in particolare il regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 337, concernente l'organizzazione comune del mercato vitivinicolo - G. U. n. L 54, pag. 1; il regolamento del Consiglio 5 febbraio 1979, n. 355, che stabilisce le norme generali per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve - G. U. n. L 54, pag. 99; il regolamento della Commissione 8 agosto 1980, n. 2164, recante settima modifica del regolamento n. 1608/76, relativo a modalità d'applicazione per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve - G. U. n. L 214,

pag. 1; il regolamento della Commissione 26 marzo 1981, n. 997, recante modalità d'applicazione per la designazione e la presentazione dei vini e dei mosti di uve - G.U. n. L 106, pag. 1) potevano essere considerate come una disciplina esauriente, segnatamente in materia di prezzi e di intervento, di scambi con i paesi terzi, di produzione e di talune pratiche enologiche, nonché per quanto concerne la designazione dei vini e l'etichettatura.

15. - Tuttavia, occorre rilevare che l'art. 54, n. 1, del regolamento n. 337/79 dispone espressamente: « il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, stabilisce, se necessario, le norme relative alla designazione ed alla presentazione dei prodotti enumerati all'art. 1. Fino all'applicazione delle norme di cui al primo comma, le norme applicabili in materia sono quelle adottate dagli Stati membri ». Orbene, il regolamento n. 355/79 si è limitato a precisare, all'art. 40, che l'uso dei recipienti può essere subordinato a talune condizioni da stabilire, che garantiscano, fra l'altro, la distinzione della qualità e dell'origine della merce, e, all'art. 43, che la designazione e la presentazione dei vini non devono creare confusione sulla natura, sull'origine e sulla composizione del prodotto. A proposito della tutela da garantire a talune bottiglie di forma particolare, il regolamento n. 997/81 si è limitato, all'art. 18, a tutelare l'uso della bottiglia del tipo « flûte d'Alsace ».

16. - Per quanto riguarda il problema della forma delle bottiglie e della tutela di cui essa può fruire, problema che ha carattere accessorio rispetto ai principi fondamentali dell'organizzazione comune di mercato, dalle disposizioni relative alla tutela della bottiglia del tipo « flûte d'Alsace » non è lecito dedurre che il legislatore comunitario ha esaurito la competenza attribuitagli dall'art. 54 precitato. A sostegno di questa conclusione si può peraltro rilevare che da vari anni sono in corso trattative a livello comunitario per l'istituzione di una normativa che tuteli la « Bocksbeutel » e che a questo scopo sono state elaborate, infruttuosamente, numerose proposte di regolamento. Di conseguenza, il precitato art. 54, n. 1, del regolamento n. 337/79 consente, in questa materia, la conservazione delle norme adottate dagli Stati membri, purché esse non siano in contrasto con gli artt. 30 e segg. del Trattato.

17. - Pertanto, le osservazioni presentate in via principale dalla Commissione non possono essere accettate ed occorre risolvere le questioni del giudice nazionale relative all'interpretazione degli artt. 30 e 36 del Trattato.

*Sull'art. 30 del Trattato (prima questione)*

18. - Con la prima questione il giudice nazionale chiede, in sostanza, se l'art. 30 del Trattato debba essere interpretato nel senso che costi-

tuisce misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa l'applicazione, da parte di uno Stato membro, all'importazione di vino originario di un altro Stato membro, di una normativa che riservi l'uso di bottiglie aventi una determinata forma a taluni produttori nazionali e che commini sanzioni per l'uso di bottiglie simili da parte di qualsiasi altro operatore.

19. - Il Governo della Repubblica federale di Germania ha sostenuto che la disposizione considerata del regolamento sul vino non ricade sotto il divieto stabilito dall'art. 30 del Trattato in quanto:

- non costituisce un provvedimento nazionale atto a compromettere sensibilmente gli scambi commerciali intracomunitari;

- si applica indistintamente alle merci nazionali e alle merci importate;

- commina sanzioni solo per l'uso della « Bocksbeutel » originale e quindi non concerne, di regola, gli importatori che usano bottiglie simili, qualora queste bottiglie presentino differenze, anche leggere, rispetto a quelle originali;

- è giustificata da motivi inerenti alla protezione dei consumatori e alla lealtà degli scambi commerciali, poiché la « Bocksbeutel » originale dev'essere considerata come indicazione indiretta di provenienza geografica.

20. - Occorre ricordare, in primo luogo, che l'art. 30 del Trattato vieta nel commercio tra Stati membri qualsiasi misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa. Perché una misura contrasti con questo divieto è sufficiente che essa sia idonea ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi tra gli Stati membri; non è necessario che il provvedimento comprometta sensibilmente gli scambi intracomunitari.

21. - In secondo luogo si deve osservare che, come la Corte di giustizia ha più volte dichiarato, una normativa nazionale relativa alla messa in commercio di un prodotto, anche se si applichi indistintamente alle merci nazionali e a quelle importate, non sfugge al divieto sancito dall'art. 30 del Trattato quando produca, di fatto, effetti protezionistici favorendo una produzione nazionale tipica e sfavorendo, nella stessa misura, varie categorie di prodotti di altri Stati membri.

22. - Sotto questo profilo, una disciplina come quella dettata dal § 17 del regolamento sul vino, riservando l'uso di bottiglie aventi una determinata forma a taluni produttori di vini nazionali, produce effetti protezionistici in quanto favorisce questi produttori rispetto a quelli di altri Stati membri che imbottigliano tradizionalmente il loro vino in recipienti di forma identica o molto simile.

23. - Infatti, i produttori dello Stato membro esportatore che intendano smerciare il loro vino nello Stato membro in cui è stata emanata la disciplina oggetto della causa principale, sono obbligati a confezionare il vino, per un mercato determinato, in bottiglie diverse da quelle da loro tradizionalmente impiegate tanto nel loro paese d'origine quanto sul mercato degli altri Stati membri. La messa in commercio di questo vino è in tal modo resa più difficile o più onerosa, soprattutto in ragione delle ulteriori spese cagionate dalla necessità di confezionare specificamente il prodotto per renderlo conforme alle esigenze che prevalgono sul mercato cui è destinato. Inoltre, i suddetti produttori sono privati del vantaggio commerciale che può, per loro, rappresentare l'uso, sul mercato sul quale si applica la disciplina considerata, della confezione tradizionale nello Stato o nella regione d'origine.

24. - Risulta pertanto che una normativa del genere, anche se si applica indistintamente alla merce nazionale e a quella importata, produce in pratica effetti protezionistici. Di conseguenza, essa non può sfuggire al divieto stabilito dall'art. 30 del Trattato.

25. - In terzo luogo, è esatto che, come la Corte di giustizia ha più volte dichiarato, in assenza di una esauriente normativa comune in materia di confezionamento dei prodotti considerati, gli ostacoli risultanti, per la libera circolazione intracomunitaria, dalle disparità delle norme nazionali devono essere accettate in quanto una disciplina nazionale del genere, che si applichi indistintamente alla merce nazionale e a quella importata, possa essere giustificata dalla necessità di soddisfare esigenze imperative concernenti, in particolare, la tutela dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali.

26. - In via di principio non si può contestare la legittimità di norme giuridiche intese ad evitare che il consumatore confonda tra loro vini di origine e qualità diverse. Questo intento è particolarmente ragguardevole in materia di vino, dove le tradizioni e le caratteristiche specifiche hanno un ruolo importante. Peraltro, nel preambolo del regolamento n. 355/79 si dichiara in proposito, al secondo punto, che « lo scopo di qualsiasi designazione e presentazione dev'essere di fornire delle informazioni quanto più esatte e precise possibile per l'apprezzamento della merce tanto da parte dell'eventuale acquirente quanto da parte degli enti pubblici incaricati della gestione e del controllo del commercio dei prodotti in questione; che occorre pertanto stabilire delle norme atte a conseguire tale scopo », e, al terzo punto, che « occorre ricercare una informazione ottimale degli interessati, pur tenendo conto della diversità degli usi e delle tradizioni sia negli Stati membri che nei paesi terzi, nonché dell'evoluzione del diritto comunitario ».

27. - Tuttavia, trattandosi di stabilire se una normativa nazionale possa legittimamente, per tutelare una indicazione indiretta d'origine geografica nell'interesse della protezione del consumatore, vietare la messa in commercio di vini importati in un determinato tipo di bottiglia, è necessario sottolineare che, in un regime di mercato comune, la tutela dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali in materia di presentazione dei vini devono essere garantite nel reciproco rispetto degli usi correttamente e tradizionalmente praticati nei vari Stati membri.

28. - A questo proposito, dalla discussione dinanzi alla Corte è risultato che bottiglie identiche alla « Bocksbeutel » o che presentano, rispetto a questa, differenze impercettibili al consumatore sono tradizionalmente impiegate per lo smercio dei vini originari di talune regioni italiane. L'esclusiva dell'uso di un tipo di bottiglia, garantita da una normativa nazionale in uno Stato membro, non è pertanto opponibile all'importazione di vini originari di un altro Stato membro, confezionati in bottiglie di forma identica o simile in ragione di un uso correttamente e tradizionalmente praticato in questo Stato membro.

25. - Il Governo della Repubblica federale di Germania sostiene che la messa in commercio di vini di provenienza diversa nello stesso tipo di bottiglia può indurre in errore i consumatori. Va però rilevato che le disposizioni comunitarie relative all'etichettatura dei vini, e in particolare gli artt. 12-18 del regolamento n. 355/79, concernenti l'etichettatura dei vini di qualità prodotti in regioni determinate, costituiscono una normativa particolarmente elaborata, che consente di evitare le confusioni temute.

30. - La prima questione va pertanto risolta come segue: l'art. 30 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che l'applicazione, da parte di uno Stato membro, all'importazione di vini originari di un altro Stato membro, di una normativa nazionale che riservi l'impiego di bottiglie aventi una determinata forma a taluni produttori nazionali costituisce misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa qualora l'impiego di bottiglie aventi la stessa forma o una forma simile sia conforme ad un uso correttamente e tradizionalmente praticato nello Stato di origine.

*Sull'art. 36 del Trattato (seconda questione)*

31. - Con la seconda questione il giudice nazionale chiede, in sostanza, se l'applicazione di una normativa che riservi l'impiego di bottiglie aventi una determinata forma a una categoria di produttori nazionali di vino possa essere giustificata da una delle deroghe al principio fondamentale della libera circolazione delle merci contemplate dall'art. 36 del Trattato.

32. - A questo proposito il Governo della Repubblica federale di Germania ha sostenuto, in primo luogo, che il § 17 del regolamento sul vino è giustificato da motivi di ordine pubblico, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, poiché commina sanzioni penali per il caso di inosservanza di quanto da esso prescritto.

33. - Occorre osservare che non basta, perché una normativa rientri nella nozione di ordine pubblico ai sensi dell'art. 36 del Trattato, che essa stabilisca sanzioni penali.

34. - Il Governo della Repubblica federale di Germania ha in secondo luogo asserito che la presentazione del vino della Franconia e del Baden nella « bottiglia Bocksbeutel originale » costituisce un'indicazione indiretta di provenienza geografica e, di conseguenza, un diritto di proprietà industriale e commerciale dei produttori aventi sede nella regione determinata, diritto che la normativa controversa può validamente tutelare.

35. - A questo proposito è sufficiente, senza che occorra risolvere i problemi giuridici sollevati con questa asserzione, rilevare che comunque i produttori che impiegano tradizionalmente bottiglie di una determinata forma non possono richiamarsi efficacemente ad un diritto di proprietà industriale e commerciale per opporsi all'importazione di vini originari di un altro Stato membro e confezionati in bottiglie identiche o simili in forza di usi correttamente e tradizionalmente praticati in questo Stato.

36. - Il Governo della Repubblica federale di Germania ha infine fatto presente che l'associazione tedesca « Frankenwein-Frankenland e V. », che ha lo scopo, in particolare, di garantire la tutela del diritto dell'impiego esclusivo della « Bocksbeutel » per l'imbottigliamento del vino della Franconia, ha depositato il 4 giugno 1978 un segno distintivo consistente nella riproduzione di una « Bocksbeutel originale » con un'etichetta figurata. Esso ne deduce che detta associazione è titolare di un diritto di proprietà industriale e commerciale e che il valore del segno distintivo depositato sarebbe compromesso se la « Bocksbeutel » originale potesse essere usata per l'imbottigliamento di vini di altra provenienza.

37. - Occorre notare, su questo punto, che il deposito, da parte di un'associazione di produttori, di un segno distintivo consistente nella riproduzione di una bottiglia avente una determinata forma con un'etichetta figurata e la tutela che ne deriva sono del tutto irrilevanti ai fini della questione se una normativa nazionale che riservi l'uso di una bottiglia della stessa forma ai produttori di vini di talune regioni sia giustificata in forza dell'art. 36 del Trattato.

38. - La seconda questione del giudice nazionale va pertanto così risolta: l'art. 36 del Trattato dev'essere interpretato nel senso che le

misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione derivanti da una normativa nazionale che riservi l'impiego di bottiglie aventi una determinata forma a taluni produttori o commercianti nazionali non possono essere giustificate:

— da motivi di ordine pubblico, indipendentemente dal fatto che detta normativa commini o no sanzioni penali;

— da motivi attinenti alla tutela della proprietà industriale e commerciale, in quanto siffatte bottiglie sono tradizionalmente usate dai produttori nazionali, qualora bottiglie identiche o simili siano impiegate in un altro Stato membro in forza di usi correttamente e tradizionalmente praticati nel commercio di vini provenienti da questo Stato. (omissis)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 7 giugno 1984, nella causa 129/83 - Pres. Koopmans - Avv. Gen. Mancini - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Oberlandesgericht di Monaco di Baviera nella causa Zelger c. Salinitri - Interv.: Governo italiano (avv. Stato Fiumara) e Commissione delle C.E. (ag. Zimmerman).

**Comunità Europee - Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale - Competenza giurisdizionale - Giudice successivamente adito - Litispendenza.**

(Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 21 giugno 1971, n. 804, art. 21).

*L'art. 21 della Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, va interpretato nel senso che deve considerarsi « preventivamente adito » il giudice dinanzi al quale sono stati soddisfatti in primo luogo i requisiti ai quali è subordinata la litispendenza definitiva; tali requisiti devono essere valutati in base alla legge nazionale di ciascuno dei giudici interessati (1).*

(1) Soluzione conforme a quella proposta dal Governo italiano, le cui osservazioni scritte qui di seguito si riportano.

Il « giudice successivamente adito » nella convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale.

(omissis) 2. — La questione appare di agevole soluzione secondo la versione in lingua italiana dell'art. 21 della Convenzione di Bruxelles.

L'art. 21 è posto nella sezione intitolata « litispendenza e connessione » e dispone che « qualora, davanti a giudici di Stati contraenti differenti e fra le

(omissis) 1. - Con ordinanza 22 giugno 1983, pervenuta alla Corte l'8 luglio 1983, l'Oberlandesgericht di Monaco di Baviera ha sollevato, a norma del Protocollo 3 giugno 1971, relativo all'interpretazione da parte della Corte di giustizia della Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in seguito: la Convenzione), una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 21 della Convenzione.

2. - Le due parti nella causa principale sono commercianti: uno di Monaco di Baviera (Repubblica federale di Germania), l'altro di Mascali (Sicilia). L'attore citava il convenuto per la restituzione della parte restante di un mutuo contratto negli anni 1975 e 1976. L'atto di citazione veniva depositato il 5 agosto 1976 nella cancelleria del Landgericht di Monaco I e notificato al convenuto il 13 gennaio 1977. L'attore esperiva poi un'altra azione, avente lo stesso oggetto e la stessa causa, dinanzi al Tribunale Civile di Catania, con citazione depositata il 22 o 23 settembre 1976 e notificata al convenuto il 23 settembre 1976.

3. - Il Landgericht dichiarava la domanda irricevibile per mancanza di competenza internazionale: dinanzi a lui la causa era stata intentata solo il 13 gennaio 1977 con la notifica dell'atto di citazione (§§ 261, n. 1, e 254, n. 1, della Zivilprozessordnung), mentre dinanzi al Tribunale di Catania ciò era avvenuto già il 23 settembre 1976, in seguito alla notifica di un analogo atto processuale. A giudizio del Landgericht, la competenza spettava al Tribunale di Catania, ai sensi dell'art. 21 della Convenzione.

---

stesse parti siano state proposte domande aventi il medesimo oggetto e il medesimo titolo, il giudice successivamente adito deve, anche d'ufficio, dichiarare la propria incompetenza a favore del giudice preventivamente adito».

Dal collegamento fra il titolo della sezione e la norma in essa contenuta si ricava che la convenzione intende riferirsi a due cause «pendenti», con rinvio ai singoli ordinamenti nazionali per la identificazione del momento a partire dal quale ciascuna causa deve intendersi pendente; sicché la «proposizione» della domanda, di cui parla la norma in questione, appare rilevante solo in quanto determini — e dal momento in cui essa determina — la pendenza della lite secondo le norme dello Stato del giudice adito.

La rilevanza esclusiva del concetto di pendenza e il rinvio agli ordinamenti nazionali per la determinazione dello stato di pendenza sono esplicitamente richiamati nella «Relazione» sulla convenzione (Boll. Comunità europee, suppl. 12/72), nella quale si legge: — che «in virtù dell'art. 21 i giudici di uno Stato contraente devono, anche d'ufficio, dichiararsi incompetenti per una lite di cui sono investiti quando la stessa è già pendente davanti al giudice di un altro Stato»; — che il giudice dovrà procedere ad un esame d'ufficio quando supponga «che un identico processo potrebbe essere pendente davanti ai giudici di un altro paese»; e infine che «il Comitato ha ritenuto non necessario precisare nel testo la data a decorrere dalla quale un giudizio deve essere considerato pendente, ed ha deciso quindi di lasciare la questione ai diritti nazionali».



4. - L'attore interponeva appello dinanzi all'Oberlandesgericht sostenendo che non si deve avere riguardo al momento della notifica della domanda, bensì al momento in cui la domanda è stata proposta al giudice.

5. - Ritenendo che la controversia sollevi questioni d'interpretazione della Convenzione, l'Oberlandesgericht ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte, con ordinanza 22 giugno 1983, la seguente questione pregiudiziale:

« Se, per stabilire quale giudice di uno Stato contraente sia stato adito per primo (art. 21 della Convenzione), si debba aver riguardo al momento in cui è stata proposta la domanda (« Anhängigkeit ») ovvero quello in cui il procedimento — in seguito alla notifica alla controparte dell'atto di citazione — è pienamente avviato (« Rechtshängigkeit »).

6. - L'art. 21 della Convenzione recita:

« Qualora, davanti a giudici di Stati contraenti differenti e tra le stesse parti siano state proposte domande aventi il medesimo oggetto e il medesimo titolo, il giudice successivamente adito deve, anche d'ufficio, dichiarare la propria incompetenza a favore del giudice preventivamente adito.

« Il giudice che dovrebbe dichiarare la propria incompetenza può sospendere il processo qualora venga eccepita l'incompetenza dell'altro giudice ».

7. - L'attore nella causa principale sostiene che l'art. 21 della Convenzione considera quale momento della proposizione della domanda la data della sua presentazione al giudice. Il testo tedesco della Convenzione userebbe il termine « anhängig » quale equivalente del termine « formées »

---

La prevenzione della lite, cui fa riferimento la convenzione, va determinata, dunque, con riferimento alla « pendenza » della causa, la quale va verificata secondo le singole norme nazionali.

Per quanto riguarda l'ordinamento giuridico italiano, la litispendenza è disciplinata dall'art. 39 del codice di procedura civile, il quale, con una terminologia simile a quella dell'art. 21 della convenzione, stabilisce che « se una stessa causa è proposta davanti a giudici diversi, quello successivamente adito... dichiara la litispendenza », e precisa che « la prevenzione è determinata dalla notificazione della citazione ». Questa norma, pur dettata per il processo civile ordinario, che viene introdotto con un atto di citazione notificato alla parte convenuta e solo successivamente depositato in Tribunale (per l'iscrizione a ruolo), è stata ritenuta applicabile dalla dottrina e dalla giurisprudenza, — quale espressione di un principio generale che ricollega la pendenza della lite alla costituzione del contraddittorio —, anche a quei giudizi che si « propongono » con ricorso depositato presso il giudice prima ancora della notificazione al convenuto, allorché la costituzione del contraddittorio sia necessaria (ad esempio nelle cause in materia di lavoro): anche in tali casi la « proposizione »

nella versione francese. Una lite sarebbe « *anhängig* » nel diritto tedesco già dal momento della presentazione al giudice della domanda giudiziale. Per contro, nell'art. 22 della Convenzione il termine « *formées* », figurante nel testo francese, sarebbe stato tradotto con il termine « *erhoben* » nel testo tedesco. L'attore ne deduce che la Convenzione ha operato una distinzione tra la nozione di proposizione della domanda ai sensi dell'art. 21, per cui è sufficiente il semplice deposito, e la nozione di proposizione della domanda ai sensi dell'art. 22, per cui la lite deve essere definitivamente instaurata a norma del diritto interno dello Stato membro interessato.

8. - Secondo l'attore, nel diritto tedesco la notifica dell'atto di citazione al convenuto dev'essere effettuata dal giudice ed esula dall'attività delle parti. La competenza del giudice adito non potrebbe tuttavia dipendere da ritardi nella notifica, effettuata dallo stesso giudice.

9. - Il convenuto nella causa principale assume che la differenza tra i termini tedeschi usati negli artt. 21 e 22 della Convenzione come equivalenti del termine « *formées* » nella versione francese non deve influire sull'interpretazione della Convenzione. A suo avviso, la nozione di domanda proposta ai sensi dell'art. 21 della Convenzione dev'essere interpretata nel senso d'instaurazione definitiva del giudizio e deve valutarsi con riferimento alla *lex fori* del giudice adito.

10. - Occorre sottolineare che le norme di procedura dei vari Stati contraenti non sono identiche per quel che riguarda la determinazione della data in cui il giudice viene adito.

---

della causa è rilevante ai sensi dell'art. 39, cod. proc. civ., solo in quanto determini — e dal momento in cui la determina — la pendenza della lite con la notificazione alla parte convenuta.

3. — Neanche in base alla versione in lingua francese della convenzione sembra che possano sorgere perplessità. In questa versione, infatti, si parla, nel titolo della sezione, di « *litispendance et connexité* », e nell'art. 21 di « *jurisdiction saisie en second lieu* » e « *tribunal premier saisi* », per cui il riferimento alle domande « *formées* devant les juridiction » appare anch'esso rilevante in quanto e dal momento in cui si sia determinata una pendenza della lite.

4. — Restano le versioni della convenzione in lingua tedesca e in lingua olandese.

Nella versione in lingua tedesca (e sembra che la terminologia sia parallela in quella olandese), la sezione è intitolata « *Rechtshängigkeit und im Zusammenhang stehende Verfahren* », e l'art. 21 parla di causa « *anhängig gemacht* », nel qual caso il giudice « *später angerufene* » deve spogliarsi della causa.

Il giudice tedesco esprime perplessità, rilevando che nel diritto processuale tedesco la pendenza di una lite si ha con la notificazione dell'atto introduttivo al convenuto e questo concetto si esprime con il termine « *Rechts-*

11. - Risulta infatti dalle informazioni di diritto comparato fornite alla Corte che in Francia, in Italia, in Lussemburgo e nei Paesi Bassi la lite si considera pendente dinanzi al giudice a decorrere dal momento della notifica al convenuto della domanda. In Belgio ha importanza decisiva al riguardo l'iscrizione della causa nel ruolo generale, la quale presuppone, in via di principio, che l'atto di citazione sia già stato notificato al convenuto.

12. - Nella Repubblica federale di Germania, la domanda è, a norma del § 253, n. 1, della Zivilprozessordnung, proposta al momento in cui l'atto di citazione è stato notificato al convenuto. La notifica è effettuata d'ufficio dal giudice al quale l'atto è stato previamente presentato. La fase procedurale che si colloca tra la presentazione dell'atto al giudice e la notifica si chiama «Anhängigkeit». La presentazione dell'atto di citazione è importante in materia di prescrizione e di rispetto dei termini processuali, ma non determina in nessun caso il momento della litispendenza. Dal combinato disposto del § 253 precitato e del § 261, n. 1, della Zivilprozessordnung risulta che la litispendenza prende vita a decorrere dalla notifica dell'atto di citazione al convenuto.

13. - Dal raffronto di queste normative emerge che non si può desumere una nozione comune della litispendenza dall'accostamento delle varie norme nazionali pertinenti. A maggior ragione non si può estendere a tutte le parti contraenti, come vorrebbe l'attore, una concezione propria del diritto tedesco, la quale, per le sue caratteristiche, non può essere trasposta negli altri ordinamenti giuridici interessati.

---

hängigkeit», mentre la «Anhängigkeit» cui fa riferimento il testo dell'art. 21 indica la proposizione del giudizio nel senso del deposito dell'atto presso il giudice. Di conseguenza, dice il giudice tedesco, può essere che la convenzione abbia voluto riferirsi, per stabilire la prevenzione, al momento della presentazione dell'atto al tribunale e non a quello in cui si determina la litispendenza. E ciò tanto più, si aggiunge, che nel successivo art. 22 non si parla di «Anhängigkeit» ma di «Erhebung», con il quale specifico è il riferimento alla notificazione dell'atto.

Riteniamo che il testo tedesco (e così pure il testo olandese, che parla di domanda «aanhangig») consenta letteralmente e logicamente un'interpretazione identica a quella che scaturisce dai testi italiano e francese. Malgrado che il testo parli di domande «anhängig» (e poi nell'art. 22 di domande «erhoben», mentre in entrambi i casi il testo italiano parla di domande «proposte», quello francese di domande «formées» e quello olandese di domande «aanhangig»), rilevanza essenziale sembra doversi dare al concetto di pendenza espresso nel titolo della sezione («Rechtshängigkeit...») e alla prevenzione del giudice (das spätere angerufene Gericht — giudice successivamente adito — jurisdiction saisie en second lieu) riguardo al momento in cui si determina la pendenza della lite, sicché la «Anhängigkeit» di cui parla la norma assume rilevanza (al pari della «proposizione», termine più generico

14. - Si può dedurre dall'art. 21, nel suo insieme, che l'obbligo del giudice di spogliarsi della competenza in favore di un altro giudice esiste solo quando sia assodato che una domanda è stata definitivamente proposta dinanzi al giudice di uno Stato diverso sullo stesso oggetto e tra le stesse parti. Per il resto, l'art. 21 non fornisce indicazioni sulla natura delle formalità procedurali da prendere in considerazione al fine di ammettere l'esistenza di tale effetto; in particolare, non fornisce indicazioni sulla questione se la litispendenza risulti dal deposito di una domanda presso un giudice o dalla sua notifica alla parte interessata.

15. - Poiché la Convenzione non ha lo scopo di unificare queste formalità, strettamente legate all'organizzazione della procedura giudiziaria nei vari Stati, la questione del momento in cui sussistono i presupposti per una litispendenza definitiva ai sensi dell'art. 21 deve essere valutata e risolta, per ciascun giudice, in base al suo diritto nazionale. Questo metodo consente ad ogni giudice di stabilire con sufficiente certezza, con riferimento alla propria legge nazionale, per quel che lo riguarda, ed alla legge nazionale di qualsiasi altro giudice adito, per quel che riguarda quest'ultimo, l'ordine di precedenza nel tempo tra più domande, proposte conformemente ai requisiti indicati dalla Convenzione.

16. - La questione proposta dall'oberlandesgericht di Monaco di Baviera dev'essere quindi risolta come segue: l'art. 21 della Convenzione va interpretato nel senso che deve considerarsi « preventivamente adito » il giudice dinanzi al quale sono stati soddisfatti in primo luogo i requisiti ai quali è subordinata la litispendenza definitiva; tali requisiti devono essere valutati in base alla legge nazionale di ciascuno dei giudici interessati. (*omissis*)

---

adottato dal testo italiano) solo in quanto determini — e dal momento che determina — una pendenza della lite (*Rechtshängigkeit*).

5. — Naturalmente le quattro versioni linguistiche devono portare ad una unica interpretazione. Dal testo italiano e dal testo francese sembra ricavarsi agevolmente l'interpretazione sopraindicata, la quale non appare affatto incompatibile con il testo tedesco e il testo olandese. Una interpretazione diversa non solo urterebbe contro la versione italiana e francese, ma risulterebbe illogica perché, pur volendosi indubbiamente disciplinare la « litispendenza » (*litispendance*, *Rechtshängigkeit*, *Aanhängigheid*) si ancorerebbe la pronuncia di incompetenza del giudice « successivamente adito » ad un momento (deposito dell'atto in tribunale) che può non essere determinante — e sembra non esserlo in alcun ordinamento nazionale — per la pendenza della lite.

6. — Si propone, in conseguenza, di rispondere al quesito posto dal giudice tedesco nel senso che « per stabilire quale giudice di uno Stato contraente sia stato adito per primo, ai sensi dell'art. 21 della convenzione di Bruxelles, si deve aver riguardo al momento in cui si determina la pendenza di ciascuna lite secondo gli ordinamenti giuridici nazionali ».

OSCAR FIUMARA

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE**, 19 giugno 1984, nella causa 71/83 - *Pres. Mackenzie Stuart - Avv. Gen. Slynn* - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte di cassazione belga nella causa soc. Partenrederei m.s. Tilly Russ c. soc. Haven e Vervoerbedrijf Nova - Interv.: Governi del Regno Unito (ag. Howes) e italiano (avv. Stato Fiumara) e Commissione delle C.E. (ag. Zimmermann e avv. Van Houtte).

**Comunità Europee - Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale - Clausola attributiva di competenza inserita in una polizza di carico - Validità nei rapporti fra il caricatore e il vettore - Validità nei confronti del terzo portatore.**

(Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 21 giugno 1971, n. 804 art. 17).

1. - *La clausola attributiva di competenza figurante fra le condizioni stampate su una polizza di carico soddisfa i requisiti stabiliti dall'art. 17 della Convenzione di Bruxelles 27 settembre 1968:*

— *se il consenso delle due parti circa le condizioni della polizza di carico contenenti detta clausola sia stato manifestato per iscritto;*

— *oppure se la clausola attributiva di competenza abbia costituito oggetto di un precedente accordo verbale fra le parti che la concerne espressamente e di cui la polizza di carico, firmata dal vettore, deve essere considerata la conferma scritta;*

— *oppure se la polizza di carico rientri nell'ambito dei rapporti commerciali correnti fra le parti e sia in tal modo provato che detti rapporti sono disciplinati dalle condizioni generali contenenti tale clausola.*

2. - *Quanto ai rapporti fra il vettore e il terzo portatore i requisiti stabiliti dall'art. 17 della Convenzione sono soddisfatti se la clausola attributiva di competenza sia stata riconosciuta valida tra il caricatore e il vettore e, in base al diritto nazionale vigente, il terzo portatore, acquistando la polizza di carico, sia subentrato nei diritti e negli obblighi del caricatore (1).*

---

(1) Si trascrivono le osservazioni scritte presentate per il Governo italiano, sostanzialmente condivise dalla Corte.

**La clausola attributiva di competenza nelle polizze di carico.**

(omissis) 1. — I quesiti posti dal giudice belga alla Corte sono due: a) se, tenendo conto degli usi generalmente vigenti in materia, la polizza di carico rilasciata dal vettore marittimo al caricatore possa essere considerata, ai sensi dell'art. 17 della convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968, un «accordo scritto» ovvero un «accordo confermato per iscritto» fra le parti; b) se, in caso di risposta affermativa al quesito precedente, ciò valga anche nei confronti del terzo portatore della polizza di carico.

(omissis) 1. - Con ordinanza 8 aprile 1983, pervenuta in cancelleria il 28 aprile 1983 la Corte di cassazione belga ha sottoposto a questa Corte in forza del protocollo 3 giugno 1971 relativo all'interpretazione, da parte della Corte di giustizia, della Convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (in prosieguo: la Convenzione), una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 17 di detta Convenzione.

2. - La questione è stata sollevata nell'ambito di una lite che oppone la società anonima belga « Goeminne Hout » (in prosieguo: resistente in cassazione) alla società armatrice tedesca « Partenreederei ms. Tilly Russ » e al sig. Ernst Russ, ambedue di Amburgo (in prosieguo: Tilly Russ), e che concerne la validità di una clausola attributiva di competenza inserita nelle polizze di carico CT 108 e CT 118 del 16 agosto 1976. Risulta dal fascicolo che le polizze di carico venivano emesse dalla Tolmar International Inc., Cleveland, in qualità d'agente dell'Europe Canada Line Ernst Russ North America, Inc., Chicago, per conto del vettore all'ordine del caricatore American Lumber International Inc., Union City, Pennsylvania, e indicavano quale « notify party » la resistente in cassazione e quale « exporting carrier » la Tilly Russ.

3. - Poiché all'atto della consegna della merce ad Anversa, il 7 settembre 1976, l'imballaggio di due partite risultava danneggiato e mancavano una decina di assi, la resistente in cassazione chiedeva la somma di 304 dollari USA per risarcimento danni dinanzi al Rechtbank van Koophandel (Tribunale commerciale) del circondario di Anversa.

---

2. — Quanto al primo quesito, ricordiamo che la Corte ha ripetutamente affermato, — nelle sentenze 14 dicembre 1976 (cause 24/76, ESTASIS SALOTTI, in *Racc.*, pag. 1831, e 25/76, SEGOURA, in *Racc.*, pag. 1851), 6 maggio 1980 (causa 784/79, PORTA LEASING, in *Racc.*, pag. 1517) e, da ultimo, 14 luglio 1983 (causa 201/82, GERLING KONZERN SPEZIALE KREDITVERSICHERUNGS, in *Racc.*, pag. 2503: la sentenza è ora pubblicata in questa *Rassegna*, 1983, I, 676) —, che il requisito della forma scritta stabilito dall'art. 17 della Convenzione è inteso a garantire che il consenso delle parti, le quali, mediante la proroga di competenza, derogano ai principi generali in materia di competenza sanciti dagli artt. 2, 5 e 6 della Convenzione, sia manifestato in maniera chiara e precisa e sia effettivamente provato.

Se, dunque, la clausola contenuta nella polizza di carico ha un contenuto inequivoco, indicando chiaramente il giudice in cui favore è disposta la proroga, ed è facilmente conoscibile dalle parti, — e il relativo accertamento di fatto è ovviamente di competenza del giudice nazionale dinanzi al quale è proposta la causa —, deve ritenersi che essa integri l'accordo scritto di cui all'art. 17 della Convenzione di Bruxelles. Infatti la polizza di carico, che è titolo rappresentativo delle merci e documento probatorio del contratto di trasporto, è emesso in due originali: l'uno, ritenuto dal vettore, e non trasferibile, sottoscritto dal caricatore o da un suo rappresentante; l'altro, rilasciato al cari-

4. - La Tilly Russ eccepiva l'incompetenza del giudice di Anversa in quanto sul retro di ogni polizza figurava una clausola attributiva di competenza che recitava: « any dispute arising under this bill of lading shall be decided by the Hamburg courts » (competente a conoscere di qualsiasi controversia attinente alla presente polizza è il foro di Amburgo).

5. - Ciò nonostante, con sentenza 31 ottobre 1978, il Tribunale di Anversa si dichiarava competente ed accoglieva la domanda della Goe-minne Hout; poiché detta sentenza veniva confermata con sentenza 7 ottobre 1981 dallo Hof van Beroep (Corte d'appello) di Anversa, il 1° marzo 1982 la Tilly Russ ricorreva per cassazione.

6. - La Corte di cassazione ha chiesto alla Corte di giustizia delle Comunità Europee di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla seguente questione:

« Se, tenendo conto degli usi generalmente vigenti in materia, la polizza di carico rilasciata dal vettore marittimo al caricatore possa essere considerata, ai sensi dell'art. 17 della Convenzione 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale, e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, una "clausola ... scritta" ovvero una "clausola ... confermata per iscritto" fra le parti e, in caso affermativo se ciò valga anche nei confronti del terzo portatore della polizza di carico ».

---

catore, e normalmente trasferibile, sottoscritto dal vettore, ovvero dal raccomandatario o dal comandante della nave in nome del vettore (cfr., nell'ordinamento giuridico italiano, gli artt. 458 e 463 del codice della navigazione). V'è dunque un incontro delle volontà delle parti e la sottoscrizione dell'accordo da parte di entrambe.

3. — Il secondo quesito si riferisce ad una situazione che presenta un certo parallelismo con quella dedotta nella causa 201/82, risolta con la sentenza 14 luglio 1983 sopracitata.

Ivi si discuteva della possibilità da parte del terzo beneficiario del contratto di far valere la clausola di proroga della competenza sottoscritta dalle sole parti del contratto e non dal terzo stesso. E la Corte, anche indipendentemente dal disposto dell'art. 12 della convenzione in materia di assicurazione (richiamato solo per conferma), ha precisato che « l'art. 17 della convenzione, imponendo il requisito della forma scritta fra le parti, non ha lo scopo, né l'effetto, di subordinare alla stessa condizione di forma la facoltà, per il terzo beneficiario del contratto, di far valere, in una lite che lo opponga all'assicuratore, la clausola attributiva di competenza stipulata in suo favore ». Invero, aveva osservato il Governo italiano, nel contratto a favore di terzo, il terzo il quale intenda profittare della stipulazione in suo favore acquista i diritti che derivano dal contratto senza bisogno di alcuna accettazione per il solo effetto della stipulazione intervenuta fra le parti; e come egli si giova automaticamente dei benefici pattuiti fra altri e può agire per ottenere la soddisfazione dei diritti che il contratto gli attribuisce, così egli può giovare anche della clausola che

7. - La questione va intesa nel senso che essa mira a stabilire se la clausola attributiva di competenza inserita nelle polizze di carico risponda ai requisiti posti dall'art. 17 della Convenzione per quanto concerne in primo luogo il rapporto tra il caricatore ed il vettore ed in secondo luogo il rapporto tra il vettore e il terzo portatore.

*Sulla prima parte della questione*

8. - Secondo la ricorrente e la Commissione delle Comunità Europee, l'art. 17 della Convenzione va interpretato nel senso che la clausola attributiva di competenza, qualora non sia stata espressamente accettata dal caricatore e dal vettore, non è valida ai sensi di questa disposizione.

9. - La Commissione aggiunge tuttavia che tale clausola, anche se non è stata firmata dal caricatore, può nondimeno essere valida ai sensi dell'art. 17 della Convenzione purché esistano fra le due parti rapporti commerciali correnti.

10. - Il Governo italiano ritiene che la polizza di carico sia un documento comprovante l'esistenza del contratto di trasporto e che pertanto la clausola attributiva di competenza costituisce un accordo verbale confermato per iscritto. Se la clausola è stata sottoscritta dalla parte contro la quale è invocata e fa parte delle condizioni generali del contratto, essa può essere conforme all'art. 17 della Convenzione. Tuttavia spetterebbe al giudice nazionale verificare se vi sia una sottoscrizione nel senso sopra indicato ed in quale modo la clausola attributiva di competenza sia stata inserita nella polizza di carico.

---

gli consente di ricorrere ad un particolare giudice, senza che sia necessario, per l'esercizio di tale facoltà, la sottoscrizione o la conferma per iscritto della clausola stessa.

*Mutatis mutandis*, la soluzione sembra dover essere conforme anche nel caso del terzo portatore della polizza di carico: e ciò sia che la clausola venga invocata dal terzo, sia che essa venga invocata nei confronti del terzo. In effetti, l'originale della polizza di carico può essere trasferito dal caricatore a un terzo nelle forme consentite dall'ordinamento e il possessore di esso, come è legittimato per l'esercizio del diritto menzionato nel titolo (in base alla presentazione del titolo stesso o a una serie continua di girate ovvero per effetto dell'intestazione a suo favore, a seconda che il titolo sia al portatore, all'ordine o nominativo) nelle stesse condizioni in cui si trovava il caricatore (salve le eccezioni personali al possessore stesso), così è soggetto agli obblighi ed alle limitazioni o soggezioni che dal titolo stesso derivano, purché appaiano chiaramente e inequivocabilmente dal tenore letterale del titolo medesimo. A garanzia del terzo possessore, come pure delle stesse parti o di quella in cui favore la proroga di competenza è stata stabilita, sono da considerare sufficienti i requisiti di ordine generale di chiarezza e inequivocità del patto di proroga indicati in precedenza. (*omissis*)

OSCAR FIUMARA



11. - All'udienza il Governo britannico, dopo aver insistito sul carattere fondamentale del problema sollevato, ha suggerito che la questione del giudice nazionale sia riformulata nel seguente modo: se la clausola attributiva di competenza sia stata inserita nella polizza di carico in modo tale da dimostrare che vi era un reale accordo tra le due parti, anche con riguardo al principio della buona fede. Secondo il Governo britannico, tale questione può essere risolta solo se si conoscono gli antecedenti specifici della causa principale; ora poiché questi fatti non sono stati accertati nel caso presente, occorre evitare di fornire una soluzione generale a questa prima questione poiché vi sono più soluzioni possibili e lasciare al giudice nazionale la cura di definire più precisamente la natura della polizza di carico.

12. - Occorre in primo luogo ricordare che a tenore dell'art. 17, 1° comma, della Convenzione attualmente vigente «qualora, con clausola scritta, o con clausola verbale confermata per iscritto, le parti, di cui almeno una domiciliata nel territorio dello Stato contraente, abbiano convenuto la competenza di un giudice o dei giudici di uno Stato contraente a conoscere delle controversie, presenti o future, nate da un determinato rapporto giuridico, la competenza esclusiva spetta al giudice o ai giudici di quest'ultimo Stato contraente».

13. - Si deve rilevare preliminarmente che per l'applicazione dell'art. 17 della Convenzione è necessario che almeno una delle parti sia domiciliata nel territorio di uno Stato contraente, fatto che spetta al giudice nazionale accertare.

14. - Come la Corte ha dichiarato nelle sentenze 14 dicembre 1976 (cause 24/76, *ESTASIS SALOTTI*, *Racc.* pag. 1831, e 25/76, *SEGOURA*, *Racc.* pag. 1851) e 6 maggio 1980 (causa 784/79, *PORTA LEASING*, *Racc.* pag. 1517), le condizioni alle quali l'art. 17 subordina la validità della clausola attributiva di competenza vanno interpretate restrittivamente poiché l'art. 17 è inteso a garantire che il consenso delle parti le quali, mediante la proroga di competenza, derogano ai principi generali in materia di competenza sanciti dagli artt. 2, 5 e 6 della Convenzione, sia effettivamente provato e sia manifestato in maniera chiara e precisa.

15. - Per stabilire se le condizioni poste dall'art. 17 siano soddisfatte, è opportuno esaminare separatamente se il consenso delle parti sull'attribuzione di competenza sia stato espresso sotto forma di clausola scritta o sotto forma di clausola verbale confermata per iscritto.

16. - In primo luogo occorre constatare che, trattandosi di una clausola attributiva di competenza figurante fra le condizioni stampate sulla polizza di carico firmata dal vettore, il requisito della «clausola scritta» ai sensi dell'art. 17 della Convenzione è rispettato solo se il caricatore

abbia espresso per iscritto il proprio consenso quanto alle condizioni contenenti detta clausola, o sullo stesso documento di cui trattasi o in un documento separato. Si deve aggiungere che il semplice fatto che sul retro del modulo della polizza di carico sia stampata una clausola attributiva di competenza non soddisfa i requisiti di cui all'art. 17 della Convenzione, poiché nessuna garanzia viene fornita da tale procedimento che la controparte abbia effettivamente aderito alla clausola che deroga alle norme generali della convenzione in fatto di competenza.

17. - In secondo luogo occorre constatare che se fosse previsto che la clausola attributiva di competenza figurante tra le condizioni stampate sulla polizza di carico ha costituito oggetto di un precedente accordo verbale tra le due parti che la concerneva espressamente e di cui la polizza di carico, firmata dal vettore, dev'essere considerata la conferma scritta, questa clausola soddisferebbe i requisiti di cui all'art. 17 della Convenzione, anche se non fosse firmata dal caricatore e recasse quindi soltanto la firma del vettore. In tal modo, infatti, viene rispettata non solo la lettera dell'art. 17, che contempla espressamente la possibilità di un accordo orale confermato per iscritto, ma anche la sua funzione, che consiste nel garantire che il consenso tra le due parti sia effettivamente provato.

18. - Infine, tale clausola attributiva di competenza non firmata dal caricatore può soddisfare i requisiti di cui all'art. 17 della Convenzione anche in assenza di un precedente accordo verbale ad essa relativo a condizione, però, che l'emissione della polizza di carico rientri nell'ambito dei rapporti commerciali correnti tra il caricatore ed il vettore e qualora sia in tal modo provato che detti rapporti sono disciplinati, nel loro insieme, dalle condizioni generali dell'autore della conferma scritta, nel caso presente il vettore (si veda la sentenza Segoura sopra menzionata), contenenti detta clausola attributiva di competenza, e che le polizze di carico sono tutte redatte su moduli prestampati che contengono sistematicamente tale clausola attributiva di competenza. In una situazione del genere sarebbe contrario alla buona fede negare l'esistenza di una proroga di competenza.

19. - Di conseguenza, la prima parte della questione sollevata deve essere risolta nel senso che la clausola attributiva di competenza figurante fra le condizioni stampate su di una polizza di carico soddisfa i requisiti stabiliti dall'art. 17 della Convenzione:

— se il consenso delle due parti circa le condizioni della polizza di carico contenenti detta clausola sia stato manifestato per iscritto;

— oppure se la clausola attributiva di competenza abbia costituito oggetto di un precedente accordo verbale fra le parti che la concerne

espressamente e di cui la polizza di carico, firmata dal vettore, dev'essere considerata la conferma scritta;

— oppure se la polizza di carico rientri nell'ambito dei rapporti commerciali correnti fra le parti e sia in tal modo provato che detti rapporti sono disciplinati dalle condizioni generali contenenti tale clausola.

*Sulla seconda parte della questione*

20. - Per quanto riguarda la validità della clausola attributiva di competenza nei rapporti tra il vettore e il terzo portatore, la resistente in cassazione e la Commissione ritengono che, se il terzo portatore non ha firmato la polizza di carico, la clausola attributiva di competenza ivi contenuta non possa essergli opposta perché l'accordo fra le due parti non sussiste.

21. - Secondo la Commissione, si può derogare a questa regola solo se nell'ordinamento giuridico nazionale interessato esista una teoria della cessione secondo la quale il caricatore cede i suoi diritti e obblighi al terzo portatore.

22. - I Governi della Repubblica italiana e del Regno Unito osservano che la clausola attributiva di competenza, in quanto sia valida tra il caricatore ed il vettore, deve esserlo anche nei confronti del terzo portatore della polizza di carico, essenzialmente per la ragione che quest'ultimo, acquistando la polizza di carico, può, certo, esercitare i diritti ivi menzionati, ma è parimenti soggetto agli obblighi ed alle limitazioni che ne derivano; i due Governi basano la loro tesi sulla sentenza della Corte 14 luglio 1983 (causa 201/82, Gerling Konzern, Racc. pag. 2503).

23. - Occorre in primo luogo constatare che la sentenza nella causa Gerling Konzern si riferiva alla possibilità, per un terzo rispetto a un contratto di assicurazione, beneficiario di una stipulazione a favore di terzi da parte dell'assicurato, di invocare la clausola attributiva di competenza nei confronti dell'assicuratore, clausola ispirata, come ha rilevato la Corte, dalla preoccupazione di tutelare l'assicurato, il quale « è la persona economicamente più debole ». Le stesse considerazioni non sono necessariamente pertinenti nell'ambito del trasporto marittimo.

24. - Qualora la clausola attributiva di competenza inserita in una polizza di carico sia valida ai sensi dell'art. 17 della Convenzione nel rapporto tra il caricatore ed il vettore e il terzo portatore, acquistando la polizza di carico, sia subentrato al caricatore nei suoi diritti ed obblighi in forza del vigente diritto nazionale, non si può consentire al terzo portatore di sottrarsi all'obbligo derivante, in materia di foro, dalla polizza di carico perché non ha dato il proprio consenso a quest'ultima;

infatti, ciò esulerebbe dallo scopo dell'art. 17, che mira a privare di efficacia le clausole contrattuali che rischiano di passare inosservate.

25. - In effetti, nell'ipotesi sopra prospettata l'acquisto della polizza di carico non può attribuire al terzo portatore più diritti di quanti ne aveva il caricatore. Il terzo portatore diventa così titolare ad un tempo di tutti i diritti e di tutti gli obblighi derivanti dalla polizza di carico, compresi quelli relativi alla proroga di competenza.

26. - Da tutto quanto precede risulta che la seconda parte della questione sollevata va risolta nel senso che i requisiti stabiliti dall'art. 17 della Convenzione sono soddisfatti, trattandosi di una clausola attributiva di competenza inserita in una polizza di carico, allorché questa clausola sia stata riconosciuta valida tra il caricatore ed il vettore e, in base al diritto nazionale vigente, il terzo portatore, acquistando la polizza di carico, sia subentrato nei suoi diritti e negli obblighi del caricatore. (*omissis*)

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 11 luglio 1984,**  
nella causa 51/83 - *Pres. Mackenzie Stuart - Avv. Gen. Lenz - Commissione delle C.E. (ag. Prozzillo) c. Repubblica italiana (avv. Stato Braguglia)*.

**Comunità Europee - Inadempimento di uno Stato membro - Procedimento di infrazione - Fase precontenziosa - Lettera di intimazione - Delimitazione della materia del contendere.**

(Trattato CEE, art. 169).

**Comunità Europee - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Gelatina animale in prodotti dolciari importati.**

(Trattato CEE, artt. 30 e 36; direttive del Consiglio 18 giugno 1974, n. 74/329/CEE, artt. 2, 4 e 9, e 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, art. 6, n. 5; decreti ministeriali 20 ottobre 1978 e 14 aprile 1983).

*Nel procedimento per inadempimento di cui all'art. 169 del Trattato CEE la lettera di intimazione ha lo scopo di circoscrivere la materia del contendere e di fornire allo Stato membro invitato a presentare le sue osservazioni i dati che gli occorrono per predisporre la propria difesa: l'osservanza di tale garanzia è un presupposto della ritualità della procedura per la dichiarazione della trasgressione di uno Stato membro (1).*

(1) Conformi le sentenze della Corte, citate in motivazione, 17 febbraio 1970, nella causa 31/69, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, 1970, 25, e 15 dicembre 1982, nella causa 211/81, *Commissione c. Danimarca*, in *Racc.*, 1982, 4547, con la quale ultima è stato anche precisato, in conseguenza, che « poiché l'oggetto del ricorso proposto ai sensi dell'art. 169 viene stabilito dal parere motivato della Commissione, i due atti devono essere basati sui medesimi motivi e mezzi ».

*La Repubblica italiana, limitando l'importazione dei prodotti dolciari contenenti una quantità di gelatina animale superiore all'1 %, legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato CEE (2).*

(omissis) 1. - Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 29 marzo 1983, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana, limitando l'importazione di prodotti dolciari, di carni cotte e di gelati alimentari contenenti gelatina animale, legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato CEE.

#### *Sulla ricevibilità*

2. - La Repubblica italiana rileva che la lettera 24 marzo 1982, con cui la Commissione la invitava a presentare le sue osservazioni sull'inadempimento che le veniva contestato, si riferiva solo alla limitazione dell'impiego della gelatina nelle caramelle mentre il parere motivato della Commissione del 24 novembre 1982, come pure il ricorso di cui la Corte è investita, si estendono, inoltre, a tutti i prodotti dolciari, alle carni cotte e ai gelati.

3. - Va ricordato che, in forza dell'art. 169 del Trattato, la Commissione può proporre alla Corte di giustizia un ricorso per inadempimento solo se lo Stato interessato non si conformi al parere motivato nel termine ivi da essa fissato. Essa emette il parere motivato solo dopo aver posto lo Stato membro interessato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

4. - Dalla funzione assegnata a tale fase precontenziosa del procedimento per inadempimento, si desume che la lettera di intimazione ha lo scopo di circoscrivere la materia del contendere e di fornire allo Stato membro invitato a presentare le sue osservazioni i dati che gli occorrono per predisporre la propria difesa.

---

(2) Quanto alla giurisprudenza della Corte secondo la quale l'esigenza della tutela del consumatore può essere soddisfatta adottando mezzi appropriati che ostacolino il meno possibile il flusso degli scambi, quali ad esempio l'adeguata informazione del consumatore stesso, cfr. la sent. 19 febbraio 1981, nella causa 130/81, KELDERMANN, in *Racc.*, 1981, 527, e, da ultimo, con riguardo all'etichettatura dei vini, la sentenza 13 marzo 1984, nella causa 16/83, PRANTL, in questa *Rassegna*, *supra*, pag. 902.

5. - Come la Corte ha dichiarato nelle sentenze 17 febbraio 1970 (causa 31/69, *Commissione c. Italia*, Racc. pag. 25) e 15 dicembre 1982 (causa 211/81, *Commissione c. Regno di Danimarca*, Racc. pag. 4547), poiché la facoltà concessa allo Stato membro interessato di presentare le sue osservazioni costituisce — anche se esso preferisce non servirsene — una garanzia fondamentale voluta dal Trattato, l'osservanza di tale garanzia è un presupposto della ritualità della procedura per la dichiarazione della trasgressione di uno Stato membro.

6. - Dai documenti agli atti risulta che, con la lettera di intimazione 24 marzo 1982, la Commissione ha specificato che l'inadempimento contestato alla Repubblica italiana consisteva nella limitazione dell'uso della gelatina alimentare nella fabbricazione e nella messa in commercio di prodotti dolciari. Dopo le osservazioni del Governo italiano al riguardo, la Commissione, col parere motivato del 24 novembre 1982, seguito dal presente ricorso, ha ampliato l'ambito degli addebiti mossi alla Repubblica italiana aggiungendovi le carni cotte e i gelati, violando così il proprio obbligo di garantire il rispetto del diritto alla difesa del Governo italiano.

7. - Tale irregolarità non può ritenersi sanata per il fatto che la Repubblica italiana ha, in seguito, formulato osservazioni sul parere motivato del 24 novembre 1982.

8. - Ne consegue che il ricorso è ricevibile solo nella misura in cui verte sulla limitazione dell'uso della gelatina animale nei prodotti dolciari e va respinto in quanto irricevibile per il resto.

9. - Il Governo italiano fa valere poi che, con decreto ministeriale 14 aprile 1983 (*G.U.* 4 maggio 1983), la limitazione dell'uso della gelatina alimentare nelle caramelle è stata soppressa. Esso sostiene che, di conseguenza, « l'interesse della Commissione alla decisione del ricorso dovrebbe esser venuto meno ».

10. - Al riguardo occorre rilevare che il succitato decreto ministeriale riguarda solo le caramelle, e non concerne, pertanto, gli altri prodotti dolciari. La Commissione mantiene quindi un interesse alla prosecuzione dell'azione.

#### *Nel merito*

11. - Va ricordato che l'art. 30 del Trattato vieta le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione di prodotti legalmente fabbricati e messi in commercio in altri Stati membri.

12. - Il Governo italiano sostiene, in primo luogo, che l'uso della gelatina alimentare si trova disciplinato dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1974, n. 74/329, «relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti gli emulsionanti, gli stabilizzanti, gli addensanti e i gelificanti che possono essere impiegati nei prodotti alimentari» (G.U. n. L189, pag. 1), che introduce una libertà totale, da parte degli Stati membri, di adottare i provvedimenti ritenuti necessari senza che essi siano, di conseguenza, tenuti ad osservare il divieto contenuto nel disposto dell'art. 30 del Trattato.

13. - Tale argomento va respinto. Anche se la gelatina alimentare viene menzionata nella direttiva del Consiglio n. 74/329, non risulta da alcuna delle sue disposizioni che gli Stati membri siano dotati di tale libertà da potersi scostare dal divieto di cui all'art. 30 del Trattato nell'adozione di provvedimenti relativi all'uso della gelatina animale.

14. - Il Governo italiano fa poi valere che le disposizioni nazionali contestate mirano a soddisfare all'esigenza imperativa della tutela del consumatore che potrebbe essere indotto in inganno circa la consistenza dei prodotti conservati se la gelatina potesse essere impiegata in maniera illimitata nella loro composizione.

15. - Va tuttavia rilevato al riguardo, in conformità ad una costante giurisprudenza della Corte, che è possibile agli Stati membri soddisfare a tale esigenza imperativa adottando mezzi appropriati che ostacolino il meno possibile il flusso degli scambi fra Stati membri, quale ad esempio l'adeguata informazione del consumatore.

16. - Il Governo italiano sostiene inoltre che i provvedimenti nazionali contestati sono necessari alla protezione della salute pubblica, tenuto conto del pericolo rappresentato da un impiego illimitato di gelatina animale nei prodotti alimentari.

17. - Va constatato al riguardo che il Governo italiano non adduce, a sostegno di tale assunto, alcuna prova o indizio che consenta di stabilire l'esistenza di un pericolo reale incombente sulla salute pubblica a seguito dell'impiego di gelatina animale in misura superiore all'1 % fissato dai provvedimenti contestati.

18. - Va pertanto constatato che la Repubblica italiana, limitando l'importazione dei prodotti dolciari contenenti gelatina animale in quantità superiore all'1 %, legalmente fabbricati e posti in commercio in altri Stati membri, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'art. 30 del Trattato CEE. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 1<sup>a</sup> sez., 12 luglio 1984, nella causa 261/83 - Pres. Koopmans - Avv. Gen. Verloren van Themaat - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte del lavoro di Liegi nella causa Castelli c. Office national des pensions pour travailleurs salaries (O.N.P.T.S.) - Interv.: Governi del Regno unito (ag. Dagtoglou) e italiano (avv. Stato Fiumara) c. Commissione delle C.E. (ag. Griesmer).

**Comunità Europee - Libera circolazione delle persone - Reddito garantito alle persone anziane - Parità di trattamento.**

(Regolamenti CEE del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, artt. 1, 2, 3 e 4, e 15 ottobre 1968, n. 1612, artt. 7 e 10).

*L'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità va interpretato nel senso che la concessione di un vantaggio sociale, quale il reddito garantito alle persone anziane dalla legge di uno Stato membro, agli ascendenti a carico del lavoratore non si può far dipendere dall'esistenza di un accordo di reciprocità fra questo Stato membro e quello di cui l'ascendente è cittadino (1).*

(omissis) 1. - Con sentenza 4 novembre 1983, pervenuta in cancelleria il 21 novembre 1983, la Cour du travail di Liegi ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, tre questioni pregiudiziali vertenti, in sostanza, sull'interpretazione del regolamento del Consiglio 14 giugno 1971, n. 1408, relativo all'applicazione dei regimi di previdenza sociale ai lavoratori subordinati ed ai loro familiari che si spostano nell'ambito della Comunità (G.U. n. L 149, pag. 2) e del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità (G.U. n. L 257, pag. 2), in relazione all'applicazione della legge belga 1° aprile 1969 istitutiva di un reddito garantito per le persone anziane.

---

(1) La Corte ha risposto — in senso conforme alle osservazioni del Governo italiano — solo ad uno dei quesiti posti dal giudice belga precisando che la risposta data « dovrebbe essere sufficiente per consentire al giudice di rinvio di pronunciarsi nella causa principale », sicché « non è necessario esaminare la questione del se, nella situazione considerata, una cittadina di uno Stato membro possa pretendere, in forza del reg. 1408/71, il reddito garantito alle persone anziane dalla legislazione di un altro Stato membro, sia in quanto familiare di un lavoratore migrante stabilito in tale Stato, sia in quanto essa stessa beneficiaria di una prestazione di previdenza sociale nel suo Stato di origine » (le sentenze della Corte 30 settembre 1985, nella causa 32/75, CRISTINI, e 14 gennaio 1982, nella causa 65/81, REINA, sono pubblicate in questa *Rassegna*, 1975, I, 822, e 1982, I, 70, con note).



2. - Le suddette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra la signora Castelli e l'Office National des Pensions des Travailleurs Salariés (O.N.P.T.S.).

3. - La signora Castelli, cittadina italiana, fruisce in Italia di una pensione parziale di reversibilità. Dal maggio 1957 essa risiede nel Belgio presso il figlio, che è titolare di una pensione di anzianità belga. La signora Castelli non ha mai lavorato in Belgio.

4. - Con provvedimento in data 22 dicembre 1978, l'O.N.P.T.S. rifiutava alla Castelli il beneficio del reddito garantito alle persone anziane ai sensi della legge 1° aprile 1969, in quanto la richiedente, non avendo la cittadinanza belga, non essendo cittadina di un paese con cui il Belgio ha concluso in materia un accordo di reciprocità e non fruendo di una pensione di anzianità o di reversibilità a carico del Belgio, non soddisfaceva i requisiti stabiliti dall'art. 1 della suddetta legge.

5. - La signora Castelli impugnava il rifiuto dell'O.N.P.T.S. dinanzi al Tribunal du travail di Liegi, il quale, con sentenza 23 maggio 1980, respinse il ricorso. L'interessata interponeva allora appello dinanzi alla Cour du travail di Liegi, sostenendo che la condizione della reciprocità posta dalla legge belga era in contrasto col diritto comunitario.

Peraltro proprio sui quesiti cui la Corte non ha dato risposta si erano accese le discussioni più interessanti, con la prospettazione di soluzioni opposte.

Riteniamo opportuno riportare un estratto della discussione orale sul punto svolta per il Governo italiano.

#### **REDDITO GARANTITO ALLE PERSONE ANZIANE: PARITÀ DI TRATTAMENTO**

1. — (*omissis*) Nelle varie osservazioni scritte che sono state presentate nella presente causa, è stato trattato in via prevalente il quesito posto dal giudice nazionale belga con il quale si è chiesto se, ai fini del godimento in Belgio del « reddito garantito » per le persone anziane, la posizione di chi gode di una pensione sociale in Italia (o in altro Stato membro diverso dal Belgio) sia assimilabile a quella di chi gode di una pensione sociale belga).

Ci tratta, invero, del punto più complesso e controverso della questione.

a) Base di partenza per la soluzione della questione ci sembra essere quanto è stato già affermato dalla Corte nella sentenza FRILLI (22 giugno 1972, causa 1/72, in *Racc.*, 1972, 457) circa la duplice funzione che assolve la legge belga: una, consistente nel garantire un minimo di mezzi di sussistenza a chi non sia coperto da un sistema di previdenza sociale; una seconda, consistente nel garantire un reddito complementare a beneficiari di prestazioni previdenziali insufficienti.

b) Da questa prima considerazione ne scaturisce una seconda.

Nei confronti di un lavoratore (e qui parliamo di un lavoratore belga, che ha lavorato in Belgio), la legislazione sul « reddito garantito » si applica indipendentemente dal fatto che egli goda o meno di una pensione sociale. Tale legislazione mira a garantire al lavoratore (ed eventualmente anche a chi non ha lavorato: ma questo qui non ci interessa) un minimo tenore di vita.

6. - Ritenendo che, per emanare la propria sentenza, era necessaria una pronunzia di questa Corte, la Cour du travail di Liegi le ha sottoposto le seguenti questioni:

a) Se, tenuto conto del principio di parità di trattamento posto dai regolamenti comunitari in materia di previdenza sociale, la mancanza di un accordo di reciprocità tra due Stati membri della Comunità possa porre ostacolo alla concessione del reddito garantito alle persone anziane allorché la richiedente, benché non abbia mai avuto la qualità di lavoratrice dipendente sul territorio dello Stato in cui essa risiede al momento della domanda, abbia maturato la durata minima di residenza richiesta dalla normativa giuridica di questo Stato per la concessione della prestazione sollecitata, sia a carico del figlio che ha lavorato in Belgio e ivi ha fruito del regime della pensione di vecchiaia anticipata o è pensionato, e benefici di una pensione parziale a carico del suo paese d'origine, l'Italia, paese membro della CEE, in forza del regime italiano per lavoratori dipendenti.

b) Se, tenuto conto del godimento da parte dell'appellante di una pensione parziale in forza del regime italiano, il suo caso possa essere equiparato a quello di una persona che fruisce in Belgio di una pensione

---

c) Dati questi presupposti, dobbiamo ritenere che tale legislazione trovi applicazione in favore di qualunque lavoratore, cittadino di uno degli Stati membri, che abbia lavorato in Belgio, indipendentemente dal fatto che egli goda o non goda in tale paese di una pensione sociale: se così non fosse vi sarebbe una chiara disparità di trattamento fra lavoratori belgi che abbiano lavorato in Belgio e lavoratori di altri paesi comunitari che anch'essi hanno lavorato in Belgio; e ciò è incompatibile con il principio della parità di trattamento voluta dal Trattato.

d) Di conseguenza non può richiedersi come requisito per l'applicazione della legislazione di cui si tratta nei confronti di un lavoratore comunitario non belga, che abbia lavorato in Belgio, il godimento da parte di esso di una prestazione previdenziale belga (in quanto tale requisito non è richiesto per i lavoratori belgi). È vero che la Corte di giustizia — con la già richiamata sentenza FRILLI — ha fatto riferimento a « un lavoratore subordinato o assimilato che abbia svolto periodi lavorativi in Belgio, ivi risieda e ivi goda di una pensione sociale », ma con tale riferimento — in particolare quello del godimento di una pensione sociale — si volevano indicare i presupposti della fattispecie decisa, non i requisiti indispensabili per l'equiparazione del lavoratore straniero al lavoratore nazionale. Riteniamo cioè che il principio affermato dalla Corte nella sentenza FRILLI, disancorato dalla fattispecie allora decisa, debba essere letto in senso più ampio e cioè: « il reddito garantito previsto da norme di carattere generale di uno Stato membro, le quali attribuiscono alle persone anziane residenti un minimo di pensione, va considerato, per quanto riguarda i lavoratori subordinati e assimilati, che hanno lavorato nello Stato di cui trattasi, come una prestazione di vecchiaia », con una sostituzione — cioè — dell'inciso « che godano nello Stato di cui trattasi del diritto alla pensione » con l'inciso « che hanno lavorato nello Stato di cui trattasi ».

parziale belga di anzianità o di reversibilità, che giustifichi la concessione del complemento costituito dal reddito garantito alle persone anziane.

c) Se l'appellante possa essere considerata familiare, ai sensi dei regolamenti comunitari, in particolare nn. 1408/71 e 1612/68, del figlio che in Belgio ha svolto attività lavorativa subordinata, ha fruito del regime di pensione di vecchiaia anticipata e gode infine della normale pensione di vecchiaia ».

7. - Le suddette questioni riguardano la situazione di una cittadina di uno Stato membro, la quale fruisce di una prestazione di previdenza sociale in tale Stato e si è trasferita in un altro Stato membro, in cui non ha mai lavorato e dove vive a carico del figlio, a sua volta titolare di una prestazione di previdenza sociale in questo secondo Stato. Il giudice *a quo* mira in sostanza a stabilire se l'interessata possa pretendere il beneficio del reddito garantito alle persone anziane contemplato dalla legislazione di tale secondo Stato, o quanto meno della differenza fra detto reddito e l'importo meno elevato della prestazione previdenziale corrisposta dal primo Stato membro, sia a titolo di prestazione di vecchiaia ai sensi del summenzionato regolamento n. 1408/71, sia a titolo di vantaggio sociale ai sensi del regolamento del Consiglio n. 1612/68, anch'esso sopra menzionato.

---

E ciò ripetiamo, perché se il godimento di una pensione non è richiesto per il lavoratore nazionale, non si vede perché un siffatto godimento dovrebbe essere richiesto per il lavoratore di altro Stato membro. Avremmo, in caso contrario, l'assurdo che il lavoratore straniero il quale abbia lavorato nello Stato di cui si tratta per un notevole periodo, senza però maturare il diritto a pensione, si vedrebbe escluso dal beneficio del reddito garantito sol perché non ha maturato la pensione! E questo sarebbe senza senso.

2. - Vediamo ora che cosa può avvenire se la persona che, risiedendo in uno Stato membro, richieda il reddito garantito ivi previsto per le persone anziane abbia sì la qualifica di lavoratore (o assimilato), ma ciò in dipendenza di un'attività lavorativa svolta in altro Stato membro.

A nostro avviso la soluzione del problema non può cambiare. Tale persona ha acquisito nell'ambito della Comunità lo *status* di lavoratore e in forza di questo *status* egli deve godere in ogni parte della comunità dello stesso trattamento che ai lavoratori è fatto, proprio in quanto lavoratori, da ciascuno Stato membro. Se la legislazione di uno Stato membro garantisce ai propri lavoratori anziani, che hanno cessato la loro attività lavorativa, un minimo di reddito, cioè un minimo tenore di vita, e ciò appunto per il solo loro *status* acquisito, sembra giusto e conforme allo spirito del trattato che quella legislazione trovi applicazione nei confronti di qualsivoglia persona che quello *status* ha acquisito in ogni altra parte della Comunità, una volta che si sia verificata l'inerenza al territorio di tale persona attraverso la residenza.

Noi ci rendiamo conto della puntualità delle obiezioni mosse ad una siffatta soluzione dal Regno Unito e dalla Commissione, laddove essi osservano che in tal modo potrebbe verificarsi una specie di reazione a catena: il lavoratore dello Stato n. 1 va nello Stato n. 2, in cui non ha mai lavorato, e acquisisce, solo in forza della residenza ivi stabilita, un reddito garantito, che poi nes-

8. - Questo problema dev'essere esaminato anzitutto dal punto di vista del regolamento n. 1612/68, cui si riferisce specificamente la terza questione formulata dal giudice di rinvio.

9. - L'art. 10 del regolamento n. 1612/68, attribuisce agli ascendenti a carico, qualunque sia la loro cittadinanza, il diritto di stabilirsi con il lavoratore cittadino di uno Stato membro, occupato nel territorio di un altro Stato membro. Quanto al diritto di rimanere nel territorio di uno Stato membro, esso è stato esteso dal regolamento n. 1251/70 (G. U. n. L. 142, pag. 70) agli ascendenti a carico del cittadino di un altro Stato membro che sia occupato in qualità di lavoratore dipendente nel primo Stato. È perciò manifesto che l'appellante nella causa principale fa parte della cerchia dei beneficiari del regolamento n. 1612/68.

10. - In forza dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, il lavoratore cittadino di uno Stato membro gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. Come risulta dalle sentenze 30 settembre 1975 (causa 32/75, *Cristini*, Racc. pag. 1085) e 16 dicembre 1976 (causa 63/76, *Inzirillo*, Racc. pag. 2057), la parità di trattamento sancita dall'art. 7 del regolamento n. 1612/68 è intesa a vietare anche le discriminazioni a danno degli ascendenti che siano a carico del lavoratore, come l'appellante nella causa principale.

suno gli potrà più togliere, per effetto dell'irrelevanza delle clausole di residenza, quando egli ritorni nello Stato n. 1 o si trasferisca in uno Stato membro n. 3.

Questo è possibile ed è vero. Ma diciamo anche francamente che ciò potrà accadere in un numero ridottissimo di casi, essendo difficile pensare ad un vorticoso, frenetico spostarsi di persone anziane, che cambierebbero residenza, Stato, abitudini, sol per lucrare eventualmente la differenza fra una prestazione maggiore di uno Stato e una prestazione minore di un altro: perché, è ovvio, il reddito garantito di cui si parla non potrebbe essere corrisposto se non per l'importo differenziale rispetto ad altre prestazioni. Del resto un limite naturale a siffatti abusi (e ogni legge conosce il suo abuso!) sta nelle ridotte possibilità di stabilire la propria residenza negli altri Stati membri al di fuori dello svolgimento di attività lavorative.

Del resto non ci sarebbe neanche molto da meravigliarsi di eventualità del genere, posto che non potrebbe essere negato il beneficio di cui si tratta al lavoratore straniero che, nello Stato che tale beneficio prevede, ha svolto una attività lavorativa molto ridotta.

E la funzione sociale che il beneficio si prefigge dovrebbe comunque eliminare ogni residua perplessità.

Sembra, quindi, che a chi si trovi nella posizione della Castelli spetti il beneficio del reddito garantito belga (ovviamente nella misura in cui questo superi la prestazione previdenziale goduta in Italia), trattandosi di persona assimilata a lavoratore straniero che ha lavorato in uno Stato membro diverso e ha poi fissato la residenza nello Stato che prevede il beneficio. E ciò indipendentemente dalla sua posizione di familiare o persona a carico di altro lavoratore (il figlio) che abbia prestato la sua attività lavorativa in Belgio. (*omissis*)

OSCAR FIUMARA

11. - Come è stato più volte affermato dalla Corte (sentenze 31 maggio 1979, causa 207/78, *Even*, *Racc.* pag. 2019, e 14 gennaio 1982, causa 65/81, *Reina*, *Racc.* pag. 33), la nozione di vantaggio sociale comprende tutti i vantaggi «che, connessi o no ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, a causa principalmente della loro qualità obiettiva di lavoratori e del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare quindi atta a facilitarne la mobilità nell'ambito della Comunità». Questa definizione della nozione di vantaggio sociale, costantemente ribadita dalla Corte, porta ad includervi il reddito garantito alle persone anziane contemplato dalla legge di uno Stato membro.

12. - Si deve quindi dichiarare che l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68 va interpretato nel senso che la concessione di un vantaggio sociale, quale il reddito garantito alle persone anziane dalla legge di uno Stato membro, agli ascendenti a carico del lavoratore non si può far dipendere dall'esistenza di un accordo di reciprocità fra questo Stato membro e quello di cui l'ascendente è cittadino.

13. - Poiché questa interpretazione dovrebbe essere sufficiente per consentire al giudice di rinvio di pronunziarsi nella causa principale, non è necessario esaminare la questione del se, nella situazione considerata, una cittadina di uno Stato membro possa pretendere, in forza del regolamento n. 1408/71, il reddito garantito alle persone anziane dalla legislazione di un altro Stato membro, sia in quanto familiare di un lavoratore migrante stabilito in tale Stato, sia in quanto essa stessa beneficiaria di una prestazione di previdenza sociale nel suo Stato d'origine. (*omissis*).

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 13 dicembre 1984, nella causa 113/83 - *Pres. Mackenzie Stuart - Avv. Gen. Lenz - Commissione delle Comunità europee (ag. Marengo) c. Repubblica Italiana (avv. Stato Caramazza)*.

**Comunità Europee - Trasporti - Contingente comunitario - Autorizzazioni - Veicoli accoppiati.**

(Reg. CEE del Consiglio 16 dicembre 1976, n. 3164).

*La Repubblica italiana, esigendo due autorizzazioni di trasporto nell'ambito del contingente comunitario allorché un insieme di veicoli accoppiati, composto di elementi immatricolati in due Stati membri diversi, effettua un trasporto internazionale su strada, è venuta meno agli obbli-*

*ghi ad essa incombenti in forza del regolamento del Consiglio 16 dicembre 1976, n. 3164 (1).*

1. - Con atto registrato nella Cancelleria della Corte il 17 giugno 1983, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, a norma dell'articolo 169 del Trattato CEE, un ricorso diretto a far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in base al regolamento (CEE) del Consiglio 16 dicembre 1976, n. 3164, relativo al contingente comunitario per i trasporti di merci su strada effettuati fra Stati membri (G.U. n. L 357, pag. 1).

2. - Il regolamento n. 3164/76 dispone che il contingente comunitario delle autorizzazioni, fissato ogni anno dal Consiglio, è suddiviso fra gli Stati membri. Ogni Stato membro rilascia le autorizzazioni della sua quota-parte ai vettori stabiliti nel suo territorio. Lo stesso regolamento prescrive all'art. 2, n. 1, che le autorizzazioni comunitarie abilitano i loro titolari ad effettuare i trasporti di merci su strada, per conto terzi, su tutte le relazioni di traffico tra gli Stati membri, ad esclusione di ogni traffico interno nel territorio di uno Stato membro, nonché a spostare a vuoto i loro veicoli in tutto il territorio della Comunità.

3. - Il n. 3 del medesimo articolo stabilisce che le autorizzazioni comunitarie sono redatte « a nome di un vettore », che non possono essere trasferite da quest'ultimo a terzi, che ciascuna autorizzazione può essere utilizzata per un solo veicolo per volta, che essa deve accompagnare quest'ultimo e deve essere esibita ad ogni richiesta degli agenti addetti al controllo, e che « per veicolo, si intende un veicolo isolato o un insieme di veicoli accoppiati ».

---

(1) La sentenza in rassegna ha risolto il problema sottoposto al suo esame esprimendo adesione alla tesi della Commissione, con particolare riferimento a quella parte della normativa comunitaria citata che prescinde dall'identità del veicolo. Sembra avere omesso, peraltro, l'analisi del problema di fondo, superato dalla Corte lussemburghese con la formula della « lacuna nell'ordinamento ».

Tale problema era, infatti, se l'autorizzazione al trasporto su strada per conto terzi rilasciata da uno Stato membro nell'ambito del contingente comunitario conferisca al vettore beneficiario la titolarità di una situazione giuridica attiva *non condizionata in alcun modo dalla natura, identità e nazionalità del veicolo*, o se vi sia invece un inscindibile collegamento fra i tre elementi: autorizzazione-veicolo-viaggio.

L'assunto, fatto proprio dalla Corte, comporta che la stessa autorizzazione possa coprire, nell'arco di uno stesso « viaggio », non solo mutamenti nella composizione del veicolo (ad es. per effetto di cambiamento di motrice o di rimorchio), ma addirittura mutamenti integrali di veicolo, sicché un viaggio potrebbe essere, ad es., costituito da un percorso A-B compiuto dalla motrice x con il rimorchio y, più un percorso B-C compiuto dalla motrice z con il rimorchio y, più un percorso C-D compiuto dall'autocarro k e così via.

4. - L'art. 5 del medesimo regolamento contempla una mutua assistenza fra gli Stati membri per l'applicazione ed il controllo del regolamento stesso.

5. - Nell'esercizio di questi poteri di applicazione e di controllo, conferiti ad ogni Stato membro, le autorità italiane, allorché i due elementi di un veicolo composito effettuano un trasporto internazionale su strada, in partenza dall'Italia, a destinazione dell'Italia o in transito attraverso l'Italia, e sono immatricolati ciascuno in uno Stato membro diverso, esigono due autorizzazioni, una per il trattore e l'altra per il rimorchio.

6. - La Commissione considera questa richiesta incompatibile con le disposizioni del regolamento n. 3164/76, Essa sostiene che l'art. 2 di quest'ultimo abilita i titolari delle autorizzazioni comunitarie ad effettuare i trasporti a certe condizioni, senza che nessuna norma del regolamento faccia distinzioni in ordine allo Stato in cui sono immatricolati un veicolo isolato o gli elementi che compongono un insieme di veicoli accoppiati.

7. - Il Governo italiano propugna una diversa interpretazione secondo cui il regolamento n. 3164/76, contemplando una sola autorizzazione di trasporto, anche per i trasporti effettuati da un insieme di veicoli accoppiati, si riferirebbe solamente ai casi in cui i due elementi costitutivi di questo insieme appartengono al medesimo vettore, titolare dell'autorizzazione, e, di conseguenza, sono immatricolati in un solo e medesimo Stato membro, e non si riferirebbe quindi ai casi in cui ciascuna parte del veicolo accoppiato è immatricolata in uno Stato membro diverso. Il Governo italiano sostiene che il regolamento n. 3164/76 riconosce implicitamente un nesso fra ogni autorizzazione di trasporto e lo Stato in cui

---

Tanto non sembra concordare con il combinato disposto dell'art. 2 par. 3 del regolamento 3164/76 e del punto 4 del relativo allegato II, da cui si evince che l'autorizzazione deve accompagnare il veicolo nell'arco di un «viaggio»

Orbene, per «viaggio» altro non può intendersi che spostamento di un soggetto (od oggetto) da un punto di partenza ad un punto di arrivo. Se manca la identità fra soggetto (od oggetto) partito e soggetto (od oggetto) arrivato, manca il viaggio ad esso riferibile. Se con la stessa autorizzazione si compiono una serie di percorsi inanellati utilizzando veicoli diversi non si avrà, quindi, il viaggio di un veicolo, *ma tutt'al più il viaggio dell'autorizzazione*, accompagnata nell'arco dei percorsi da veicoli diversi. Il che sembra contrastare con lo spirito e con la lettera del regolamento che prevede che sia *il veicolo* e non l'autorizzazione a compiere il viaggio e che sia l'autorizzazione ad accompagnare il veicolo e non viceversa.

Il «veicolo», dunque, nella normativa comunitaria, anche se cosa composta *ex inter se distantibus*, ha una sua identità *inalterabile*.

Di più: esso ha un suo collegamento (necessariamente) unitario con un Paese, in quanto è previsto un suo «luogo di residenza abituale» (citato punto 4). Concetto questo che, riferito ad un autoveicolo, non può significare altro che una località sita nel territorio di uno Stato di immatricolazione.

sono immatricolati i veicoli utilizzati in forza di questa autorizzazione. In sostanza esso rileva che il regolamento, pur non riferendosi espressamente all'immatricolazione, stabilisce tuttavia un nesso fra l'autorizzazione e, in primo luogo, l'identità del veicolo e, in secondo luogo, il suo proprietario, dal che va dedotto che esso stabilisce un nesso con lo Stato d'immatricolazione.

8. - Il Governo italiano ammette che il regolamento non fa espresso riferimento neppure all'identità del veicolo, né al suo proprietario. Esso sostiene tuttavia che l'importanza di questi due elementi va desunta in particolare dall'interpretazione di talune disposizioni del regolamento in questione e dei suoi allegati.

9. - Così, l'identità del veicolo, come condizione per la concessione dell'autorizzazione, si ricaverebbe dall'art. 2, n. 3, secondo comma, del regolamento n. 3164/76, il quale dispone che « ciascuna autorizzazione può essere utilizzata per un solo veicolo per volta » e « deve accompagnare quest'ultimo ». La medesima condizione si ricaverebbe altresì dall'art. 4 delle « Disposizioni generali » dell'allegato II, di cui all'art. 4 di detto regolamento, il quale, esigendo un resoconto per ciascun viaggio di ciascun veicolo, dalla partenza dal suo « luogo di residenza abituale fino al suo ritorno », fa appunto riferimento a questo « luogo di residenza abituale ».

10. - Per quel che riguarda l'importanza del proprietario del veicolo, il Governo italiano sostiene che le autorizzazioni sono rilasciate da ogni Stato membro ai suoi cittadini, anche se il dettato dell'art. 2, n. 6, del regolamento di cui trattasi, menziona solamente i vettori « stabiliti sul suo

---

Da ultimo deve rilevarsi che la tesi di ritenere valida una sola autorizzazione per veicoli composti le cui componenti siano immatricolate in Stati diversi non sembra potersi considerare conforme a diritto perché contraria a ragione e quindi non congruente con quella trasposizione hegeliana in campo giuridico del principio di razionalità che costituisce principio di diritto generale di tutti gli ordinamenti.

La regola indifferenziata che si è voluto leggere nella normativa comunitaria consente, infatti, a ciascuno Stato membro di scegliere discrezionalmente quale dei due tipi di veicolo accoppiati (trattore o rimorchio) identificare per richiedere l'autorizzazione. Con risultati differenziali che non sembrano compatibili con lo spirito comunitario prima ancora che con la lettera della norma.

Allo stato, comunque, non rimane che auspicare un intervento normativo chiarificatore, d'altronde proposto dalla stessa Commissione in un testo del seguente testuale tenore: « Il regolamento (CEE) n. 3164/76 è modificato come segue: 1. All'articolo 2 paragrafo 3 è aggiunto il seguente testo: Nel caso di autoarticolati o autotreni, l'autorizzazione comunitaria è rilasciata per la motrice; essa può essere utilizzata per la trazione di un semirimorchio o di un rimorchio, non immatricolati a nome del titolare dell'autorizzazione comunitaria o immatricolati in un altro Stato membro. L'autorizzazione si riferisce a tutto il complesso di veicoli ».

IGNAZIO FRANCESCO CARAMAZZA



territorio», e, di conseguenza, si riferiscono ai veicoli dei quali essi sono proprietari, i quali sarebbero «naturalmente» immatricolati in questo Stato membro. Esso sostiene altresì che la raccomandazione della Commissione 9 giugno 1969, n. 69/191, lett. c) (G. U. n. L 165, pag. 7), stabilendo che il titolare dell'autorizzazione possa utilizzarla per veicoli di cui è il proprietario o per veicoli presi in locazione, dimostra l'importanza della proprietà e, di conseguenza, dello Stato in cui il veicolo è immatricolato. Esso adduce un argomento fondato sulla direttiva del Consiglio 13 maggio 1965, n. 65/269, «che rende uniformi talune norme riguardanti le autorizzazioni per i trasporti di merci su strada fra gli Stati membri» (G. U. 24 maggio 1965, pag. 1469), il cui art. 1 prescrive che le autorizzazioni sono rilasciate dallo Stato membro in cui il veicolo è immatricolato. Esso aggiunge che la direttiva del Consiglio 19 gennaio 1982, n. 82/50, «che modifica la prima direttiva del Consiglio 23 luglio 1962, relativa all'emanazione di norme comuni per taluni trasporti di merci su strada fra gli Stati membri» (G. U. n. L 27, pag. 22), riguarda casi di sostituzione di un «veicolo divenuto inutilizzabile in uno Stato membro diverso da quello in cui è immatricolato».

11. - Infine, il Governo italiano sostiene che la Commissione, nella sua proposta di modifica del regolamento n. 3164/76 in data 15 dicembre 1980 (G. U. n. C 350, pag. 18), stabilendo che l'autorizzazione sarebbe stata rilasciata in futuro per la motrice, stabiliva altresì che essa avrebbe potuto essere utilizzata «per la trazione di un semirimorchio o di un rimorchio... immatricolati in un altro Stato membro», il che non sarebbe stato necessario se questa disposizione risultasse già dal regolamento n. 3164/76.

12. - La Commissione contesta tutti questi argomenti. Essa sottolinea che, nel sistema istituito dal regolamento n. 3164/76, la concessione delle autorizzazioni non è condizionata né dall'identità del proprietario del veicolo, né dalla nazionalità del titolare. Più in particolare, essa osserva che né l'art. 2, n. 3, 2° comma, del regolamento, né l'art. 4 delle «disposizioni generali» dell'allegato II (abrogato dal regolamento 21 dicembre 1977, n. 3024, G. U. n. L 358, pag. 4), fissano condizioni per il rilascio delle autorizzazioni, ma solamente per la loro utilizzazione, mentre il «luogo di residenza abituale» non corrisponde del resto al luogo di immatricolazione del veicolo.

13. - Essa osserva ancora che, secondo l'art. 2, n. 6, del regolamento n. 3164/76, le autorizzazioni sono rilasciate da ogni Stato membro, non ai suoi cittadini, bensì ai vettori stabiliti sul suo territorio. Secondo la Commissione, la raccomandazione 9 giugno 1969, n. 69/191, oltre al fatto che riguarda non la concessione, ma l'utilizzazione delle autorizzazioni, indica appunto che esse possono essere utilizzate anche per veicoli

presi in locazione. Essa sottolinea che la direttiva 13 maggio 1965, n. 65/269, non riguarda il contingente comunitario, ma i contingenti bilaterali fra Stati membri e che la direttiva del Consiglio 19 gennaio 1982, n. 82/50, conferma la sua tesi.

14. - Infine, la Commissione rileva che la sua proposta 15 dicembre 1980 era diretta alla soluzione del problema determinato dal fatto che nei casi di veicoli accoppiati taluni stati membri esigevano un'autorizzazione rilasciata a nome dell'impresa che disponeva della motrice, mentre altri esigevano un'autorizzazione a nome dell'impresa che disponeva del rimorchio, e che in occasione della soluzione di questo problema, è stata aggiunta una frase secondaria relativa al problema in esame nella presente controversia ed il cui scopo era di chiarire e non di modificare il regolamento n. 3164/76.

15. - Il punto di vista della Commissione va accettato. In effetti, nessuno degli argomenti del Governo italiano può essere accolto. Come giustamente rilevato dalla Commissione, nel sistema istituito dal regolamento n. 3164/76, così come si ricava dalle sue norme, ogni autorizzazione è rilasciata a nome di un vettore e non a favore di un veicolo determinato, in modo che il titolare dell'autorizzazione possa effettuare il trasporto con un veicolo di sua scelta, senza limitazioni relative al proprietario o allo Stato in cui è immatricolato il veicolo.

16. - Occorre poi sottolineare che, mentre il secondo comma del n. 3 dell'art. 2 del regolamento n. 3164/76 dispone che « ciascuna autorizzazione può essere utilizzata per un solo veicolo per volta », il terzo comma del medesimo numero contempla espressamente, senza nessuna eccezione o distinzione basata sull'immatricolazione, che « per veicolo, s'intende un veicolo isolato o un insieme di veicoli accoppiati », il che esclude la necessità di due autorizzazioni per i veicoli accoppiati. Di conseguenza, l'argomento del Governo italiano fondato sulla presentazione, da parte della Commissione, di una proposta di regolamento 15 dicembre 1980, non è di natura tale da inficiare questa interpretazione.

17. - È vero che il regolamento lascia irrisolto il problema di stabilire a quale dei due elementi accoppiati vada ricollegata l'autorizzazione unica. Ma questa lacuna non può giustificare la richiesta, da parte di uno Stato membro, di due autorizzazioni per un insieme di veicoli accoppiati.

18. - Va pertanto constatato che la Repubblica italiana, esigendo due autorizzazioni di trasporto nell'ambito del contingente comunitario allorché un insieme di veicoli accoppiati, composto di elementi immatricolati in due Stati membri diversi, effettua un trasporto internazionale su strada, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del regolamento del Consiglio 16 dicembre 1976, n. 3164. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA  
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 ottobre 1984, n. 4912 - Pres. Moscone - Rel. Sensale - P.M. Sgroi (concl. conf.) - Min. Tesoro (avv. Stato De Francisci) c. Merani Rosa.

**Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Corte dei conti - Pensioni - Diritto del coniuge divorziato a quota della pensione di reversibilità spettante al coniuge superstite - Giurisdizione dell'A.G.O. - Pensione a carico dello Stato - Deroga - Esclusione.**

(Art. 9 legge 1 dicembre 1970, n. 898; art. 2 legge 1 agosto 1978, n. 436; art. 81 d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092).

*Appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario e non a quella della Corte dei conti sia la domanda del coniuge divorziato diretta ad ottenere una quota della pensione di reversibilità che spetta o che spetterebbe al coniuge superstite, sia la domanda con cui il medesimo coniuge divorziato insorga contro i provvedimenti amministrativi di rifiuto di ottemperanza alla decisione già resa dal giudice ordinario (1).*

(omissis) Con sentenza del 9 agosto 1972, il Tribunale di Genova pronunciò lo scioglimento del matrimonio contratto l'11 dicembre 1927 da Rosa Merani con Adolfo Querzolo, condannando quest'ultimo a corrispondere alla Merani un assegno mensile di L. 35.000. Il 23 dicembre 1972, il Querzolo, pensionato delle Ferrovie dello Stato, contrasse nuovo matrimonio con Maria Franzoni, ma decedette il 15 febbraio 1976, dopo che anche la seconda moglie era defunta in data 6 settembre 1973.

Il 29 aprile 1976 la Merani, ai sensi dell'art. 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 893, chiese al Tribunale di Genova l'attribuzione di una quota di pensione spettante al coniuge superstite. L'adito Tribunale, provvedendo in camera di consiglio, senza sentire l'ente tenuto alla erogazione (poiché la norma allora vigente non lo prescriveva), dispose che alla Merani fosse attribuita una quota della pensione di reversibilità, a carico

---

(1) In senso conforme al principio affermato nella massima cfr. Cass., Sez. Un., 8 settembre 1983 n. 5521 (edita in *Foro it.* 1983, 11, I, pag. 2721, con nota di E. AMADEI. Analoga a questa è la sentenza 4913/1984.

della Direzione provinciale del tesoro di Bologna, nella misura del 25 % con decorrenza dalla data del decesso del Querzolo, ritenendo che, al fine considerato, non fosse indispensabile l'esistenza di un coniuge superstite cui sottrarre la quota di pensione da attribuire al coniuge divorziato.

La istanza diretta ad ottenere la corresponsione di quanto attribuitole dal giudice, proposta dalla Merani alla Direzione provinciale del tesoro di Bologna, fu da tale amministrazione respinta sul presupposto che, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 898/70, l'attribuzione di una quota di pensione al coniuge divorziato fosse possibile solo a condizione che esistesse il coniuge superstite avente diritto a pensione di reversibilità.

Le Merani propose ricorso alla Corte dei conti, notificato anche alla Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, cui resistette il Ministero del tesoro, eccependo il difetto di giurisdizione della Corte adita in base allo *jus superveniens* costituito dall'art. 2 della legge 1° agosto 1978, n. 436, che aveva sostituito l'art. 9 della legge 898/70.

Richiamandosi alla stessa norma il Procuratore generale presso la Corte dei conti concluse per l'accoglimento della domanda, sostenendo che in base alla sopravvenuta disciplina, il tribunale possa attribuire in tutto o in parte, al coniuge divorziato la pensione e gli altri assegni che spetterebbero al coniuge superstite, anche nel caso in cui l'obbligato alla somministrazione dell'assegno periodico sia morto senza lasciare un coniuge superstite.

La Corte dei conti ha affermato la propria giurisdizione, ritenendo che l'assegno in questione, come disciplinato dall'art. 9 della legge 898/70, abbia natura pensionistica e che la fattispecie si concreti in un onere a carico dello Stato e degli altri enti, rispetto ai quali sussiste, nella materia pensionistica e in base al principio dell'individuazione dell'ente erogatore, la giurisdizione della Corte dei conti a norma degli artt. 13 e 62 del t.u. approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214; e precisando che la statuizione sull'*an* e sul *quantum* del giudice ordinario attiene all'integrazione, per il caso concreto, della disciplina del conseguente rapporto pensionistico soggetto alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale non si limita ad una mera declaratoria dell'obbligo dell'amministrazione di dare esecuzione ad un giudicato alla stregua di un giudizio di ottemperanza, ma decide nel senso di riconoscere o negare il diritto della parte ricorrente ed esamina altri aspetti del rapporto pensionistico, relativi, ad esempio, al tipo di pensione di reversibilità (normale o privilegiata) che sarebbe spettato al coniuge superstite, se esistente.

Nel merito la Corte dei conti ha ritenuto l'obbligo dell'Amministrazione di corrispondere la quota di pensione richiesta dalla Merani, escludendo che, ai fini della relativa attribuzione, sia indispensabile, secondo le norme vigenti, l'esistenza del coniuge superstite.

Contro tale sentenza il Ministero del Tesoro ha proposto ricorso alle Sezioni Unite notificato alla Merani, che non si è costituita in questa sede.

### *Motivi della decisione*

1. - L'Amministrazione ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 della legge 1° agosto 1978, n. 436, con riferimento agli artt. 103 e 111 Cost. e dagli artt. 13 e 62 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, ai sensi dell'art. 360, n. 1 cod. proc. civ. (difetto di giurisdizione), nonché il vizio d'insufficiente e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, censurando la sentenza impugnata per avere attribuito al trattamento conferibile, a seguito della morte dell'obbligato alla somministrazione dell'assegno periodico di cui all'art. 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, al coniuge rispetto al quale è stata pronunciata la sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, natura pensionistica, sì che quando la fattispecie venga a concretarsi in un onere a carico dello Stato e degli altri enti rispetto ai quali sussiste la giurisdizione della Corte dei conti a norma degli artt. 13 e 62 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214, non vi sarebbe motivo per disattendere il criterio di riparto della giurisdizione in base all'individuazione dell'ente erogatore e della natura pensionistica del trattamento erogabile e il provvedimento del tribunale avrebbe la sola funzione di integrare, per il caso concreto, la disciplina del rapporto pensionistico.

Secondo l'Amministrazione ricorrente, la impostazione seguita nella decisione impugnata non riflette il caso concreto, nel quale non si discute se fosse spettata, oppure no, la pensione di reversibilità al coniuge superstite di Adolfo Querzolo, ma soltanto se una quota di siffatta pensione debbasi attribuire al coniuge divorziato Rosa Merani che ne aveva fatto richiesta, nell'ambito della norma di cui all'art. 2 della legge n. 346 del 1978, alla Corte dei conti e non al giudice ordinario.

La lettera della norma ora citata, secondo l'amministrazione, non consente dubbi circa il difetto di giurisdizione della Corte dei conti e non si pone in contrasto con l'art. 103, secondo comma, Cost., ai sensi del quale lo stabilire i limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti è riservato al legislatore ordinario, cui non è precluso restringere l'ambito di tale giurisdizione in vista della peculiarità della materia oggetto di più specifica disciplina, attribuendola al giudice ordinario, che avrebbe, in tale caso, anche il potere di statuire *incidenter tantum* sulle questioni afferenti al trattamento pensionistico presupposto.

Del resto, prosegue l'Amministrazione, l'assegno di cui all'art. 2 della legge n. 436/78 si pone sullo stesso piano dell'assegno di divorzio, e non su quello della pensione di reversibilità disciplinata dall'art. 81 del t.u. n. 1092 del 1973, avendo inteso — il legislatore — rimediare alle

conseguenze di maggiore asprezza cui aveva dato luogo la disciplina dell'art. 9 della legge 898/70, col riconoscere al coniuge divorziato il diritto di conseguire, anche dopo la morte dell'obbligato, un assegno di mantenimento, posto a carico di terzi, e per ciò limitato all'ipotesi in cui a carico dei predetti fosse stato configurabile un obbligo di corrispondere la pensione di reversibilità al coniuge superstite, qualora vi fosse stato, e, in conseguenza, non oltre i limiti di tale obbligo.

Il ricorso, con le precisazioni che seguono, è fondato.

2. - Occorre premettere che la questione circa l'applicabilità dell'art. 9, nel suo testo originario («in caso di morte dell'obbligato, il tribunale può disporre che una quota della pensione o di altri assegni spettanti al coniuge superstite sia attribuita al coniuge o ai coniugi rispetto ai quali sia stata pronunciata sentenza di scioglimento o di cessazione degli effetti civili del matrimonio»), anche nel caso di morte del soggetto obbligato quando non fosse esistente (o sopravvivate) il coniuge superstite — così come la questione se la sopravvenienza nel corso del giudizio renda immediatamente applicabile la nuova disciplina posta con l'art. 2 della legge n. 437/78 (che espressamente contempla l'ipotesi di morte dell'obbligato, senza lasciare un coniuge superstite, o prevede, anche in questa ipotesi, il potere del tribunale di attribuire, in tutto o in parte, al coniuge divorziato la pensione e gli altri assegni che spetterebbero al coniuge superstite; — è questione di merito (non incidente sulla giurisdizione), il cui esame, inerendo alla distraibilità a favore del coniuge divorziato di una quota di pensione spettante (o che spetterebbe) al coniuge superstite, in base alle norme citate, non può rimanere sottratta al giudice che sull'istanza di attribuzione debba provvedere. Compito di questo, ove avesse dovuto provvedere ancora vigente l'art. 9 nel suo testo originario, sarebbe stato quello di giudicare se la norma potesse trovare applicazione anche mancando il coniuge superstite (e, nel caso concreto, tale giudizio fu espresso in termini affermativi dal Tribunale di Genova, il quale nel 1976, attribuì alla Merani una quota della pensione che sarebbe spettata al coniuge superstite, se fosse esistito), così come compito dello stesso giudice sarebbe oggi stabilire se la sopravvenienza della nuova disciplina nel corso del processo (che non incide sulla giurisdizione, non potendo determinare un mutamento del giudice cui la giurisdizione è attribuita sin dall'origine), possa dar luogo all'accoglimento di una domanda che si sarebbe dovuto, eventualmente, respingere in base alla precedente disciplina.

3. - Con riguardo alla proposta questione di giurisdizione, deve innanzi tutto osservarsi che la disciplina giuridica nel caso concreto non risiede nell'art. 81 del t.u. n. 1092/73, il quale regola — fissando le relative condizioni — il diritto alla pensione di reversibilità della vedova del dipen-

dente statale o del pensionato e non già il diritto del coniuge divorziato (che postula quello del coniuge superstite, secondo la norma ora citata), trovando esso la sua necessaria e sufficiente disciplina nell'art. 9 della legge n. 898/70 (modificato dall'art. 21 della legge n. 436/78), fatto salvo dall'ultimo comma dell'art. 81 del t.u. 1092 del 1973, in virtù di un rinvio formale alla disciplina del divorzio, poiché con lo scioglimento (o con la cessazione degli effetti civili) del matrimonio, viene meno il vincolo matrimoniale e non è configurabile in capo al coniuge divorziato lo stato vedovile che costituisce il presupposto di applicabilità dell'art. 81.

Il problema da risolvere è, dunque, se, nel quadro dell'art. 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898 e delle modifiche apportatevi con l'art. 2 della legge 1° agosto 1978, n. 436, lo stabilire se, in caso di morte dell'obligato, al coniuge divorziato debba attribuirsi una quota della pensione o degli altri assegni spettanti al coniuge superstite — secondo il testo originario della norma — ovvero spettanti o che spetterebbero a questo se l'obligato alla somministrazione dell'assegno periodico muore senza lasciare un coniuge superstite — secondo il testo modificato — sia compito del giudice ordinario oppure della Corte dei conti nell'ambito della sua giurisdizione pensionistica.

Si è già rilevato, proprio con riguardo ad una questione di giurisdizione (v. sent. n. 5521/83), che, nei suoi connotati essenziali, la norma, sia nel testo originario sia in quello modificato dalla legge n. 436 del 1978, attribuendo al coniuge divorziato il diritto di percepire una quota di pensione o di altri assegni spettanti (o che spetterebbero) al coniuge superstite, lo ha costituito beneficiario di un assegno che, pur avendo contenuto autonomo, ha funzione e natura analoga a quello di divorzio, come lasciano intendere il richiamo espresso all'art. 5 (che disciplina, tra l'altro, tale assegno) e la determinazione della quota a favore del coniuge divorziato non solo sulla pensione spettante (o che spetterebbe) al coniuge superstite, ma anche su altri assegni. La norma, quindi, ha inteso non già operare una ripartizione della pensione e degli altri assegni, considerati come tali, o istituire nuove forme previdenziali, ma disciplinare l'attribuzione di contributi dovuti ad altro titolo — e cioè nell'ambito di un rapporto diverso da quello pensionistico — a soggetti diversi dal titolare della pensione o degli assegni.

Per le stesse ragioni è stata ritenuta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (cui si accenna nel ricorso) dell'art. 2 della legge n. 436/78, in relazione agli artt. 25 e 103 Cost. È evidente, infatti, che, attesa la natura dell'attribuzione patrimoniale prevista dall'art. 2 a favore dell'ex coniuge, la norma non viola l'art. 103 Cost., poiché non investe posizioni giuridiche soggettive che la norma costituzionale attribuisca alla cognizione degli organi di giustizia amministrativa o alla Corte dei conti, e sottopone, quindi, la controversia al giudice naturale precostituito per legge (sent. n. 5521/83).

Che quello riconosciuto al coniuge divorziato debba considerarsi un diritto nuovo oppure un diritto riconducibile a quello avente per oggetto l'assegno di divorzio è questione che si riflette sui criteri di determinazione della quota da distrarsi a favore del coniuge divorziato, ma essa esula dalla presente indagine, in quanto non incide sulla giurisdizione. Invero la norma non altera, ed anzi presuppone, l'unica e vera titolarità della pensione e degli assegni, tanto che anche letteralmente la legge parla di diritti « spettanti » al coniuge superstite; e, facendo riferimento alla morte dell'obbligato, lascia intendere che il potere di distrazione conferito al giudice si fonda sull'accertamento di un altro diritto, nascente dal diverso rapporto conseguente alla pronunzia di divorzio e che in nessun modo potrebbe radicarsi nel rapporto pensionistico, tanto è vero che la pronunzia del giudice, di attribuzione in tutto o in parte della pensione o degli altri assegni, rimane condizionata all'effettiva liquidazione che degli stessi, con riguardo alla posizione del soggetto del rapporto pensionistico, verrà fatta nella sede competente.

Occorre infatti tenere distinta la controversia pensionistica — che può instaurarsi tra l'ente erogatore e il coniuge superstite nell'ambito dell'art. 81 del t.u. n. 1092/73 (sulla quale, ai sensi dell'art. 13 e 62 del t.u. 12 luglio 1934 n. 1214, vi è la giurisdizione della Corte dei conti) — e la controversia avente ad oggetto la posizione del coniuge divorziato, a favore del quale può essere distratta, condizionatamente all'effettiva erogazione della pensione, una quota di essa, che appartiene, invece, alla giurisdizione ordinaria e precisamente alla cognizione del tribunale nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 9 della legge n. 898/70.

Alla diversa natura delle due controversie, fa riscontro la diversa legittimazione delle parti, che, in relazione all'azione diretta a conseguire la pensione, spetta al coniuge superstite e non al coniuge divorziato, il quale acquista successivamente un'analoga legittimazione, nei limiti della quota distratta a suo favore, solo per effetto del provvedimento del tribunale; ma in tal caso la quota di pensione potrebbe essergli rifiutata in sede amministrativa solo per motivi concernenti la posizione del coniuge superstite (e contro il provvedimento amministrativo di rifiuto il coniuge divorziato dovrebbe adire la Corte dei conti per la soluzione di una questione avente squisita natura pensionistica) e non con riguardo alla posizione del coniuge divorziato, per valutazioni ormai precluse alla P. A., che contrastino con quelle del tribunale, il cui provvedimento (che, secondo la nuova disciplina, deve essere emesso con la partecipazione dell'ente erogatore, in modo che possa prenderne atto), fa, anzi, stato anche nei confronti di tale ente. In questa ipotesi, la Corte dei conti, adita dal coniuge divorziato con ricorso contro il provvedimento amministrativo che rifiuta di ottemperare alla decisione del giudice ordinario, non potrebbe provvedere in proposito senza eccedere dai limiti della sua



giurisdizione e senza svolgere un giudizio di ottemperanza che la legge devolve in altra sede al giudice amministrativo.

4. - La circostanza che nel caso in esame il tribunale si sia già pronunciato ai sensi dell'art. 9 della legge 898/70 e con il procedimento in essa previsto, attribuendo alla Merani una quota della pensione che sarebbe spettata al coniuge superstite, non altera i termini del problema.

La questione se il tribunale abbia deciso esattamente, o meno, la controversia, con l'attribuire alla Merani una quota di pensione, pur mancando il coniuge superstite (secondo un'interpretazione dell'art. 9, nel testo originario, in senso conforme al nuovo testo dettato dall'art. 2 della legge 436/78), riguarda, come si è precedentemente chiarito, il merito di una controversia non avente natura pensionistica, e per ciò devoluta al tribunale, e non può formare oggetto di sindacato né da parte della P.A. né da parte della Corte dei conti, non essendo quello proposto dinanzi ad essa, come esattamente si osserva nella decisione impugnata, un giudizio di ottemperanza, che potrebbe se mai instaurarsi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa ad esso preposti.

Nè rileva, ai fini che qui interessa, il fatto che il precedente giudizio camerale si sia svolto in assenza dell'ente erogatore (la cui presenza, soltanto con la novella del 1978 è stata espressamente prevista), circostanza questa, della quale peraltro l'Amministrazione ricorrente — unica interessata a farlo — non si è doluta in questa sede, poiché l'eventuale problema se quella decisione faccia stato nei confronti dell'ente erogatore (sì che questo debba obbligatoriamente uniformarsi) oppure se, nella ipotesi negativa, la Merani debba munirsi di un titolo, questa volta formato secondo la disciplina processuale dettata dall'art. 2 della legge n. 436/78, non vale a trasferire nel campo pensionistico una controversia che rimane nell'ambito della diversa materia disciplinata dall'art. 9 e del procedimento in esso regolato, inerendo agli effetti del provvedimento adottato; né deve, in questa sede risolversi, in quanto eccede dai limiti dell'impugnazione proposta e non ha ancora concreta attualità, essendo anzi ragionevole ritenere che il provvedimento del Tribunale di Genova trovi spontanea attuazione da parte della P.A.

5. - Poiché la controversia esaminata dalla Corte dei conti non aveva ad oggetto il diritto alla pensione di reversibilità del coniuge superstite, ipotizzato come esistente, ma il diritto del coniuge divorziato ad ottenere una quota della pensione, che sarebbe spettata a questo e che, del resto, il tribunale di Genova le ha già riconosciuto, la controversia medesima non ricadeva sotto la giurisdizione della Corte dei conti, la quale quindi avrebbe dovuto dichiarare il proprio difetto di giurisdizione ed astenersi di pronunciare nel merito. Il ricorso va pertanto accolto, con la conseguente cassazione senza rinvio della decisione impugnata. (*omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 dicembre 1984, n. 6568 - Pres. Barba - Rel. Sensale - P. M. Caristo (concl. conf.) - Senato della Repubblica (avv. Stato Linguiti) c. Mazzeo (non cost.).

**Elezioni - Elettorado passivo - Tutela dello « jus officium » - Competenza esclusiva delle Camere - Verifica dei poteri - Insindacabilità in sede giurisdizionale.**

(Artt. 64, 66 Cost.; art. 25 legge 6 febbraio 1948, n. 29, modificato dalla legge 28 aprile 1967, n. 262; art. 87 d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361; art. 2 legge 27 febbraio 1958, n. 64; art. 53 t.u. 16 maggio 1960, n. 570; art. 19 reg. Senato 1971).

*Nel vigente ordinamento costituzionale la tutela dei diritti soggettivi pubblici all'acquisizione di un mandato politico è affidata esclusivamente alle Camere legislative, per mezzo dell'apposito organo (Giunta delle elezioni) e, in ultima istanza, all'assemblea delle Camere, nell'ambito del potere di controllo sulla validità e regolarità delle operazioni elettorali. Tale attività in sede di verifica dei poteri sfugge a qualsiasi sindacato alternativo, concorrente o successivo da parte di qualsiasi autorità giurisdizionale (1).*

Con la istanza di regolamento preventivo di giurisdizione, si sostiene che il rimedio praticato dalla Mazzeo è del tutto estraneo all'ordinamento dello Stato e confligge con il principio della divisione dei poteri, in attuazione del quale, in forza dell'art. 64 Cost., ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti, secondo il regolamento adottato ai sensi dell'art. 66 Cost., escluso l'intervento di qualsiasi organo giurisdizionale. Si deduce, in particolare, che la « verifica dei poteri », comprendente l'esame e la decisione su proteste e reclami circa le operazioni elettorali, spetta, — secondo l'art. 19 del regolamento del Senato, approvato il 17 dicembre 1971 — alla Giunta per le elezioni e per le immunità parlamentari ed allo stesso Senato, dal che consegue l'assoluto difetto di giurisdizione, nella materia *de qua*, sia del giudice ordinario sia

(1) Cfr. Cass., 31 luglio 1967, n. 2036, in *Foro it.*, 1967, I, 2009; in *Giust. civ.*, 1968, I, 317, in cui, in sede di regolamento di giurisdizione, venne dichiarata assolutamente improponibile la domanda proposta da chi, assumendosi illegittimamente escluso, chiedeva il risarcimento dei danni nei confronti dello Stato e del Presidente dell'Ufficio elettorale regionale; *id.*, 10 marzo 1971, n. 674, in *Giur. it.*, 1971, I, 1, 811; in *Giust. civ.*, 1971, I, 1096, con ampia nota di richiami, in tema di controllo giurisdizionale sulle deliberazioni dell'Assemblea della regione siciliana in sede di verifica dei poteri; su cui cfr. *id.*, 5 dicembre 1977, n. 5263, *Mass.*, 1977. La sentenza Cass., S.U., 17 ottobre 1980, n. 5583, citata in motivazione, è pubblicata su *Giust. civ.*, 1981, I, 44 e in *Giur. it.*, 1981, I, 1, 750 con ampia nota di richiami giurisprudenziali e dottrinali. Per la giurisprudenza amministrativa cfr. Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 1950 n. 504, in *Cons. Stato*, 1950, I, 281.

del giudice amministrativo, essendo limitate le attribuzioni del T.A.R. al contenzioso elettorale amministrativo (art. 6 della legge n. 1034 del 1971).

Il ricorso è fondato.

L'art. 64 Cost. stabilisce che ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti; e, in base al successivo art. 66, ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. L'art. 62 del D.P.R. 5 febbraio 1948 n. 26 (ora art. 87 del D.P.R. 30 marzo 1957 n. 361) riserva alla Camera dei deputati la convalida della elezione dei propri componenti, nonché la pronunzia del giudizio definitivo sulle contestazioni, le proteste e, in generale, su tutti i reclami presentati agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente. Tali disposizioni, contenute nel testo unico delle norme per le elezioni alla Camera dei deputati, sono richiamate nella disciplina delle elezioni al Senato (art. 25 della legge 6 febbraio 1948 n. 29, modificata dalla legge 28 aprile 1967 n. 262; art. 2 della legge 27 febbraio 1958 n. 64).

In relazione alle citate norme della Costituzione, le Camere si sono date il proprio regolamento, in cui sono dettate, fra l'altro, anche le norme relative alla verifica delle elezioni e della nomina degli eletti. Per il Senato, nell'art. 7 del regolamento approvato il 18 giugno 1948, ed ora nell'art. 19 del successivo regolamento approvato il 17 febbraio 1971, sono previste composizione e materia riservata alla cognizione di un'apposita « Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari », cui spetta la verifica delle elezioni e delle nomine a senatore.

In questo quadro normativo, le Sezioni unite ebbero ad affermare il principio che, nel vigente ordinamento costituzionale, la tutela dei diritti soggettivi pubblici all'acquisizione di un mandato politico è affidata esclusivamente alle Camere legislative, per mezzo dell'apposito organo (Giunta delle elezioni) e, in ultima istanza (eventualmente), all'assemblea delle Camere stesse, nell'ambito del potere di controllo sulla validità e regolarità delle operazioni elettorali (sent. 2036/67), precisando successivamente (sent. 674/71) che l'attività delle Camere legislative dello Stato in sede di verifica di poteri sfugge a qualsiasi sindacato alternativo, concorrente o successivo da parte di qualsivoglia autorità giurisdizionale, ordinaria o amministrativa.

Questi principi sono stati ribaditi, anche di recente (sent. 5583/80), dalle Sezioni unite, le quali hanno osservato che il sindacato di legittimità sui titoli di ammissione dei componenti delle assemblee parlamentari si può realizzare, in astratto, attraverso molteplici sistemi, tra i quali il nostro Costituente ha prescelto quello c.d. della « verifica delle elezioni », affidando detto sindacato alle stesse Camere: ciò secondo l'esempio di molti paesi europei ed agli uffici delle singole sezioni elettorali o all'ufficio centrale durante la loro attività o posteriormente.

Con la sentenza 5583/80 si è, infine, osservato che eventuali questioni di legittimità costituzionale delle norme ordinarie non potrebbero sollevarsi in questa sede, ma, se mai, nel procedimento di verifica parlamentare dei poteri, posto pure che in esso sia possibile l'inserimento del processo pregiudiziale previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87; e che, comunque, nessuna rilevanza assumerebbe in questa sede la risposta che volesse darsi all'interrogativo circa la natura di quel procedimento, legislativa in senso lato, obiettivamente amministrativa, intrinsecamente giurisdizionale ovvero di mero esercizio di un peculiare potere di controllo costituzionale. Che se poi — si è aggiunto — il procedimento davanti alle Camere non offre, nella fattualità, le garanzie proprie della giurisdizione, e dunque non attua realmente il precetto insito nel termine « giudica » usato dall'art. 66 Cost., starà allo stesso legislatore, in sede costituente e ai sensi della VI disp. trans., dettare la normativa all'uopo eventualmente occorrente.

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 4 ottobre 1984, n. 4915 - Pres. Sandulli -  
Rel. Rocchi - P.M. Valente (conf.) - Lazzarolli ed altri (avv. Piras)  
c. Ministero Difesa (avv. Stato Siconolfi).

**Edilizia economica e popolare - Alloggi di servizio - Diversità dei presupposti e delle procedure per l'assegnazione - Criteri per la qualificazione giuridica.**

*Allorché gli alloggi concessi in locazione dall'INCIS sono assegnati in base non ad un normale concorso aperto alla generalità degli impiegati dello Stato, bensì sulla base di una designazione dell'Amministrazione, e sul presupposto della qualità di dipendenti di una specifica Amministrazione (nella specie l'Accademia Navale di Livorno) e della prestazione in loco di un determinato servizio, si versa in una situazione analoga a quella prevista dall'art. 381, 1° comma, T.U. 1165/39 sugli alloggi degli ufficiali e sottufficiali. Trattasi pertanto di alloggi di servizio esclusi dal riscatto, ai sensi dell'art. 2 lett. A, d.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2 (1).*

Con il primo motivo del ricorso principale — denunciandosi violazione degli artt. 99 e segg., 105, 331 cod. proc. civ. — si deduce il difetto di legittimazione dell'Amministrazione militare a proporre impugnazione innanzi la Corte d'Appello, in quanto detta Amministrazione aveva spiegato nel giudizio intervento adesivo dipendente, e non adesivo autonomo, che solo avrebbe integrato il diritto all'impugnazione, in via autonoma, della decisione resa *inter partes* in prime cure.

La contestazione della legittimazione ad impugnare, dedotta nei termini indicati, presuppone quella circa l'esistenza, in capo all'Amministrazione militare, di un diritto soggettivo alla disponibilità degli alloggi di proprietà dell'I.A.C.P.

Con il secondo motivo del ricorso principale — denunciandosi violazione dell'art. 2 lettera A del D.P.R. 17 gennaio 1959, n. 2 e norme richia-

---

(1) Cfr. Cass. 4° ottobre 1982 n. 5074, in questa *Rassegna* 1983, I, 950. Sulla giurisdizione dell'A.G.O. a conoscere di una controversia tra Amministrazione FF.SS. e un dipendente assegnatario di alloggio di tipo economico e popolare avente ad oggetto la sussistenza dei presupposti e requisiti per la cessione in proprietà v. Cass. 9 maggio 1983 n. 3150 in *Mass. Foro it.*, 1983. In dottrina sugli alloggi di servizio e case popolari v. G. PASINI - L. BALUCANI, *I beni pubblici e relative concessioni*, 1978, 603.

mate — si sostiene il diritto dei ricorrenti al riscatto in proprietà degli alloggi loro concessi, a suo tempo, in locazione, in base al regime proprio dell'edilizia economica e popolare.

Entrambe le censure sono infondate.

Il tema di fondo di entrambi i motivi è unitario e consiste nell'accertamento dell'esatta qualificazione giuridica degli alloggi per cui è ricorso: detta qualificazione, infatti, consentirà di rispondere sia al quesito (sostanziale, con riflessi processuali) del se esiste un diritto autonomo dell'amministrazione militare in ordine alla « disponibilità » degli alloggi *de quibus*; sia al quesito (sostanziale) del se i ricorrenti siano o meno titolari del diritto di riscatto azionato.

Orbene, sostengono i ricorrenti di essere titolari di una normale assegnazione di case dell'INCIS, costruite per la generalità degli impiegati dello Stato e finanziate a norme del D.L. C.P.S. 8 maggio 1947, n. 399, e aggiungono di aver stipulato con l'INCIS un contratto di locazione che, per l'ammontare del canone e in ogni altra clausola, non si differenzia dal modello di norma utilizzato; riconoscono, peraltro, di aver usufruito di una prelazione rispetto agli altri impiegati dello Stato, ai sensi dell'art. 378 del T.U. 28 aprile 1938, n. 1165, che, nel disciplinare i criteri da seguire nell'assegnazione degli alloggi INCIS, fa salvi i casi speciali segnalati dalle amministrazioni dello Stato per esigenze di servizio e quelli accertati direttamente dall'INCIS.

In realtà, dall'intero contesto della vicenda risulta che i ricorrenti usufruiscono di alloggi ubicati in un edificio destinato in blocco *ab origine* ai dipendenti dell'Accademia navale di Livorno ed assegnati dall'INCIS su designazione del Comando dell'Accademia.

Detto edificio — contraddistinto con la lettera « M » venne costruito dall'INCIS in Livorno (Via Lepanto) su area già di pertinenza dell'Accademia Navale, ceduta gratuitamente all'Istituto dal Ministero delle Finanze, Direzione Generale del Demanio, con atto del 3 marzo 1949.

Sia la dismissione dell'area, che la sua cessione all'INCIS rappresentarono l'attuazione di accordi intervenuti anteriormente tra il Ministero della Marina e l'Istituto, in base ai quali uno degli edifici costruendi sulla predetta area (edificio « M », contenente venti alloggi) sarebbe stato riservato al personale in servizio presso l'Accademia Navale di Livorno e assegnato su semplice designazione del Comando dell'Accademia stessa, a differenza degli altri alloggi costruendi, da assegnare « mediante concorso secondo le vigenti norme ».

I predetti accordi trovarono pieno riscontro nei fatti, allorché i venti alloggi della palazzina « M » furono originariamente assegnati a dipendenti designati dal Comando dell'Accademia, con i quali l'INCIS stipulò regolare contratto di locazione, nel quale si puntualizzava, peraltro, che la cessazione del servizio presso l'Accademia avrebbe comportato automaticamente il venir meno dell'assegnazione.

Le medesime modalità vennero seguite per le successive assegnazioni.

Orbene, tale successione di fatti dimostra che i ricorrenti hanno conseguito l'assegnazione non già in esito ad un normale concorso INCIS aperto alle generalità degli impiegati dello Stato, ma avvalendosi della loro qualità di dipendenti dell'Accademia (o in genere del Ministero della Difesa - Marina) e sulla base della designazione dell'amministrazione militare, alla quale l'INCIS, nello stipulare i contratti di locazione, si è puntualmente attenuta.

Si è venuta, in tal modo, a creare una situazione che si discosta nettamente da quella ipotizzata dall'art. 378 del T.U. n. 1165 del 1938 dianzi citato, e che si identifica, piuttosto, in quella di cui al precedente art. 381, 1° comma, dello stesso T.U., laddove si disciplina la procedura di assegnazione degli alloggi per ufficiali e sottufficiali dell'esercito.

Tale procedura prevede, infatti, che gli alloggi vengano concessi in affitto a ufficiali e sottufficiali su determinazioni dei Comandi militari, comunicare all'INCIS ai fini della stipulazione dei contratti di locazione.

Analogamente, nella fattispecie che ci occupa le determinazioni in ordine dell'assegnazione degli alloggi ossia in ordine al presupposto pubblicistico del conseguenziale e accessorio rapporto di locazione, sono state, fin dal 1950, adottate dal Comando dell'Accademia navale di Livorno; e, in relazione a ciò l'INCIS si è limitato a prendere atto delle decisioni di detto Comando ed a stipulare i contratti di locazione con i soggetti designati.

Deducano, peraltro, al riguardo, i ricorrenti che, nella specie, non ricorre l'ipotesi di case costruite per ufficiali e sottufficiali ex art. 343 del T.U. del 1938; che gli alloggi di cui trattasi sono stati assegnati anche a dipendenti civili del Ministero della Difesa ed anche a personale non dipendente dall'Accademia; che l'assegnazione non è stata, comunque, subordinata alla prestazione del servizio presso l'Accademia.

Tale deduzione non appare, peraltro, concludente nel riflesso che, se il procedimento seguito nella specie può essere stato atipico ed irregolare, lo stesso non ha, comunque, compromesso o alterato il dato di fondo oggettivo, costituito, come detto, dalla circostanza che i ricorrenti usufruiscono di alloggi riservati *ab origine* ai dipendenti dell'Accademia navale ed assegnati in base alle determinazioni vincolanti dell'Autorità militare, al di fuori di un regolare concorso INCIS, e senza alcuna possibilità di valutazione, di comparazione e di controllo da parte dello INCIS medesimo.

In detto quadro, appare del tutto logica ed incontrovertibile l'equiparazione degli alloggi di cui trattasi agli alloggi di servizio esclusi dal riscatto ai sensi dell'art. 2, lett. A, del D.P.R. n. 2/1959. Equiparazione evidenziata dall'essere gli alloggi in esame originariamente riservati ai dipendenti dell'Accademia navale in relazione al servizio prestato dagli stessi presso l'Accademia medesima, circostanza questa che si traduce in

un connotato oggettivo degli alloggi e si riflette sulle modalità oggettive della loro assegnazione, in tutto analoghe a quelle previste dall'art. 381 del T.U. per gli alloggi riservati agli ufficiali.

In detta prospettiva, l'esclusione del diritto di riscatto nell'ipotesi di specie (e, per converso, il profilo del diritto dell'amministrazione militare alla disponibilità degli alloggi *de quibus*) si delinea ulteriormente alla luce del disposto di cui alla lett. b), dell'art. 2 del D.P.R. citato, il quale esclude dalla concessione in proprietà gli alloggi conferiti in godimento per la prestazione in loco di un determinato servizio presso pubbliche amministrazioni.

Disposizione questa che, per affermata giurisprudenza, va intesa nel senso che la detta deroga comprende non solo gli alloggi assegnati a singoli funzionari *intuitu ministerii*, e, cioè, in base ad un inscindibile collegamento con le funzioni esercitate, ma tutti quelli in cui l'assegnazione venga, comunque, condizionata alla prestazione di servizio presso gli uffici del luogo in cui si trovi l'immobile (cfr., da ultimo, Cass. n. 3919/79).

In conclusione, la condizione giuridica degli alloggi, qualificata dall'originaria pertinenza dell'area edificatoria, nonché dagli accordi intervenuti tra l'INCIS (oggi I.A.C.P.) e il Ministero della Marina, al momento della loro costruzione, e, successivamente, dalla procedura di assegnazione, attribuisce ad un tempo all'Amministrazione militare una posizione processuale *autonoma*, in dipendenza della titolarità di un diritto soggettivo perfetto alla disponibilità degli immobili, ed esclude il diritto di riscatto, in capo ai ricorrenti, degli alloggi loro assegnati in locazione.

Con il terzo ed ultimo motivo del ricorso principale, si deduce testualmente « che l'appello essendo inammissibile (quanto meno ex art. 311 cod. proc. civ.), la mancanza di una valida impugnazione della decisione del Tribunale ed il decorso del tempo hanno ormai fatto passare in giudicato la sentenza di primo grado ».

La censura, in sostanza, ripropone la questione dell'ammissibilità dell'appello in relazione alla legittimazione dell'amministrazione militare ad impugnare la decisione di primo grado e, come tale, deve considerarsi assorbita dalle considerazioni che precedono in risposta ai primi due motivi del ricorso principale.

Con il ricorso incidentale, si censura, in linea subordinata, la sentenza della Corte d'Appello nella parte in cui i giudici del gravame hanno ommesso di richiamare espressamente, sia nell'intestazione che nel dispositivo della sentenza l'I.A.C.P. di Livorno, al quale l'impugnazione era stata ritualmente notificata; così denunziandosi la decisione della Corte di merito per violazione dell'art. 132 cod. proc. civ. in relazione all'art. 360 n. 3, dello stesso codice.

La censura deve considerarsi anch'essa assorbita in conseguenza del rigetto del ricorso principale, attesa la sua proposizione in linea subordinata all'accoglimento del detto ricorso.



Conclusivamente, il ricorso principale va rigettato e il ricorso incidentale dichiarato assorbito.

Motivi di opportunità inducono la Corte a compensare interamente tra le parti le spese processuali del presente giudizio.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 ottobre 1984, n. 5017 - Pres. Santosuoso - Rel. Corda - P.M. Jannelli (diff.) - S.A.R.A. (avv. Creta) c. ANAS (avv. Stato Mataloni).

**Responsabilità civile - Occupazione illegittima - Responsabilità del concessionario - Occupazioni illegittime poste in essere dalla S.A.R.A. - Decadenza dalla concessione - Responsabilità dell'ANAS - Sussiste.**

*Ai sensi dell'art. 2 del D.L. 10 febbraio 1977 n. 19, convertito con modificazioni nella legge 6 aprile 1977, n. 106, successivamente alla decadenza della concessione, l'ANAS succede alla S.A.R.A. in tutte le obbligazioni sorte alla stessa, sia di natura negoziale sia a titolo di risarcimento dei danni per fatto illecito, purché non vi sia già stato un accertamento definitivo di responsabilità nei confronti della S.A.R.A. (1).*

---

(1) Non risultano precedenti: con questa sentenza infatti la Cassazione ha preso per la prima volta posizione sull'interpretazione dell'art. 2 del D.L. 10 aprile 1977 n. 106, che ha dichiarato la S.A.R.A. decaduta dalla concessione delle Autostrade romane e abruzzesi e ha regolato i rapporti successori nei confronti dei terzi.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 ottobre 1984, n. 5544 - Pres. Greco - Rel. Sensale - P.M. Minetti (conf.) - Cantina sociale Marsala (avv. Graziani) c. A.I.M.A. (avv. Stato Fiumara).

**Avvocatura dello Stato - A.I.M.A. - Patrocinio - È obbligatorio.**

*Attraverso la costituzione dell'A.I.M.A. la legge ha inteso realizzare fini propri dello Stato, il quale in tal modo si è reso adempiente degli obblighi derivantigli dalle norme comunitarie sul mercato agricolo; né contrasta con tale inerenza all'amministrazione dello Stato la circostanza che essa sia dotata di autonoma personalità giuridica. Ne consegue che la rappresentanza in giudizio dell'A.I.M.A. per mezzo dell'Avvocatura dello Stato è obbligatoria e non facoltativa e si applica all'A.I.M.A. il foro erariale previsto dall'art. 25 del cod. proc. civ. (1).*

---

(1) Non esistono precedenti specifici. Per quanto concerne il foro erariale degli enti mutualistici soppressi relativamente alle controversie concernenti operazioni di liquidazione che sono destinate ad essere assunte dall'apposito

1. Con il primo motivo la ricorrente sostiene che non è possibile ritenere che il riconoscimento all'A.I.M.A. della personalità giuridica, eseguita a mezzo della legge istitutiva 13 maggio 1966, n. 303, abbia avuto effetti meramente formali, sia perché tale conclusione contrasta con i principi generali che regolano le persone giuridiche e sia perché essa non giustifica gli effetti giuridici patrimoniali connessi a tale riconoscimento espressamente previsti da detta legge; e deduce in particolare che:

a) le persone giuridiche pubbliche, così come le private, sono soggetti di diritto, con capacità corrispondente a quella delle persone fisiche, centri autonomi di imputazione di fattispecie e conseguenze giuridiche, rivolti al conseguimento di fini propri, in nessun caso assimilabili ad organi dello Stato;

b) l'attribuzione della personalità giuridica all'A.I.M.A. non può essere confusa con l'autonomia amministrativa richiamata dall'art. 1 R.D. n. 1611/1983, in quanto tale riconoscimento è attributivo di elementi distintivi e di effetti giuridici caratterizzanti, che hanno contenuti molto ampi e intensi rispetto a quelli delle amministrazioni dotate di semplice autonomia amministrativa;

c) ai sensi dell'art. 20 della legge istitutiva, nel momento stesso della costituzione e del riconoscimento, l'AIMA è stata surrogata al Ministero dell'agricoltura e foreste per tutte le obbligazioni giuridico-patrimoniali da questo assunte;

d) le attribuzioni riconosciute al Consiglio di amministrazione dell'ente dall'art. 7 della legge istitutiva risultano in contrasto con la supposta «inerenza» dell'Azienda all'amministrazione statale e dimostrano l'intento del legislatore di apprestare gli strumenti giuridici, amministrativi e patrimoniali per assicurare una posizione di autonomia ed autarchia del tutto particolare.

Con il secondo motivo la ricorrente sostiene che, ad escludere l'obbligatorietà della rappresentanza dell'AIMA da parte dell'Avvocatura dello Stato, valgono anche le seguenti considerazioni:

1) la legge istitutiva, a differenza di quelle concernenti tutte le altre amministrazioni autonome, non prevede la rappresentanza in giudizio dell'AIMA da parte dell'Avvocatura dello Stato;

---

ufficio liquidazione del Ministero del Tesoro, vedi Cass. 13 maggio 1983 n. 3276 in *Foro it.* 1984, I, 234; e con riferimento alle controversie concernenti la liquidazione degli enti soppressi v. Cass. 30 marzo 1984 n. 2142 in *Foro it.*, I, 1847.

Per quanto riguarda la Cassa del Mezzogiorno considerata in motivazione perché anch'essa organo dotato di personalità giuridica v. da ultimo Cass., 28 luglio 1981, n. 4852 in *Giust. civ.* 1982, I, 3121 con nota di CARBONE C.

2) l'ente in questione non risulta nemmeno compreso tra quelli autorizzati ad avvalersi della rappresentanza e difesa dell'Avvocatura dello Stato;

3) l'art. 7 lett. i) della legge n. 303/1966 riserva al Consiglio di amministrazione dell'A.I.M.A. il potere di « deliberare sulle transazioni e sulla opportunità di promuovere azioni giudiziarie o resistere nei giudizi », il ch  : a) conferma la sostanziale, maggiore autonomia dell'A.I.M.A. rispetto alle altre aziende; b) comprova ulteriormente che la rappresentanza processuale di questo ente da parte dell'Avvocatura   da ritenere meramente discrezionale;

4) conferma che le disposizioni sul foro erariale si riferiscono alle sole controversie nelle quali sia parte un'amministrazione dello Stato e non sono, pertanto, estensibili alle cause con enti che abbiano soggettivit  giuridica distinta da quella dello Stato, salvo diversa e specifica previsione normativa.

Con il terzo motivo, infine, la ricorrente sostiene che la norma contenuta nell'art. 12 della legge 14 agosto 1982, n. 610, sul riordinamento dell'A.I.M.A. — con la quale si   stabilito che nei giudizi attivi e passivi avanti l'autorit  giudiziaria ordinaria ed ai collegi arbitrali e giurisdizionali speciali, l'A.I.M.A.   rappresentata dall'Avvocatura Generale dello Stato — innovatrice e non superflua (come ritenuto dalla Corte di Appello di Palermo),   di per s  idonea a fugare ogni dubbio in ordine alla rappresentanza processuale dell'azienda nel momento della proposizione della domanda introduttiva del presente giudizio, dovendo ritenersi — per le espressioni letterali usate e in base a un'adeguata valutazione del fondamento e dello scopo della disposizione — che con essa il legislatore abbia inteso rendere necessaria, da facoltativa che era ex art. 43 della legge n. 1611 del 1933, la rappresentanza processuale dell'A.I.M.A. da parte dell'Avvocatura dello Stato.

Le suesposte censure, che devono esaminarsi congiuntamente essendo fra loro connesse, sono infondate.

2. L'art. 25 cod. proc. civ. dispone che nelle cause nelle quali   parte un'amministrazione dello Stato   competente, a norma delle leggi speciali sulla rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio e nei casi ivi previsti, il giudice del luogo ove ha sede l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie. Il R.D. 30 ottobre 1933 n. 1611, cui l'art. 25 cod. proc. civ. rinvia, stabilisce che la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano all'avvocatura dello Stato (art. 1) e che la competenza per le cause nelle quali   parte un'amministrazione dello Stato spetta al tribunale o alla corte d'appello del luogo dove ha

sede l'ufficio dell'avvocatura dello Stato nel cui distretto si trova il tribunale o la corte d'appello che sarebbe competente secondo le norme ordinarie (art. 6). Il successivo art. 43 stabilisce, poi, che l'avvocatura dello Stato può assumere la rappresentanza e la difesa in giudizio di amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dello Stato, sempre che sia autorizzata da disposti di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con decreto.

Da tali norme si trae la regola che la rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio ad opera dell'avvocatura dello Stato sono obbligatori per le amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, e sono facoltativi per le amministrazioni pubbliche non statali e per gli enti sovvenzionati, sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato, e che la norma sul foro erariale opera solo nel primo caso.

Per quanto la legge si sia preoccupata di indicare gli enti pubblici non statali per i quali è mantenuta ferma l'autorizzazione ad avvalersi del patrocinio erariale nell'ambito di previsione dell'art. 43 (v., ad esempio, il R.D. 8 giugno 1940 n. 779, il D.P.R. 9 luglio 1953 n. 693, il D.P.R. 6 marzo 1978 n. 218, il D.P.R. 6 agosto 1978 n. 872), non sempre il problema è stato posto e risolto sul piano testuale e si è di volta in volta ricercato se l'organizzazione autonoma, per la sua struttura e per i fini che persegue, possa dirsi inserita, oppure no, nell'apparato dell'amministrazione dello Stato.

Il fatto che tale interrogativo non sempre riceva risposta nella legge spiega talune oscillazioni che non sono mancate nella giurisprudenza di questa Corte.

A parte quelle ipotesi in cui, pur ponendosi l'accento sulla soggettività giuridica formalmente distinta da quella dello Stato (quale elemento per escludere il patrocinio erariale), tale esclusione si giustificava in realtà con l'estraneità di taluni enti pubblici all'organizzazione statale (v. sent. 384/67, per la Gioventù italiana; 774/75 e 464/78 per gli IACP e la Gescal; 548/77 e 2967/80 per le Gestioni provvisorie delle ferrovie in concessione; 374/80 e 2123/80 per il Poligrafico dello Stato), le oscillazioni giurisprudenziali si sono manifestate, in modo particolare, con riferimento alla Cassa per il Mezzogiorno, alla quale talvolta si è riconosciuta la veste di organo dello Stato, pur se dotato di personalità giuridica (sent. 718/70, 4164/75, 2363/76), mentre altre volte le si è negato il beneficio del foro erariale, sul presupposto della sua distinta soggettività giuridica (sent. 4150/78, 2967/80, 4852/81). Per contro, con riguardo al fondo di previdenza delle Dogane (sent. 2328/75, 2742/76, 2264/83) e alla Gestione commissariale dell'ENPAS (sent. 5030/80), si è ritenuto che la personalità giuridica di cui tali enti sono dotati si concilia con il loro inserimento nell'amministrazione dello Stato e con la conseguente applicabilità del foro erariale.

3. Il problema che si pone è, dunque, se le organizzazioni autonome delle amministrazioni dello Stato possano essere fornite di personalità giuridica senza che vengano meno al loro inserimento nell'apparato organizzativo dello Stato e, conseguentemente, la regola del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato; e se il conferimento ad una di tali organizzazioni della personalità giuridica la trasferisca, come sostiene la ricorrente, nella previsione dell'art. 43 del R.D. 1611 del 1933, con la conseguenza della non obbligatorietà del patrocinio suddetto e della sottrazione al foro erariale delle cause in cui essa sia parte.

La tesi, maggiormente accreditata presso la dottrina meno recente, dell'impossibilità d'inserimento nell'organizzazione dello Stato degli enti dotati di personalità giuridica (in quanto — si diceva — il concetto di persona giuridica « non può scompagnarsi dall'idea di un ente rivolto al conseguimento di fini propri »), non ha retto di fronte alla considerazione che, in seguito all'ampliamento dei compiti che lo Stato moderno si è assunto e alla esigenza, da tale ampliamento derivata per alcuni settori dell'azione pubblica, di una maggiore semplicità strutturale e di una maggiore agilità funzionale, il legislatore, quando lo ha ritenuto necessario al più idoneo perseguimento dei fini dello Stato, ha preferito costituire talune organizzazioni dell'amministrazione statale come distinti soggetti, dotati di patrimonio e di organizzazione autonoma.

Muovendo da tali considerazioni, la più moderna dottrina, ponendosi il problema della conciliabilità fra la personalità giuridica di taluni enti e la loro veste di organi dello Stato, ha osservato che la questione è di stretto diritto positivo, poiché, se di regola l'organo, essendo il normale mezzo d'impugnazione ad una persona giuridica della sua azione, non ha a sua volta personalità giuridica (esso, infatti, avrebbe poi bisogno di un altro mezzo per imputare fattispecie a se stesso in quanto persona giuridica), nel nostro ordinamento è accolto il principio che taluni organi (e, a maggior ragione, talune organizzazioni, anche non legate da rapporto organico con lo Stato) possano ricevere la personalità giuridica per effetto di norme eccezionali, in virtù delle quali l'organo-persona giuridica si istituisce sempre e solo quando ricorrono particolari ragioni, di solito di carattere patrimoniale, cioè per dare all'organo maggiore libertà negoziale, con la possibilità di percepire proventi diretti in corrispettivo delle prestazioni erogate.

La peculiarità di tali soggetti è che essi, da un lato si inseriscono in un quadro di rapporti interorganici e sono soggetti, a seconda dei casi, a poteri gerarchici o di direttiva ed a controlli generali o speciali; dall'altro hanno propri rapporti patrimoniali, propria contabilità, propria organizzazione e, spesso, proprio personale e propri beni.

Nel trattare delle amministrazioni statali autonome, si è recentemente precisato in dottrina che se, per lo più, esse sono prive di personalità giuridica, nulla esclude che, in taluni casi, esse assumano tale personali-

tà, nel qual caso gli organi ministeriali ad esse preposti acquistano anche la veste di organi dell'ente; e, fra queste amministrazioni statali autonome, si è espressamente indicata l'AIMA.

4. Se, dunque, la controversia deve risolversi sul piano del diritto positivo, essendo irrilevante che l'AIMA sia dotata di personalità giuridica, non v'è dubbio che essa — definita dalla legge istitutiva « Azienda di Stato », al pari di altre per le quali non si è mai dubitato dell'applicabilità del foro erariale — debba includersi fra le amministrazioni dello Stato organizzate ad ordinamento autonomo, per le quali, ai sensi degli artt. 1 e 6 del R.D. 1611/1933, il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato è obbligatorio e trova applicazione l'art. 25 del cod. proc. civ. sul foro erariale.

L'Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo fu istituita con legge 13 maggio 1966 n. 303 presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste per svolgere i compiti di organismo d'intervento previsti dal regolamento comunitario del 4 aprile 1962 n. 19 e quelli che le fossero stati successivamente affidati, derivanti dall'applicazione di norme comunitarie (art. 3, primo e secondo comma, modificato, quest'ultimo, dall'art. 1 della legge 31 marzo n. 144).

Scopo dell'Azienda, come si desume dalle norme citate e dall'art. 1 della legge istitutiva, è quello d'intervenire sui prezzi indicativi, su quelli di intervento e sui prezzi di entrata dei prodotti di cui al citato regolamento CEE e di quelli che sarebbero stati successivamente emanati in materia, in modo da determinarli in base ai criteri stabiliti da tali regolamenti e dalle deliberazioni del Consiglio dei ministri della Comunità.

Ciò risponde all'impegno, assunto dallo Stato italiano aderendo al Trattato istitutivo della CEE (ratificato e reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957 n. 1203), di adottare tutte le misure di carattere generale e particolare, atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità (art. 5) e di coordinare, in stretta collaborazione con tali istituzioni, la propria politica economica (art. 6), ivi compresa la politica agricola (art. 38), attraverso la stabilizzazione dei mercati, la sicurezza degli approvvigionamenti e l'assicurazione di prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori (art. 39): impegno, che, se non mantenuto, legittima il ricorso di ciascun altro Stato membro alla Corte di giustizia (art. 170) ed obbliga lo Stato, la cui inosservanza sia stata riconosciuta dalla Corte, a prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza importa.

Se questo è il compito fondamentale dell'A.I.M.A. (pur se ulteriori compiti possono esserle affidati ai sensi del 3° comma dell'art. 3 della legge istitutiva), non è dubbio che, attraverso la costituzione dell'Azienda, la legge abbia inteso realizzare fini propri dello Stato, che questo è tenu-

to a perseguire allo scopo di rendersi adempiente degli obblighi derivantigli dalle norme comunitarie sul mercato agricolo. Esattamente si è, quindi, osservato nella sentenza impugnata che non c'è nulla nelle norme, che riguardano l'AIMA, che possa far riconoscere finalità dell'Azienda che non siano dello Stato, essendovi una totale immedesimazione di scopi e non potendosi configurare un conflitto tra Azienda e Stato che non sia risolubile se non sul piano amministrativo.

Coerenti con la natura dell'AIMA quale organismo inserito nella organizzazione dello Stato, sono le norme sulla struttura di essa (istituzione dell'Azienda presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste; presidenza ex lege del Ministro; partecipazione al consiglio di amministrazione del sottosegretario di Stato e di alcuni direttori generali di più Ministeri, nonché dell'ispettore generale capo per gli affari economici del Ministero del Tesoro; dipendenza dell'Azienda da un direttore generale al quale è attribuito il coefficiente di stipendio 900; istituzione presso l'Azienda di un apposito ufficio della Corte dei Conti, in modo da rendere più pregnante il controllo rispetto a quello che essa esercita nei confronti degli enti pubblici non statali; assegnazione all'Azienda di personale del Ministero dell'agricoltura; obbligo per il Ministro di presentare annualmente al Parlamento una relazione sull'attività dell'Azienda; disciplina della gestione con legge o con il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e della contabilità generale dello Stato; utilizzazione, da parte dell'AIMA, degli ispettorati dell'agricoltura e dell'alimentazione; assegnazione di apposita somma determinata con la legge di bilancio e iscritta nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura).

Con l'inerenza dell'AIMA all'amministrazione dello Stato non contrastano la circostanza che essa sia dotata di autonomia patrimoniale e funzionale e di poteri gestionali propri né la possibilità di avvalersi, per l'espletamento del servizio, dell'opera di soggetti privati particolarmente attrezzati e capaci di assolvere determinati servizi. Come si è già accennato, ciò si giustifica con l'intento di creare una struttura organizzativa avente connotati tali da realizzare una più efficiente ed agile erogazione del servizio affidatole, che tuttavia lo Stato utilizza per il conseguimento di fini cui avrebbe anche potuto provvedere direttamente.

Opportunamente, in proposito, la Corte di merito, a sostegno della tesi da essa accolta, ha richiamato le relazioni di maggioranza alla Camera dei Deputati e al Senato, nelle quali si sottolineava che l'istituzione dell'AIMA era conseguenza dell'inderogabile esigenza di apprestare un organismo strutturato in modo da poter operare con la dovuta agilità e tempestività, per cui si era ritenuto che lo strumento più idoneo al fine fosse un'Azienda di Stato avente una particolare strutturazione e che, senza introdurre onerosi elementi di costo nell'esercizio delle pubbliche funzioni, fosse in grado di conciliare la duplice esigenza di riser-

vare allo Stato l'esercizio delle funzioni stesse e di far salva, nel contempo, la possibilità di avvalersi, per l'espletamento dei relativi servizi, dell'opera di soggetti privati.

5. La qualificazione giuridica dell'AIMA quale organizzazione dello Stato ad ordinamento autonomo (se non di organo di esso), come tale obbligatoriamente patrocinata dall'avvocatura dello Stato e, quindi, beneficiaria del foro erariale, risulta chiaramente dalla legge istitutiva e da quelle successive: in particolare, dalla legge 31 marzo 1971 n. 144, sul finanziamento degli interventi di mercato svolti dall'AIMA; dai decreti presidenziali 321/71, 1128/71, 853/72, 532/73, 727/74, emanati per l'attuazione di decisioni del Consiglio dei Ministri della Comunità; dal d.l. 24 luglio 1973 n. 427, convertito in legge 4 agosto 1973, n. 496, che assegna all'AIMA, in aggiunta ai compiti previsti dalla legge 303/66, ove necessario e su autorizzazione del Ministro dell'agricoltura di concerto con il Ministro del Tesoro, lo svolgimento di attività per la regolarizzazione del mercato interno concernente alcune merci e per la loro immissione regolata sul mercato nazionale alle condizioni stabilite dal CIPE (ulteriori compiti volti alla <sup>\*</sup>realizzazione di fini che sono anch'essi direttamente dello Stato e che, d'altra parte, non fanno venir meno le fondamentali finalità dell'AIMA come organismo d'intervento secondo quanto previsto dai regolamenti CEE relativi all'organizzazione del mercato agricolo).

Non può, quindi, dall'art. 12 della successiva legge 14 agosto 1982 n. 610 (il quale prevede espressamente, per l'AIMA, le disposizioni vigenti in materia fiscale per le *altre* amministrazioni dello Stato e la rappresentanza in giudizio dell'Avvocatura dello Stato) trarsi argomento per sostenere che, secondo la disciplina vigente al momento della instaurazione del giudizio tale rappresentanza (obbligatoria) non sussistesse.

La tesi non può trovare credito presso questa Corte, una volta che si consideri che, come si è osservato in precedenza, non sempre le leggi sugli enti pubblici (statali o non statali) contengono specifiche disposizioni circa la rappresentanza in giudizio di essi e che il relativo problema, nel silenzio della legge, richiede, di volta in volta, una indagine diretta a ricercare quale sia la posizione dell'ente — di inerenza o di estraneità — rispetto all'organizzazione dello Stato. Da ciò deriva che l'avere le leggi relative all'AIMA taciuto circa la sua rappresentanza in giudizio non autorizza a ritenere che si trattasse di rappresentanza facoltativa e non obbligatoria, potendosi, anzi, rilevare che proprio nella prima ipotesi, ai sensi dell'art. 6 del decreto 1611/33, sarebbe stata necessaria l'esistenza della prevista autorizzazione contenuta in una disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con decreto; e che, di fronte alla natura di azienda facente parte dell'apparato statale, rivestita dall'AIMA, quale risultava chiaramente nella disciplina anteriore all'entrata in vigore della legge 610/82, le disposizioni dettate dall'art. 12



di tale legge hanno evidente funzione chiarificatrice e confermativa di un principio già contenuto nella precedente legislazione, tanto nella parte (1° comma) in cui la natura di amministrazione dello Stato attribuita all'AIMA appare chiaramente indicata, tanto nella parte (2° comma) in cui, coerentemente col primo comma, si prevede espressamente la rappresentanza in giudizio dell'AIMA per mezzo dell'avvocatura dello Stato.

L'attribuire tale portata all'art. 12 appare in linea con lo scopo che la legge del 1982 si è prefisso, che è quello del riordinamento dell'AIMA e cioè di dare un assetto organico e completo ad una disciplina normativa che, dopo la legge istitutiva, si era frammentata nelle successive leggi, modificative o aggiuntive della prima.

In questa prospettiva appare perfettamente rispondente alle finalità della nuova legge l'avere essa completato la disciplina dell'AIMA con l'affermazione della sua natura di amministrazione statale e, quindi, del suo patrocinio da parte dell'avvocatura dello Stato.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 dicembre 1984, n. 6533 - Pres. Scanzano - Rel. Contu - P.M. Martinelli (concl. conf.). - A.N.A.S. (avv. Stato Laporta) c Petti ed altri (avv. Leone).

**Espropriazione per pubblica utilità - Indennità - Determinazione in base alla legge 385/80 - Declaratoria d'incostituzionalità della predetta legge - Conseguenze.**

(Legge 29 luglio 1980 n. 385; legge 25 giugno 1865 n. 2359).

**Espropriazione per pubblica utilità - Pagamento dell'indennità - Debito di valuta - Svalutazione monetaria - Effetti.**

(Legge 25 giugno 1865, n. 2359; legge 29 luglio 1980, n. 385; art. 1224 codice civile).

**Espropriazione per pubblica utilità - Indennità - Determinazione - Valutazione dei beni espropriati - Alla data dell'espropriazione.**

*Venuta meno la disciplina dell'indennità di esproprio sancita dalla legge n. 385/80, per effetto della declaratoria d'incostituzionalità della predetta legge (Corte Cost. 19 luglio 1983, n. 223), per la determinazione del valore del bene deve farsi ricorso alle norme generali della legge 25 giugno 1865 n. 2359 (1).*

(1) Cfr. Cass., S.U., 4 novembre 1980, n. 5904, in *Foro it.*, 1980, I, 3004 con nota di M. GROSSI; *id.*, 24 ottobre 1984, n. 5401, in *Giust. civ.*, 1984, I, 2711, la quale ha anche risolto il contrasto giurisprudenziale fra le sezioni semplici della Cassazione circa la rilevanza della motivazione delle sentenze della Corte Costituzionale ai fini dell'interpretazione della pronuncia con esse resa e dichiarata nel dispositivo; Cass., Sez. I, 29 maggio 1984, n. 3278, in *Cons. Stato*, 1984, II, 1360 in termini esatti. Cfr. da ultimo *id.*, 16 gennaio 1985, n. 94.

La sentenza della Corte Cost. 30 gennaio 1980 n. 5 è in *Foro it.*, 1980, I, 273 con nota di C.M. BARONE; in *Cons. Stato*, 1980, II, 187 con commento di KLITSCHKE

*L'indennità di espropriazione per p.u. integra un debito di valuta soggetto al principio nominalistico e, pertanto, non è suscettibile di automatico adeguamento per effetto della sopravvenuta svalutazione monetaria, la quale può implicare solo motivo di maggior danno risarcibile ex art. 1224 cod. civ., in presenza di un ritardo colpevole del debitore, e sempre che il creditore deduca e dimostri di aver subito ulteriore pregiudizio per la ritardata riscossione dell'indennità stessa o, comunque, indichi elementi idonei all'individuazione, in via presuntiva, del pregiudizio stesso, in relazione alle sue qualità e condizioni (2).*

*Nella espropriazione per pubblica utilità, agli effetti della determinazione dell'indennità, la valutazione dei beni espropriati deve essere effettuata con riferimento alla data dell'espropriazione (3).*

Con l'unico motivo del ricorso l'ANAS — denunciando violazione dell'art. 4 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, come convertito dalla legge 27 giugno 1974, n. 247, e dall'art. 3 della legge 29 luglio 1980, n. 385, con riferimento all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ. — deduce che la Corte d'Appello di Napoli avrebbe erroneamente escluso l'applicabilità alla fattispecie

---

DE LA GRANGE; in *Giur. cost.*, 1980, I, 590 con nota di N. LIPARI; *ibidem*, 481 con nota di LOMBARDI; in *Riv. giur. ed.*, 1980, I, 17 con nota di PECCERILLO.

La sentenza 19 luglio 1983, n. 223 è in *Foro it.*, 1983, I, 2057, con nota di C.M. BARONE; in *Giur. it.*, 1984, I, 1, 620 con nota di GABRIELE; in *Riv. giur. ed.*, 1983, I, 1, 743 con nota di ALPA; in *Giust. civ.*, 1983, I, 2538; in *Giur. cost.*, 1983, 1331 con nota di LOMBARDI.

(2) Giurisprudenza costante. Cfr. Cass., 26 febbraio 1979, n. 1255, *Mass.*, 1979; *id.*, 11 ottobre 1979, n. 5275, *ibidem*, per le quali il ritardo trova compenso nel diritto agli interessi sulla maggior somma fissata dal giudice rispetto a quella indicata nel decreto ablativo; *id.*, 9 novembre 1983, n. 6619, *ivi*, 1983; *id.*, 3 dicembre 1983, n. 7243, *ibidem*; *id.*, 23 dicembre, n. 7585, *ibidem*; da ultimo *id.* 18 dicembre 1984, n. 6626.

Con specifico riferimento all'indennità aggiuntiva prevista in favore dei coltivatori diretti, Trib. sup. aa.pp., 18 marzo 1983, n. 7, in *Cons. Stato*, 1983, II, 413.

Cfr. in dottrina A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1984, p. 839 e LANDI, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, Giuffrè, 1984.

Per una ricostruzione puntuale dell'evoluzione giurisprudenziale sull'argomento cfr. MARUOTTI, *L'evoluzione giurisprudenziale in tema di incidenza della svalutazione monetaria (sulla indennità di esproprio) intervenuta nel periodo di mora debendi*, nota a Cass., 1 aprile 1981, n. 1852, in questa *Rassegna*, 1981, I, 522.

(3) Giurisprudenza conforme. Cfr. per tutte, Cass. 25 febbraio 1980, n. 1311, in *Giust. civ.*, 1980, I, 770.

Nella sentenza in epigrafe si precisa che, sotto tale profilo, acquista rilevanza la svalutazione monetaria, sia pure limitatamente all'adeguamento della indennità per rapportarla al momento dell'espropriazione, mentre per il resto valgono le considerazioni di cui *supra*. Sull'indennità di esproprio cfr. *Relazione Avv. Stato*, anni 1976-1980, vol. III, pp. 408 e ss. ed, in particolare, sul punto p. 428.

dei criteri di determinazione dell'indennità di espropriazione stabiliti dalla legge n. 385 del 1980 (sostitutiva delle disposizioni della legge n. 865 del 1971 dichiarata costituzionalmente illegittima). Sostiene, al riguardo, che l'applicazione della nuova normativa, oltre a non trovare preclusione nell'art. 4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo per l'inconfigurabilità del giudizio di opposizione alla stima come giudizio su un atto amministrativo, non era impedita dalle deduzioni delle parti, volta a richiedere l'individuazione da parte della Corte del merito della legge regolatrice dei criteri indennitari.

La censura è infondata. Il problema relativo alla determinazione dell'indennità espropriativa originariamente soggetta ai criteri dettati dall'art. 15, 5-6-7° comma, della legge 22 ottobre 1977, n. 865 (come modificato dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10) venne risolto dal legislatore, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali norme (sent. n. 5 del 1980 della Corte Costituzionale), con l'emanazione di una normativa di carattere provvisorio, che comportava l'applicabilità di criteri di stima analoghi, salvo conguaglio, fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle disposizioni dichiarate illegittime. Detta normativa, sancita con la legge 29 luglio 1980 n. 385, è stata a sua volta dichiarata costituzionalmente illegittima con la recente sentenza 19 luglio 1983, n. 223, della Corte Costituzionale, per violazione degli artt. 42, 3° comma, e 136, 1° comma della Costituzione, e non è più applicabile, con la conseguenza che è venuto a mancare il supporto legislativo su cui l'ANAS fonda le censure relative al criterio seguito dalla corte del merito per la determinazione dell'indennità di espropriazione.

Con riferimento alle sentenze della Corte Costituzionale sopra citate è ipotizzabile una questione interpretativa sui loro limiti, dovendo essere stabilito se la dichiarazione di costituzionalità investa la normativa esaminata in tutto l'ambito della sua previsione, come sembrerebbe doversi desumere dal dispositivo, o soltanto, invece, in quanto riferita alle aree edificabili, come potrebbe argomentarsi dalle motivazioni. La questione è però estranea alla presente controversia, non essendo sorta contestazione sull'accertamento dei giudici del merito relativo alla natura edificatoria dei beni espropriati, ed essendo perciò indiscutibile la riferibilità ad essi delle pronunzie della Corte Costituzionale.

Deve perciò concludersi che, una volta venuta meno la disciplina della indennità di esproprio sancita dalla legge n. 385 del 1980, per la determinazione del valore del bene deve farsi ricorso alle norme generali della legge 25 giugno 1865, n. 2359. L'applicazione alla fattispecie di questa normativa, contenuta nella sentenza impugnata, è quindi immune da critiche, pur dovendosi rilevare che la sua sostanziale esattezza va posta in relazione con il mutamento di disciplina legislativa intervenuto nelle more del giudizio piuttosto che con le ragioni giuridiche addotte a sostegno della decisione.

Il ricorso principale dell'ANAS deve essere pertanto rigettato, con la conseguenza che resta assorbito quello incidentale condizionato proposto dalla Petti e dalle Guarini.

Con il primo motivo del ricorso n. 7086/81 si denuncia, con riferimento all'indennità liquidata a favore della Petti e di Simonetta Guarini, violazione e falsa applicazione degli artt. 1224 e segg. cod. civ., nonché omessa ed insufficiente motivazione su un punto decisivo, sostenendosi che era stato chiesto il maggior danno da svalutazione monetaria conseguente alla mora del debitore e che la relativa istanza venne rigettata senza un esame approfondito delle ragioni addotte per giustificarla.

Tale censura non è fondata. È noto che l'indennità di espropriazione per pubblica utilità integra un debito di valuta, soggetto al principio nominalistico e, pertanto non è suscettibile di automatico adeguamento per effetto della sopravvenuta svalutazione monetaria, la quale può implicare solo ragione di maggior danno risarcibile, ai sensi dell'art. 1224 cod. civ., in presenza di un ritardo colpevole del debitore sull'inadempimento, e sempre che il creditore deduca e dimostri di aver subito un ulteriore pregiudizio per la ritardata riscossione dell'indennità medesima o comunque indichi elementi idonei alla individuazione in via presuntiva del pregiudizio stesso, in relazione alle sue qualità e condizioni (Cass. 830/82, 4364/82, 1852/81). Non merita perciò censura la sentenza impugnata per aver escluso la rivalutazione automatica dell'indennità, per adeguarla al diminuito potere di acquisto della moneta.

Né può sostenersi che il problema della rivalutazione monetaria dovesse trovare ingresso sotto il profilo risarcitorio, a' sensi dell'art. 1224 cod. proc. civ., poiché in tali termini esso venne proposto dinanzi alla corte del merito solo con la comparsa conclusionale, mentre in precedenza si era insistito su una rivalutazione pura e semplice; deve rilevarsi, inoltre, che non risulta assolto l'onere dell'allegazione dei fatti costitutivi dell'ulteriore pregiudizio risarcibile.

Ne consegue che la sentenza impugnata non merita censura per aver omeso di esaminare una domanda risarcitoria proposta irritualmente a contraddittorio ormai chiuso, talché non è configurabile il dedotto vizio di motivazione. Ed è giuridicamente corretto che la stessa sia stata esaminata solo sotto il profilo della rivalutazione automatica, posto che è mancata da parte delle deducenti, la dovuta specificazione del danno ricollegabile alla pretesa mora del debitore.

Con il secondo motivo dello stesso ricorso, relativo alla determinazione dell'indennità spettante alla Petti ed a Grazia Guarini, si denuncia violazione degli artt. 39, 40, 50 e 51 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, e successive modificazioni, nonché dell'art. 42 della Costituzione, con riferimento all'art. 360, n. 3 e 5 cod. proc. civ. Si deduce, al riguardo, che l'indennità di espropriazione venne erroneamente liquidata secondo i valori riferiti al 1977, pur essendo l'atto ablatorio intervenuto nel 1979.

Tale censura è fondata. La corte del merito ha valutato i beni espropriati con identici parametri, senza considerare che, essendo l'espropriazione avvenuta in tempi diversi, doveva accertarsi se i relativi valori fossero rimasti immutati od avessero subito modificazioni. Non potevano perciò, valutarsi i terreni espropriati nel 1979 con dei criteri relativi al valore venale che gli stessi avevano nel 1977, ed era invece necessario accertare se detto valore avesse subito una lievitazione per ragioni di mercato od anche per effetto della svalutazione monetaria. Tale indagine è mancata ed è stato perciò violato il principio che la valutazione dei beni espropriati, agli effetti della determinazione dell'indennità, deve essere effettuata con riferimento alla data della espropriazione. Sotto tale profilo la svalutazione monetaria acquista perciò rilevanza, sia pure limitatamente all'adeguamento dell'indennità per rapportarla al momento dell'espropriazione, mentre per il resto valgono anche per l'espropriazione in parola le considerazioni svolte a proposito del primo motivo dello stesso ricorso.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 dicembre 1984, n. 6631 - Pres. Falcone - Rel. Sgroi - P.M. Morozzo della Rocca (concl. diff.) - A.N.A.S. (vice avv. gen. Stato Del Greco) c. Calefati di Canalotti (avv. D'Amelio e Orlando).

**Espropriazione per pubblica utilità - Indennità - Determinazione in base alla legge n.385/80 - Declaratoria di incostituzionalità della predetta legge - Conseguenze.**

(Legge 29 luglio 1980, n. 385; d.l. 26 luglio 1981, n. 396; legge 25 settembre 1981, n. 1535; d.l. 29 maggio 1982, n. 298; legge 29 luglio 1982, n. 481; legge 23 dicembre 1982, n. 943; legge 25 giugno 1865, n. 2359).

*Venute meno le norme provvisorie sull'indennità di espropriazione delle aree fabbricabili, per effetto della declaratoria d'incostituzionalità (Corte Cost. 19 luglio 1983 n. 223), si riespande e diventa applicabile la precedente disciplina sulle espropriazioni per pubblica utilità (1).*

Con l'unico motivo l'A.N.A.S. deduce la violazione dell'art. 16 della legge 22 ottobre 1971 n. 865, in relazione all'art. 4 del d.l. 2 maggio 1974 n. 115, conv. in legge 27 giugno 1974 n. 247; dell'art. 11 delle preleggi e dell'art. 51 della legge 24 giugno 1865, n. 2359; nonché omessa motivazione su fatto decisivo, in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 cod. proc. civ., lamentando che la Corte d'appello avesse negato l'applicazione delle norme della legge n. 865 del 1971 in base ad una serie di considerazioni prive

---

(1) Cfr. Cass., 12 dicembre 1984, n. 6533, *supra* con nota di precedenti.

di pregio. Invero, le disposizioni della predetta legge del 1971 si applicano a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o interventi da parte dello Stato, delle Regioni, delle province, dei comuni o di altri enti pubblici anche non territoriali, a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 115 del 1974 e della legge n. 247 del 1974, per cui i criteri di stima previsti dal titolo II della legge del 1971 sono tassativi, con esclusione di ogni altro sistema e con obbligo del giudice dell'opposizione alla stima di applicare l'anzidetta normativa.

La ricorrente Azienda delle Strade Statali osserva che non ha alcuna rilevanza che alcune disposizioni dell'art. 16 della legge n. 865 del 1971 siano state dichiarate costituzionalmente illegittime, essendo intervenuta la legge 29 luglio 1980, n. 385.

Il ricorso è infondato. Esso è tutto affidato al vigore della legge n. 385 del 1980 (in relazione all'epoca — febbraio 1982 — della sua proposizione); ma con sentenza n. 223 del 19 luglio 1983 (in *Gazzetta Ufficiale* 27 luglio 1983) la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 136 Cost., degli artt. 1, 2 e 3 della legge 29 luglio 1980 n. 385 e di tutte le successive leggi di proroga (d.l. 28 luglio 1981 n. 396, conv. in legge 25 settembre 1981 n. 1535; d.l. 29 maggio 1982 n. 298, conv. in legge 29 luglio 1982 n. 481; legge 23 dicembre 1982 n. 943). Una volta annullate le norme provvisorie sull'indennità di espropriazione delle aree fabbricabili, si riespande e diventa applicabile la precedente disciplina sulle espropriazioni per causa di p.u. (Cass., sez. un., 4 novembre 1980 n. 5904; Cass., Sez. I, 20 febbraio 1984 n. 1197). E pertanto, la statuizione della Corte d'appello, che ha applicato i criteri stabiliti dagli artt. 39 e 40 della legge sulle espropriazioni del 1865, deve rimanere ferma (a prescindere dalla motivazione ivi contenuta) in relazione all'impossibilità di fare ricorso (neppure in via provvisoria) ai criteri di cui all'articolo 16 della legge n. 865 del 1971 e successive modificazioni.

Il P.M., pur aderendo a tale impostazione, ha ritenuto che il ricorso vada però accolto, per quanto di ragione, in relazione cioè a quella parte dell'indennità di espropriazione che concerne terreni agricoli, perché le dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute nelle sentenze della Corte Cost. n. 5 del 30 gennaio 1980 e n. 223 del 1983 sono limitate alle norme già citate, in quanto applicate ai terreni che abbiano destinazione edificatoria. Tale assunto non può essere seguito. Come è stato ricordato in narrativa, la Corte d'appello ha ritenuto che tutto il terreno del Calafati ricadesse in zona con destinazione edificatoria-turistico-alberghiera; ed ha fatto propria la valutazione del terreno stesso operata dal C.T.U. che, con riguardo alle « fasce di rispetto » stabilite dall'art. 9 della legge 24 luglio 1961 n. 729 sulle nuove costruzioni autostradali, e succ. modif., ha ritenuto di dare una valutazione « agricola ». Si tratta di un criterio di pura e semplice valutazione di una diminuzione di valore del terreno edificabile che non è indennizzabile, secondo la costante giurisprudenza di

questa Corte, in quanto non dipende dall'espropriazione, ma afferente a tutte le proprietà situate a certe distanze dalle autostrade. Il criterio, peraltro, rileva soltanto in sede di attribuzione del valore, ma non esclude la natura edificatoria astrattamente attribuibile al terreno, indipendentemente dal vincolo, che — appunto — presuppone l'edificabilità perché attiene al « divieto di costruire ». Pertanto, non è dato operare la distinzione postulata dal P.M.

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., 19 giugno 1984, n. 13 - Pres. Pescatore - Est. Baccarini-Bottiglione (avv. Lazzara) c. Ministero delle Poste e Telecomunicazioni (avv. Stato Carbone).

**Giustizia amministrativa - Appello - Notifica sentenza presso procuratore non domiciliatario.**

(Art. 285 e 170 cod. proc. civ.).

**Giustizia amministrativa - Appello - Notifica sentenza presso segreteria T.A.R.**

(T.U. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 35).

*E idonea a far decorrere il termine breve per l'impugnazione la notifica della sentenza del T.A.R. effettuata presso il procuratore costituito, anche se la parte non abbia nel ricorso eletto domicilio presso il procuratore stesso (1).*

*E idonea a far decorrere il termine breve per l'impugnazione la notifica della sentenza effettuata presso la Segreteria del T.A.R. quando il procuratore costituito della parte, essendo iscritto nell'albo di altra circoscrizione, non abbia eletto il proprio domicilio nel luogo ove ha sede il T.A.R. adito (2).*

**DIRITTO** — 1) La questione preliminare che l'ordinanza di rimessione della VI Sezione ha devoluto alla cognizione dell'Adunanza plenaria si appunta sulla ricevibilità dell'appello in relazione alla controversa validità

---

(1-2) Le questioni erano state rimesse all'Adunanza Plenaria dalla Sez. VI con ord. 27 febbraio 1984, n. 109 (in *Cons. St.* 1984, I, 198) la quale aveva ipotizzato che nel caso di specie l'unica forma di valida notifica potesse essere quella effettuata al domicilio proprio del ricorrente.

L'Ad. Plen. nel solco della precedente sentenza 3/84 continua coerentemente nell'opera di ricostruzione del sistema processuale mutuando gli istituti e le regole principali del giudizio civile, facendo ricorso per un verso agli articoli 170 e 285 c.p.c. relativamente alla notifica presso il procuratore e per l'altro all'articolo 82 r.d. 22 gennaio 1934 n. 37 quanto all'onere di indicare il domicilio nella sede del giudice adito. Da segnalare che è rimasta assorbita l'altra questione sollevata dalla Sez. VI circa il regime da applicare in caso di decadenza dell'impiego quando gli effetti della condanna penale siano stati elusi per effetto dell'applicata amnistia.

La problematica dei rapporti tra giudizio penale di condanna e provvedimento disciplinare si trova però riproposta e diversamente valutata nella ord. 15/84 dell'Ad. Plen. e nella sent. 441/84 che si riportano in questo stesso numero.



delle due notificazioni della sentenza di primo grado eseguite dall'Amministrazione al procuratore del ricorrente costituito in primo grado l'una nel domicilio reale e l'altra presso la segreteria del T.A.R.

In punto di fatto, occorre precisare che nel giudizio di primo grado il ricorrente non aveva dichiarato di eleggere domicilio presso il procuratore e che quest'ultimo aveva indicato il proprio domicilio in Brindisi, e pertanto in luogo sito fuori della circoscrizione del T.A.R. della Basilicata presso il quale si svolgeva il giudizio, senza eleggere domicilio nel luogo dove aveva sede il T.A.R.

In tale situazione processuale, l'Amministrazione vincitrice aveva eseguito la notificazione della sentenza di primo grado al procuratore costituito sia nel domicilio reale che presso la segreteria del T.A.R.

2) Quanto alla validità della prima notificazione al procuratore (presso il domicilio reale), i dubbi prospettati nell'ordinanza di rimessione non resistono ad una approfondita riflessione.

Giova premettere che, nel quadro normativo conseguente all'emanazione della L. 3 aprile 1979 n. 103, la controversa questione del luogo di notificazione della sentenza di primo grado ha trovato la sua definitiva soluzione con la sentenza 5 aprile 1984 n. 8 di questa Ap. che, riconoscendo la portata generale del principio della notificazione al procuratore costituito di cui agli artt. 285 e 170 c.p.c., ha operato la necessaria *reductio ad unitatem* dell'istituto.

Ciò posto, la mancanza, nel caso di specie, dell'elezione di domicilio del ricorrente presso il procuratore, evidenziata dall'ordinanza di rimessione, è ininfluente.

Ed invero, la parte, per legge, è presente in giudizio a mezzo del procuratore. Ciò è reso necessario dal tecnicismo del processo, che richiede una formazione culturale che la parte generalmente non possiede.

Dalla sostituzione procuratoria discende come logico corollario la regola generale, posta dall'art. 170 c.p.c., richiamato dall'art. 285 stesso codice per la notificazione della sentenza di primo grado, secondo la quale dopo la costituzione in giudizio è il procuratore, e non la parte, il naturale destinatario degli atti processuali.

Altrimenti detto, il procuratore è destinatario degli atti processuali in quanto tale, cioè in quanto sostituto necessario della parte, e non in quanto suo domiciliatario, con la necessaria ulteriore conseguenza che la mancata dichiarazione di elezione di domicilio della parte presso il procuratore, che è cosa distinta dal conferimento della rappresentanza procuratoria (cfr. Cass. 1° agosto 1980 n. 4909), è ininfluente sul regime delle notificazioni.

Applicando i suesposti principi al caso di specie, si osserva che ritualmente l'Amministrazione vincitrice ha notificato la sentenza di primo grado al procuratore costituito nel domicilio reale, che risultava dalla stampigliatura apposta sul ricorso di primo grado, a nulla rilevando

che ivi la parte non avesse dichiarato di eleggere domicilio presso il procuratore.

3) L'ordinanza di rimessione ha altresì devoluto all'Adunanza plenaria la questione della validità della notificazione della sentenza di primo grado eseguita presso la segreteria del T.A.R. al procuratore costituito che, essendo assegnato ad altro Tribunale, non aveva eletto domicilio nel luogo dove aveva sede il T.A.R. adito.

La questione va risolta affermativamente.

Nell'ordinanza di rimessione la VI Sezione dubita dell'applicabilità al caso di specie, per quanto di ragione, dell'art. 35 cpv. T.U. n. 1054 del 1924, in base al quale « il ricorrente che non abbia eletto nel ricorso domicilio in Roma si intenderà averlo eletto, per gli atti e gli effetti del ricorso, presso la segreteria del Consiglio di Stato », potendo trattarsi di norma di stretta interpretazione, inidonea a regolare la notificazione della sentenza.

È da osservare in contrario che gli ordinamenti processuali, in funzione dell'interesse superindividuale alla speditezza del rito, impongono costantemente, e sempre più incisivamente, alle parti l'obbligo di dichiarare o di eleggere domicilio, di regola in un luogo collegato con l'ufficio procedente, sanzionandone l'inosservanza con la notificabilità degli atti processuali in un domicilio *de jure*, di regola individuato nella cancelleria o segreteria dell'ufficio procedente.

Ed invero, nel processo tributario, ai sensi dell'art. 32 *bis* d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 *sub* art. 20 d.P.R. 3 novembre 1981 n. 739, se mancano la dichiarazione della residenza o l'elezione di domicilio, che hanno effetto anche per i successivi gradi del processo, se per la loro assoluta incertezza la notificazione non è possibile o se la parte non indica la residenza nel territorio dello Stato o non vi elegge domicilio, gli atti del procedimento sono comunicati o notificati presso la segreteria della Commissione tributaria.

Nel processo penale, nel quale è in gioco il bene stesso della libertà personale dei consociati, ai sensi dell'art. 171, quinto e sesto comma c.p.p. novellato dall'art. 4 della L. 8 agosto 1977 n. 534, le notificazioni all'indiziato e all'imputato, se mancano o sono insufficienti o inidonee la dichiarazione o l'elezione di domicilio o se le notificazioni sono divenute impossibili nel domicilio dichiarato o eletto, sono eseguite mediante deposito nella cancelleria o segreteria dell'ufficio giudiziario nel quale si procede e con immediato avviso al difensore.

Inoltre, ciò che più conta, nella fase dell'istruzione, ai sensi dell'art. 4 disp. att. c.p.p. (d.P.R. 25 ottobre 1955 n. 932), il difensore dell'imputato che non risieda né abbia domicilio nel luogo ove ha sede l'ufficio giudiziario presso cui è in corso l'istruzione penale deve, ai fini delle notificazioni degli avvisi indicati negli artt. 304 *ter* e 304 *quater* c.p.p., eleggere domicilio o indicare un sostituto in detto luogo; in mancanza, l'auto-

rità procedente dispone che la notificazione sia eseguita presso il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati se questo ha sede nel luogo in cui si procede o, in difetto, mediante deposito nella cancelleria o segreteria.

Nel processo civile, l'obbligo delle parti di dichiarare la residenza o eleggere domicilio nel Comune dove ha sede l'ufficio giudiziario è espressamente enunciato per il procedimento dinanzi al Pretore e al conciliatore (artt. 314 cpv. e 58 disp. att. c.p.c.) e per il giudizio di cassazione (art. 366 secondo comma c.p.c.), con la conseguenza che, in difetto le notificazioni sono fatte in cancelleria.

Al di fuori di queste fattispecie, soccorre la norma generale dell'ordinamento professionale — art. 82 r.d. 22 gennaio 1934 n. 37 — secondo la quale — ed è l'ipotesi che qui ricorre — i procuratori i quali esercitano il proprio ufficio in un giudizio che si svolge fuori della circoscrizione del Tribunale al quale sono assegnati devono, all'atto della costituzione nel giudizio stesso, eleggere domicilio nel luogo dove ha sede l'autorità giudiziaria presso la quale il giudizio è in corso; in mancanza della elezione di domicilio, questo si intende eletto presso la cancelleria della stessa autorità giudiziaria.

Di quest'ultima norma la Corte di cassazione ha costantemente affermato la perdurante vigenza anche dopo l'entrata in vigore dell'art. 170 c.p.c. (Cass., sentenze n. 2807 del 1983, n. 402 del 1979, n. 5422, 3386, 3313 e 976 del 1977, n. 3018 del 1976, n. 2053 del 1975, n. 1919 del 1965, n. 2631 del 1958, n. 1377 del 1956) e l'applicabilità anche alla notificazione della sentenza per gli effetti del decorso del termine per l'impugnazione (Cass., sentenze n. 6477, 2142, 1770 e 854 del 1983, n. 256 del 1982, n. 4151 e 377 del 1981).

In questo quadro di riferimenti normativi, la disposizione dell'art. 35 cpv. t.u. n. 1054 del 1924, che stabilisce per il ricorrente dinanzi al Consiglio di Stato l'obbligo di eleggere domicilio in Roma, a parte il rilievo dell'evidente parallelismo della formula normativa con le analoghe disposizioni vigenti per le altre giurisdizioni superiori (art. 366, secondo comma, c.p.c. per i giudizi dinanzi alla Corte di cassazione; art. 1, ultimo comma r.d. 13 agosto 1933 n. 1038 per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti), costituisce non già norma di stretta interpretazione, come ipotizzato nell'ordinanza di rimessione, bensì invece punto di emersione di una costante linea di tendenza normativa intesa a garantire, dinanzi ai giudici non soltanto di unico grado ma di ogni grado, la speditezza del processo con l'imposizione dell'obbligo dell'elezione del domicilio nel luogo ove ha sede il giudice che procede e con la determinazione, in difetto, di un domicilio *de jure*.

La vigenza di questo principio generale va quindi affermata anche per i giudizi dinanzi ai T.A.R., in relazione sia alla specifica fattispecie legale

dell'art. 82 r.d. 22 gennaio 1934 n. 37, che regola il caso di specie (procuratore appartenente ad altro foro), sia al generale schema normativo dell'art. 35 cpv. T.U. n. 1054 del 1924 in riferimento al rinvio di cui all'art. 19, primo comma legge n. 1034 del 1971.

E il carattere generale della regola, letta sotto il profilo teleologico, ne implica la necessaria applicazione alla generalità delle notificazioni degli atti processuali, ivi compresa la notificazione della sentenza ai fini della decorrenza del termine breve per appellare.

Nel caso di specie, quindi, anche la notificazione della sentenza presso la segreteria del T.A.R. deve considerarsi validamente compiuta dall'Amministrazione vincitrice, ferma restando, peraltro, la concorrente validità della notificazione nel domicilio reale (cfr. Cass. 9 marzo 1977 n. 976).

Ne consegue che il presente appello, notificato il 15 febbraio 1982 dopo che la sentenza di primo grado era stata validamente notificata al procuratore costituito in primo grado sia il 14 novembre 1981 presso la segreteria del T.A.R. che il 18 novembre 1981 nel domicilio reale, è tardivo e va pertanto dichiarato irricevibile.

Ogni altra questione resta assorbita.

## I

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., ordinanza 29 giugno 1984, n. 15 - Pres. Pescatore - Est. Bozzi - Ministero delle Poste e Telecomunicazioni (avv. Stato Zotta) c. Coco (avv. Scoca).

**Impiego pubblico - Destituzione di diritto - Condanna penale per delitto tentato - Equiparazione a condanna per delitto consumato - Questione legittimità costituzionale.**

(T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 85, lett. A).

*Non è manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma che prevede la destituzione di diritto del pubblico impiegato, che sia stato condannato per delitto tentato, in relazione al principio di eguaglianza ed a quello di ragionevolezza per l'identità di trattamento rispetto alla fattispecie di condanna per delitto consumato (1).*

---

(1) La questione era stata rimessa all'Ad. Plen. da Sez. VI 27 febbraio 1984 n. 110 (in Cons. St. 1984, 201) la quale pure dubitava della legittimità costituzionale della norma, seppure in via subordinata rispetto alla perplessità concernente l'applicabilità della stessa al caso di specie.

Alla base di entrambi i dubbi sta la ricerca nell'ipotesi criminosa dell'elemento da ritenere idoneo a provocare la destituzione di diritto, non risultando chiaro se esso sia dato dal carattere oggettivo dell'illecito (nel qual caso il ten-

## II

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 14 luglio 1984 n. 441 - Pres. Quartulli - Est. Pauciullo della Valle - Ministero della Pubblica Istruzione (avv. Stato Cingolo) c. Ugenti (n.c.).

**Impiego pubblico - Silenzio rifiuto - Pretesa infondata riguardo scelta vincolata - Inconfigurabilità.**

**Impiego pubblico - Insegnante - Risoluzione rapporto per condanna penale - Esclusione per beneficio condizionale - Condono della pena - Irrilevanza.**

(Legge 19 marzo 1955, n. 160, art. 22; cod. pen. artt. 133, 163/68 e 174).

*Non è configurabile il silenzio rifiuto della P.A. o comunque esso è giustificato, quando riguardi delle pretese infondate relative a scelte od attività vincolate (2).*

*La risoluzione di diritto del rapporto d'impiego del professore in caso di condanna definitiva alla reclusione è esclusa solo quando venga concesso all'insegnante il beneficio della condizionale e non anche quando la pena venga condonata (3).*

## I

**DIRITTO** — Oggetto del giudizio è il provvedimento con il quale il sig. Giovanni Coco, dipendente del Ministero delle poste e telecomunicazioni, è stato destituito di diritto in seguito al passaggio in giudicato della condanna per il reato di tentata concussione continuata, nello svolgimento dell'attività di consigliere comunale.

La disposizione applicata nei suoi confronti è la lett. a) dell'art. 85 del T.U. approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, in base alla quale l'impiegato incorre nella destituzione, escluso il procedimento disci-

---

tativo sarebbe certamente un *minus*) o dall'aspetto soggettivo riguardando al quale, (salva l'ipotesi del recesso attivo) non si potrebbero fare differenze tra delitto tentato e consumato.

(3) Nella sentenza 441/84 l'attenzione si sposta apparentemente dal reato alla pena, dato che si ha riguardo all'efficacia esimente rispetto alla destituzione dei due istituti della condizionale e del condono, giudicandosi non estensibile alla seconda ipotesi il beneficio accordato dalla legge per la prima. Ma anche qui a ben guardare la motivazione, finisce con l'essere determinante il rilievo soggettivo in quanto si avalla la distinzione, ritenendo che la condizionale presuppone un giudizio favorevole al reo (sulla sua ipotizzabile correttezza futura), che il condono invece non implica.

Sicché in definitiva sembra accolta l'impostazione secondo la quale la destituzione automatica dipende dal venir meno del rapporto di fiducia con l'impiegato e sotto questo profilo non dovrebbe neppure dubitarsi dell'equiparazione del tentativo al delitto consumato.

plinare, per condanna, passata in giudicato, per il delitto, fra altri, di concussione.

Come esposto in narrativa, il T.A.R. per l'Abruzzo ha accolto il ricorso proposto dal Coco sulla motivazione che presupposto per la destituzione di diritto sarebbe la condanna per un delitto consumato e non anche per un delitto tentato, come nel caso in esame.

L'Amministrazione, a sostegno dell'appello, richiama il costante orientamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, secondo cui la *ratio* dell'art. 85 citato, quanto alla previsione della destituzione *ex lege* dall'impiego, è quella di collegare in modo automatico la destituzione alla condanna per delitti a rivestire la qualità di pubblico impiegato; sicché la legittimità del provvedimento di destituzione di diritto conseguente a condanna per un delitto tentato, consisterebbe nel fatto che nessuna rilevanza assumerebbe la circostanza che il delitto non sia stato consumato, risultando parimenti evidente dal tentativo quella immoralità che la legge riconosce ostativa alla prosecuzione del rapporto di pubblico impiego (IV Sez., 9 marzo 1976 n. 154; VI Sez., 9 novembre 1965 n. 806).

Tale orientamento è noto all'Ap., come del resto era ben noto alla VI Sez. allorché rimise il ricorso in esame, e sulla sua validità non possono sussistere dubbi poiché esso è aderente allo spirito e alla finalità della norma, la quale nella sua previsione ha inteso collocare nello stesso ambito e sullo stesso piano tanto l'ipotesi dei delitti consumati (da essa tassativamente indicati), quanto l'ipotesi del « tentativo » degli stessi delitti, sulla sostanziale considerazione che il « tentativo » ripete l'essenza e le caratteristiche del reato tipico cui si riferisce.

---

#### Brevi note sulla pretesa incostituzionalità dell'art. 85 T.U. D.P.R. 3/1957.

L'ordinanza con la quale il Consiglio di Stato si allontana da un antico orientamento offre l'occasione per alcune osservazioni sia per quanto concerne le motivazioni su cui è fondata sia per gli effetti cui essa mira.

Quanto alle motivazioni esse sono sostanzialmente riprese dall'ordinanza della Sez. IV 27 febbraio 1984 n. 110, la quale aveva approfittato, per portare la questione all'attenzione della Plenaria, di talune voci dissenzienti rispetto all'indirizzo dei T.A.R., ed aveva utilizzato altresì la tecnica del conflitto potenziale, ovvero destinato ad insorgere sol per effetto della propria implicita contrarietà.

La prima delle motivazioni in esame è costituita dal richiamo di precedente ordinanza (8 giugno 1982 n. 337) con cui sempre la IV Sezione ha sollevato l'incidente di costituzionalità relativamente all'art. 85 d.P.R. 3/1957, in quanto norma che vincola la P.A. ad applicare la sanzione massima della destituzione di diritto, senza avere il minimo margine di discrezionalità per poter graduare la sanzione in relazione alla gravità del fatto, all'incidenza di esso sulla regolarità del servizio etc. La lettura della citata ordinanza (in Cons. St. 1982 n. 781) rivela anzitutto che la situazione in esame costituiva proprio uno di quei casi limite in cui l'operatore del diritto avverte che la norma, dettata indifferentemente per una

Si deve tuttavia osservare che, pur senza sottovalutare la giurisprudenza sin qui intervenuta, l'indagine su una vasta serie di elementi e di considerazioni può condurre alla prospettazione di fondati dubbi circa la legittimità, sotto il profilo costituzionale, della disposizione contenuta nel più volte citato art. 85.

Sulla rilevanza della questione non possono sorgere dubbi, essendo evidente che nell'ipotesi in cui il giudizio di costituzionalità dovesse concludersi con una pronuncia di illegittimità costituzionale della norma anzidetta, il provvedimento di destituzione si rivelerebbe illegittimo, salvo il potere dell'Amministrazione di provvedere con la stessa o con altra sanzione, preceduta, tuttavia, da procedimento disciplinare.

Va in primo luogo posto in evidenza che l'orientamento giurisprudenziale dianzi richiamato è stato sottoposto ad una parziale « riconsiderazione » nella recente ordinanza (n. 337 dell'8 giugno 1982), con la quale la IV Sez. di questo Consiglio ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 85 cit. e dell'art. 41 della L. 5 marzo 1961 n. 90 (che ha esteso la normativa del T.U. del 1957 agli operai dello Stato), per contrasto con l'art. 3 Cost., sul rilievo che quelle norme vincolano l'Amministrazione ad applicare la massima sanzione (qual'è la destituzione) « di diritto » e cioè senza alcun margine di discrezionalità in ordine alla eventuale graduazione della sanzione in rapporto alla gravità del fatto ed alla sua incidenza sulla regolarità del servizio, nonché alla compatibilità fra il precedente penale e il mantenimento in servizio dell'impiegato.

---

pluralità di situazioni tra loro assimilabili, dovrebbe essere applicata allo scaglione più basso di questa ipotetica scala di ipotesi, che, in quanto tale, risulta assai più vicino ad un'altra scala assoggettata a diverso trattamento.

Posto infatti che tra tutti i reati la cui condanna determina la destituzione automatica ex articolo 85 cit. il furto risulta essere nell'attuale considerazione sociale il meno rilevante, e che nel caso all'esame della Sez. IV si trattava di furto di merce per un valore di L. 3.980 effettuato mediante prelievo dai banchi di un grande magazzino ed omessa (consapevole o no?) presentazione alla cassa, è evidente che siffatta vicenda aveva determinato il G.A. a ricercare una possibile scappatoia all'applicazione automatica della destituzione e tale tentativo era approdato alla denuncia di incostituzionalità, traendo lo spunto dal parere 24 giugno 1981 n. 1083 della Sez. I.

A questo parere occorre accennare, poiché esso viene richiamato anche nella decisione in epigrafe, la quale lo adduce a riprova dell'attenuazione dell'orientamento favorevole alla destituzione anche in ipotesi di delitto tentato: esso fu pronunciato nella delicata vicenda dei pubblici funzionari risultati affiliati alla P2, per affermare che le sanzioni previste dall'art. 212 T.U. p.s. (destituzione o rimozione dal grado o dall'impiego o comunque licenziamento), in forza del rinvio formale alle leggi sullo stato giuridico dei pubblici dipendenti, dovevano ritenersi superate dai sistemi sanzionatori ivi successivamente introdotti, in considerazione dell'estraneità del criterio delle pene fisse alle vigenti normative disciplinari.

Va poi ricordato che, come è stato esattamente posto in rilievo nella richiamata ordinanza della IV Sez., la costanza dell'orientamento giurisprudenziale sembra avere subito un'altra notevole attenuazione per effetto del parere n. 1083 del 24 giugno 1981 della I Sez. di questo Consiglio, dal quale emerge una tendenza sfavorevole alla applicazione di sanzioni disciplinari « rigide », cioè non graduate in rapporto al caso concreto.

Né può essere dimenticato il principio, affermato dalla Corte costituzionale, secondo cui le pene vanno commisurate non in maniera fissa, bensì in misura variabile, in modo che sia consentito al giudice di graduarle, in relazione all'entità e alle specifiche esigenze dei singoli casi (2-14 aprile 1980 n. 50).

Sin qui l'esame della giurisprudenza più recente, che, come appare evidente, induce ad una seria meditazione sulla effettiva rispondenza dell'art. 85 del T.U. n. 3 del 1957 ai principî di uguaglianza e di ragionevolezza.

Ma l'Ap. è dell'opinione che anche l'esame della normativa in materia conduca a motivi di concreta perplessità sulla costituzionalità dell'art. 85 cit., in relazione alla previsione, in esso contenuta, dell'uguale trattamento usato nei riguardi degli impiegati civili dello Stato condannati per la consumazione di uno dei delitti ivi previsti e di quelli condannati per il « tentativo » degli stessi delitti.

Innanzitutto, va richiamato l'art. 123 della L. 26 marzo 1958 n. 425 (che regola il rapporto del personale delle ferrovie dello Stato): questa disposizione, nel prevedere che « il tentativo, quando sia configurabile

---

Senza entrare nel merito del ricordato parere è comunque evidente che quando ivi si fa menzione del sistema graduato di sanzioni ciò avviene con riferimento alle diverse sanzioni disciplinari che il legislatore ha introdotto in relazione alle distinte ipotesi raggruppate in categorie uniformi negli articoli 78-85 d.P.R. 3/1957 e non con riguardo alla necessità di operare delle ulteriori sotto-graduazioni all'interno di ciascuna categoria.

Séguita la motivazione dell'ordinanza ricordando la sentenza 50/1980 della Corte Costituzionale secondo la quale le pene andrebbero commisurate non in maniera fissa ma variabile, lasciando al giudice il compito di graduarle.

Il richiamo appare, solo in certi limiti, pertinente: difatti con la suddetta decisione la Corte riteneva infondata la questione di costituzionalità dell'art. 121 d.P.R. 393/1959 nella parte in cui prevede una pena fissa per chi circoli con un veicolo avente un certo sovraccarico, e lo faceva dopo aver sì predicato l'opportunità di una « proporzione » della pena rispetto alle « personali » responsabilità, ma non senza soggiungere che « il dubbio d'illegittimità costituzionale potrà essere, caso per caso superato a condizione che, per la natura dell'illecito sanzionato e per la misura della sanzione prevista, quest'ultima sia ragionevolmente proporzionata » rispetto all'intera gamma di comportamenti riconducibili allo *specifico tipo di reato*.

In altre parole non sembra potersi criticare la legge per non avere previsto che un certo reato possa atteggiarsi in modi particolarmente lievi e meno gravi



e non sia contemplato espressamente come mancanza autonoma, è punito con la sanzione prevista per la mancanza perfetta, diminuita di un grado», si riferisce di certo ai comportamenti individuati dai precedenti artt. 116, 117 e 118 e cioè a fatti che sono contemplati come « mancanze » e puniti con sanzioni disciplinari, indipendentemente dalla loro rilevanza penale.

Circa quest'ultimo aspetto resta, da ultima, la considerazione del diverso trattamento che la legge penale prevede per il delitto consumato e per il delitto tentato.

L'art. 56 c.p., infatti, diminuisce, al capoverso, la pena del delitto tentato in confronto con quella del delitto consumato, è ciò perché il tentativo è un « reato secondario » previsto in relazione a un reato principale: il tentativo, cioè, è « un altro reato » che la legge classifica e punisce come reato di pericolo.

Tanto premesso, sulla base delle considerazioni esposte si può configurare il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 85, lett. a), parte seconda, del T.U. approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto i profili: 1) della violazione del principio della ragionevolezza, per irragionevole equiparazione della condanna penale per il reato di tentata concussione con la condanna penale per il reato di concussione; 2) della violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata imposizione, a situazioni che in base alla legge penale (artt. 317 e 56 c.p.) sono oggettivamente diverse, di un'identica disciplina legislativa, mentre costituisce un principio fermo quello secondo cui la sanzione unica può essere giustificata solamente quando,

---

rispetto ad altri, senza aver riguardo all'intera gamma dei comportamenti che rientrano in quel reato e valutare la proporzionalità rispetto al tipo medio di essi e non a quello eccezionale.

Da ultimo l'ordinanza per evidenziare la disparità di trattamento ricorda l'art. 123 della legge 26 marzo 1958 n. 425 sui provvedimenti disciplinari nei confronti del personale delle FF.SS. secondo il quale « il tentativo, quando sia configurabile e non sia contemplato espressamente come mancanza autonoma, è punito con la sanzione prevista per la mancanza perfetta, diminuita di un grado ». Orbene il G.A. riconosce che tale forma di riferisce ai comportamenti individuati negli artt. 116, 117 e 118 e cioè a fatti sanzionati indipendentemente dalla loro rilevanza penale, ma trascura il fatto che l'elemento più significativo della disciplina sotto il profilo in esame, ovvero sia l'art. 119, proprio come il d.P.R. 3/1957 art. 85, prevede la destituzione di diritto, esclusa qualunque procedura disciplinare, in ipotesi di condanna per una serie di delitti che corrispondono a quelli della norma ora sospettata di incostituzionalità.

Non si vede quindi come possa istituirsi un valido raffronto con un'altra disciplina, utilizzando come metro di paragone non l'analogo istituto della destituzione di diritto che pure ivi compare, bensì quello delle sanzioni per le mancanze disciplinari minori.

per la sua misura e per la natura dell'illecito, essa possa ragionevolmente considerarsi proporzionata all'intera gamma di comportamenti, riconducibili allo specifico tipo di reato (Corte cost., n. 50 del 1980, cit.); 3) della violazione del principio di uguaglianza per la ingiustificata discriminazione (in relazione all'art. 123 della L. 25 marzo 1958 n. 425) degli impiegati delle ferrovie dello Stato.

Nei sensi e nei limiti dianzi esposti va pertanto sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 85, lett. a), parte seconda, del T.U. approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, disponendosi la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, previ gli adempimenti di rito, ai sensi dell'art. 23 della L. 11 marzo 1953 n. 87 e disponendosi altresì la sospensione di questo giudizio sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

## II

(*omissis*) Ciò posto, vanno esaminate le censure sollevate dall'Amministrazione in appello, per quanto concerne la dichiarazione dell'obbligo del Provveditore agli Studi di pronunciarsi in ordine alla sorte del rapporto d'impiego del Prof. Ugenti. Invero, detta dichiarazione, nell'appellata sentenza, è fondata sull'assunto che l'autorità scolastica, a seguito della condanna definitiva riportata dall'Ugenti, dovesse pronunciarsi in

---

Già si è sottolineato nelle brevi considerazioni sopra esposte che l'aspirazione alla più perfetta proporzionalità della pena rispetto al fatto sanzionato viene predicata con riguardo alle sanzioni applicate dall'autorità giudiziaria, la cui terzietà garantisce una valutazione equa che tenga conto delle esigenze contrapposte, rappresentate dalla difesa e dalla pubblica accusa.

Ma questo postulato della terzietà è proprio quanto non potrebbe realizzarsi relativamente alle sanzioni disciplinari, le quali naturalmente devono essere applicate dalla stessa P.A. e sono di regola assoggettate all'esame del giudice (amministrativo) solo su istanza del soggetto cui vengono applicate.

Dimodoché è evidente come la privazione di discrezionalità, nelle intenzioni del legislatore, lungi dall'essere uno strumento di ingiustizia, costituisce un mezzo di tutela della stessa amministrazione contro decisioni per essa dannose, che potrebbero essere adottate facendo un uso troppo ampio della discrezionalità, che nessuno poi potrebbe sindacare per mancanza di interesse. Un minimo di esperienza in questo campo basta per rilevare che molto spesso provvedimenti disciplinari di lievissima entità vengono adottati proprio perché le autorità competenti non si sentono di assumere atteggiamenti più rigorosi, anche necessari, sol perché estremamente pregiudizievoli del bene della vita, oggi assai prezioso, del pubblico impiego. In questa ottica non può neppure a tutt'oggi apparire incongruo un sistema di sanzioni che, nelle ipotesi di condanna penale per reati di una certa gravità, preveda un'applicazione rigida ed automatica della destituzione.

GIAN PAOLO POLIZZI

ordine alla sorte di detto rapporto e che, inoltre — essendo stata la nomina dello stesso, quale docente a tempo indeterminato, adottata dal Provveditore agli studi — alla medesima autorità spettasse la pronuncia sull'intervento o meno di cause estintive del rapporto di impiego.

In proposito, va rilevato che la diffida di cui innanzi — come dedotto nell'appello in esame — era rivolta specificamente al Preside e che il Provveditore agli studi era meramente sollecitato a far cessare il silenzio-rifiuto del Preside, in ordine alla richiesta di riammissione in servizio del Prof. Ugenti; onde, intervenuto il riscontro del Preside a tale diffida, con la citata nota n. 7 del 12 ottobre 1977 — a prescindere dal contenuto di essa, diverso da quello richiesto dall'interessato — non è censurabile il silenzio del Provveditore agli Studi, che, in concreto, non aveva alcuna sollecitazione da svolgere nei confronti del Preside.

Nel caso *de quo*, riguardato dall'art. 22 legge 160 del 1955, trattasi di risoluzione di diritto del rapporto di impiego, non discrezionale e verificantesi pur in mancanza di qualsiasi atto esplicito della P.A.; onde non è configurabile, anche, al riguardo, il silenzio-rifiuto su una istanza volta, invece, alla riammissione in servizio, a sollecitare cioè un provvedimento all'Amministrazione stessa precluso.

In conseguenza, è parimenti fondata la doglianza dell'Amministrazione appellante, proposta contro l'appellata sentenza, per non avere esaminato — prima di affermare l'esistenza del preteso obbligo del Provveditore agli studi all'espressa pronuncia — il fondamento o meno dell'anzidetta pretesa dell'interessato. All'uopo, va infatti osservato che, nell'ipotesi di infondatezza di pretese riguardanti scelte o attività vincolate dalla P.A., non sarebbe utile imporre all'Amministrazione l'obbligo di una pronuncia (v. Cons. Stato VI, n. 92 del 26 febbraio 1982), e che, in tal caso — come nella fattispecie — il silenzio-rifiuto è giustificato. In effetti, il Prof. Ugenti, docente non di ruolo, aveva riportato condanna definitiva alla reclusione, senza il beneficio della condanna condizionale. Epperò, la pena veniva dichiarata interamente condonata, onde lo stesso docente sosteneva, al riguardo, di non aver goduto del beneficio della sospensione della pena, per ragioni, che ne impediscono la concessione, perché, concesso il condono, sarebbe stata impossibile l'applicazione del primo beneficio. Premesso che l'articolo 22 primo comma della L. 19 marzo 1955 n. 160 dispone che « il professore non di ruolo, che riporti condanna definitiva alla reclusione, senza il beneficio della condanna condizionale, cessa dal servizio ed il rapporto d'impiego è risolto di diritto », il Collegio ritiene fondate le deduzioni dell'Amministrazione appellante sulla necessità di rigorosa interpretazione di una norma, che, come quella su citata, contiene una sola, specifica, eccezione, e sull'impossibilità di confusione, in essa, dei due diversi istituti della condanna condizionale — della quale è fatto cenno — e del condono.

Tali istituti, infatti, non sono accomunabili, differenziandosi oggettivamente, per i presupposti, per i limiti e per le condizioni, alle quali sono ammessi, nonché negli effetti, come evincesi dalle relative disposizioni del Codice penale, ed, in particolare, dagli artt. 163/168 Cod. pen., per la sospensione condizionale della pena, e dall'art. 174 Cod. pen., per l'indulto; onde non è dato pensare che, nel cit. art. 22 legge 155 del 1960, il legislatore abbia inteso riferirsi ad un istituto diverso da quello specificamente ivi contemplato. D'altra parte, le situazioni giuridiche, scaturenti dall'applicazione dell'uno o dell'altro istituto, non sono identiche, atteso che la sospensione condizionale della pena, decorso il tempo stabilito, è causa estintiva del reato; l'indulto, invece, è causa di estinzione della sola pena.

Pertanto, la sospensione condizionale è concessa, quando il giudice, avuto riguardo alle circostanze indicate nell'art. 133 c.p., presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati ed il relativo beneficio è revocato, se commesso altro reato. L'indulto, invece, trova il suo presupposto in un eccezionale provvedimento di clemenza del Capo dello Stato, delegato dal legislatore; onde l'assunto del Prof. Ugenti, secondo cui la Corte d'Appello non avrebbe potuto concedere la sospensione condizionale, essendo la pena condonata, non ha alcun fondamento, tanto più che la sospensione condizionale della pena prevale sull'indulto.

In relazione al disposto del su richiamato art. 22 legge 155 del 1960 ed alla non assimilabilità dei due anzidetti istituti, non ha rilevanza, come motivo, l'assunto che l'appellato non abbia potuto concretamente fruire della sospensione condizionale della pena, rilevando, invece, che questa, in effetti, non abbia avuto luogo.

Non sussistendo, pertanto, nella fattispecie, le condizioni impeditive, nel senso del suo richiamato art. 22 legge 155 del 1960, della risoluzione di diritto del rapporto d'impiego del Prof. Ugenti, il silenzio-rifiuto del Provveditore agli Studi alla riammissione in servizio di detto docente era, anche sotto tale aspetto, incensurabile.

Di conseguenza, il ricorso in appello, che si esamina, va accolto, con la riforma della sentenza oggetto di gravame.

**CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 7 giugno 1984 n. 439 - Pres. Crisci - Est. Lignani - Jerkovic ed altri (avv. Dragogna, Lanzinger, Emeri e Giannini) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed altri (avv. Stato Bruno) ed altro (n.c.) con intervento della Provincia di Bolzano (avv. Guarino).**

**Bolzano - Provincia di Bolzano - Censimento generale popolazione - Dichiarazione appartenenza a gruppo linguistico - Legittimità.**

(D.P.R. 28 settembre 1981, n. 542; Statuto Spec. Trentino d.P.R. 31 agosto 1972 n. 670; d.P.R. 24 marzo 1981, n. 216).

**Bolzano - Provincia di Bolzano - Censimento generale popolazione - Dichiarazione appartenenza a gruppo linguistico - Impossibilità dichiarazione alloglotta o misti-lingua - Illegittimità.**

(D.P.R. 28 settembre 1981, n. 542; Statuto Spec. Trentino Alto Adige d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; Cost., artt. 3, 6 e 21).

*Sono legittime le disposizioni di attuazione del dodicesimo censimento generale della popolazione che prevedono la speciale dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici per i cittadini residenti nella provincia di Bolzano in quanto l'istituto della dichiarazione di appartenenza è regolato dall'art. 89 dello Statuto Speciale del Trentino Alto Adige e dal D.P.R. 24 marzo 1981 n. 216 (1).*

*Sono illegittime le disposizioni di attuazione del dodicesimo censimento generale della popolazione che per i cittadini residenti nella provincia di Bolzano escludono la possibilità di dichiararsi alloglotti o mistilingui (2).*

(omissis) Ciò premesso, si può dire senz'altro che sono infondate tutte le doglianze con le quali i ricorrenti contestano, in principio, il fatto stesso che le rilevazioni del censimento comprendano, per i residenti nella Provincia di Bolzano, anche la dichiarazione in parola (doglianze prospettate con riferimento all'asserita violazione del principio di anonimità e segretezza dei dati del censimento all'asserita violazione del precetto costituzionale per cui nessuna prestazione personale può essere imposta se non in base alla legge, ecc.).

Ed invero, tutte queste doglianze appaiono formulate nell'erroneo presupposto che il Governo, emanando le disposizioni di attuazione del censimento, dovesse e potesse riferirsi unicamente alle leggi generali in materia di censimento, e non anche alla normativa speciale dettata, in proposito, per la Provincia di Bolzano.

Sta di fatto, invece, che l'istituto della dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici, da rendere in occasione del censimento, è espressa-

---

(1-2) Sui problemi connessi al bilinguismo si ricorda Cons. St., VI ord., 3 luglio 1981, n. 341, che ha sollevato la questione di costituzionalità del d.P.R. 26 luglio 1976 n. 752 nella parte in cui pone delle limitazioni alla carriera dei dipendenti di lingua italiana, non essendo loro imponibile la conoscenza della lingua tedesca, nonostante il diritto riconosciuto ai cittadini di lingua tedesca di usare tale lingua nei rapporti con i pubblici uffici, e Corte cost., 18 ottobre 1983 n. 312 che ha giudicato legittimo l'art. 1 legge prov. Bolzano 3 settembre 1979, n. 12 che impone la conoscenza delle due lingue agli aspiranti all'esercizio di attività nel campo del servizio sanitario nazionale. Ulteriori problemi sono sorti per i territori ladini dove le lingue sono tre, soprattutto a proposito dell'insegnamento nelle scuole (cfr. VI, 19 ottobre 1976, n. 325).

La presente decisione affronta invece un altro aspetto della complessa problematica legato alla presenza di gruppi mistilingui o alloglotti ed il diritto alla « riservatezza » dei cittadini sulla questione della lingua. Essa accoglie la tesi della Amministrazione resistente per quanto concerne la necessità della

mente previsto dall'art. 89 dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige (Testo unico emanato con D.P.R. 31 agosto 1972 n. 670, ma formato con disposizioni approvate con leggi costituzionali, e pertanto avente esso stesso valore di legge costituzionale).

L'art. 89, al terzo comma, dispone che i posti dei ruoli provinciali del personale statale « sono riservati a cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici, in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi, quale risulta dalle dichiarazioni di appartenenza rese nel censimento ufficiale della popolazione ».

Come si vede, non si tratta di una mera rilevazione quantitativa (come potrebbe essere, ad esempio, quella della distribuzione dei cittadini in classi di età) ma di una « dichiarazione (personale) di appartenenza », tenuto altresì conto che, l'appartenenza ad un determinato gruppo viene assunta quale requisito per accedere ai posti riservati al gruppo stesso.

7. - Anche ammettendo, peraltro, che l'art. 89 dello Statuto lasci un margine di dubbio circa il fatto che esso possa riferirsi anche a dichiarazioni anonime, utilizzabili solo a fini statistici, sta di fatto che del tutto inequivoche, sul punto, sono le disposizioni di attuazione dello Statuto medesimo, contenute (per la materia in esame) nel D.P.R. 24 marzo 1981 n. 216. Esse, infatti, configurano esplicitamente la dichiarazione di appartenenza come una dichiarazione personale, nominativa, sottoscritta dal dichiarante, e destinata a valere come punto di riferimento per riconoscere l'appartenenza dell'interessato ad un determinato gruppo, ogni volta che da tale appartenenza discendano conseguenze giuridicamente rilevanti.

Il decreto presidenziale n. 216 del 1981, emanato in base all'art. 107 dello Statuto, è decreto legislativo (delegato), ed ha, quindi, valore di legge ordinaria; ne consegue, tra l'altro, che le sue disposizioni non possono essere disapplicate dal giudice ordinario, né annullate dal giudice amministrativo, ma, semmai, denunciate alla Corte costituzionale per sospetta incostituzionalità.

---

dichiarazione della lingua facendo leva sulla norma dello Statuto (art. 89) che proporziona la riserva dei posti alla consistenza dei gruppi linguistici rilevata dal censimento, ma riconosce il diritto degli alloglotti e mistilingua a dichiararsi appartenenti ad un gruppo autonomo rispetto ai tre confluenti attorno alle tre lingue principali, non senza tuttavia sottolineare implicitamente il pericolo (da evitare *de iure condendo*) per costoro di vedersi escludere proprio per tale dichiarazione dall'accesso agli impieghi ed agli altri benefici collegati all'appartenenza di uno dei tre gruppi principali.

La sentenza riconosce legittima anche la imposizione dell'obbligo di rendere la dichiarazione per i minorenni da parte dei legali rappresentanti in forza del d.P.R. 216/81; per qualche riferimento cfr. VI, 19 ottobre 1976 n. 325 cit., secondo la quale la scelta dell'indirizzo linguistico nelle scuole non è affidata alla volontà del genitore, ma è la conseguenza obiettiva della lingua parlata in famiglia.

Nel caso in esame, peraltro, i ricorrenti non hanno sollevato alcuna precisa questione di costituzionalità nei confronti del suddetto decreto, né ritiene il Collegio di dover procedere d'ufficio a sollevare tale giustizia per il profilo che qui interessa (configurazione della dichiarazione di appartenenza come una dichiarazione personale e nominativa, anziché anonima e puramente statistica).

Le doglianze mosse contro l'istituto della dichiarazione di appartenenza, in sé considerato, sono dunque da rigettare.

8. - Analogamente, sono da rigettare le doglianze (di contenuto più circoscritto) mosse contro il provvedimento impugnato nella parte in cui impone di rendere la dichiarazione in parola non solo ai cittadini maggiorenni, per sé stessi, ma anche ai legali rappresentanti (genitori o tutori) dei minorenni, per i minorenni stessi.

L'art. 89 dello Statuto, già citato, dice chiaramente che lo scopo (o uno degli scopi) della dichiarazione di appartenenza è quello di accertare la consistenza dei gruppi linguistici, al fine del riparto proporzionale dei posti nell'impiego statale; pare, dunque, altrettanto chiaro che la rilevazione debba essere estesa a tutta la popolazione, compresi i minorenni.

Anche su questo punto, del resto, ogni ipotetico dubbio è risolto dalle norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 216 del 1981. Esse dispongono testualmente che la dichiarazione « viene resa... da ogni cittadino maggiorenni... o dal legale rappresentante »; e più avanti, trattando delle dichiarazioni straordinarie che, in certi casi, è consentito rendere tra un censimento e l'altro, prevede espressamente il caso del cittadino che « nel periodo intercensuario, raggiunge la maggiore età... ed intende modificare la dichiarazione resa dal legale rappresentante nel censimento ».

Non ha quindi alcun fondamento la singolare tesi dei ricorrenti, secondo cui il D.P.R. n. 216 del 1981 non contemplerebbe la dichiarazione resa dai genitori per i figli minori.

9. - Altre doglianze, ancora più circoscritte, vengono mosse contro il provvedimento impugnato nella parte in cui non si limita a disciplinare le modalità della dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici, ma esclude la possibilità di dichiararsi appartenenti a gruppi linguistici diversi dai tre « ufficiali » (caso dei cittadini di origine straniera o provenienti dai gruppi alloglotti insediati in varie Regioni d'Italia) oppure appartenenti a più di un gruppo linguistico (caso dei cittadini mistilingui, ad es. perché nati da coppie miste).

Conviene sottolineare che non vi è controversia sul punto che il decreto impugnato debba essere interpretato nel senso in cui lo interpretano i ricorrenti. Né lo Stato, né la Provincia, infatti, sostengono che il decreto stesso possa essere interpretato nel senso che esso, in realtà,

consenta dichiarazioni diverse; se così fosse, non vi sarebbe ragione di contendere.

Si tratta, dunque, di valutare la legittimità di un sistema che non solo richiede ai cittadini residenti in Provincia di Bolzano di dichiarare ufficialmente l'appartenenza ad un gruppo linguistico in sede di censimento (il che, come si è visto, è immune da censure) ma, altresì, restringe la scelta (se di scelta si può parlare) ai tre gruppi « ufficiali » con esclusione di ogni possibile alternativa.

Dalle difese dei ricorrenti, peraltro, sembra emergere una contestazione più ampia, diretta contro il principio stesso della « proporzionale » (sancito, come si è visto, dallo Statuto speciale con riferimento all'impiego statale) o comunque contro la generalizzazione della « proporzionale », adottata da leggi provinciali ordinarie per disciplinare una quantità di rapporti e di situazioni (es. assegnazione di alloggi popolari). E, però, questo un problema che non può essere affrontato in questa sede siccome estraneo all'oggetto del giudizio, rappresentato solo dal provvedimento impugnato.

Allo stesso modo, è per le stesse ragioni, non si può ora affrontare il problema se l'ordinamento vigente nella Provincia di Bolzano possa considerarsi discriminante nei confronti delle altre minoranze linguistiche, e se, ammesso che discriminazione vi sia, essa possa essere considerata compatibile con i principi fondamentali della Costituzione.

In conclusione, la materia del contendere è ristretta (come più volte accennato) alla legittimità delle disposizioni che precludono la possibilità di rendere dichiarazioni di appartenenza comunque diverse dalle tre prestabilite.

10. - Per risolvere tale questione, occorre prima di tutto stabilire la natura della dichiarazione in parola; e cioè se essa sia una mera opzione, priva di ogni necessario collegamento con la realtà delle cose, o se, all'opposto, il dichiarante sia tenuto a dichiarare la verità oggettiva.

La prima soluzione sembra appoggiarsi sulla considerazione che non sono previsti (almeno apparentemente) controlli sulla veridicità delle dichiarazioni rese, e sulla circostanza che l'ordinamento espressamente consente di modificare la dichiarazione ogni volta che si procede al censimento, ed, eccezionalmente, anche in altri casi.

Sembra, tuttavia, preferibile la tesi contraria, perché più rispondente alle finalità ed alle linee generali della « proporzionale » e degli altri meccanismi di tutela dei gruppi linguistici. Non vi è dubbio che questi istituti sarebbero snaturati, se si ammettesse la possibilità, per chiunque, di « iscriversi » ad un gruppo diverso da quello cui effettivamente appartiene, ad esempio per godere di maggiori opportunità nell'accesso a determinati impieghi o benefici. Il sistema complessivo, in altre parole, appare costruito sul presupposto che le dichiarazioni rispondano alla realtà og-



gettiva. In questa luce, la possibilità di modificare l'appartenenza appare piuttosto un correttivo per casi particolari e marginali, che non l'espressione di una facoltà di libera opzione.

11. - Se così è, però, ne consegue che non è concepibile che l'ordinamento vieti di dichiarare la verità (ed anzi imponga una dichiarazione non veritiera) a tutte quelle persone che non appartengono ad alcuno dei tre gruppi « ufficiali », o si ritengono appartenenti ad ugual titolo a più di un gruppo; casi, questi, relativamente rari ma prevedibilmente destinati a diventare più frequenti col passare del tempo. L'ordinamento non può imporre ad alcuno di occultare la propria identità culturale e linguistica (lo vietano gli articoli 2, 3 e 6 della Costituzione), o di esprimere liberamente il proprio pensiero al riguardo (art. 21 Cost.).

In effetti, all'art. 89 dello Statuto speciale non può essere attribuito questo significato. Pur trattandosi di norma di livello costituzionale, esso deve essere interpretato in armonia con i principi fondamentali della Costituzione; e, del resto, la sua formulazione letterale e la sua stessa *ratio* non impediscono una interpretazione coerente con quei principi. Altro è dire che la consistenza dei tre gruppi linguistici principali viene rilevata in certi modi e con certe conseguenze in sede di censimento e altro è dire che non sono ammesse dichiarazioni diverse anche se corrispondenti alla realtà effettiva, in contrasto fra l'altro con le norme che impongono, in sede di censimento, l'effettuazione di dichiarazioni veritiere. La presenza di un certo numero di dichiarazioni « non classificabili » non impedisce la determinazione dei rapporti quantitativi tra i gruppi ufficiali, così come nelle elezioni politiche la presenza di un certo numero di schede bianche o di voti dispersi non impedisce la ripartizione proporzionale dei seggi tra le liste che abbiano raccolto sufficienti voti.

Ci si potrà chiedere, semmai, quale sia il trattamento spettante agli alloglotti (intendendosi per tali quelli che non appartengono ad alcuno dei gruppi ufficiali) ed ai mistilingui, in ordine all'accesso agli impieghi e agli altri benefici; la soluzione dovrà essere data (*de iure condito* o *de iure condendo*) tenendo presente l'esigenza di non dar luogo, per costoro, né a discriminazioni, né ad ingiusti privilegi; ma è, anche questa, materia estranea al giudizio, ed il Collegio non può pronunciarsi in proposito.

12. - L'interpretazione ora data all'art. 89 dello Statuto può esser data anche al D.P.R. n. 216 del 1981 (norme di attuazione dello Stato).

Se è vero che questo testo parla, ripetutamente, di « dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici », è anche vero che esso si riferisce palesemente all'ipotesi normale, e non contempla espressamente i casi (eccezionali) degli alloglotti e dei mistilingui, né, tanto meno, afferma espressamente che essi debbano necessariamente classificarsi in uno dei tre gruppi ufficiali. Pertanto ammesso che il testo, in sé considerato, consenta più di una interpretazione, si dovrà preferire quella che è in

accordo con i principi costituzionali generali e speciali; se il testo, invece, si dovesse necessariamente interpretare in senso più restrittivo, il decreto legislativo non si sottrarrebbe, ad avviso del Collegio, ad una censura d'incostituzionalità.

13. - In conclusione, si deve dire che la lesione lamentata dai ricorrenti (e cioè il divieto di rendere una dichiarazione di appartenenza veritiera ma difforme dalle tre consentite) dipende unicamente dalle disposizioni di attuazione del censimento (atto amministrativo). Esse, pertanto, risultano illegittime, per l'aspetto qui considerato, per contrasto non solo con i principi generali, ma anche con l'art. 89 dello Statuto e con il D.P.R. 216 del 1981, i quali, come si è visto, non possono essere interpretati come contenenti analogo divieto.

Il D.P.R. 28 settembre 1981 n. 542, dunque, deve essere annullato nella parte in cui esclude che i cittadini residenti in Provincia di Bolzano, rendendo (personalmente o a mezzo del legale rappresentante, se minori o incapaci), la speciale dichiarazione di appartenenza a gruppi linguistici, a norma dell'art. 89 dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, possano dichiararsi (tale essendo la loro effettiva condizione) alloglotti o mistilingui.

Resta impregiudicata, siccome estranea all'oggetto del giudizio, ogni questione relativa allo *status* dei soggetti dichiaratisi alloglotti o mistilingui, per quanto attiene ai casi nei quali l'ordinamento speciale della Provincia di Bolzano prende in considerazione il gruppo linguistico di appartenenza.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, Ordinanza 21 giugno 1984 n. 480 - Pres. De Roberto - Est. Grassi - Ministero del Tesoro (avv. Stato Carbone) c. Cammarata (n.c.).

**Giurisdizione civile - Pensione - Recupero emolumenti non dovuti - Corte dei conti.**

*La questione concernente la giurisdizione nelle controversie sulla legittimità del recupero di somme indebitamente corrisposte a titolo di pensione ai pubblici dipendenti deve essere rimessa all'Adunanza Plenaria dopo la sentenza delle Sezioni Unite che ha affermato la giurisdizione in materia della Corte dei Conti (1).*

---

(1) Sembra, con questa ordinanza, avviarsi a soluzione l'annoso conflitto in materia tra Cassazione e Consiglio di Stato, in quanto questo ultimo, dando prova di considerevole sensibilità per la certezza del diritto, ha affidato alla Plenaria il compito di rivedere il proprio orientamento, dopo che il precedente era stato disatteso dalla Corte regolatrice.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, Ordinanza 27 giugno 1984 n. 504 - Pres. Mezzanotte - Est. Giovannini - Frapiccini (avv. Steccani) c. I.A.C.P. di Macerata (avv. Felici) e Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Del Greco).

**Giurisdizione civile - Appalto - Revisione prezzi - Riconoscimento spettanza - Contrasto sulla misura.**

(D. lgs. 6 dicembre 1947, n. 1501; e 22 febbraio 1973, n. 37).

**Appalto - Revisione prezzi - Competenza statale o regionale.**

(D. lgs. 6 dicembre 1947, n. 1501; legge 22 ottobre 1971, n. 85; d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, art. 2; d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036; d.P.R. 24 agosto 1977, n. 616, art. 87).

*Deve rimettersi all'Adunanza Plenaria la decisione circa i criteri per individuare la giurisdizione in materia di revisione di prezzi di appalto quando l'Amm. abbia riconosciuto la sussistenza dei presupposti per la revisione, ma permangono contestazioni sul quantum della stessa (1).*

*Deve rimettersi all'Adunanza Plenaria la questione concernente la titolarità della potestà decisionaria in tema di revisione prezzi prevista dagli articoli 4 e 55 D.Lgs. C.p.s. 6 dicembre 1947 n. 1501, originariamente spettante allo Stato, dopo il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle materie dei lavori pubblici di interesse locale e dell'edilizia residenziale pubblica (2).*

**Diritto** — Preliminarmente va disposta la riunione dei ricorsi i quali, concernendo sentenze di prime cure di analogo contenuto, si palesano manifestamente connessi.

Giusta già innanzi evidenziato, riguardo ad entrambi si pongono questioni di carattere pregiudiziale di particolare delicatezza come, primariamente, quella relativa all'identificazione della natura delle posizioni giuridiche soggettive pertinenti nella specie alle parti, nonché quella relativa alla sussistenza o meno in capo al Ministero dei lavori pubblici della competenza a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 4 del D.Lgs. C.p.s. 6 dicembre

---

(1) La necessità di rimettere all'Ad. Plen. la questione nasce non tanto dai contrasti giurisprudenziali all'interno del Consiglio di Stato quanto dalle oscillazioni della giurisprudenza della Cassazione, quali si evincono anche dal semplice raffronto tra Sez. Un. 22 luglio 1982 n. 4288 (in Riv. giur. edil. 1982, p. 874) e Sez. Un. 23 febbraio 1983 n. 1365 e 1366 (in questa *Rassegna* 1983, I, 403 oltre che in Giust. civ. 83, 3320, sulla quale si segnala la nota di PIACENTINI *Nuovi orientamenti giurisprudenziali in tema di revisione di prezzi*).

(2) Interessante risulta anche la seconda questione rimessa all'Adunanza Plenaria, nei sensi di cui alla massima. L'orientamento della Sezione sembra per la verità propenso ad escludere il trasferimento alle Regioni della delicata funzione, considerando preferibile conservarla ad un organo unico per tutto il territorio nazionale, a garanzia dell'uniformità di giudizi ed in considerazione

1947 n. 1501 sui gravami amministrativi proposti avverso i provvedimenti assunti nel caso dall'Istituto autonomo per le case popolari della Provincia di Macerata.

In ordine alla prima questione va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, le determinazioni delle amministrazioni in tema di revisione prezzi nei pubblici appalti costituiscono esercizio di potestà autoritativo-discrezionali ed involgono, di conseguenza, posizioni giuridiche private di mero interesse legittimo (IV Sez., 29 luglio 1980 n. 785; IV Sez., 30 novembre 1973 n. 1140; IV Sez., 29 maggio 1971 n. 583. La medesima giurisprudenza ha, peraltro, nel contempo precisato che ove le parti abbiano fatto uso della facoltà, loro attribuita dall'art. 1 D.Lgs. cit., di stipulare « patti in contrario » rispetto alla disciplina legislativa, sancendo convenzionalmente l'obbligatorietà della revisione prezzi, si instaura tra le stesse al riguardo un rapporto di diritto-obbligo, le cui controversie rientrano nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria (VI Sez., 17 gennaio 1984 n. 14; IV Sez., 19 novembre 1975 n. 1042, IV Sez., 2 marzo 1971 n. 190).

Più articolata appare la giurisprudenza della Corte di cassazione la quale, pur muovendo dalla generale premessa della natura pubblica della potestà *ex lege* di revisione prezzi (Cass., 22 luglio 1982 n. 4288; Cass., 23 febbraio 1978 n. 888; Cass., 27 febbraio 1976 n. 631; Cass., 27 marzo 1975 n. 1157), individua in suo luogo la sussistenza di un rapporto di diritto-obbligo non soltanto là dove sia intervenuto un patto in contrario — patto di cui è, peraltro, ora sottolineata l'invalidità per effetto di quanto previsto dall'art. 2 legge 22 febbraio 1973 n. 37 (Cass., 22 luglio 1982 n. 4288; Cass., 23 febbraio 1978 n. 888 cit.) ma anche allorché l'amministrazione si sia positivamente determinata circa l'*An debeatur* sì che il tema del contendere attenga esclusivamente al gradato profilo del *quantum* (giur. ult. cit. nonché Cass., 8 febbraio 1979 n. 857; Cass., 27 febbraio 1976 n. 658).

---

della funzione giustiziale attribuita alla procedura di decisione dei ricorsi in materia, sottolineata dalla composizione della Commissione consultiva di cui all'art. 4 e dai suoi poteri di determinazione anche sulle spese del procedimento.

Peraltro sulla natura non giurisdizionale del provvedimento decisorio del ricorso in parola si era espressa la Sez. IV con sent. 25 maggio 1976 n. 364, onde escludere l'applicazione della sospensione feriale al termine ivi previsto per la proposizione del ricorso.

Il favore per tale soluzione risulta accentuato dall'ipotesi subordinata formulata (della quale non si è dato conto nella massima per non appesantirla) di ritenere ancora operante il particolare ricorso come previsto nell'art. 4 cit. almeno fino a quando le Regioni non avranno istituito nella loro, determinanda, competenza uno strumento « garantistico di pari valenza ».

Circa quest'ultimo punto si pongono, peraltro, problemi in ordine ai criteri in virtù dei quali sia possibile definire una controversia come attinente esclusivamente al profilo del *quantum debeatur*.

A tal riguardo è utile notare che, con sentenza 10 ottobre 1979 n. 5249, la Cassazione ha negato l'esistenza di un rapporto di diritto-obbligo là dove il riconoscimento dell'amministrazione sia stato parziale anche solo quanto al tempo rispetto al quale stabilire le variazioni cui va raccordata la liquidazione per corrispettivo prezzi. A sostegno di questo indirizzo si è infatti osservato, con la successiva sentenza 1° ottobre 1980 n. 5333, che l'apprezzamento del profilo cronologico rientra pur esso « ... nell'area del potere pubblico di accordare o negare la revisione prezzi, questa essendo concessa, in principio, per determinati lavori in base a certe variazioni di costo intervenute per « quel » tipo di lavori durante « quel » periodo di tempo. Sicché — ancora in linea di principio — l'acconto per revisione prezzi, riferendosi a ben individuati lavori realizzati in un altrettanto individuato tempo prestabilito, mai può assumersi a riconoscimento del diritto alla revisione stessa per altri lavori compiuti in un periodo di tempo successivo a quello considerato.

Con sentenza 23 febbraio 1983 n. 1366 sussistenza di un rapporto di diritto-obbligo la Cassazione ha, viceversa, ravvisato là dove, dopo il riconoscimento da parte della Pubblica amministrazione sul punto dell'*An debeatur*, residui la necessità di individuare i parametri per la monetizzazione delle differenze di prezzo dovute in ciascun caso concreto e nei relativi calcoli, trattandosi di « ... una operazione che, non comportando una scelta fra interessi pubblici concorrenti... non lascia spazio, per sua natura, alla discrezionalità ed è, quindi, al di fuori dell'esercizio del potere, concernendo il modo d'essere del rapporto obbligatorio venuto ad esistenza per effetto di quell'esercizio ».

Ciò stante, ai fini della definizione della questione pregiudiziale in esame, occorre preliminarmente statuire:

a) se detto orientamento della Corte di cassazione meriti di venir condiviso, tenuto conto che in un caso (IV Sez., 9 dicembre 1983 n. 910) questo Congresso ha negato il sorgere di un rapporto di diritto-obbligo in dipendenza di un avvenuto riconoscimento parziale della revisione prezzi;

b) in ipotesi positiva, quali siano i criteri di carattere generale in virtù dei quali sia possibile discernere la controversia che attiene al mero *quantum* rispetto a quella che tale non è.

Qualora, poi, in relazione alla soluzione data ai quesiti di cui sopra ed alle concrete situazioni dedotte nei presenti giudizi (ove, giusta notato nella pregressa esposizione in fatto, le liquidazioni operate dall'Istituto autonomo per le case popolari della Provincia di Macerata sono state contestate dall'Impresa Frapiccini perché ispirate al criterio dell'anda-

mento teorico anziché di quello reale dei lavori e perché escludenti i periodi interessati dai provvedimenti di proroga del termine finale dei lavori medesimi) avesse a concludersi per la presenza nella specie di un rapporto di potestà amministrativa-interesse legittimo eppertanto, ritenuta la giurisdizione del giudice amministrativo, dovesse passarsi allo ulteriore esame dei ricorsi, di particolare delicatezza apparirebbe altresì la seconda delle due cennate questioni pregiudiziali. Questione come si è detto, concerne il punto se, a seguito del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle materie dei lavori pubblici di interesse locale e dell'edilizia residenziale pubblica (legge 22 ottobre 1971 n. 85; art. 2 D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 8; D.P.R. 30 dicembre 1972 n. 1036; artt. 87 ss. D.P.R. 24 agosto 1977 n. 616), sia attualmente di pertinenza delle Regioni medesime anche la potestà decisoria prevista in tema di revisione prezzi dagli artt. 4 e ss. D.Lgs. C.p.s. 6 dicembre 1947 n. 1501 e successive modificazioni, ovvero se essa sia rimasta nella sfera di competenza dello Stato.

Alla prima soluzione potrebbe pervenirsi nel presupposto di una normale inerenza dell'istituto della revisione prezzi alle materie predette e, di qui, sulla scorta del generale principio secondo cui, come è noto, il passaggio di materie alle Regioni comporta, in una con il mantenimento delle norme statuali di carattere sostanziale regolanti quelle materie fin quando le Regioni non abbiano autonomamente legiferato (cfr. Cons. St., VI Sez., 14 luglio 1981 n. 411; V Sez., 24 ottobre 1980 n. 895; VI Sez., 5 giugno 1979 n. 432), l'immediato spossessamento delle pregresse competenze facenti capo agli organi statali.

Alla seconda conclusione potrebbe, viceversa, pervenirsi individuando nella legislazione di cui al citato D.Lgs. C.p.s. 6 dicembre 1947 n. 1501 una preminente funzione giustiziale destinata, a garanzia dell'uniformità dei giudizi, ad essere esercitata da un unico organo per tutto il territorio nazionale e tale, dunque, da comportare l'esclusione — almeno in assenza di espresse previsioni in contrario — della potestà decisoria in questione dal trasferimento che delle materie predette sia fatto alle Regioni.

Che, invero, la legislazione *de qua* presenti una preminente funzione giustiziale emerge, in primo luogo, dalla stessa generalità di applicazione del procedimento gravatorio da essa regolato, il quale investe i rapporti d'appalto facenti capo, oltreché allo Stato, anche a tutti gli altri enti pubblici (art. 1 D.Lgs. C.p.S. cit.; art. 1 L. 23 ottobre 1963 n. 1481; artt. 1, 3 e 5 L. 21 giugno 1964 n. 463; art. 3 L. 19 febbraio 1970 n. 76; art. 2 L. 22 febbraio 1973 n. 37); emerge, in secondo luogo, dalle garanzie poste a base dell'esercizio di essa funzione medesima, quali principalmente costituite dalla piena operatività del principio del contraddittorio (artt. 5 e 7 D.Lgs. C.p.S. cit.) e, soprattutto, dalla peculiare composizione della commissione chiamata ad esprimere parere sui gravami, commissione la

quale, in quanto formata da magistrati e da esponenti dell'Avvocatura dello Stato, di diverse pubbliche Amministrazioni e di organizzazioni di settore, si connota come palesemente dotata dell'attributo della c.d. «terzietà» (né, in via sintomatica, è da sottacere l'elemento dato, ex art. 4, terz'ultimo comma, D.Lgs. C.p.S., dalla potestà della commissione di condannare il soccombente, in tutto o in parte, alla rifusione delle spese della procedura, conformemente alla nota regola propria dei procedimenti giurisdizionali).

Che, d'altro canto, la presenza di simile preminente funzione giustiziale sia suscettiva di escludere la competenza in questione dal trattamento operato dall'ordinamento in sede di determinazione delle attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario relativamente ai compiti delle commissioni di vigilanza sull'edilizia economica e popolare, organi parimenti dotati di poteri contenziosi in funzione giustiziale (cfr. artt. 129 ss. R.D. 28 aprile 1938 n. 1165; artt. 19 ss. D.P.R. 23 maggio 1964 n. 655). Noto è infatti, che mentre con l'art. 93 D.P.R. 24 agosto 1977 n. 616 è stata genericamente trasferita a dette Regioni la materia dell'edilizia residenziale pubblica, solo con norma a parte, il successivo art. 94, significativamente intitolato «ulteriori trasferimenti in materia di edilizia pubblica», sono state altresì trasferite le funzioni amministrative esercitate da dette commissioni. Manifestazione questa evidente del convincimento del legislatore circa la necessità di disposizioni *ad hoc* ai fini del trasferimento di funzioni siffatte.

In via subordinata, le esposte considerazioni potrebbero, comunque, valere a riconoscere allo strumento gravatorio in esame un tale rilievo da doversi lo stesso ritenere conservato nella sua attuale connotazione fin quando le Regioni non introducano nella rispettiva legislazione un meccanismo garantistico di pari valenza.

E da aggiungere che l'esposta problematica non sembra possa essere superata alla stregua della tesi del tribunale regionale, che ha radicato la competenza nella specie del Ministro dei lavori pubblici sul disposto dell'art. 125 secondo comma D.P.R. 24 agosto 1977 n. 616. Dal complessivo contesto detta disposizione appare, infatti, riferirsi alle sole materie rimaste fino al 31 dicembre 1977 di pertinenza dello Stato (dove l'obbligo, sancito dal primo comma, degli organi di quest'ultimo di consegnare a ciascuna Regione interessata entro il successivo 31 gennaio 1978 gli atti inerenti le funzioni trasferite con il d.P.R. esistenti presso i rispettivi uffici), laddove, come si è innanzi rilevato, i compiti di realizzazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica già erano da tempo stati dismessi dallo Stato (L. 22 ottobre 1971 n. 865; d.P.R. 30 dicembre 1972 n. 1036), cui continuavano a far campo unicamente poteri di finanziamento.

Attesa la particolare delicatezza delle questioni prospettate e la possibilità che in ordine alla loro soluzione insorgano contrasti di giurisprudenza fra le Sezioni, appare opportuno rimettere i ricorsi all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art. 45 secondo comma R.D. 26 giugno 1924 n. 1054.

CONS. STATO, SEZ. V, 23 luglio 1984, n. 565 - Pres. Santaniello - Est. Cossu: Ministero per i Beni Culturali e Ambientali (Avv. Stato Tarin) c. Salvatori (avv. Vespasiani).

**Bellezze naturali - Tutela del paesaggio - Prefabbricato mobile in legno - Idoneità a turbare l'aspetto dei luoghi - Sussiste.**

**Bellezze naturali - Tutela del paesaggio - Ordine di demolizione - Esistenza di altre situazioni lesive - Disparità di trattamento - Non sussiste - Non necessarietà di licenza edilizia - Irrilevanza.**

*Il presupposto per la applicazione delle norme a tutela del paesaggio di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497 consiste nella alterazione in senso negativo dell'aspetto del bene protetto; di conseguenza, ricadono nel divieto sancito dall'art. 7 della legge citata e sono quindi assoggettati alla sanzione prevista dal successivo art. 15 tutti quei manufatti od oggetti che — pur non essendo qualificabili come immobili ai sensi delle norme civilistiche o urbanistiche — sono comunque idonei, in ragione della loro collocazione non transitoria e non occasionale a compromettere la bellezza dei luoghi (1).*

*La accertata idoneità di un manufatto a pregiudicare la zona vincolata rende irrilevante la circostanza che esso possa essere realizzato senza licenza edilizia (2).*

---

(1-2) Nella fattispecie oggetto della decisione, è stato ritenuto lesivo dell'assetto paesistico un prefabbricato in legno montato su ruote, poggiato al suolo e reso stabile con l'ausilio di martinetti.

Il ricorrente aveva impugnato avanti al TAR Lazio l'ordine di rimozione del prefabbricato, emesso con decreto del Ministro per i Beni Culturali e Ambientali, asserendo che detto bene — in quanto mobile — sfugge ai divieti posti dalla legge urbanistica e, pertanto, è insuscettibile di arrecare pregiudizio alle bellezze naturali.

Il TAR Lazio con decisione n. 495 del 26 settembre 1977, aveva accolto il ricorso ritenendo che la natura di bene mobile del prefabbricato non consentisse alla Pubblica Amministrazione l'applicazione dell'art. 15 legge 1497/1939, che ha riguardo alle sole costruzioni per le quali è previsto il rilascio della licenza.

Il Consiglio di Stato, nel riformare la pronunzia di primo grado, ha enunciato due principi di fondamentale importanza in materia di tutela dell'ambiente. In primo luogo è stato ribadito che la *ratio* della normativa di cui



La sentenza appellata ha ritenuto illegittima la ordinanza ex artt. 7 e 15 della l. 29 giugno 1939, n. 1497 con la quale si imponeva all'appellato Salvatori di rimuovere un « prefabbricato mobile in legno » abusivamente installato in zona soggetta a tutela paesaggistica, sul rilievo che il manufatto — da qualificare bene mobile perché non stabilmente incorporato al suolo — così come è realizzabile senza licenza edilizia, egualmente non può soggiacere agli interventi repressivi dell'Amministrazione dei beni culturali.

È del tutto pacifico che il manufatto è un prefabbricato in legno montato su ruote, poggiato al suolo e reso stabile con l'ausilio di martinetti: e, del resto, il provvedimento impugnato correttamente lo qualifica come « prefabbricato mobile in legno ». Va comunque notato che il manufatto — sito in zona montana e destinato ad esercizio commerciale (noleggio al pubblico di attrezzi per la pratica degli sport invernali) — pur poggiato al suolo e non ad esso incorporato, è tuttavia ivi collocato in via permanente come risulta dalle fotografie esibite dall'appellato, talune delle quali eseguite in epoca non invernale (o comunque in assenza di neve) nella quale, cioè, la cennata attività di noleggio non può aver luogo. Ciò comporta che il manufatto, ancorché mobile, risulta essere collocato al suolo non in via meramente temporanea o anche soltanto stagionale ma a tempo indeterminato.

E, se così è, il presupposto per la applicazione delle norme a tutela del paesaggio certamente sussiste, in quanto anche manufatti od oggetti — pur non qualificabili come immobili ai sensi delle norme civilistiche o urbanistiche — sono tuttavia idonei, in ragione della loro collocazione non meramente transitoria od occasionale ad incidere negativamente sull'aspetto delle zone protette.

---

alla legge 1497/1939 risiede nella esigenza di conservazione dell'aspetto delle zone tutelate; ne consegue che il vincolo panoramico si estende su tutte le attività il cui risultato possa essere un'alterazione dello stato delle cose e dei luoghi idonea a deturpare quella loro fisionomia esteriore nella quale risiede il loro valore di bellezza della natura (in dottrina v. in senso conforme: ALIBRANDI-FERRI: *I beni culturali e ambientali*, Milano 1978, pag. 544 e segg.; v. anche: SANDULLI, *Natura ed effetti dell'imposizione di vincoli paesaggistici*, in « Atti del Convegno di Studi Giuridici sulla tutela del paesaggio », Milano 1963, 87).

Ciò significa che presupposto immediato per l'operatività dei limiti e delle sanzioni previsti dalla normativa in questione è la mera idoneità della modifica a pregiudicare l'aspetto paesistico.

In presenza di tale idoneità, secondo il Consiglio di Stato, vanno superati i problemi interpretativi posti dal tenore letterale delle norme.

Così deve ritenersi illegittima in virtù dell'art. 7, l. 1497/1939 ogni modificazione dello stato dei luoghi, indipendentemente dalla natura di beni mobili o immobili assunta dall'elemento modificatore.

Così, parimenti, devono superarsi i dubbi relativi alla irrogabilità della sanzione della demolizione ex art. 15 l. 1497/1939 anche con riferimento a quei

Nè vale obiettare che l'articolo 7 della l. 29 giugno 1939, n. 1497 fa divieto di introdurre modifiche ai titolari o detentori degli « immobili » siti in zona vincolata e che il successivo articolo 15 impone di « demolire » le opere eseguite senza il prescritto nulla osta: tale terminologia infatti non impedisce di intendere il precetto per la sua reale portata, in relazione allo scopo che è quello di conservare inalterate le zone vincolate o di consentire — con apposita valutazione caso per caso — soltanto le modifiche che non compromettano la bellezza dei luoghi: e tale compromissione può indifferentemente essere cagionata sia da immobili in senso tecnico, sia da altri manufatti comunque idonei a modificare la situazione dei luoghi.

Tali conclusioni, del resto, trovano conforto in precedenti giurisprudenziali di questo Consiglio che hanno ritenuto legittimi provvedimenti analoghi a quello oggi in discussione, adottati in fattispecie nelle quali l'alterazione all'ambiente fu cagionata non da edifici (mobili o immobili che fossero) ma dalla installazione di un deposito di auto in demolizione e ciò sul rilievo che anche la presenza di tali beni è idonea a turbare l'aspetto esteriore dei luoghi (Sez. VI, 17 ottobre 1972, n. 532). E la stessa decisione ha precisato che l'art. 15 della l. n. 1497 del 1939 è applicabile non solo in ipotesi di costruzione abusiva di immobili ma anche in altre ipotesi anomale non espressamente previste per le quali non possa parlarsi di « demolizione » secondo il ristretto significato corrente di tale termine, non potendosi ammettere che altre compromissioni all'interesse pubblico tutelato possano sfuggire a sanzione solo perché derivanti da attività diversa dalla realizzazione di edifici.

---

manufatti che — non essendo immobili — non sono suscettibili di demolizione in senso tecnico.

In particolare, la sanzione amministrativa della demolizione, avendo natura strumentale con riguardo alla tutela dei luoghi, e quindi mirando alla riduzione in pristino, deve potersi applicare pure a tutte quelle ipotesi anomale che sono eliminabili solo attraverso un'attività repressiva diversa (rimozione, distruzione ecc.), e che non possono rimanere impunte per il solo fatto che non sono assoggettabili a demolizione nel ristretto significato del termine.

Una diversa interpretazione avrebbe come abnorme conseguenza che alcune violazioni dell'interesse protetto, magari gravissime, rimarrebbero prive di adeguata sanzione. (Per analoghe affermazioni cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, decisione 17 ottobre 1972, n. 532; in Cons. Stato 1972, 1737, nella quale venne ritenuto legittimo l'ordine di rimozione di un deposito di auto in demolizione).

Per quanto riguarda la natura discrezionale dell'ordine di demolizione e il relativo obbligo di motivazione v. Cons. Stato 16 dicembre 1977 n. 931, in Cons. Stato 1977, I, 1977; Consiglio di Stato, VI Sez. 21 novembre 1980 n. 1120, in Cons. Stato 1980, I, 1578; Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 maggio 1981 n. 220.

In secondo luogo è stato affermato nella decisione massimata che l'idoneità di un bene a pregiudicare la zona vincolata prescinde completamente

E sotto altro aspetto, ma giungendo ad analoghe conclusioni, la Sezione V, con decisione 9 aprile 1974, n. 305, ha ritenuto irrilevante la circostanza che un manufatto possa essere realizzato senza licenza edilizia: ciò che conta è sempre l'idoneità a pregiudicare la zona vincolata e di conseguenza, da un lato, chi intende realizzare l'opera non è esentato dal chiedere ed ottenere il nulla osta e, dall'altro, l'autorità preposta alla tutela delle bellezze naturali ben può ordinare la « demolizione » (e cioè a seconda dei casi la distruzione, la rimozione o comunque l'attività necessaria a rimettere in pristino il bene paesistico protetto) sul solo rilievo che si è immutato lo stato dei luoghi senza il prescritto nulla osta.

In epoca più recente, infine, la Sez. VI, con decisione 26 ottobre 1979, n. 735 ha affermato l'irrilevanza del fatto che le opere realizzate senza nulla osta siano amovibili poiché la amovibilità non impedisce che per volontà dell'interessato la attuale collocazione del manufatto perduri a tempo indeterminato, e che per egual tempo perduri il pregiudizio recato al paesaggio.

La riconosciuta fondatezza dell'appello impone al Collegio di esaminare i motivi dell'originario ricorso del Salvatori e che il primo giudice non ha esaminato perché dichiarati assorbiti.

Tali motivi, come riproposti con comparsa di costituzione in appello, denunciano nell'ordine, eccesso di potere per difetto di motivazione e per disparità di trattamento.

Il primo profilo è però infondato, essendo sufficiente, a motivare il provvedimento adottato, il richiamo alla mancanza dell'autorizzazione prescritta ed il contrasto tra il manufatto e le caratteristiche della zona (da ultimo, Sez. VI, 19 maggio 1981, n. 220 - 11 marzo 1980, n. 304); e l'atto impugnato si dà carico, sinteticamente ma in modo sufficiente,

---

dalla conformità, anzi dalla non difformità di detto bene dalle prescrizioni urbanistiche.

L'affermazione deve essere intesa come una necessaria applicazione del principio, più volte ribadito, secondo il quale nell'ambito dei piani paesistici l'autorizzazione dell'Autorità competente e la licenza edilizia sono atti autonomi, intesi alla cura di interessi pubblici diversi e differenti per presupposti, anche se rivolti al medesimo oggetto (v. Cass. SSUU 8 febbraio 1972 n. 310; in Giust. civ. 1972, 685; Consiglio di Stato, Sez. VI 18 gennaio 1977 n. 25, Consiglio di Stato, Sez. VI, 17 gennaio 1978, nn. 76 e 77; Consiglio di Stato Sez. VI, 30 settembre 1980 n. 793).

Ciò comporta da un lato che il precedente ottenimento della licenza edilizia non impedisce che la costruzione sia ritenuta dalla competente autorità lesiva dell'aspetto paesistico, dall'altro lato che la non necessità della licenza edilizia per opere non assoggettabili alla disciplina urbanistica non è idonea a svincolare il privato dai limiti e dagli obblighi di cui alla legge 29 giugno 1939 n. 1497 (v. Consiglio di Stato Sez. IV, 9 aprile 1974 n. 305 in Cons. Stato 1974, I, 533).

di indicare che il manufatto — abusivo perché non autorizzato — pregiudica il paesaggio: se poi, l'originario ricorrente ed attuale appellante intende dolersi dell'apprezzamento operato dall'Amministrazione circa la portata e l'incidenza del pregiudizio arrecato al bene protetto, la censura attiene al merito ed è quindi inammissibile in sede di legittimità.

Parimenti infondato è l'ulteriore profilo di eccesso di potere per disparità di trattamento: e ciò sia perché nel caso di specie l'attività dell'amministrazione è vincolata ed il vizio dedotto attiene soltanto all'attività discrezionale; sia perché anche l'esistenza di eventuali opere abusive non perseguite non impone di motivare circa il diverso criterio seguito nel caso specifico (da ultimo, sul punto, Sez. VI, 30 ottobre 1981, n. 600). Ciò non significa ovviamente che, ove la situazione affermata dal Salvatori corrisponda al vero, l'amministrazione sia esonerata dal valutare se anche le altre costruzioni o manufatti — eventualmente non autorizzati — siano tali da pregiudicare l'ambiente e dall'adottare, in caso positivo, i provvedimenti di legge. Significa soltanto che una eventuale ingiustificata inerzia in altre ipotesi non può essere addotta, da chi si trova comunque in situazione di difetto, per pretendere che anche nei suoi confronti si faccia luogo ad una ulteriore illegittima omissione.

L'appello va dunque accolto e la sentenza appellata va riformata.

# I

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 20 giugno 1984 n. 389 - Pres. Caianello, Est. Barberio Corsetti - Istituto regionale credito agrario Emilia Romagna (avv. Roversi Monaco) c. Ministero commercio estero ed altro (avv. Stato Fiorilli).

**Giustizia amministrativa - Impugnazione - Contributo in conto interessi - Revoca per fatto dell'Istituto mutuante - Interesse all'impugnazione dell'Istituto.**

*Il decreto di revoca del contributo in conto interessi già concesso ad una ditta, disposto a causa della mancata produzione da parte dell'Istituto mutuante della documentazione tecnica, può essere impugnato dall'Istituto stesso in forza del suo interesse ad evitare la responsabilità civile nei confronti della ditta mutuata (1).*

(1-3) Le tre sentenze in epigrafe si segnalano per l'interesse connesso alle questioni processuali risolte.

La 389 rivela l'intendimento del Consiglio di Stato di concedere la massima ampiezza alla nozione di interesse che legittima la parte alla impugnazione. In proposito basta rinviare alla sent. V 49/84 pubblicata in questa Ras-

## II

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 23 giugno 1984 n. 483 - Pres. Salvatore P. - Est. Salvatore V. - Cavallo (avv. Pellegrino) c. USL BR n. 6 (avv. Sticchi Damiani) e Sava (avv. Lubrano e Massari).

**Giustizia amministrativa - Appello - Legittimazione - Interesse acquisito durante giudizio di I grado - Possibilità.**

*E legittimato a proporre appello contro la sentenza che accoglie un ricorso anche il soggetto che abbia acquisito un interesse alla conservazione del provvedimento impugnato in epoca successiva alla instaurazione del giudizio di I grado e che quindi non sia stato controinteressato in quel giudizio (2).*

## III

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 12 giugno 1984 n. 455 - Pres. (FF) Adobati - Est. Santoro - Foni (avv.ti Giuffrè e Soncini) c. Comune di Langhirano (avv.ti Bassi e Scoca), Cavazzini (avv.ti Cugurra e Mirabelli) ed altro (n.c.).

**Giustizia amministrativa - Appello proposto dal controinteressato - Costituzione Amministrazione soccombente - Non necessità d'impugnativa.**

*Annulato in primo grado il provvedimento impugnato, la p.a. che l'aveva emanato può nel giudizio d'appello proposto da altra parte costituirsi con semplice memoria senza proporre appello a sua volta, nel qual caso essa non può chiedere la riforma della sentenza impugnata, che può essere decisa in accoglimento delle censure della parte appellante (3).*

---

segna 1984, p. 287 ed all'ampia citazione di precedenti ivi contenuta, sottolineando come nella presente fattispecie il G.A. ha fatto nascere l'interesse in questione dalla possibilità per l'Istituto mutuante di essere chiamato a rispondere del proprio operato da parte della ditta beneficiaria del mutuo.

La sentenza 483 individua un'ipotesi di interesse alla conservazione del provvedimento impugnato nascente in epoca successiva alla proposizione del ricorso, traendone la logica conseguenza, per un verso della non necessità della notifica al titolare di esso del ricorso stesso, e per altro verso della legittimazione del titolare stesso alla proposizione di appello ovvero la sentenza di accoglimento del ricorso.

Infine la sentenza 455 chiarisce la posizione dell'Amm. che rimasta soccombente in primo grado non propone appello limitandosi a costituirsi nel giudizio proposto dal controinteressato, ed assimila tale posizione a quella dell'interveniente le cui prospettazioni devono confluire nelle richieste proposte dalla parte principale.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 giugno 1984, n. 3717 - Pres. Greco - Est. Pannella - P.M. Antoci (conf.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Vittoria) c. De Vita.

**Tributi erariali indiretti - Prescrizioni - Interessi - Decorrenza - Credito non ancora definitivo - Non ha inizio.**

*La decorrenza della prescrizione degli interessi sui tributi indiretti coincide con la data della esigibilità e quindi con la data della definitività dell'accertamento del tributo al quale gli interessi accedono (1).*

(omissis) Con l'unico motivo di ricorso, la ricorrente denunciando la violazione degli artt. 2935 c.c., 1 e segg. l. 26 gennaio 1961 n. 29, 1 l. 28 marzo 1962 n. 147 nonché omessa ed insufficiente motivazione, sostiene che il giorno, a partire dal quale l'Amministrazione finanziaria poteva far valere il diritto al pagamento degli interessi moratori coincidente con quello di inizio della decorrenza del termine della prescrizione ai sensi dell'articolo 2935 c.c., era quello in cui era stato definito il procedimento di determinazione dell'imponibile e cioè il 26 novembre 1963.

Il mezzo è fondato.

Invero vale il principio secondo il quale l'esigibilità degli interessi di cui alle leggi n. 29/61 e 147/62, anche al fine dell'inizio del decorso della prescrizione, poggia sulla definitività dell'accertamento inerente al tributo al quale gli interessi accedono (sent. 4 novembre 1980 n. 5915).

Nella fattispecie in esame sembra evidente che l'entità della imposta complementare, su cui calcolare gli interessi nella misura del 3 % semestrale (art. 1 l. n. 29/61), è stata definita nel momento in cui l'Ufficio finanziario, accettando la proposta dei contribuenti, ne ha concordata la misura in L. 43.250.000, accettando, altresì, il pagamento dell'acconto nella stessa data del 26 novembre 1963.

Da questo giorno è cominciato a decorrere il termine della prescrizione quinquennale relativa agli interessi, che devono essere calcolati con decorrenza dalla data di entrata in vigore della l. n. 29/61, in applicazione della regola dell'art. 3 l. 29/61, secondo cui — nell'ipotesi di insufficiente denuncia — gli interessi si computano dal giorno in cui l'imposta sarebbe

---

(1) La decisione è ineccepibile e assai opportunamente elimina i dubbi che aveva posto qualche anteriore decisione (v. *Relazione Avv. Stato*, 1976-80, II, 428 nonché Cass. 2 ottobre 1980 n. 5343, in questa *Rassegna*, 1981, I, 547).

stata dovuta se la denuncia presentata fosse stata fedele, temperata dal principio di cui all'art. 11 delle preleggi, secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire.

Quanto sopra induce a considerare che alla data del 15 novembre 1968 (data di ingiunzione fatta ai contribuenti per il pagamento degli interessi moratori), non era ancora decorso il quinquennio per la interruzione della prescrizione (decorso che avrebbe avuto luogo solamente il 26 novembre 1968), sicché quell'ingiunzione è stata utilmente eseguita per il pagamento di tutti gli interessi anteriori, a partire dalla data di entrata in vigore della legge istitutiva di essi. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 luglio 1984, n. 3942 - Pres. Bologna - Est. Contu - P.M. Leo (conf.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Zotta) c. Pasino (avv. Paladino).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Atti soggetti all'imposta sul valore aggiunto - Beni relativi alla impresa - Determinazione.**

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 38; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 4; d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 689, art. 1).

*Non è soggetta all'imposta proporzionale di registro in quanto soggetta all'imposta sul valore aggiunto la cessione dei beni relativi all'impresa; sono tali i beni, anche diversi da quelli strumentali, che per volontà dell'imprenditore siano destinati all'azienda (1).*

(*omissis*) Con l'unico motivo l'Amministrazione Finanziaria dello Stato denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 4 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633; 38 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634; 1 d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 689; omessa o insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia.

---

(1) La decisione può apparire non del tutto convincente. Se è vero che, sia ai fini dell'IRPEF che ai fini dell'IVA possano essere «relativi all'impresa» anche beni diversi da quelli strumentali (ciò si evince con certezza dall'art. 52 secondo comma del d.P.R. n. 597/1973) non sembra che possa condividersi la affermazione che l'inserimento di qualunque bene nell'impresa dipende esclusivamente dalla volontà dell'imprenditore. Meno che mai questo inserimento può dipendere, piuttosto che da atti di contenuto economico-produttivo, da una semplice esposizione contabile (sia quella di portata transitoria prevista dall'art. 1 del d.P.R. 23 dicembre 1974 n. 689 sia quella ordinaria dell'inventario). Anche se oggi è diminuita, ai fini dell'imposta sul reddito, l'importanza della collocazione in una o altra categoria, sono tuttavia ancora presenti le ragioni, e lo sono maggiormente ai fini delle imposte indirette, per ritenere che il ricomprendere o non un cespite nell'attività dell'impresa deve rispondere a criteri oggettivi.

A suo avviso la commissione tributaria centrale non avrebbe considerato che l'assoggettamento ad IVA non riguarda ogni cessione di beni o prestazione di servizi, ma solamente le operazioni effettuate nell'esercizio dell'impresa. Ed al riguardo è pacifico che mentre i beni facenti parte del patrimonio di una società sono sempre relativi all'impresa, altrettanto non può dirsi con riferimento ad un'impresa individuale, nei cui confronti la disciplina dell'IVA è applicabile solo per la cessione di beni esplicitamente inerenti all'esercizio dell'impresa, quali macchinari ed attrezzature, tra i quali non rientrano, ad esempio, l'alloggio dell'imprenditore o la sua autovettura utilizzata non per ragioni di lavoro.

Nel caso specifico, trattandosi di cessione, da parte di un imprenditore individuale, di un immobile mai utilizzato nell'esercizio dell'impresa non potrebbe perciò parlarsi di bene inerente all'esercizio dell'impresa. Né potrebbero invocarsi le norme del d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 689 — sulla obbligatorietà del prospetto dei beni dell'impresa con effetto retroattivo — sia perché le stesse erano intervenute dopo la registrazione dell'atto di cui trattasi, sia perché dall'adempimento di detta formalità, che aveva il fine di agevolare l'accertamento delle imposte sul reddito, non potevano ricavarsi presunzioni assolute per l'accertamento di imposte diverse da quelle sul reddito.

L'amministrazione Finanziaria sostiene, inoltre, che il decreto n. 689 del 1974 ripete la dizione dell'art. 4 della legge sull'IVA laddove prescrive le indicazioni in inventario delle attività e passività relative alle imprese, con la conseguenza che anche a' sensi di tale normativa l'inserzione nel prospetto può riguardare solo i beni ricompresi nel processo produttivo e non può servire ad attribuire ad un bene la qualifica di bene dell'impresa. Se, pertanto, l'inserimento nel prospetto riguarda — come nella fattispecie — un bene estraneo all'esercizio dell'impresa, tale qualifica deve essere esclusa in concreto e la cessione deve essere assoggettata all'imposta proporzionale di registro.

Tali censure non sono fondate.

È noto che l'imposta sul valore aggiunto si applica sulle cessioni di beni effettuate nell'esercizio di impresa, ed è la stessa legge istitutiva (d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633) che, all'art. 4, chiarisce il significato della locuzione « esercizio di imprese ». Questa norma ha subito delle modificazioni ma alla fattispecie è applicabile nella formulazione originaria, secondo la quale « si considerano effettuate nell'esercizio di imprese le cessioni di beni relativi all'impresa ».

L'ampia previsione normativa induce a ritenere che la disposizione di legge riguardi tutti i beni dell'impresa, anche se non strumentali in senso proprio. Devono perciò considerarsi relativi all'impresa i beni facenti parte del patrimonio aziendale, e per stabilire tale rapporto di destinazione deve necessariamente farsi riferimento alla volontà dell'imprenditore, essendo a lui riferibile la formazione dell'azienda e la correlativa distin-



zione fra i beni da includere nel patrimonio aziendale e quelli da lasciare nel suo patrimonio personale.

L'individuazione dei « beni relativi all'impresa » implica così un problema di prova che talvolta può presentarsi di non facile soluzione. Nella fattispecie, però, la commissione tributaria centrale lo ha risolto attribuendo valore decisivo all'inserimento del bene di cui trattasi nel prospetto redatto dal Pasino a' sensi del d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 689, avendo ritenuto che i beni inseriti dall'imprenditore nel prospetto per sua libera scelta, oltre ad assumere una destinazione finalizzata all'esercizio dell'impresa, venivano a costituire, agli effetti dell'imposta sul reddito, il patrimonio dell'impresa, il quale acquistava così, ai fini fiscali, una sua autonomia e si distingueva da quello generale dell'imprenditore.

Siffatto apprezzamento appare corretto sotto il profilo logico-giuridico e si sottrae alle critiche del ricorrente.

Non è decisivo, al riguardo, che la normativa applicata sia entrata in vigore dopo la registrazione del contratto di compravendita di cui trattasi, poiché il prospetto da essa reso obbligatorio doveva riferirsi a tutti i beni esistenti al 1° gennaio 1974, cioè a data anteriore al contratto, e poteva essere perciò utilizzato per stabilire la consistenza del patrimonio aziendale a quella data che — è bene sottolinearlo — era anteriore alla registrazione dell'atto di cui trattasi. Sarebbe infatti illogico ritenere che un bene dovesse essere ricompreso nel patrimonio aziendale fin dal 1° gennaio 1974 a determinati effetti tributari, ed esserne invece escluso ad altri effetti, pur sempre tributari anche se inerenti ad imposte diverse. È invece più aderente ad una corretta sistematica giuridica ritenere che il riconoscimento dell'appartenenza di un bene al patrimonio aziendale dell'imprenditore, effettuato dall'Amministrazione Finanziaria, abbia valore ed effetti di carattere generale, almeno fino a quando non venga dimostrato che il bene fosse stato inserito nel prospetto a scopo fraudolento ed in palese contrasto con la realtà della situazione.

Del resto la stessa Amministrazione Finanziaria ha ammesso nel ricorso che le circostanze acquisite in sede di adempimento di obblighi imposti per l'accertamento di un'imposta possano essere utilizzate, come elementi aventi valore presuntivo *juris tantum*, nell'ambito di un diverso rapporto tributario; tuttavia non ha tratto le debite conclusioni da tali affermazioni, giacché ha ommesso di considerare che non erano stati dedotti né provati elementi di fatto idonei a vincere detta presunzione, con la conseguenza che non può contestarsi il valore probatorio ad essa attribuito dalla commissione tributaria centrale.

Né può avere rilevanza che l'immobile in questione non fosse stato mai usato dal Pasino come sede dell'impresa. Si è già posto in rilievo, infatti, che il patrimonio dell'impresa si estende anche ai beni non strettamente strumentali, ed a tale criterio si è espressamente attenuta la

commissione tributaria centrale, la quale ha giustamente affermato che l'art. 1 del citato decreto n. 689 del 1974 lasciava agli imprenditori ampia libertà di inserire nel prospetto qualsiasi bene, al fine di formare il patrimonio dell'impresa, ma nello stesso tempo prevedeva che, per effetto di tale autonoma decisione, il valore dei beni inseriti sarebbe stato definitivamente preso a base per l'accertamento e l'applicazione dell'imposta sul reddito (art. 12).

Giova ancora rilevare che, nella fattispecie, dall'inserimento del bene nel prospetto obbligatorio derivavano sicuramente, ai fini dell'imposta sul reddito cui era specificamente preordinato, effetti di carattere tributario per il periodo d'imposta successivo al 1° gennaio 1974, pur essendo stato esso redatto dopo che il Pasino aveva perso la proprietà del bene di cui trattasi. È perciò logicamente conseguenziale che tale rilevanza tributaria, essendo relativa a profili giuridici di un rapporto che deve essere necessariamente valutato unitariamente, non può essere circoscritta alla sola imposta sul reddito ma, riferendosi ad elementi e circostanze che si atteggiavano allo stesso modo anche con riferimento ad altri tributi, è suscettibile di essere estesa a rapporti tributari di altra natura. Queste considerazioni trovano poi conferma nella sostanziale identità di espressione nell'art. 4 della legge sull'IVA («beni relativi all'impresa») e dall'art. 2, n. 2 di quella sull'obbligo del prospetto («attività e passività relative alle imprese»), il che implica che lo stesso bene non può essere soggetto a qualificazione diversa a seconda che venga preso in considerazione con riferimento all'una o all'altra norma.

La decisione impugnata, con la quale è stato affermato che la vendita di cui trattasi era soggetta ad IVA e non all'imposta proporzionale di registro (art. 38 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634), è dunque giuridicamente corretta ed immune da vizi logici, e non merita censura. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 luglio 1984 n. 4044 - Pres. Santosuosso;  
*Est. Sgroi - P.M. Benanti (conf.).* Guarnieri c. Ministero delle Finanze  
(avv. Stato Angelini Rota).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Concordato fallimentare - Assunzione di debiti - Imposta proporzionale.**

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, artt. 14 e 26 tariffa A, art. 8, lett. c e lett. f e 9).

*E soggetta all'imposta proporzionale di registro la sentenza di omologazione del concordato fallimentare per la parte che prevede l'accollo dei debiti da parte dell'assuntore (1).*

(1) La decisione riconferma l'esatto principio già affermato con la sentenza 11 agosto 1982 n. 4520, in questa *Rassegna*, 1983, I, 175. E da segnalare il collegamento operato con la interpretazione giurisprudenziale affermata sulla

(omissis) Con il primo motivo, il Guarnieri deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 8 tariffa All. A al d.P.R. n. 634 del 1972, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., affermando che nella nuova disciplina si deve escludere che la sentenza di omologazione del concordato fallimentare sia assoggettabile ad imposta proporzionale, in quanto essa è una sentenza di carattere costitutivo che la legge sottopone a tassa fissa, mentre gli atti omologati non sono suscettibili di tassazione né in quanto rilevati dalla sentenza né in quanto forniscono a tale sentenza gli elementi su cui statuire. La convenzione o accordo fra i creditori ed il loro debitore, che costituiva un'ipotesi autonoma nella precedente legge di registro, non ha conservato, nella vigente normativa, un carattere autonomo e pertanto, secondo il ricorrente, anche le sentenze che prevedono obbligazioni ed oneri patrimoniali per l'assuntore devono essere ricompresi nell'art. 8 (e non nell'art. 9 della tariffa, come pretende l'ufficio).

Con il secondo motivo, il ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 8 della predetta tariffa e, comunque, contraddittoria motivazione, osservando che la sentenza di omologa, pur presentando un contenuto costitutivo, deve essere sottoposta a tassa fissa e non a tassa proporzionale. Aggiunge il ricorrente che non si verifica una successione a titolo particolare nel debito e che l'assunzione degli obblighi del concordato, da parte di un terzo, non implica la liberazione del fallito, di modo che gli effetti a carico dell'assuntore trovano il loro titolo nella sentenza di omologazione, rispetto alla quale gli elementi di natura negoziale hanno il ruolo di semplici presupposti.

Con il terzo motivo, il ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 132 n. 4 cod. proc. civ. in relazione all'art. 360 n. 5 cod. proc. civ., perché — a suo dire — nell'impugnata sentenza non sono stati indicati i criteri seguiti per ritenere la sentenza di omologa del concordato fallimentare assoggettata ad imposta di registro.

Il ricorso è infondato. L'ultimo motivo è puramente assertivo, perché smentito dall'ampia motivazione, in fatto e in diritto, contenuta nella sentenza impugnata. Vero è che la suddetta motivazione è in parte errata, ma a ciò supplisce il potere correttivo affidato a questa Corte dall'art. 384 cod. proc. civ., posto che l'atto da tassare rientra in un'ipotesi diversa da quella indicata dalla Commissione Centrale, ma tassato con la medesima aliquota. Invero, come ha già statuito questa Corte con sentenza 11 agosto 1982 n. 4520, la sentenza di omologazione del concordato è soggetta all'imposta proporzionale di registro ai sensi dell'art. 8

---

legislazione anteriore (6 gennaio 1980 n. 119; 14 aprile 1981 n. 2227; 15 ottobre 1981, n. 5401, in questa *Rassegna*, 1980 I, 631; 1981, I, 824; 1982, I, 776) per ritenere che atto soggetto a registrazione siano non tanto le convenzioni presupposte o enunziate nella sentenza, ma la stessa sentenza di omologazione che imprime efficacia agli atti di un procedimento complesso.

lettera c) della tariffa all. A al d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 634, per la parte in cui prevede l'accollo dei debiti da parte dell'assuntore.

Si deve premettere che esula dal ricorso che si sta esaminando l'ulteriore problema della tassabilità separata della cessione dei beni dell'assuntore, essendo oggetto di questa controversia soltanto la tassazione dell'accollo dei debiti a carico del medesimo.

L'interpretazione dell'art. 8 lett. f) della tariffa all. A parte prima, che sottopone a tassa fissa gli atti di omologazione emessi dall'autorità giudiziaria, non può prescindere dal riferimento al testo della legge, là dove richiama i predetti atti.

L'art. 14, nel regolare la registrazione degli atti soggetti ad omologazione, impone chiaramente la registrazione, secondo il tasso che gli è proprio, dell'atto omologato, come è ribadito dall'art. 26 sesto comma, a tenore del quale gli atti indicati nell'art. 14, quando intervenga l'omologazione, sono soggetti all'imposta nella misura indicata nella tariffa. E pertanto, l'atto del terzo assuntore, contenente la promessa di pagare la percentuale di debiti fallimentari (art. 124 legge fallimentare) non potrebbe sfuggire a tale tassazione proporzionale, a prescindere dalla sentenza di omologazione (soggetta, a sua volta, a tassa fissa), in base all'art. 9 della tariffa, in cui indubbiamente rientra l'assunzione dell'obbligo di pagare un debito altrui, a prescindere da ogni precisazione sulla sua configurabilità come accollo in senso stretto o come altra figura di modificazione soggettiva del rapporto obbligatorio, dalla parte del debitore (cfr. Cass. 27 maggio 1971 n. 1580, in motivazione). Era questo l'orientamento pacifico della giurisprudenza formatosi sotto la vecchia legge di registro.

Tuttavia, la promulgazione della nuova legge di registro in un periodo nel quale era affermato dalla giurisprudenza (cfr., in particolare, Cass. 26 agosto 1971 n. 2576; Cass. 25 ottobre 1972 n. 2331) che le obbligazioni ed i diritti del terzo assuntore trovano il loro titolo nella sentenza di omologazione, nella quale restano assorbiti e trasfusi (costituendone solo un presupposto) gli accordi fra il fallito e l'assuntore e quelli fra quest'ultimo ed i creditori, di modo che si ha una composizione giudiziale del dissesto, mediante un regolamento negoziato ed omologato (cfr. Cass. 29 settembre 1977 n. 4159), induce a ritenere più consono alla *ratio legis* del nuovo testo, che la tassazione colpisca non tanto la promessa del terzo, considerata come separata da un atto estrinseco di controllo giudiziario, quanto l'atto giudiziario in sé stesso. La sentenza di omologazione è infatti una pronuncia nella quale si trova contenuto (anche per *relationem*) il regolamento dei debiti dell'assunto, di modo che non appare pertinente il richiamo alla lettera f) dell'art. 8 della tariffa (che presuppone una distinzione fra l'atto stragiudiziale e la *mera* omologazione di esso), mentre è evidente l'inquadrabilità della sentenza, al di là della terminologia che non ne esprime con completezza il contenuto, nel-

l'ambito delle pronunce indicate nella lettera c), e cioè di quelle pronunce che sanzionano, tra l'altro, obbligazioni di somme di denaro, imponendone l'adempimento a carico di un soggetto (nella specie, l'asuntore).

Le considerazioni fatte implicano l'irrilevanza del richiamo all'ipotesi dell'enunciazione (ai sensi dell'art. 21 terzo comma e 35 del d.P.R. n. 634), appena accennata nella sentenza di questa Corte n. 4520 del 1982 (anche se nella massima ufficiale si dà risalto a tale profilo), posto che l'art. 21 terzo comma riguarda l'enunciazione di un atto *non* soggetto a registrazione in termine fisso, mentre — come si è già detto — non si sfugge alla già indicata alternativa: a) o la proposta su cui deve deliberare il Tribunale fallimentare è considerata come atto autonomo, necessariamente scritto, e quindi soggetto a registrazione in termine fisso, sia pure con la decorrenza indicata dall'art. 14 del d.P.R. n. 634); b) ovvero tale proposta viene considerata come un atto del procedimento giudiziario che conduce alla sentenza, come tale esente da registrazione (art. 2 Tariffa all. B).

Da ultimo, è appena il caso di sottolineare che l'inquadramento dell'atto *de quo* in uno piuttosto che in un altro articolo della tariffa, è questione di qualificazione giuridica che appartiene al giudizio di legittimità, a prescindere dalla tesi delle parti, dato che non viene mutato il tasso dell'imposta (1,50 per cento, all'epoca della sentenza tassata). È sintomatico che il decreto-legge 23 dicembre 1976 n. 854, conv. in legge 21 febbraio 1977 n. 36 abbia elevato al 2 per cento, contestualmente, la aliquote stabilite dall'art. 8 lett. c) e dall'art. 9 della parte prima all. A della tariffa. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 luglio 1984, n. 4052 - Pres. Santuosso - Est. Gualtieri - P. M. Iannelli (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota) c. Garinoni (avv. Ermetes).

**Tributi erariali diretti - Imposta sul reddito delle persone fisiche - Tassazione separata - Natura - Addizionale straordinaria per l'anno 1974 - Non si applica ai redditi soggetti a tassazione separata.**

(D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 12 e 13; d.l. 6 luglio 1974, n. 259 e legge di conversione 17 agosto 1974, n. 384, art. 1).

*Poiché la tassazione separata è una forma di imposizione diversa da quella sul reddito delle persone fisiche, l'addizionale straordinaria per l'anno 1974 di cui all'art. 1 del d.l. 6 luglio 1974, n. 259 convertito con modificazioni nella legge 17 agosto 1974 n. 384, non si applica ai proventi per i quali è prevista la tassazione separata (1).*

(1) Per la risoluzione di una questione di specie e transitoria la sentenza si spinge ad affermazioni che destano perplessità. Che possa esser dubbia la

(*omissis*) Con un unico motivo la ricorrente denunciando violazione dell'art. 1 decreto legge 6 luglio 1974, n. 259, convertito nella legge 17 agosto 1974, n. 384 e dei principi sulla tassazione separata di cui all'art. 13 D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, deduce che la Commissione centrale confonde le nozioni, tra loro diversissime, di reddito imponibile ai fini dell'imposta delle persone fisiche e di tassazione separata.

Ed invero, quando la legge 9 ottobre 1971, n. 825, di delega per la riforma tributaria, all'art. 2 n. 19, dispone l'esclusione dell'indennità di fine rapporto del reddito complessivo non intende certo sottrarre tale indennità all'imposta sul reddito delle persone fisiche, ma persegue solo l'obiettivo di evitare il cumulo delle indennità stesse con gli altri redditi percepiti nello stesso anno e di evitare, quindi, la tassazione con l'aliquota più elevata corrispondente alla somma dei redditi conseguiti in quel determinato periodo di imposta.

Pertanto, la commisurazione dell'aliquota a quella corrispondente alla metà della somma dei redditi del precedente biennio non è che un correttivo alla rigida applicazione dell'aliquota in base al complesso dei redditi conseguiti nel periodo di imposta.

Al riguardo, rileva, la ricorrente, che quando gli artt. 12 e 13 del D.P.R. n. 597 del 1973, enunciati nella legge delega prevedono che l'indennità di anzianità sia soggetta a tassazione separata non sanciscono affatto che alla indennità sia applicata una imposta diversa da quella sul reddito delle persone fisiche, ma si limitano a disporre che la tassazione avvenga con un'aliquota diversa da quella corrispondente al cumulo dell'indennità con gli altri redditi dell'anno.

Pertanto, l'istituto della tassazione separata non significa esenzione dell'imposta sul reddito o esclusione dei redditi del contribuente, ma significa soltanto tassazione con un'aliquota diversa da quella che sarebbe altrimenti applicabile per effetto della somma dei redditi conseguiti.

In conclusione, secondo la ricorrente, l'indennità di anzianità è soggetta all'aliquota sul reddito nell'anno di percezione e che ciò che di-

---

estensione della addizionale straordinaria, istituita per un solo anno, a redditi che hanno un riferimento ad un lungo periodo non si può disconoscere. Ma ciò non rendeva necessaria l'affermazione che il regime di tassazione separata sia una imposizione estranea all'IRPEF e del tutto autonoma. Addirittura, esponendo una definizione abbastanza esatta di reddito, si mette in dubbio che i ricavi definiti nell'art. 13 del d.P.R. n. 597/1973 siano redditi. E cosa mai sarebbero e che specie di imposta verrebbe ad essere quella a tassazione separata?

Non si può disconoscere che taluni redditi siano assoggettati a tassazione separata (dal reddito complessivo) esclusivamente a causa della progressività dell'aliquota e per determinare una particolare misura d'imposta. Ed infatti quegli stessi proventi rientrano nel reddito complessivo delle persone giuridiche perché ai fini dell'IRPEF, non progressiva, la tassazione separata non ha ragione d'essere.

stingue tale reddito da tutti gli altri percepiti nello stesso periodo di imposta è solo la diversa modalità di determinazione dell'aliquota, per cui l'indennità percepita dal contribuente nel 1974 non può non essere soggetta anche all'addizionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Il complesso motivo è privo di fondamento.

La questione su cui si incentrano le opposte tesi delle parti è se l'addizionale straordinaria dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita per l'anno 1974 dal d.l. 6 luglio 1974, n. 259, convertito nella legge 17 agosto 1974, n. 384, fosse dovuta sui redditi soggetti, nel predetto anno, a tassazione separata, ai sensi degli artt. 12 e 13 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

Tale questione va risolta, come ha ritenuto la Commissione Tributaria Centrale, nella decisione ora impugnata, nel senso che detta addizionale non è applicabile alla indennità *una tantum* di fine rapporto poiché tale indennità non concorre a formare il reddito complessivo soggetto all'IRPEF, avendo lo stesso legislatore delegante prescritto il diverso sistema della tassazione separata (legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 2, n. 19).

Va anche precisato che il legislatore delegato ha ripetuto che l'indennità di fine rapporto non costituisce materia imponibile ai fini dell'IRPEF, ma è soggetta a tassazione separata (d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597, art. 12, lett. e).

L'ampia dizione dell'art. 12 non autorizza a considerare tassabile qualsiasi erogazione fatta al dipendente alla fine del rapporto di lavoro.

A tale scopo è necessaria la ricorrenza di due essenziali presupposti, cioè che l'erogazione costituisca un reddito e, in secondo luogo, ove di reddito si tratti, che esso sia legato da nesso di causalità con la prestazione di lavoro dipendente.

La necessità del primo presupposto deriva dall'art. 1 d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, secondo cui « presupposto dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è il possesso di redditi in danaro o in natura, continuativi od occasionali, provenienti da qualsiasi fonte ».

È stato rilevato che per « reddito », in linea di massima, si intende il frutto, la retribuzione o comunque l'utilità o ricchezza nuova che viene ad incrementare in modo continuo o variabile o periodico il patrimonio di taluno in quanto prestatore d'opera o possessore di mezzi di produzione o che impieghi dei capitali.

Esso è dunque un *quid novi*, di aggiuntivo, e che costituisce nuova ricchezza.

Al reddito si contrappone il capitale che è, al contrario, un patrimonio insuscettibile di per sé di creare ricchezza nuova, ossia reddito, se non impiegato e quindi tendenzialmente stabile ed immutabile.

Quanto sopra esposto, deve si rilevare che l'Amministrazione ricorrente ha confuso le nozioni di reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e di tassazione separata, comportando quest'ultima solo l'applicazione di una aliquota diversa, per cui non potrebbe non considerarsi soggetta anche all'addizionale istituita nel 1974.

Orbene, già tenendo presente nel suo testo letterale la norma (art. 1, quarto e quinto comma del D.L. 6 luglio 1974, n. 259, convertito nella legge 17 agosto 1974, n. 384) istitutiva dell'addizionale di cui trattasi, risulta che il legislatore, per soddisfare ad una straordinaria esigenza finanziaria dello Stato, volle istituire un tributo *ad hoc*, denominato, appunto « addizionale straordinaria »; cioè non fece luogo ad un aumento delle aliquote, come avrebbe agevolmente potuto, stabilite nella tabella allegata al d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597.

L'autonomia di siffatta imposizione, già chiara nel quarto comma, è più evidenziata dal successivo quinto comma, che ne stabilisce la riscossione, in forma altresì autonoma, mediante ruoli, mentre avrebbe dovuto essere riscossa con l'IRPEF se si fosse trattato di una semplice elevazione, come sostiene la ricorrente, delle relative aliquote.

Aggiungasi che una autorevole dottrina, in sede di esame « ex professo » della materia, è pervenuta alla conclusione che il predetto sistema dà luogo ad una tassazione completamente separata rispetto a quella del reddito complessivo in quanto tutti gli articoli nei quali si accenna alla tassazione separata sono redatti in modo tale da legittimare la conclusione che questa è una vera e propria tassazione per sé stante e non un semplice modo di calcolare l'imposta.

Inoltre, l'imposta commisurata al reddito complessivo netto è liquidata dallo stesso contribuente e versata, tramite banca, alla Tesoreria dello Stato entro il termine stabilito per la presentazione della dichiarazione dei redditi.

Invece, l'imposta dovuta per i redditi soggetti a tassazione separata è liquidata dall'Ufficio delle imposte, iscritta a ruolo, e pagata nei termini, stabiliti dal d.P.R. n. 602.

Una volta provato che la tassazione separata di cui trattasi genera un'obbligazione di imposta distinta da quella relativa all'imposta dovuta sul reddito complessivo, ne discende che l'addizionale straordinaria si riferisce solo a quest'ultima poiché ha come propri destinatari i titolari di quel rapporto tributario che ha come presupposto il reddito delle persone fisiche e, come contenuto dell'obbligazione, la relativa imposta, e non i titolari di quel diverso rapporto tributario che, secondo l'esatto giudizio del resistente, ha per presupposto le entrate da assoggettare a tassazione separata ed ha a proprio contenuto l'obbligazione di imposta conseguente alla tassazione separata.

Una diversa interpretazione, ha esattamente evidenziato il medesimo resistente, porterebbe fatalmente a dover dubitare della legittimità costi-



tuzionale della norma contenuta nella legge n. 384/1974 in quanto la contestata applicazione porterebbe ad una riduzione dell'indennità di anzianità (che è retribuzione differita) superiore a quella riferentesi all'ultimo biennio, per cui il lavoratore cessato dal rapporto nel 1974 si troverebbe in posizione nettamente deteriore rispetto a quelli cessati nel 1973 o nel 1975. La contestata applicazione porterebbe altresì alla tassazione con una addizionale valida per il solo anno 1974 di redditi prodottisi in più anni e per i quali il lavoratore non ha avuto modo di scegliere a quale regime tributario soggiacere, venendo a trovarsi in condizioni di radicale diversità rispetto a chi ha percepito lo stesso reddito nel 1973 o nel 1975.

Il tutto, infatti, si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 3 Costituzione), che si articola, in campo tributario, nel principio della parità di trattamento e parità di capacità contributiva. *(omissis)*

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 luglio 1984, n. 4097 - Pres. Sandulli - Est. Sensale - P.M. Ferraiuolo (conf.).** Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Amico) c. Soc. Manifatture Gallo.

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Imposta di registro - Indagine sulla natura e gli effetti dell'atto - Apprezzamento del fatto ai fini della simulazione di atto a titolo gratuito - Deducibilità.**

(D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 26; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 8; d.l. 8 marzo 1945, n. 90, art. 5).

*Rientra nei poteri del giudice di terzo grado l'apprezzamento dei fatti necessari per determinare, agli effetti dell'art. 8 dell'abrogata legge di registro, l'intrinseca natura e gli effetti dell'atto anche nel caso che debba stabilirsi se l'atto a titolo oneroso simuli un trasferimento a titolo gratuito.*

---

(1) Decisione ineccepibile. Va intanto segnalata la riassuntiva ma assai completa e attenta definizione dell'ambito del giudizio di terzo grado. La giurisprudenza è stata non sempre costante, ma ormai si sta rafforzando la linea che intende la valutazione estimativa, come comprensiva delle questioni di fatto attinenti all'esistenza del reddito o del cespite o del presupposto materiale e oggettivo del tributo; tutto il resto è ricompreso nell'area del terzo grado (v. la sent. delle Sez. Un. 13 ottobre 1983 n. 5960, in questa *Rassegna*, 1984, 1, 135, con richiami).

Il problema specifico era di più facile soluzione; nelle imposte indirette è netta la separazione tra pura e semplice stima della base imponibile, senza che su di essa influiscano questioni pregiudiziali di diritto, e applicazione della legge. Si è sempre affermato che l'apprezzamento dei fatti necessari per la retta applicazione della legge non esorbita dai poteri della Commissione centrale. Lo stabilire se un determinato atto, per gli effetti che esso produce ex art. 8

(*omissis*) Con il primo motivo l'Amministrazione delle finanze denuncia la violazione dell'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., deducendo che, contrariamente a quanto affermato dalla Commissione tributaria centrale, le questioni di fatto (come quella relativa alla effettiva destinazione degli importi di cui alla riduzione del capitale) non esorbitano dalle attribuzioni della Commissione tributaria centrale, cui è sottratta la cognizione delle sole questioni di estimazione semplice.

L'Amministrazione delle finanze sostiene, poi, con il secondo motivo (nel quale denuncia il vizio di omessa o insufficiente motivazione su punto decisivo della controversia), che, se ha inteso confermare la decisione di secondo grado, la Commissione tributaria centrale è incorsa nel vizio di motivazione, come risulta evidente dal fatto che la questione è stata ritenuta decisa per implicito dalla decisione di secondo grado.

Con il terzo motivo, infine, l'Amministrazione ricorrente denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 8 del r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269; dell'art. 88 della tariffa all. A; degli artt. 2700 e 2727 cod. civ., in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., censurando la decisione impugnata nella parte in cui sembra volere affermare che l'ufficio non potesse disattendere le dichiarazioni contenute nell'atto sulla base di circostanze (mancanza di scritture contabili) estranee all'atto stesso. Sostiene, per contro, l'Amministrazione che le dichiarazioni in questione erano state correttamente disattese per la loro genericità estrema a fronte dell'entità della somma (pari a quasi l'intero capitale sociale) destinato a « copertura di passività » senza alcuna loro specificazione, a « nuovi investimenti », senza indicazioni ulteriori e senza riscontro nei libri contabili, sì che, in tali condizioni, del tutto giustificata era la presunzione che la riduzione del capitale sociale costituisse il mezzo per eliminare l'obbligo dei residui versamenti di quota in vista della difficile situazione della società.

Le suseposte censure, essendo fra loro connesse, possono esaminarsi congiuntamente.

Occorre premettere che questa Corte — dopo avere ritenuto in via generale, con sentenza n. 338/71 (ma con espresso riguardo al procedimento di opposizione ad ingiunzione fiscale) che l'Amministrazione finan-

---

della abrogata legge di registro, è a titolo gratuito o a titolo oneroso o è un negozio *mixtum cum donatione* costituisce una operazione di qualificazione giuridica che non ha nulla a che fare con la valutazione estimativa.

Un solo appunto può essere mosso alla sentenza relativamente all'ultima proposizione.

Quando l'impugnazione concerne questioni diverse dalla valutazione estimativa non vi è luogo a verifica della motivazione, perché il giudizio è di merito e la decisione del giudice di terzo grado, che definisce la controversia, sostituisce la decisione impugnata assorbendone gli eventuali vizi; solo nelle questioni di valutazione estimativa l'impugnazione di sola legittimità tendente ad un annullamento con rinvio, fa emergere il vizio di difetto di motivazione.

ziaria può proporre, per l'ipotesi che la ingiunzione venga giudicata illegittima, una domanda riconvenzionale per far valere un diverso titolo a giustificazione della pretesa tributaria — con la sentenza n. 2853/72 ha statuito che l'Amministrazione finanziaria, creditrice dell'imposta di registro, ha facoltà d'impugnare di simulazione l'atto di vendita presentato per la registrazione e per il quale non operi la presunzione stabilita dall'art. 5 del d.l. lgt. 8 marzo 1945 n. 90, al fine di far dichiarare che esso è *in toto* un atto di liberalità o che lo è solo per il maggior valore dei beni trasferiti rispetto al prezzo che risulta pagato; e che, fuori dall'ipotesi della simulazione, l'Amministrazione può, sulla base della effettiva obiettiva sproporzione tra prezzo e valore venale in comune commercio dei beni trasferiti, prospettare la esistenza del cosiddetto *negotium mixtum cum donatione*, tassabile in relazione al suo effettivo contenuto ed alla intrinseca natura, quali risultano dall'atto, in considerazione dei suoi effetti, sempre che sia raggiunta la prova, anche presuntiva, circa la reale finalità del negozio intercorso fra le parti.

Occorre aggiungere che, con la decisione n. 3024/72, questa Corte ha affermato che l'Amministrazione non può chiedere, ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, che sia accertata la realtà di un diverso negozio dissimulato sotto l'apparenza del negozio dichiarato non risultante dallo stesso atto.

Peraltro, le richiamate decisioni, come si evince dalla lettura delle rispettive motivazioni, al di là dei contrasti che esse manifestano, concordano sul punto che, ai fini dell'imposta di registro, deve tenersi conto dell'art. 8 del r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269 (applicabile nel caso concreto, trattandosi di fattispecie impositiva completatasi anteriormente alla riforma tributaria), in base al quale « le tasse sono applicate secondo l'intrinseca natura e gli effetti degli atti o dei trasferimenti, se anche non vi corrisponda il titolo o la forma apparente ».

Da tale premessa si traggono i seguenti corollari: *a)* il contenuto e la natura dell'atto da registrare devono ricavarsi dalle clausole di esso, senza possibilità d'integrarne i risultati in virtù di elementi *aliunde* desunti, poiché — salva la possibilità di accertare con tutti i mezzi consentiti all'Amministrazione delle finanze la produzione di redditi in conseguenza dell'atto, da assoggettare ai vigenti tributi diretti — l'imposta di registro colpisce l'atto per quello che esso dichiara e per gli effetti che, come tale, è idoneo a produrre; *b)* tuttavia, quando al titolo o alla forma apparente non corrispondano la intrinseca natura e gli effetti dell'atto (sulla necessità di tale presupposto, v. sent. 780 e 2036/68, 388/69 e 493/71), non è precluso al giudice interpretare e qualificare l'intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto, quali si possono desumere dalla oggettività del suo contenuto e della ricognizione positiva del suo significato, e, quindi, accertare la simulazione che pregiudichi il diritto della Amministrazione alla percezione dell'esatto tributo.

Posto che, nei limiti suddetti e nell'ambito dell'art. 8, la indagine sulla simulazione non è preclusa in sede di contenzioso tributario, occorre ulteriormente precisare che essa è consentita anche alla Commissione centrale, ai sensi dell'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636.

Le Sezioni unite hanno di recente affermato al riguardo che nel sistema del nuovo contenzioso tributario è conservata alla Commissione tributaria centrale la medesima sfera di competenza che le veniva attribuita secondo la disciplina previgente, eliminandosi peraltro le ragioni d'incertezza che in queste erano insite grazie al superamento, alla stregua di un più razionale criterio di discriminazione, della nozione di estimazione complessa, la quale non ha più ragione di essere, perché ormai tutte le questioni di fatto estranee alla valutazione estimativa, oltre a tutte le questioni di diritto, sono indiscutibilmente attratte nella cognizione piena della Commissione tributaria centrale (e della Corte d'appello); e tale valutazione estimativa, come attività di giudizio, comprende non solo la mera quantificazione, ma anche le questioni di fatto relative alla esistenza del reddito o del cespite e, in genere, della base imponibile e del presupposto materiale ed oggettivo del tributo, restandone escluse — in quanto non relative a valutazione estimativa — le questioni concernenti la individuazione dei soggetti passivi del rapporto tributario e la loro qualità e modo di essere, nonché la tassabilità o meno del reddito o del cespite, in relazione, ad esempio, al concorso di ulteriori condizioni richieste dalla legge per la integrazione della fattispecie impositiva o alla spettanza di esenzioni, agevolazioni o detrazioni, al cui fine non è precluso alla Commissione centrale l'accertamento degli elementi di fatto che quelle condizioni realizzino o che diano diritto a quelle esenzioni, agevolazioni o detrazioni, appunto perché integranti questioni di fatto non relative a valutazione estimativa e non strettamente implicate da questa (sentenza n. 5960/83).

Nella motivazione della richiamata decisione si è precisato, con riguardo alle imposte indirette, che è questione di fatto relativa a valutazione estimativa l'accertamento della esistenza del negozio che costituisce il presupposto della imposizione, ma non anche la qualificazione di esso, che postula il compimento di una operazione giuridica.

Poiché, nel caso in esame, l'indagine circa l'intrinseca natura dell'atto e dei suoi effetti richiede l'esplicazione di un'attività interpretativa di un negozio giuridico, non contestato nella sua oggettiva esistenza, cioè il compimento di un'operazione giuridica, nella quale si risolvono l'interpretazione e la qualificazione dell'atto ai fini della individuazione degli effetti che esso è idoneo a produrre, l'indagine suddetta rientrava nei compiti della Commissione tributaria centrale.

Orbene, nel caso concreto, questa ha enunciato il principio di diritto (e cioè che la simulazione non può essere desunta da elementi estrinseci all'atto sottoposto a registrazione), ma non ha svolto alcuna indagine di-

retta ad accertare l'intrinseca natura dell'atto e dei suoi effetti giuridici, con riguardo alla dedotta genericità di esso, che — si assume — contiene mere dichiarazioni d'intenzione senza nessuna indicazione delle passività che la riduzione del capitale sociale era destinata a coprire né degli investimenti da operare e delle somme a tal fine necessarie; e non si è posto il problema se, accertata eventualmente la simulazione, l'atto non potesse produrre direttamente l'effetto di esonerare i soci dall'obbligo dei versamenti necessari al perseguimento dello scopo sociale.

Infine, se tale accertamento era stato compiuto dalla commissione di secondo grado, la Commissione centrale non avrebbe potuto esimersi dall'esame della relativa motivazione, posto che l'impugnazione dinanzi ad essa proponibile concerne ogni violazione di legge, ivi compreso il vizio di motivazione o l'errata risoluzione di questioni di fatto, escluse soltanto quelle relative a valutazione estimativa nel senso precisato nella richiamata sentenza delle Sezioni unite (cfr. sent. 1307 e 6678/81). *(omissis)*

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 luglio 1984 n. 4099 - Pres. Scanzano - Est. Virgilio - P.M. Zema (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Salimei) c. Giurin (avv. Laudati).

**Tributi erariali indiretti - Riscossione - Pagamento nelle mani dell'ufficiale giudiziario - Efficacia.**

(Cod. proc. civ., art. 494).

*Il pagamento nelle mani dell'ufficiale giudiziario a norma dell'articolo 494 cod. proc. civ. non soltanto è solutorio per il debitore, ma deve considerarsi a tutti gli effetti come eseguito presso l'ufficio tributario (applicazione alla data di decorrenza del termine per l'accertamento) (1).*

*(omissis)* La ricorrente in via principale deduce che erroneamente la Corte di appello ha ritenuto effettuato il pagamento già all'atto del versamento della somma nelle mani dell'ufficiale giudiziario incaricato di eseguire il pignoramento, mentre l'effetto *solutorio* si ha soltanto nel momento dell'incasso del denaro da parte dell'ufficio fiscale, non avendo l'ufficiale procedente la veste di contabile dell'amministrazione e di legittimato a rilasciare quietanza.

Perciò, il termine di decadenza non poteva cominciare a decorrere se non dal momento in cui l'amministrazione finanziaria ebbe diretta conoscenza dell'evento cui la decadenza era collegata (momento cioè del pignoramento), in quanto tale momento è stato indicato nell'art. 21 del D.L. n. 1639 del 1936 non con riferimento all'efficacia liberatoria del debi-

---

(1) Questione nuova della cui soluzione deve prendersi atto.

tore, ma quale momento in cui l'amministrazione viene a conoscenza che si è conclusa la fase dell'accertamento e della percezione dell'imposta principale, e può aprirsi quella dell'accertamento dell'imposta complementare.

La censura non è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 2092 del 1966 e n. 2560 del 1969), il versamento nelle mani dell'ufficiale giudiziario, legittimato *ex lege* a riceverlo, della somma per cui si procede e dell'importo delle spese, con l'incarico di consegnarli al creditore — effettuato dal debitore ai sensi dell'art. 494 cod. proc. civ., al fine di evitare il pignoramento, ha contenuto e valore di pagamento e produce, perciò, effetti liberatori *immediati*, mentre questi non si verificano soltanto se il versamento sia fatto con riserva di ripetizione e non implichi quindi in alcun modo riconoscimento del debito e rinuncia alla contestazione di esso.

Si tratta di un principio di carattere generale, che trova applicazione anche nei rapporti riguardanti la riscossione dei tributi mediante procedura esecutiva in cui interviene l'ufficiale giudiziario, perché anche in tali rapporti, mancando una diversa disposizione, il pagamento nelle mani dell'ufficiale procedente, che per legge diventa delegato a ricevere la somma per conto dell'amministrazione creditrice, produce gli stessi effetti del pagamento effettuato direttamente all'Ufficio fiscale.

Perciò, anche dal punto di vista dell'individuazione del momento in cui deve considerarsi giuridicamente avvenuto il pagamento, occorre in questi casi aver riguardo alla data del ricevimento della somma da parte dell'ufficiale giudiziario.

La distinzione che la ricorrente vorrebbe introdurre tra momento del versamento della somma nelle mani dell'ufficiale giudiziario e momento dell'effettivo incasso della somma stessa da parte dell'amministrazione (al fine di far coincidere con questo secondo momento il *dies a quo* del termine annuale di decadenza prescritto dall'art. 21 del D.L. 7 agosto 1936 n. 1639 per la notifica dell'accertamento di valore) non trova alcun fondamento nella norma perché il citato art. 21 si limita a far decorrere l'anno dal « pagamento », e perciò a tale termine deve attribuirsi il peculiare significato tecnico-giuridico di carattere generale di cui si è detto, con tutte le conseguenze. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 luglio 1984 n. 4541 - Pres. Santosuoso - Est. Di Salvo - P.M. Benanti (conf.). Cicolani (avv. Manfredonia) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio innanzi alle commissioni - Natura ed oggetto.**

**Tributi in genere - Accertamento - Contenzioso tributario - Rapporti - Difetto di motivazione - Conseguenze - Nullità e illegittimità - Motivazione insufficiente ma non totalmente mancante - Rinvio per nuova valutazione estimativa.**

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Necessità di rinnovare il giudizio di valutazione - Giudice di rinvio - E sempre la commissione di secondo grado.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 24 e 29).

*Le commissioni tributarie sono organi di giurisdizione speciale, tuttavia ben diversificati dagli organi di giustizia amministrativa. Poiché l'oggetto della giurisdizione tributaria è costituito dalla verifica dei presupposti dell'imposizione tributaria e degli effetti del rapporto (processo di accertamento dell'esistenza dell'obbligazione pubblica o di impugnazione-merito), la pronunzia di accoglimento non si risolve necessariamente nell'annullamento dell'atto impugnato, anche se l'accertamento contenuto nella decisione impone all'ufficio di rinnovare gli atti incompatibili con il rapporto tributario come definito in sede contenziosa (1).*

*La nullità dell'avviso di accertamento può essere pronunziata solo nei casi di totale mancanza della motivazione o casi ad essa equiparabili quali l'esistenza di una motivazione soltanto apparente di mero stile che per la sua genericità sarebbe applicabile a qualsiasi accertamento. L'accertamento con motivazione insufficiente è illegittimo ma non nullo e all'insufficienza può sopperirsi attraverso la motivazione della decisione, mentre nel caso che l'insufficienza venga rilevata in terzo grado si rende necessario il rinvio per un'eventuale modifica del quantum, evitando comunque il rimedio estremo dell'annullamento dell'accertamento e quindi la sottrazione di un cespite, di cui si è accertata l'esistenza, all'imposizione tributaria, contro il principio dell'art. 53 Cost. Ciò non*

---

(1-3) La sentenza, di grande portata, verosimilmente susciterà ampie discussioni. Essa ha rigettato il ricorso contro la decisione della Commissione centrale 27 marzo 1981 n. 3011 molto criticata (TINELLI, *Osservazioni sull'integrazione in sede contenziosa della motivazione dell'accertamento*, in *Riv. dir. Finanz.*, 1981, II, 250; MERCATALI, *L'illegittimità dell'avviso di accertamento di maggior valore: conseguenze sostanziali e processuali*, in *Dir. prat. trib.*, 1981, II, 464; TESAURO, *La motivazione degli avvisi di accertamento di valori immobiliari in una recente decisione della Commissione centrale*, in *Boll. trib.* 1981, 804) e ripudiata dalla giurisprudenza successiva della stessa Commissione centrale.

La Corte di Cassazione si muove, con molta saggezza e coerenza, su un terreno assai realistico evitando gli eccessi a cui era andata incontro la Commissione centrale. Questa, giudicando su un accertamento in materia di imposta di registro, aveva premesso, sulla base di una interpretazione ingiu-

è in contrasto con l'art. 21 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, perché non cade in questione la rinnovazione di un accertamento nullo (2).

Il rinvio alla commissione di primo grado è previsto dagli articoli 24 e 29 del D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 soltanto in presenza di vizi radicali che determinano l'inesistenza della decisione; va sempre disposto il rinvio alla Commissione di secondo grado quando si presenti una questione di valutazione estimativa anche se sorge per la prima volta a seguito della pronunzia di terzo grado (3).

(omissis) 1. Con il primo mezzo del ricorso si sostiene, denunciando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 48 e 49 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, che la Commissione tributaria centrale, avendo statuito l'illegittimità dell'accertamento in contestazione, per inosservanza e violazione delle predette norme, avrebbe dovuto pronunciare l'annullamento dell'accertamento stesso; con il secondo motivo, si censura la stessa decisione per violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 10 e 35 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, in quanto erroneamente essa avrebbe affermato che le commissioni tributarie sono « organi speciali di giurisdizione », mentre esse non potrebbero avere tale natura perché a ciò osterebbe l'art. 102 Cost., che riserva ai magistrati ordinari l'esercizio delle funzioni giurisdizionali e vieta l'istituzione di giudici speciali o straordinari; di tali commissioni andrebbe invece affermata soltanto la natura giurisdizionale e la loro funzione « indirizzata unicamente all'applicazione della legge in base all'obiettivo apprezzamento degli ele-

---

stificatamente rigorosa degli artt. 48 e 49 del d.P.R. n. 634/1972, che l'accertamento poteva essere motivato esclusivamente in base ai criteri stabiliti in detta norma (valore comparativo e capitalizzazione del reddito); ma poi, forse allarmata delle conseguenze, aveva affermato che le commissioni avessero un illimitato potere (e dovere) di procedere di ufficio ad un'autonoma valutazione da sostituire a quella dell'ufficio. Benché il ricorso sia stato rigettato, la decisione della centrale non può dirsi confermata nella sua impostazione.

I mezzi e i criteri dell'accertamento e la relativa esternazione nella motivazione non sono tanto rigidi e formali (sull'argomento v. C. BAFILÉ, *Considerazioni sui criteri di valutazione e sulla motivazione dell'accertamento nelle imposte indirette sui trasferimenti*, in *Riv. dir. finanz.* 1983, II, 61); l'accertamento è nullo solo quando la motivazione è totalmente mancante o è solo apparente, è cioè una formula che sarebbe adatta a qualunque caso. Un accertamento con motivazione povera non è nullo e consente che sulla controversia di valutazione venga pronunciata una decisione di merito. E qui, con la affermazione più coraggiosa contenuta nella sentenza, si dice che la commissione può sopperire alla insufficienza della motivazione dell'accertamento con la motivazione della decisione, piuttosto che dichiarare la nullità dell'accertamento che premierebbe ingiustificatamente il contribuente.

Con altra recente sentenza la S.C. aveva affermato, in materia di imposte dirette, che quando l'accertamento contiene un minimo di motivazione, è consentito all'ufficio integrarla in giudizio con le deduzioni difensive (7 febbraio



menti di giudizio (art. 10, d.P.R. 636/1972) », quali giudici di cognizione dei fatti dedotti in causa dalle parti (art. 35 d.P.R. cit.). Da tali premesse i ricorrenti deducono che alle commissioni tributarie sarebbe devoluto unicamente il sindacato di legittimità dell'atto oggetto della controversia, con la conseguenza che, riconosciuta l'illegittimità dell'atto amministrativo, non potrebbe « non conseguire la pronuncia di illegittimità dalla quale discende l'immediata sanzione dell'annullamento » che, comunque, si dovrebbe ritenere implicita; le commissioni tributarie non potrebbero, quindi, invocando il principio inquisitorio contenuto nell'art. 35 del d.P.R. n. 636 del 1972 sostituire il provvedimento impugnato.

I due motivi del ricorso, poiché sostanzialmente prospettano la stessa censura muovendo dall'esame della natura giuridica delle commissioni tributarie e dai loro poteri (il secondo) e prospettando (sia l'uno che l'altro) l'obbligo delle stesse di pronunciare l'annullamento dell'accertamento ritenuto illegittimo, con esclusione del potere di disporre il rinvio alle commissioni di merito per una nuova valutazione del *quantum* imponibile, debbono essere esaminati congiuntamente.

Ritiene il collegio che i motivi prospettati non meritino accoglimento.

2. La natura giuridica degli organi del contenzioso tributario è ormai chiaramente definita, per cui nessun dubbio può sollevarsi in ordine ad essa. Nella precedente normativa, le commissioni tributarie, invero, erano qualificate come organi per la risoluzione delle controversie in materia di imposte dirette e di imposte sui trasferimenti di ricchezza (titolo V

---

1984 n. 932 in questa *Rassegna*, 1984, I, 354); all'opposto la Commissione centrale aveva affermato che è la Commissione a poter procedere ad una autonoma valutazione; in posizione intermedia la decisione che si commenta che reputa legittimo che la commissione possa non già fare una sua valutazione (un autonomo accertamento), ma completare la motivazione dell'ufficio.

Queste differenze non sono in definitiva molto rilevanti. L'importante è la impostazione della questione che tocca concetti di portata fondamentale. Posto che il processo tributario non è di annullamento dell'atto amministrativo ma di accertamento del rapporto, o di impugnazione-merito (su ciò la giurisprudenza è ormai fermissima, v. da ultimo 17 maggio 1984 n. 3047 in questa *Rassegna*, 1984, I, 583) e che la pronuncia delle commissioni di primo e secondo grado ha per oggetto questioni di diritto soggettivo ed è di accertamento costitutivo in quanto modifica nel *quantum* l'imposizione determinata dall'ufficio, è naturale che nella discussione di merito, con ampiezza di istruttoria, perda valore la motivazione, come requisito dell'atto, perché la materia controversa è la valutazione in sé non la legittimazione dell'atto che la contiene. Il processo in sostanza non può essere allo stesso tempo di legittimità e di merito. Ecco allora che la motivazione dell'accertamento ha un valore processuale (*litis contestatio*) tale da consentire al soggetto passivo di proporre il ricorso su un oggetto determinato; ma quando questa esigenza sia stata rispettata, nel processo nel quale le parti si trovano in posizione paritetica è certamente possibile addurre, a favore e contro, deduzioni e prove che porteranno

del D.L. 7 agosto 1976, n. 1639 e successive modifiche) ed ad esse era demandata «la risoluzione in via amministrativa» (art. 22 e 28) delle controversie stesse. Questa formulazione legislativa ha accreditato nel passato la tesi di considerarle organi amministrativi; ma dottrina e giurisprudenza hanno contribuito all'evoluzione di tale concezione, nella consapevolezza che soltanto un organo giurisdizionale avrebbe potuto garantire la piena tutela dei diritti dei contribuenti; di conseguenza, la giurisprudenza, sia di questa Corte che della Corte costituzionale (Corte Cost. 18 gennaio 1957, n. 12; 11 marzo 1957, n. 41 e 42; 13 luglio 1963, n. 132; 7 dicembre 1964, n. 103), ne ha affermato la natura giurisdizionale. Solo successivamente e per un breve periodo, fino all'istituzione dei nuovi organi del contenzioso tributario, la Corte Costituzionale ha ritenuto la natura amministrativa delle commissioni, così come disciplinata dal vecchio ordinamento (sentenza 6 febbraio 1969, n. 6 e 10 febbraio 1969, n. 10), in considerazione della loro composizione, della fonte della nomina dei loro componenti, della loro organizzazione, delle modalità del loro funzionamento e della natura di taluni poteri ad essi spettanti (poteri di aumentare d'ufficio la base imponibile senza essere condizionato dal principio della domanda, riesaminabilità della decisione da parte dello stesso organo che l'aveva emessa, indipendentemente dai casi di revocazione) non consueti per un organo giurisdizionale. Tale indirizzo è stato, però, del tutto abbandonato (Corte Cost. 27 dicembre 1974 n. 287) in seguito alla riforma degli organi del contenzioso tributario effettuata con il D.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, in forza

---

ad una decisione sulla valutazione indipendente dall'accertamento. (C. BAFILE, *I poteri del giudice di terzo grado sulla motivazione e sulla prova dell'accertamento*, in *Riv. dir. finanz.* 1984, II, 228).

E per questo che non interessa tanto integrare la motivazione dell'accertamento dell'ufficio, ma consentire che, salvaguardando il diritto di difesa, possa pervenirsi ad una decisione che dichiara l'obbligazione lasciando alle spalle l'accertamento.

Naturalmente il minimo di motivazione richiesto perché possa incardinarsi un normale contraddittorio varia a seconda del contenuto dell'accertamento; ma in ogni caso la motivazione dell'accertamento non può avere un valore processuale preclusivo superiore a quello di ogni atto introduttivo del processo.

Corretta è quindi l'ulteriore conseguenza che se per la prima volta in terzo grado si rileva che l'accertamento non è sorretto da solida e persuasiva motivazione (con il che necessariamente si afferma che non è soddisfacente la motivazione della decisione che ha rigettato il ricorso), si emetterà pronunzia di annullamento con rinvio non tanto per integrare la motivazione ma piuttosto per eseguire una nuova valutazione.

Ed è ovvio che giudice del rinvio sarà sempre la commissione di secondo grado, anche quando dovrà eseguire per la prima volta (nell'art. 29 si usa l'espressione rinnovare, ma non necessariamente un giudizio di valutazione è stato già fatto) la valutazione estimativa.

C. BAFILE

della delega data dal Parlamento al Governo con la legge 9 ottobre 1971, n. 825, il cui art. 10, n. 14, prevedeva la « revisione della composizione, del funzionamento e delle competenze funzionali delle commissioni tributarie, anche al fine di assicurarne l'autonomia e l'indipendenza ed in modo da garantire l'imparziale applicazione della legge ».

La predetta sentenza ha, infatti, constatato che « nella legge delegata sono stati accuratamente eliminati gli aspetti dai quali traeva fondamento la tesi della natura amministrativa ed accentuati i caratteri in base ai quali le commissioni venivano considerate come organi giurisdizionali ». La predetta sentenza della Corte costituzionale (così come le successive 3 agosto 1976, n. 214 e 215), ha espressamente qualificato le commissioni tributarie come « organi speciali di giurisdizione » che il legislatore aveva legittimamente sottoposto a revisione ai sensi della VI disp. trans. Cost. La stessa natura di organi speciali di giurisdizione è stata ininterrottamente attribuita alle Commissioni tributarie da questa Corte di Cassazione (n. 2175, n. 2177 e 2201 del 1969; n. 1181, 1653, 2001, del 1970; 488, 489, 1660, 1669, 3352, 3014, 2371, 2827, 2082, 2068, 1471, 565, 90, 83 del 1971) la quale ha pure affermato (S.U. 5 marzo 1980 n. 1472) che esse sono « del tutto diversificate dagli organi della giustizia amministrativa », in quanto « innanzi ad esse, il giudizio tributario — ancorché costruito come ricorso contro un atto dell'ente impositore — ha per oggetto il completo riesame del merito del rapporto », trattandosi — secondo la più autorevole dottrina — di un giudizio d'impugnazione — merito (e non di impugnazione annullamento) ».

Il primo profilo della censura formulata nei confronti della decisione impugnata dalla ricorrente, la quale sostiene che erroneamente la commissione tributaria centrale ha qualificato come organi di giurisdizione speciale gli organi del contenzioso tributario è, pertanto, del tutto infondato. L'oggetto della giurisdizione tributaria è infatti, costituito dalla verifica dei presupposti dell'imposizione tributaria e degli effetti del rapporto; esso è, quindi, un processo di accertamento della esistenza e del contenuto dell'obbligazione pubblica che si conclude con una pronuncia che, essendo dichiarativa dell'obbligazione *ex lege*, non deve necessariamente concludersi con l'annullamento dell'atto impugnato. In ogni caso, però, per effetto dell'accertamento effettuato dagli organi della giurisdizione tributaria, sorge l'obbligo degli organi della amministrazione di rimuovere l'atto impugnato e di accettare il rapporto tributario, così come definito in sede contenziosa.

3. Da tali premesse consegue la soluzione dell'altra censura formulata dai ricorrenti, secondo cui, premesso l'obbligo della Commissione Tributaria centrale di annullare l'accertamento illegittimo, dovrebbe escludersi il potere di rinviare il giudizio alle commissioni di merito per la formulazione del giudizio estimativo.

La soluzione della questione prospettata impone l'esame della natura dei poteri attribuiti ai vari organi della giurisdizione tributaria. Questa giurisdizione ha per oggetto questioni di diritto subiettivo, anche se si deve valutare l'esercizio da parte dell'amministrazione di criteri di discrezionalità, che non può non essere tecnica, perché la legge non lascia margini per l'esercizio della discrezionalità amministrativa in senso proprio. Gli organi del contenzioso esercitano, quindi, una giurisdizione di diritto obiettivo che, come si è visto, ha per oggetto il completo riesame del merito amministrativo. Ai fini della decisione che questa suprema Corte deve adottare, non è però necessario seguire i ricorrenti nella ulteriore qualificazione di questa giurisdizione per stabilire se essa sia di annullamento ovvero sia una giurisdizione sul rapporto, cioè sull'esistenza e la misura dell'obbligazione tributaria, problema sul quale la dottrina è divisa, ritenendo taluni che essa debba essere così qualificata (ed in questo senso è la prassi giurisprudenziale degli organi del contenzioso tributario e, talvolta, anche di questa Corte che ha adottato *obiter dictu* tale definizione senza, però, uno specifico approfondimento: Cass. 10 febbraio 1977 n. 605) e sostenendo altri che essa debba essere qualificata come giurisdizione sul merito dell'atto amministrativo impugnato.

È sufficiente, infatti, rilevare la diversa sfera di poteri attribuita rispettivamente alle commissioni di I e II grado, da una parte, ed alla Commissione tributaria centrale ed alla Corte d'appello, dall'altra; le prime hanno una competenza piena, mentre le seconde hanno una competenza limitata alla violazione di legge ed alle questioni di fatto, escluse quelle relative a valutazione estimativa ed alla misura delle pene pecuniarie. L'ambito di tale giurisdizione, pertanto, — pur essendo più ampio di quello attribuito a questa Suprema Corte, perché involge, oltre la cognizione dei fatti che attengono all'applicazione delle norme di procedura, anche quelle attinenti alla legge sostanziale ivi compresa l'interpretazione dell'atto giuridico che è il presupposto dell'imposizione o comunque è ad essa collegato — esclude in ogni caso la valutazione estimativa, cioè tutte le questioni concernenti la misurazione della base imponibile; che deve essere effettuata non soltanto alla stregua delle norme giuridiche che regolano la materia, ma altresì, con l'ausilio di regole di esperienza tratte da altre discipline che sono necessarie per accertare l'esistenza della base imponibile e per quantificarla.

Le commissioni tributarie di I e II grado possono, quindi, emettere decisioni di accertamento costitutivo, modificando nel *quantum* l'imposizione determinata dagli uffici con l'avviso di accertamento. In proposito questa Suprema Corte ha già avuto modo di statuire (Cass. 22 gennaio 1980, n. 493; 3 novembre 1981, n. 5787) che all'insufficienza di motivazione dell'atto di accertamento può validamente sopperirsi attraverso

la motivazione delle pronunce delle commissioni tributarie, precisando che ad una conclusione rigorosa come la pronuncia della nullità dell'avviso stesso, che importa la nullità dell'imposizione, si può giungere solo se per le lacune contenute nell'accertamento il contribuente non sia stato posto in grado di proporre le proprie difese in sede giurisdizionale.

La nullità dell'avviso di accertamento deve, pertanto, essere pronunciata limitatamente ai casi di totale mancanza della motivazione ovvero nei casi ad essa equiparabili, quali l'esistenza di una motivazione soltanto apparente di mero stile, che per la sua genericità sarebbe applicabile a qualsiasi accertamento, essendo priva di riferimenti al caso concreto; ipotesi questa che è stata esclusa nella decisione impugnata.

4. La Commissione tributaria centrale non può, invece, a differenza delle commissioni di merito, esercitare tali poteri di accertamento costitutivo della base imponibile sostituendo la propria valutazione estimativa a quella contenuta nell'avviso di accertamento, a causa della già esaminata limitazione di suoi poteri di cognizione. Pertanto, l'unitarietà e la coerenza del sistema dell'ordinamento degli organi del contenzioso tributario esige che, ove l'insufficienza della motivazione dell'avviso di accertamento venga dichiarata da essa, sia possibile, — così come lo è, quando essa venga dichiarata dalle commissioni di merito — modificare il *quantum* dell'accertamento evitando il rimedio estremo dell'annullamento dell'atto di imposizione e, quindi, la sottrazione di un cespite, di cui pure si è accertata l'esistenza, all'imposizione tributaria; conseguenza questa che non sarebbe compatibile con il principio della capacità contributiva (art. 52 Cost.).

Lo strumento giuridico proprio di ogni sistema processuale è in questo caso quello del rinvio dall'organo di giurisdizione di legittimità o comunque di giurisdizione limitata agli organi dotati di giurisdizione piena; principio che può considerarsi, quindi, generale dell'ordinamento e del quale la disciplina contenuta nelle singole norme, non ne costituisce che una manifestazione nelle singole fattispecie, senza però esaurirne ogni potenzialità.

La conclusione cui si è pervenuti è ulteriormente rafforzata dalla considerazione che l'ordinamento ha attribuito alle commissioni tributarie particolari poteri di indagini e di istruzione probatoria che prescindono dall'iniziativa delle parti (art. 35 e 36 del d.P.R. n. 636/1972), in quanto il processo è dominato dal principio inquisitorio.

Esattamente, quindi la Commissione tributaria centrale, avendo stabilito che l'avviso di accertamento era stato notificato nel termine di decadenza stabilito dalla legge; che esso, non era perfettamente aderente alle regole giuridiche che regolano il tributo, ed era quindi illegittimo,

ma non nullo, ha stabilito i criteri che dovevano essere seguiti nell'effettuare la quantificazione della base imponibile ed ha rimesso, il processo alla commissione di merito per la valutazione stimativa.

5. L'adozione di tale provvedimento di remissione che, come si è visto, è perfettamente aderente ai principi del sistema processuale, non trova alcun ostacolo in singole norme che disciplinano il rito tributario; anzi dall'interpretazione coordinata degli artt. 29 e 26 del D.P.R. n. 636/1972, si desume che la Commissione centrale deve rinviare alla competente commissione di merito dotata di tutti i poteri di cognizione tutte le volte che in conseguenza dell'accoglimento del ricorso per violazione di legge o per effetto dell'esame delle questioni di fatto ad essa devolute si debba provvedere su questioni di valutazione stimativa o di quantificazione delle pene pecuniarie (Cass. 5 marzo 1979, n. 1363).

Il provvedimento di rinvio non trova, in particolare, alcun ostacolo nel disposto dell'art. 21 del d.P.R. 636/1972 (anche nella nuova formulazione prevista dal d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739) in quanto questo prevede soltanto il divieto di rinnovazione dell'atto impugnato affetto dal vizio di motivazione ovvero dell'atto notificato dopo la scadenza del termine stabilito a pena di decadenza; ipotesi che non si verificano nel caso in esame perché la notifica è stata effettuata — come ha accertato la Commissione tributaria centrale e come si è già rilevato — entro il termine prescritto e perché non è stata disposta la rinnovazione dell'atto impugnato, ma soltanto il rinvio del processo alla commissione di merito (e non all'ufficio) per il compimento della valutazione stimativa resa necessaria dalla motivazione insufficiente, ma non nulla, contenuta nell'avviso impugnato.

Elementi significativi per pervenire ad una diversa interpretazione delle norme non si desumono, peraltro, nemmeno dalla relazione ministeriale che accompagna il d.P.R. n. 739 del 1981, la quale spiega che il divieto di rinnovazione dell'atto viziato per difetto di motivazione è parso necessario per non lasciare spazio ad accertamenti innovativi e per non vanificare una garanzia fondamentale nell'interesse sia del contribuente sia della correttezza dei rapporti tributari. Invero, il divieto cui essa fa cenno concerne la rinnovazione dell'atto impugnato ad opera dell'ufficio, eventualmente per effetto di un provvedimento delle commissioni tributarie, ma non riguarda l'accertamento dell'imponibile effettuato dalle commissioni tributarie a seguito dell'uso dei poteri di istruzione probatoria ad esse conferiti (art. 35 e 36, d.P.R. 636/1972), nel corso di un giudizio avente per effetto un avviso di accertamento non viziato da nullità costituita dalla mancanza assoluta di motivazione o da una motivazione soltanto apparente, perché non conforme ai criteri stabiliti dalle singole leggi di imposta, ovvero perché concretizzan-

tesi in mere affermazioni astratte senza concreti riferimenti alla base imponible, e, pertanto, priva di effettivo contenuto.

Le conclusioni cui questo Collegio è pervenuto non contrastano con la precedente sentenza della Suprema Corte 10 novembre 1979, n. 5789, nella quale l'oggetto della controversia tributaria non era «una questione di valutazione estimativa, ma la legittimità dell'iscrizione a ruolo, in relazione alla nullità della notificazione dell'accertamento», né con la sentenza 9 agosto 1983, n. 5325, la quale ha esaminato una fattispecie in cui la Commissione tributaria centrale aveva pronunciato la nullità dell'accertamento per la sostanziale mancanza della motivazione; in tal caso, esistendo un vizio che atteneva alla formazione del rapporto giuridico d'imposta (motivazione generica a mezzo di stampigliatura), essa non poteva restare sanata per effetto dell'opposizione del contribuente.

Questa Corte deve, infine, esaminare la questione concernente l'identificazione del giudice di rinvio competente a riesaminare la controversia di cui trattasi essendo necessario stabilire se esso debba essere individuato nella commissione tributaria di primo grado o in quella di secondo grado.

La questione non è stata sollevata in modo esplicito dalle parti, ma essa può essere rilevata d'ufficio, trattandosi di competenza funzionale inderogabile.

Il rinvio alle commissioni di merito da parte della Commissione tributaria centrale è previsto dagli artt. 24 e 29 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636.

L'art. 24 cpv disciplina i casi di rinvio da parte della Commissione di II grado alla Commissione di I grado stabilendo che esso deve essere disposto quando sia emerso che innanzi ad essa il contraddittorio non sia stato costituito regolarmente ovvero quando tale irregolarità concerna la composizione del collegio; trattasi, quindi, di vizi così radicali che determinano l'inesistenza della decisione di I grado.

L'art. 29 dello stesso decreto concerne, invece, il rinvio disposto dalla Commissione centrale in seguito all'accoglimento del ricorso, nelle ipotesi in cui si renda necessario rinnovare il giudizio su questioni di valutazione estimativa ovvero relative alla misura delle pene pecuniarie e stabilisce che il rinvio deve essere effettuato ad altra sezione della Commissione di II grado che aveva già pronunciato o, in mancanza, ad altra Commissione di II grado.

Il II comma dello stesso art. 29 dispone, poi, in ordine all'ipotesi in cui i vizi previsti dal precedente art. 24 (irregolare costituzione del contraddittorio — irregolare composizione del collegio) si siano verificati innanzi alle commissioni di I grado ma siano stati rilevati dalla Commissione centrale, stabilisce che, in tal caso, il rinvio deve essere

effettuato innanzi alla commissione di I grado, dato che la gravità del vizio riscontrato ha fatto venir meno l'esistenza stessa del giudizio.

Nella fattispecie in esame l'annullamento della decisione della Commissione di II grado è stato disposto, come ha rilevato la stessa decisione impugnata, perché la Commissione centrale ha ritenuto necessario un nuovo accertamento per verificare la fondatezza della pretesa dell'amministrazione alla luce del principio di legalità sancito dall'art. 23 Cost.

Pertanto, a differenza di quanto ritenuto dalla decisione in esame, l'art. 24, che concerne il rinvio ad opera della commissione di II grado, non è applicabile nella fattispecie; ove fossero stati riscontrati i vizi prima richiamati che determinano l'inesistenza del provvedimento impugnato, sarebbe applicabile il II comma dell'art. 29, ma poiché, invece, il motivo del rinvio rientra nella previsione del primo comma dell'art. 29 e non è in alcun modo riconducibile alle ipotesi richiamate dal secondo comma (mediante l'indicazione dell'art. 24) le quali sono tipiche ed insuscettibili di estensione ad altre ipotesi diverse da quelle previste dalla norma, il rinvio deve essere disposto innanzi ad altra sezione della commissione di II grado.

Il criterio adottato per il rinvio conseguente all'annullamento, da parte della Commissione centrale, delle decisioni delle commissioni di merito è del tutto analogo a quello previsto per la giurisdizione civile (art. 383 cod. proc. civ.) e penale (art. 543 cod. proc. civ.) per cui può ritenersi che il rinvio ad un giudice di grado pari a quello che ha pronunciato la sentenza annullata costituisca un principio generale dell'ordinamento processuale che non può in alcun modo ritenersi contrastante con la tutela del contraddittorio e del diritto di difesa — come ha, invece, ritenuto la sentenza impugnata.

Invero, l'art. 24 Cost. non esige che il giudizio di rinvio si svolga anch'esso in doppio grado; esso, lungi dall'essere un giudizio autonomo e totalmente avulso dai precedenti gradi di merito e di legittimità svoltisi in precedenza è una continuazione degli stessi per cui l'unico giudizio viene ad articolarsi in un numero di gradi superiori al consueto; solo per *incidens* può, quindi, ricordarsi che la regola del doppio grado della cognizione di merito non ha rilevanza costituzionale e non inerisce per necessaria implicazione alla garanzia della difesa (Corte Cost. n. 41/65; 117/1973; 22/1973).

La decisione impugnata deve, quindi, essere cassata limitatamente a tale aspetto e, poiché non rientra nei poteri di questa Corte disporre il rinvio direttamente innanzi alla Commissione tributaria di merito, la controversia deve essere rimessa alla Commissione tributaria centrale che si atterrà al principio di diritto enunciato da questa Corte Suprema. (*omissis*)



CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 30 luglio 1984, n. 4542 - Pres. Santosuoso - Est. Contu - P.M. Morozzo della Rocca (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Laporta) c. Onofri.

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Liquidazione di quota sociale comprensiva di avviamento - Dimostrazione di intento di speculazione - Necessità.**

(T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 81).

*Il realizzo da parte del socio di società di persone di un maggior valore nella liquidazione della quota sociale è tassabile soltanto ove sia dimostrato un intento di speculazione (1).*

(omissis) Con il secondo motivo la ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 81 T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, 1325 n. 2 e 1965 cod. civ. nonché insufficienza di motivazione, con riferimento all'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ.

Nel censurare la sentenza impugnata per aver negato, in via di principio, che un atto di transazione — come quello a mezzo del quale si procedette, nella specie, allo scioglimento del rapporto sociale nei confronti dell'Onofri ed alla conseguente liquidazione della quota di sua spettanza — possa integrare un'operazione dettata da fini speculativi agli effetti dell'art. 81 T.U. del 1958 n. 645, deduce che la liquidazione della quota all'Onofri, ancorché realizzata transattivamente per definire la lite originata dall'esclusione del socio, ben poteva concretare un'operazione speculativa. Si duole, peraltro, che la Corte d'appello di Milano abbia esaminato la questione in astratto e non in concreto ed abbia omesso di motivare adeguatamente in ordine alla sussistenza dell'operazione speculativa posta a fondamento dell'accertamento tributario.

Anche queste censure sono infondate.

Questa Corte Suprema ha già affermato che, ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, la cessione da parte di un socio della quota sociale di una società di persone ad altro soggetto non è tassabile sotto il pro-

(1) La sentenza non convince alla pari di quella invocata come precedente (Cass. 12 marzo 1979, n. 1537 in questa *Rassegna* 1979, I, 531, alla cui annotazione si rinvia). La sentenza 24 luglio 1980 n. 4808 (*ivi*, 1981, I, 397) dà invece per certo che l'assegnazione di beni al socio, sia se effettuata durante la vita della società a causa di recesso, morte, esclusione, sia se conseguente a cause estintive o modificative della società costituisce realizzo di plusvalenza.

Se pure non si volesse ammettere che l'intendimento di speculazione è presunto nella operazione di costituire una società commerciale di persone, si deve riconoscere che l'intento di speculazione sufficiente per la tassabilità è quello generico consistente nel proposito di trarre un profitto, sotto qualsiasi forma (percezione di utili o incremento di capitale) dal conferimento.

Diventa allora assai difficile escludere un tale intento in chi opera attraverso una società.

filo della plusvalenza, né ai sensi dell'art. 106, né ai sensi dell'art. 100 del D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645 (norme richiamate nel secondo comma dell'art. 81 del medesimo testo unico delle imposte dirette) poiché la prima norma disciplina la tassazione delle plusvalenze di beni appartenenti a soggetti tassabili in base a bilancio, tra i quali non rientrano le società di persone, mentre la seconda norma consente la tassazione dell'avviamento, quale plusvalenza derivante dal realizzo del valore dei beni relativo all'impresa (solo) nel caso in cui la società venga a cessare, con trasferimento dell'intera azienda ad altra società o con la concentrazione delle quote sociali nella persona di un unico socio. Pertanto, quando muta soltanto la posizione patrimoniale del singolo socio, senza che si verifichi alcun realizzo di beni sociali o di avviamento, il plusvalore conseguente al trasferimento di una quota sociale può essere sottoposto a tassazione nei confronti del socio cedente, a norma del capoverso del citato art. 81 solo se, in concreto, resti accertato che esso è conseguenza di un'operazione speculativa del socio (Cass. 1537/79).

Da tali principi non vi è ragione di discostarsi ed, in realtà, la loro esattezza non è sostanzialmente contestata neppure dalla ricorrente, la quale ha criticato l'*iter* logico attraverso cui la Corte del merito ha escluso la sussistenza dell'operazione speculativa, ma non ha affatto sostenuto che nella fattispecie sia ravvisabile un'attività presunta di speculazione, riconducibile all'art. 100 del T.U. sulle imposte dirette.

La questione attiene, pertanto, all'applicabilità del citato art. 81 del T.U. sulle imposte dirette, ed in tal senso è stata impostata correttamente dalla Corte del merito, la quale ha svolto a tale riguardo un'indagine di fatto, intesa ad accertare se con la cessione della quota l'Onofri abbia posto in essere una vera e propria attività di speculazione. Al quesito è stata data risposta negativa in quanto si è ritenuto che, a causa del lungo lasso di tempo intercorso fra la costituzione del rapporto sociale e la perdita della qualità di socio con conseguente liquidazione della quota, non potesse configurarsi un intento speculativo, tanto più che la cessione della quota venne realizzata transattivamente per definire una controversia avente per oggetto la legittimità dell'esclusione dell'Onofri da socio. Il giudizio così espresso costituisce indubbiamente un apprezzamento di fatto, che, essendo sorretto da motivazione concisa ma sufficiente, non è censurabile in questa sede.

Né può avere rilievo che la sentenza impugnata abbia affermato l'incompatibilità dell'intento speculativo con la composizione transattiva di un conflitto di interessi poiché, pur non potendosi condividere l'esattezza di tale affermazione sotto un profilo generale, in quanto è possibile che una speculazione possa realizzarsi in concreto attraverso lo strumento della transazione, deve tuttavia rilevarsi che le altre argomentazioni addotte per dimostrare la mancanza dell'intento speculativo sono sufficienti per sorreggere la decisione finale.

Sul punto in discussione la decisione appare, del resto, conforme alla giurisprudenza di questa Corte Suprema, la quale ha affermato che l'intento speculativo, che costituisce condizione per l'assoggettamento ad imposta di ricchezza mobile, ai sensi e nel vigore dell'art. 81 d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, delle plusvalenze realizzate da un soggetto non imprenditore e rappresentate dall'aumento del valore di scambio che assume nel tempo un cespite patrimoniale rispetto al costo iniziale, non può essere genericamente supposto, ma va accertato, sia pure per mezzo di presunzioni, alla stregua di ogni modalità e circostanza inerente alle relative operazioni, tenendo conto che esso postula un comportamento del venditore logicamente e cronologicamente precedente l'atto di cessione, e strumentale rispetto all'incremento di valore, che può essere insito nello stesso acquisto, se accompagnato dalla sua preordinazione al conseguimento della plusvalenza, ovvero in un'attività successiva, rivolta ad agevolare o potenziare l'incidenza di fattori incrementativi (Cass. 5960/83).

È palese che la decisione impugnata non si discosta da questi principi, dei quali ha fatto corretta applicazione quando ha ricollegato la mancanza dell'intento speculativo al comportamento dell'Onofri, valutato con riferimento alla durata della sua partecipazione alla società ed alla mancanza di elementi che denotassero la preordinazione al conseguimento della plusvalenza. E sotto tale profilo non può negarsi che, per escludere in concreto l'esistenza dell'intento speculativo, sia valutabile il fatto che alla cessione della quota si sia addivenuti mediante transazione anziché attraverso una contrattazione svincolata dalla comune volontà di giungere alla definizione di una controversia giudiziaria in atto. In tale ottica, quindi, anche il riferimento alla transazione appare giuridicamente corretto, poiché la stessa è stata valutata quale circostanza di fatto da cui trarre elementi idonei ad accertare la volontà delle parti e l'intento perseguito da ciascuna di esse. In altri termini, non vi è dubbio che la Corte del merito, al di là delle espressioni letterali usate, abbia valutato in concreto e non in astratto che la liquidazione della quota fosse avvenuta mediante transazione e ne abbia tratto argomento per rafforzare la tesi dell'esclusione dell'intento speculativo nell'operazione economica di cui trattasi.

In definitiva la sentenza impugnata non è censurabile né sotto il profilo giuridico né sotto quello della motivazione, in quanto ha posto adeguatamente in evidenza che l'intento speculativo dell'Onofri, ben lungi dall'essere dimostrato, doveva essere addirittura escluso in concreto, talché la cessione della quota sociale, essendo qualificabile come un mero fatto di realizzo patrimoniale da parte del socio cedente e non come una vera e propria attività di speculazione, non era assoggettabile all'imposta di ricchezza mobile. (*omissis*)

SEZIONE SETTIMA

**GIURISPRUDENZA IN MATERIA  
DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI**

I

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO, Sez. III,  
16 febbraio 1984, n. 91 - Pres. ed Est. Buonopane - Soc. Servizio  
segnalazioni stradali (avv. Rossini) c. Ministero dei trasporti (avv.  
Stato Onufrio).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Ricorso  
ex art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947 n. 1501 - Dichiarazione di voler  
attendere il parere della commissione - Adozione e comunicazione del  
parere - Inerzia dell'Amministrazione - Silenzio rigetto - Configurabi-  
lità - Esclusione - Formazione di silenzio rifiuto - Necessità.**

(D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 4 e ss.; legge 10 dicembre 1981, n. 741, art. 17;  
d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, art. 6; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, artt. 20 e 29;  
t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 25).

*L'appaltatore che, proposto ricorso amministrativo contro l'atto che  
nega o accorda parzialmente la revisione, dichiara all'autorità adita di  
voler attendere il parere della commissione, ha l'onere di provocare  
la formazione del silenzio-rifiuto prima di poter proporre ricorso giuri-  
sdizionale, quante volte, emesso dalla commissione il parere, il Mini-  
stero manchi di pronunziarsi sul ricorso a lui indirizzato (1).*

II

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen., 7 settembre 1984, n. 18 - Pres. Pesca-  
tore - Est. Addobati - Impresa ingg. Lino e Ito Del Favero S.p.A.  
(avv. Rossini) c. Istituto trentino per l'edilizia abitativa - ITEA (avv.  
Pompermaier) e Provincia autonoma di Trento.

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Ricorso  
ex art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501 - Decisione - Competenza  
delle Province di Trento e Bolzano - Esclusione - Generico trasferi-  
mento delle materie lavori pubblici di interesse provinciale ed edilizia  
sovvenzionata - Irrilevanza.**

(D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, artt. 4 e ss.; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, art. 8,  
n. 10 e 17; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, artt. 1, 3 e 18).

---

(1-4) Dopo la decisione dell'Adunanza plenaria è stata pubblicata la legge  
6 ottobre 1984 n. 687 che, con l'art. 6 primo comma, ha dettato una norma  
di interpretazione autentica del primo comma dell'art. 17 della legge 10 dicem-

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Determinazione specifica della P.A. in corso d'opera sui criteri di liquidazione - Onere di impugnazione.**

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Ricorso ex art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501 - Dichiarazione di voler attendere il parere della commissione - Effetti - Spostamento della decorrenza del termine di decisione del ricorso alla data di comunicazione, obbligatoria, del parere.**

(D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, artt. 4 e ss.; legge 10 dicembre 1981, n. 741, art. 17).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Prezzi correnti alla data dell'offerta - Individuazione - Tabelle note - Pubblicazione successiva di tabelle relative a periodi comprensivi della data dell'offerta - Irrilevanza.**

(D.L.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1).

*L'attribuzione alla Provincia di Trento delle materie lavori pubblici di interesse provinciale ed edilizia sovvenzionata, e la sostituzione in tali materie degli organi della provincia a quelli centrali e periferici dello Stato nell'esercizio delle relative funzioni amministrative, non ha comportato per sé il trasferimento della competenza a decidere dei ricorsi in materia di revisione dei prezzi preveduti dall'art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947 n. 1501, che ha perciò continuato a dover essere esercitata nei modi e dagli organi preveduti nello stesso decreto, in assenza di norme di legge provinciale che avessero diversamente regolato la materia (2).*

bre 1981 n. 741, disponendo che il richiamo all'art. 29 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 in esso contenuto deve intendersi riferito all'art. 20 della medesima legge.

Con il secondo comma dell'art. 6 della legge 8 ottobre 1984 n. 687 sono stati aggiunti alla disposizione i seguenti altri commi:

— « L'Amministrazione a cui il parere è rivolto deve provvedere entro sessanta giorni dal ricevimento dello stesso » (comma 3);

— « Il silenzio dell'Amministrazione, decorso tale termine, equivale a provvedimento conforme al parere » (comma 4).

(2) L'ordinanza 13 febbraio 1984 n. 90 della sez. IV, che aveva rimesso la questione all'Adunanza Plenaria, può leggersi in *Cons. Stato* 1984, I, 148. Formulata in termini analoghi è poi stata pubblicata l'ordinanza 27 giugno 1984 n. 504, sempre della IV sezione, che può leggersi in *Cons. Stato* 1984, I, 729.

La decisione, dell'Adunanza plenaria rifiuta la prima delle soluzioni prospettate nell'ordinanza (immediato spossessamento delle pregresse competenze facenti capo ad organi statali) e presta adesione alla seconda (la preminente funzione giustiziale del rimedio in questione esclude che la potestà di decidere sia ricompresa tra le funzioni amministrative attribuite alle Regioni o alle Province di Trento e Bolzano per effetto del trasferimento delle materie lavori pubblici di interesse regionale (o provinciale) e edilizia residenziale pubblica).

*Ha natura di provvedimento e determina l'onere di immediata impugnazione, l'atto dell'ente appaltante che, in risposta a specifica richiesta dell'appaltatore intesa a che siano tenuti a calcolo gli aumenti dei prezzi derivanti da contratti aziendali, nega riguardo ad essi la revisione del prezzo (3).*

*La dichiarazione dell'appaltatore di volersi avvalere della facoltà di attendere l'emissione del parere della commissione ha l'effetto di spostare alla data di comunicazione del parere, ora divenuta obbligatoria, la decorrenza del termine di novanta giorni per la decisione del ricorso previsto dall'art. 4 d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501 in materia di revisione dei prezzi degli appalti di opere pubbliche (4).*

*I costi della mano d'opera da considerare correnti alla data dell'offerta sono quelli risultanti dalle tabelle note all'epoca in cui l'offerta è fatta e non quelli resi noti da tabelle pubblicate successivamente, ma applicabili con effetto retroattivo a periodi in cui ricade la data dell'offerta (5).*

# I

(omissis) DIRITTO. - Risulta dagli atti di causa che, in data 14 luglio 1982, è stato emesso il certificato per il pagamento della prima rata di L. 63.056.590, per l'esecuzione dei lavori di installazione di impianti aeroportuali T/VASISAT/VASIS, a suo tempo aggiudicati dal Ministero dei

---

L'ordinanza aveva prospettato la soluzione subordinata per cui il rimedio dovesse comunque ritenersi conservato nella sua attuale connotazione sin quando Regioni e Province non avessero introdotto nella rispettiva legislazione un meccanismo garantistico di pari valenza.

L'Adunanza plenaria dà atto del fatto che la Provincia di Trento, con la legge 3 gennaio 1983 n. 2, ha emanato norme per l'attribuzione del contenzioso revisionale agli organi locali. Trattandosi nel caso di decidere su ricorsi giurisdizionali proposti prima dell'entrata in vigore della legge provinciale, si è limitata a trarre da questo argomento di conferma del non essersi avuta sostituzione degli organi provinciali a quelli statuali prima dell'emanazione della stessa legge.

In precedenza la Commissione ministeriale aveva affermato la persistente competenza degli organi statali (par. 1 luglio 1980 n. 2489, *Arch. giur. op. pubbl.* 1981, III, 89; 28 aprile 1981 n. 2545, *ivi* 1982, III, 420), anche in considerazione del fatto che la Provincia non aveva ancora esercitato in materia la propria competenza legislativa (par. 20 ottobre 1981 n. 2578, *ibidem*, 1982, III, 463).

Sull'argomento, cfr., ancora, T.A.R. Toscana 26 febbraio 1981, n. 110, *Trib. Amm. Reg.* 1981, I, 1306; T.A.R. Marche 25 marzo 1981 n. 172, *ivi*, 1981, I, 1798.

(3) Per analoga soluzione quanto alla configurazione dell'atto dell'amministrazione come provvedimento da impugnarsi immediatamente, cfr. Cons. St., sez. IV, 9 dicembre 1983 n. 905, *Arch. giur. op. pubbl.* 1984, 223 e Cons. Stato 1983, I, 1314.

(5) Non constano precedenti in termini. La decisione è in linea con l'indirizzo costantemente seguito dalla Commissione ministeriale sul più generale

trasporti alla Società Servizio segnalazioni stradali S.p.A., attuale ricorrente.

L'Amministrazione ha liquidato la somma suddetta quale acconto revisionale sul compenso relativo al primo stato di avanzamento dei lavori in questione.

Avverso la relativa determinazione l'Impresa ha proposto ricorso in sede amministrativa, a norma degli artt. 4 e segg. del d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947 n. 1501, con atto notificato l'11 agosto 1982. Tale ricorso appare tempestivo rispetto al termine di trenta giorni previsto dall'art. 5 del citato decreto legislativo.

Quanto alla verifica della tempestività del ricorso successivamente proposto dinanzi a questo Tribunale, va considerato che:

— come si desume dalla nota 6 dicembre 1982, la Società Servizio segnalazioni stradali si è avvalsa della facoltà, prevista dall'art. 17 della l. 10 dicembre 1981 n. 741, di attendere l'emissione del parere della Commissione di cui al citato art. 4;

— il parere di cui trattasi è stato formulato nella adunanza del 28 settembre 1982 ed è stato comunicato alla Società ricorrente con nota del 7 dicembre 1982.

Dai dati sopra riportati appare evidente che, ove dovesse farsi riferimento alla data di conoscenza del parere in questione e, a maggior ragione, ad eventuali circostanze e situazioni successive, rilevanti ai considerati effetti giuridici, non potrebbe mettersi in dubbio la ricevibilità del ricorso, atteso che esso è stato notificato il 3 febbraio 1983

---

argomento dell'efficacia di modifiche apportate alle tabelle con riferimento a periodi anteriori alla loro pubblicazione, efficacia sempre negata: cfr. pareri 28 settembre 1982 n. 2656 in *Arch. giur. op. pubbl.* 1984, 148; 26 gennaio 1982 n. 2616, *ivi*, 1983, III, 234; 17 marzo 1981 n. 2532 e 11 novembre 1980 n. 2515, *ibidem*, 1982, III, 202 e 193.

**(14) I ricorsi amministrativi in materia di revisione dei prezzi: orientamenti giurisprudenziali e modifiche legislative.**

1. - La legge 10 dicembre 1981, n. 741, all'art. 17 ha dettato una disposizione in materia di revisione dei prezzi.

L'art. 17 recita al primo comma: «Ai ricorsi di cui all'art. 4, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, non si applicano l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 e l'art. 29 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034». Con l'art. 6, primo comma, della legge 8 ottobre 1984, n. 687, la norma è stata fatta oggetto di interpretazione autentica, nel senso che il richiamo all'art. 29 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 deve intendersi riferito all'art. 20 della medesima legge.

Recita al secondo comma: - «Scaduto il termine di novanta giorni dalla presentazione del ricorso di cui all'art. 4, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, il ricorrente può dichiarare, nei successivi sessanta giorni, all'autorità adita di volersi avvalere della facoltà di attendere l'emissione del parere di cui al secondo comma

e, quindi, sicuramente prima della scadenza dei sessanta giorni dalla conoscenza anzidetta.

Del resto, la stessa difesa dell'Amministrazione si è espressa, alla udienza di discussione, nel senso che potevano ritenersi superabili i rilievi formulati in ordine alla tempestività del gravame, pur rimettendo al Collegio le valutazioni — assumibili, peraltro, anche d'ufficio — sulla pregiudiziale eccezione di inammissibilità, sotto il profilo della mancata formazione, nella specie, del silenzio-rigetto e, comunque, dell'omessa impugnazione di siffatta forma di reiezione.

Per l'esame del profilo testé riferito, appare opportuno muovere l'indagine della verifica della portata innovativa ascrivibile all'art. 17 della legge n. 741 del 1981 nell'ambito della disciplina, a suo tempo posta dalla ricordata normativa del 1947, per l'esperimento di rimedio amministrativo in materia di revisione dei prezzi contrattuali degli appalti di opere pubbliche.

Stabiliva, dunque, il primo comma del citato art. 17 che « ai ricorsi di cui all'art. 4 primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947 n. 1501, non si applicano l'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199, e l'art. 29 della l. 6 dicembre 1971 n. 1034 ».

Il secondo comma dello stesso art. 7 così recita: « Scaduto il termine di 90 giorni dalla presentazione del ricorso di cui all'art. 4 primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 di-

---

dell'art. 4 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, prima dell'eventuale adizione del giudice amministrativo ».

Con il secondo comma dell'art. 6 della legge 8 ottobre 1984, n. 687, sono stati aggiunti alla disposizione i seguenti altri commi: - « L'amministrazione a cui il parere è rivolto deve provvedere entro sessanta giorni dal ricevimento dello stesso » (comma 3). « Il silenzio dell'amministrazione, decorso tale termine, equivale a provvedimento conforme al parere » (comma 4).

L'interpretazione dell'art. 17 nel testo originario ha sollevato più d'un problema. Le modifiche apportatevi ne pongono ora degli altri.

2. - Un primo aspetto problematico è rappresentato dal valore che va attribuito alla espressione « prima dell'eventuale adizione del giudice amministrativo », in rapporto al noto problema della appartenenza delle questioni sulla revisione dei prezzi, alla giurisdizione del giudice amministrativo o di quello ordinario. Sul punto, cfr. in dottrina: PIACENTINI, *La revisione dei prezzi nei pubblici appalti. Storia e problemi di un istituto*, in *Arch. giur. op. pubbl.*, 1982, I, 1 e 74 ss., il quale esclude che la norma abbia inteso configurare una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva e ritiene che, presupponendo l'orientamento della giurisprudenza della Corte di cassazione sull'appartenenza della materia all'area degli interessi legittimi (orientamento di cui costituiva al momento la più recente manifestazione Cass. 1 ottobre 1980 n. 5333 in *Foro it.* 1980, I, 3013) il legislatore abbia solo inteso « ...confermare *ad abundantiam*, l'ordinaria giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo »; ACQUARONE, *Rilevanza del programma dei lavori ai fini della revisione nell'appalto di opere pubbliche*, *Arch. giur. op. pubbl.*, 1983, I, 1 e 23 ss., il quale parimenti perviene



cembre 1947 n. 1501, il ricorrente può dichiarare, nei successivi sessanta giorni, alla autorità adita di volersi avvalere della facoltà di attendere l'emissione del parere di cui al secondo comma dell'art. 4 del d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947 n. 1501, prima dell'eventuale adizione del giudice amministrativo».

Nel caso di specie, non vi è contestazione circa l'avvenuta manifestazione, da parte della società ricorrente, della volontà di avvalersi della prevista facoltà. E che la relativa dichiarazione sia stata effettuata entro il prescritto termine nemmeno può revocarsi in dubbio, considerato che il termine stesso non era ancora scaduto neppure alla data sotto la quale è stato notificato il ricorso giurisdizionale.

Ciò posto, sembra che la formulazione, invero non perspicua, delle riferite disposizioni non consenta di ritenere — quanto meno nell'ipotesi di esercizio della facoltà di opzione — che il decorso di un certo periodo di tempo, dopo la pronuncia e la comunicazione del parere, produca l'effetto di qualificare l'inerzia dell'Amministrazione come reiezione del reclamo ad essa rivolto. Un tale effetto, che ordinariamente discende dalla previsione di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971, è, infatti, precluso, nella materia *de qua*, proprio per la denegata applicabilità dell'articolo in questione.

È pur vero, d'altra parte, che la normativa di cui al primo comma del citato art. 17, nel far riferimento all'art. 29 della l. 6 dicembre 1971 n. 1034, parrebbe lasciare impregiudicata l'applicabilità del precedente

---

alla conclusione che la norma non abbia inteso configurare un'ipotesi di giurisdizione esclusiva e prospetta come la norma sarebbe da considerare costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 103 Cost., ove dovesse accendersi alla impostazione che l'interesse alla revisione ha natura di diritto soggettivo.

In giurisprudenza, cfr. Cass. 22 luglio 1982 n. 4288 in questa *Rassegna* 1983, I, 404 e 414 e *ivi* l'affermazione che la norma «...conferma esplicitamente la giurisdizione del giudice amministrativo in materia di revisione dei prezzi di appalto delle opere pubbliche» (ma, come nota il PIACENTINI, *op. cit.*, *Arch. giur. op. pubbl.* 1982, I, 1 e 79, il richiamo non è presente nelle più recenti decisioni della Corte di cassazione, che hanno certo riconosciuto la configurabilità di controversie su diritti soggettivi anche in materia di revisione dei prezzi: cfr. Cass. 23 febbraio 1983 n. 1366, in questa *Rassegna* 1983, I, 403, in *Foro it.* 1983, I, 639, in *Giust. civ.* 1983, I, 3320 con nota di PIACENTINI, *Nuovi orientamenti giurisprudenziali in materia di revisione dei prezzi*, e in *Arch. giur. op. pubbl.* 1983, II, 55; nonché le coeve Cass. 23 febbraio 1983 n. 1363 a 1369 in *Arch. giur. op. pubbl.* 1983, II, 49 ss.); TAR Sicilia - Catania, 20 febbraio 1984 n. 76 in *Trib. Amm. Reg.* 1984, I, 1435, secondo il quale «...la citata norma attribuisce inequivocabilmente i ricorsi giurisdizionali in materia di revisione prezzi alla cognizione del giudice amministrativo», ma che ha deciso il ricorso considerandolo — anche alla stregua della più recente giurisprudenza della Cassazione — vertere su interessi legittimi; T.A.R. Liguria 5 maggio 1983 n. 281 in *Trib. Amm. Reg.* 1983, I, 2087, che ha parimenti osservato avere il legislatore — con l'art. 17 legge 10 dicembre 1981, n. 741 — «...ricono-

art. 20, secondo il quale, nei casi in cui si sia presentato ricorso in via gerarchica contro atti o provvedimenti emessi da organi periferici dello Stato o di Enti pubblici a carattere ultraregionale, è proponibile ricorso al T.A.R. contro il provvedimento impugnato, se nel termine di novanta giorni, la Pubblica amministrazione non abbia comunicato la decisione all'interessato.

Ma anche a voler tralasciare ogni questione in ordine alla portata del menzionato riferimento (che, secondo la logica della introdotta costruzione normativa, dovrebbe rivolgersi proprio all'art. 20), si osserva che la posizione di attesa del parere della Commissione, così come delineata dalla disciplina in esame, appare del tutto svincolata da qualsiasi limite cronologico non solo per quanto concerne la effettiva emissione del parere stesso, ma anche per quanto riguarda l'adozione del provvedimento decisionale cui quest'ultimo è preordinato. In assenza di siffatti limiti (l'unico limite cronologico essendo posto per la proposizione della dichiarazione di attesa), deve disconoscersi la sussistenza del presupposto (decorso dei termini) a cui l'art. 20 collega la « mancanza » della decisione gerarchica e l'inizio dei termini di decadenza per adire il giudice amministrativo.

Peraltro, va considerato, in via puramente teorica e sempre nell'ambito dell'affacciata ipotesi di applicabilità dell'art. 20, che l'istante potrebbe invocare il principio che la giurisprudenza ha desunto dalla disciplina posta da detto articolo, secondo il quale il rimedio gerar-

---

sciuto esplicitamente in materia di revisione dei prezzi la giurisdizione del giudice amministrativo, talché oggi non è più possibile, in caso di diniego o di accoglimento parziale della revisione prezzi in aumento, ovvero di imposizione di revisione in diminuzione da parte della P.A., eccepirne il difetto...». Anche in questo caso, poiché s'era rifiutata la revisione in base a clausola contrattuale, nulla *ex lege* 37 del 1973, che la escludeva, si versava in ipotesi di giurisdizione generale di legittimità (nel senso che tale controversia appartenga appunto alla giurisdizione generale di legittimità, Cons. St., sez. IV, 9 dicembre 1983 n. 910, in *Arch. giur. op. pubbl.* 1984, 225, che annulla T.A.R. Lazio, sez. III, 10 maggio 1982 n. 561, in *Trib. Amm. Reg.* 1982, I, 1517; *contra*, Cons. St., sez. VI, 17 gennaio 1984 n. 14, in *Cons. Stato* 1984, I, 71).

Al di là delle segnalate affermazioni e come può desumersi dalle due decisioni del Consiglio di Stato da ultimo richiamate, all'art. 17 della legge 10 dicembre 1981 n. 741 è piuttosto riconosciuta la portata di norma che recepisce la soluzione giurisprudenziale, per cui revisionare il prezzo è manifestazione di un potere della P.A. e non contenuto di un suo obbligo contrattuale, che la portata di norma che configura una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva.

Per stabilire se sia da condividere il nuovo orientamento della Cassazione e, in caso positivo, quali siano i criteri per discriminare le controversie sul *quantum* dalla revisione dalle altre, Cons. St., sez. IV, ord. 27 giugno 1984, n. 504 (in *Cons. Stato* 1984, I, 730) ha rimesso la questione all'adunanza plenaria.

3. - Altra questione propostasi quella del significato da attribuire al primo comma dell'art. 17, cioè al non applicarsi al ricorso di cui all'art. 4 del d.l.C.P.S. 1501 del 1947 le disposizioni dettate dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971

chico è soltanto facoltativo e, quindi, aggiuntivo rispetto alla tutela giurisdizionale, sicché quest'ultima può essere liberamente prescelta senza vincolare il ricorrente ad attendere comunque la decisione sull'impugnativa amministrativa.

Una simile opzione, però, se posta in essere, disinserisce dal sistema di tutela che si era prescelto la fase connessa all'esperimento del rimedio amministrativo, con la conseguenza che i tempi di espletamento previsti per la relativa definizione non rilevano più ai fini della tempestività dell'azione in sede giurisdizionale. Ne conseguirebbe, cioè, che il termine per la proposizione del ricorso in tale sede debba farsi decorrere non più dalla comunicazione della pronuncia amministrativa o dalla insorgenza della situazione equiparata alla pronuncia di reiezione, ma dal momento a cui risale la piena conoscenza dell'atto originario ritenuto lesivo.

Nel caso di specie, la ricorrente non ha interesse ad invocare il principio di cui si è fatto cenno, atteso che la conoscenza del provvedimento impugnato risale sicuramente, quanto meno alla data dell'11 agosto 1982 sotto la quale la Società istante è stata in grado di predisporre il ricorso ex art. 4 d.l.C.p.S. n. 1501/1947. Rispetto a tale data il ricorso giurisdizionale, notificato il 3 febbraio 1983, sarebbe tardivo.

Dovendosi, dunque, rimanere nell'ottica del procedimento articolato su due fasi, di cui la prima è quella costituita dall'esperimento del rimedio amministrativo, non può non constatarsi, alla stregua delle con-

---

n. 1199 e dall'art. 20 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034. Le disposizioni che il primo comma dell'art. 17 dice non si applichino riguardano la formazione del silenzio-rigetto e il successivo onere di impugnazione giurisdizionale, del provvedimento prima impugnato in via amministrativa, nel sessantesimo giorno successivo al formarsi del silenzio-rigetto.

T.A.R. Lazio, sez. III, 28 febbraio 1983 n. 169 in *Arch. giur. op. pubbl.* 1983, II, 372 e *Trib. Amm. Reg.* 1983, I, 851, ha ritenuto che la norma vada intesa non già nel senso che la disciplina del silenzio-rigetto sia per sé inapplicabile, ma che l'effetto dell'inutile decorso del termine di novanta giorni può essere posto nel nulla se, prima che scada il successivo termine di sessanta giorni per il ricorso giurisdizionale, la parte dichiara di voler attendere il parere della commissione. Questa interpretazione è stata ora condivisa dalla Adunanza plenaria.

Al ricorrente si presentano così due alternative, della cui rispettiva disciplina è opportuno fissare i tratti.

Si consideri prima il caso che la parte non faccia la dichiarazione prevista dal secondo comma dell'art. 17.

Letta la norma nel senso seguito dalla III Sezione del T.A.R. del Lazio nella decisione 28 febbraio 1983 n. 169 ora richiamata ed adesso dall'Adunanza plenaria con la decisione in rassegna, ne risulta confermato il precedente indirizzo giurisprudenziale, affatto prevalente, per cui il termine di formazione del silenzio-rigetto decorre — secondo il tenore letterale del secondo comma dell'art. 17 — dalla presentazione del ricorso e non dall'emissione del parere della commissione (le decisioni editate dopo l'entrata in vigore della legge 741,

siderazioni in precedenza esposte, che, nella specie, non si sono verificate le condizioni cui è subordinata la qualificazione giuridica dell'inerzia dell'Amministrazione, a sua volta posta a base della successiva fase giurisdizionale. Sarebbe stato, perciò, necessario costituire in mora l'Amministrazione medesima ai fini della pronuncia sul ricorso amministrativo, sia pure attraverso il procedimento contemplato dall'art. 25 del T.U. 10 gennaio 1957 n. 3, con la connessa possibilità di adire il giudice amministrativo nel caso di persistente inerzia dell'Autorità amministrativa.

Viceversa, la Società ricorrente, pur dopo aver dichiarato di voler attendere il parere della Commissione ministeriale, non ha dato luogo, in assenza di un atto conclusivo esplicito, alla formazione di presupposti idonei a produrre una situazione sostitutiva.

Non appaiono rilevanti, a questo proposito, le argomentazioni addotte dalla difesa dell'Amministrazione, secondo le quali verrebbe considerato « inesistente » l'intervenuto parere, in quanto pronunciato dall'organo collegiale in una composizione che si assume irregolare. Una tale risoluzione sarebbe stata impugnabile, ove avesse formato oggetto di atto provvedimentale avente contenuto di segno contrario a quello del parere, che è favorevole all'accoglimento del ricorso. Ed è chiaro che, qualora un atto siffatto dovesse essere comunicato alla ricorrente, quest'ultima dovrebbe ritenersi sottratta all'onere di porre in mora

---

pubblicate solo in massima, non consentono di stabilire se si tratti o meno di fattispecie di silenzio maturatesi successivamente. Nel senso ora indicato cfr., tra le più recenti decisioni, T.A.R. Abruzzo - L'Aquila 7 dicembre 1982 n. 619 in *Arch. giur. op. pubbl.* 1983, II, 335 dove — nell'annotazione — s'avverte trattarsi di fattispecie anteriore; in senso contrario, T.A.R. Abruzzo — Pescara 10 giugno 1983 n. 262, in *Trib. Amm. Reg.* 1983, I, 2621).

Si esaminano, ora, gli effetti della dichiarazione.

L'Adunanza plenaria ha ritenuto che, per effetto della dichiarazione, lo *spatium deliberandi* attribuito all'autorità decidente inizierà a decorrere dalla data della comunicazione del parere emesso dalla commissione.

La soluzione vista dal Consiglio di Stato sembra esser stata quella di una comunicazione del parere, da parte della commissione, al ricorrente, allo scopo di fissare, in modo noto allo stesso ricorrente, l'inizio del termine della fase di decisione; e d'una successiva trasmissione del parere all'amministrazione competente a decidere. L'Adunanza plenaria parla invero di una « comunicazione anche prima effettuata in via di fatto, ma che ora deve considerarsi un adempimento necessario per l'operatività della norma » e sembra evidente che non possa riferirsi se non ad una comunicazione al ricorrente, essendo la trasmissione del parere all'amministrazione implicitamente preveduta dalla norma.

L'Adunanza plenaria ha così scartato la soluzione del silenzio-rifiuto, che era stata invece accolta dal T.A.R. del Lazio con la decisione in rassegna. La soluzione, per una parte, è in linea con quella ora introdotta dalla legge 8 ottobre 1984 n. 687, nel senso che all'amministrazione è assegnato per decidere uno spazio di tempo successivo all'emissione del parere.

l'Amministrazione, in quanto posta di fronte ad atto idoneo a definire, sia pure in modo negativo, il proposto gravame amministrativo.

Per quanto si è dianzi premesso, il ricorso proposto in questa sede va dichiarato inammissibile. — (*omissis*)

## II

(*omissis*). — 1) Comune a tutti i ricorsi è il problema se, a seguito del trasferimento alle Province di Trento e di Bolzano delle materie dei lavori pubblici di interesse provinciale, nonché dell'edilizia residenziale pubblica, con particolare riguardo — rispetto a quest'ultima — all'esecuzione delle relative opere, sia attualmente di pertinenza delle province medesime anche la potestà decisoria prevista in tema di revisione prezzi dagli artt. 4 e ss. del d.l.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501 e successive modificazioni, ovvero se essa sia rimasta nella sfera di competenza dello Stato.

Ad avviso dell'Adunanza Plenaria, deve ritenersi esatta la seconda soluzione.

L'Ente resistente, a sostegno della tesi della competenza provinciale, pone in sostanza due argomentazioni:

a) L'Istituto Trentino per l'Edilizia Abitativa, istituito con legge provinciale, è sottoposto al controllo ed alla vigilanza — tutela della

---

4. - Come si è veduto all'inizio, la legge 687 del 1984 ha aggiunto all'art. 17 due commi, in cui si delinea un diverso modulo di conclusione del procedimento.

La norma si applicherà riguardo a fattispecie che non possano considerarsi concluse attraverso silenzio-rigetto, formatosi alla stregua della interpretazione dell'art. 17 data dall'Adunanza plenaria: si ripropone qui il medesimo problema di diritto intertemporale affacciato con l'emanazione dell'art. 17, a proposito della applicabilità della dichiarazione di voler attendere il parere, a situazioni di silenzio-rigetto già formatesi in base agli artt. 6 d.P.R. 1199 e 20 legge 1034 del 1971, problema risolto in senso negativo, come già detto, da T.A.R. Lazio, sez. III, 28 febbraio 1983 n. 169.

Il primo dei commi aggiunti dispone, come si è veduto, che «l'Amministrazione a cui il parere è rivolto deve provvedere entro sessanta giorni dal ricevimento dello stesso».

Rispetto a quella che si è vista essere l'interpretazione data dal Consiglio di Stato al secondo comma dell'art. 17, il nuovo terzo comma conduce ad individuare il *dies a quo* per l'esercizio del potere di decidere, nella data di ricezione del potere da parte dell'amministrazione competente e non in quella della sua comunicazione alla parte privata.

Il termine di sessanta giorni è dato per «provvedere» e si tratta allora di stabilire se prima della sua scadenza sia sufficiente che la decisione sia adottata o sia anche necessario che sia comunicata.

La risposta non può dipendere dal fatto che il termine sia stabilito per *provvedere* e non per *comunicare* la decisione: la giurisprudenza ha ad

Provincia, dai cui stanziamenti assume i fondi per la propria attività; sarebbe, dunque, singolare ritenere che il Ministero dei LL.PP., senza avere alcun rapporto con l'ITEA, dovesse occuparsene solo in sede di ricorso gerarchico in tema di revisione dei prezzi;

b) l'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, stabilisce che le attribuzioni dell'Amministrazione dello Stato in materia (tra l'altro) di edilizia comunque sovvenzionata e di lavori pubblici di interesse provinciale sono esercitate, per il rispettivo territorio dalle province di Trento e di Bolzano; l'art. 3 seguente dispone che, nelle dette materie, sono esercitate dalle Province le funzioni amministrative, ivi comprese quelle di vigilanza e di tutela, già spettanti agli organi centrali e periferici dello Stato; l'art. 18 dello stesso testo ribadisce che si intendono sostituiti gli organi centrali e periferici dello Stato con gli organi della Provincia in tutti i casi in cui le disposizioni vigenti nelle materie stesse facciano riferimento a funzioni amministrative degli organi o degli uffici centrali o periferici dello Stato; pertanto, in mancanza di una riserva a favore dello Stato in merito ai ricorsi relativi alla revisione prezzi, la potestà decisoria degli stessi dovrebbe ritenersi senz'altro di pertinenza delle Province.

Al riguardo si osserva che la prima argomentazione non apporta alcun contributo alla risoluzione del problema, dato che il mezzo di tutela previsto e disciplinato dagli artt. 4, 7 ed 8 del d.l.C.p.S. n. 1501/1947

---

es. accolto la seconda soluzione per l'annullamento di ufficio delle licenze di costruzione illegittime ex art. 7 l. 6 agosto 1967 n. 765 (Cons. St., Ap., 25 febbraio 1980 n. 8 in *Cons. Stato* 1980, I, 136) anche se dopo aver seguito un costante indirizzo contrario (a partire da Cons. St., sez. IV, 21 dicembre 1971 n. 1284 in *Cons. Stato* 1971, I, 2429 sino a Cons. St., sez. IV, 4 marzo 1975 n. 232 in *Cons. Stato* 1975, I, 251), mentre segue il primo indirizzo in tema di controllo sugli atti degli enti locali e delle regioni (Cons. St., sez. V, 28 agosto 1981 n. 378 in *Cons. Stato*, 1981, I, 925; Cons. St., sez. II, 27 gennaio 1976 n. 142/75, *ivi*, 1979, I, 76; T.A.R. Lazio, sez. I, 1 febbraio 1984 n. 123, in *Trib. Amm. Reg.* 1984, I, 785).

Va piuttosto considerato che le disposizioni che si commentano concorrono a dettare la regolamentazione di un procedimento su ricorso, sicché l'interpretazione ne va condotta alla stregua della disciplina dei ricorsi amministrativi, quale risulta dal d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 e dall'art. 20 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034. Ora, secondo questa disciplina, l'organo cui spetta decidere il ricorso esercita il suo potere quando, nel termine assegnatogli dalla legge, assume una decisione espressa e la comunica. Nella disciplina comune, l'alternativa al mancato esercizio del potere è costituita dal rigetto per silenzio. In quella speciale, l'alternativa è costituita dalla qualificazione del parere come atto di decisione.

Al di là della modifica del termine e della sua decorrenza (sessanta giorni, anziché novanta; ricezione del parere, anziché del ricorso) è giustificato ritenere che il modo di esercizio del potere di decisione, per comunicazione della decisione, non sia mutato. Questa conclusione è congrua sia al dato

costituisce un ricorso atipico (c.d. ricorso gerarchico improprio), che prescinde dall'appartenenza dell'organo decidente all'amministrazione attiva della materia ed anche dal rapporto di vigilanza.

La seconda argomentazione, poi, dà per scontato che la potestà decisoria di cui al decreto legislativo del 1947 rientri tra le generiche attribuzioni di amministrazione attiva in materia di edilizia sovvenzionata e di lavori pubblici, considerate dalle norme richiamate del d.P.R. n. 381/1974, come tale da ritenersi senz'altro trasferita. Ma è proprio in questo postulato che si annida l'erroneità della tesi del resistente.

Invero, nella legislazione di cui al cit. d.l.C.p.S. n. 1501/1947, va ravvisata una preminente funzione giustiziale, destinata, a garanzia della uniformità dei giudizi, ad essere esercitata sulla base del parere di una commissione unica (integrata con il rappresentante dell'Amministrazione interessata) da un organo centrale per tutto il territorio nazionale e tale, dunque, da comportare l'esclusione — almeno in assenza di espresse previsioni in contrario — della potestà decisoria in questione dal trasferimento che delle materie suddette sia stato fatto alle Regioni (o alle Province di Trento e di Bolzano).

Come è stato esattamente rilevato nell'ordinanza di rimessione della Sezione IV, la preminente funzione giustiziale, nella legislazione *de qua*, è evidenziata, in primo luogo, dal carattere di generalità del procedimento gravatorio da essa regolato, il quale è applicabile per le deter-

---

strutturale, secondo il quale il modulo « dichiarazione di voler attendere il parere — comunicazione del parere — inerzia » si pone con la decisione espressa nello stesso rapporto di alternativa del modulo « ricorso-inerzia »; sia al dato funzionale, giacché la ragione per cui si è dettata la disciplina speciale dei ricorsi in materia di revisione dei prezzi è stata quella di conservare effettività al congegno rappresentato dal parere della commissione, ed è perciò conforme a questa *ratio* l'interpretazione che maggiormente ne assicura la stabilità. Ciò che, del resto, è in consonanza anche con la riduzione del termine per la decisione, da novanta a sessanta giorni.

5. - Sebbene costituisca ipotesi di scuola, va considerato il caso che il parere sopravvenga, sia cioè comunicato al ministero competente e al ricorrente prima che questi abbia dichiarato all'autorità adita di volersi avvalere della facoltà di attenderlo.

Poiché il passaggio dal modulo decisorio ordinario a quello speciale avviene non per effetto dell'emissione del parere, ma della dichiarazione del ricorrente, è da ritenere che essa sia necessaria anche in questo caso.

6. - Nella decisione in rassegna è prospettato un terzo profilo controverso della interpretazione dell'art. 17, quello del rapporto tra ricorso amministrativo e ricorso giurisdizionale, se cioè, in materia di revisione, il previo esperimento del ricorso amministrativo sia necessario o facoltativo e se perciò il ricorso giurisdizionale sia esperibile prima ancora della decisione di quello amministrativo (secondo quanto ritenuto da Cons. St., Ap. 3 febbraio 1978 n. 3, in *Cons. Stato*, 1978, I, 141). Se dell'art. 17 si dà la lettura restrittiva cui s'è attenuta la decisione T.A.R. Lazio, sez. III, 28 febbraio 1983 n. 169

minazioni in materia di revisione dei prezzi di appalto adottate, oltre che dallo Stato, da tutti gli altri enti pubblici, territoriali e non (art. 1 d.l.C.p.S. n. 1501/1947; art. 1 l. n. 1481/1963; artt. 1, 3 e 5 l. n. 463/1964; art. 3 l. 76/1970; art. 2 l. n. 37/1973), anche per opere non assistite dal contributo dello Stato; emerge, in secondo luogo, dalle garanzie poste a base dell'esercizio della funzione medesima, quali principalmente quelle costituite dall'operatività del principio del contraddittorio (artt. 5 e 7 d.l.C.p.S. cit.) e dalla peculiare composizione della commissione chiamata ad esprimere parere sui ricorsi, la quale, in quanto composta da magistrati e da esponenti di diverse pubbliche amministrazioni e di organizzazioni di settore, si connota come palesemente dotata dell'attributo della c.d. «terzietà» (né è da sottacere, almeno come elemento sintomatico, il potere della commissione — previsto dall'art. 4, 6° comma, del d.l.C.p.S. — di provvedere, secondo i principi della soccombenza, in ordine alla rifusione delle spese della procedura, conformemente alla regola propria dei procedimenti giurisdizionali).

D'altra parte, che la presenza di tale preminente funzione giustiziale sia idonea ad escludere la competenza in questione dal generico trasferimento della materia — cui essa pur attiene — alle Regioni (ed alle Province di Trento e di Bolzano), può argomentarsi in via di interpretazione sistematica, dal trattamento operato dall'ordinamento, in sede di determinazione delle attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario, relativamente ai compiti delle commissioni di vigilanza sull'edilizia economica e popolare, cui parimenti sono attribuiti poteri decisori di carattere giustiziale, in posizione di terzietà (art. 119 ss. r.d. n. 1265/1938; artt. 19 ss. d.P.R. n. 655/1964; Ad. Pl. C. di S. 11 luglio 1983 n. 18). Invero, mentre con l'art. 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è stata genericamente trasferita a tutte le Regioni la materia dell'edilizia residenziale pubblica, solo

---

più volte richiamata; se soprattutto, si ritiene che non dall'art. 20 legge 1034 del 1971, ma dagli artt. 2 e 3 della stessa legge derivi l'ammissibilità del ricorso contro provvedimenti non definitivi (cfr. DE ROBERTO, *Sulla facoltatività dei rimedi amministrativi avverso atti non definitivi dopo le recenti riforme*, Riv. Trim. Dir. Pubbl., 1973, 664 e 670), la proposizione contenuta nell'art. 17 della legge 741 del 1981 non viene ad innovare il regime preesistente e deve intendersi che il ricorso ex art. 4 d.l.C.P.S. 6 dicembre 1947 n. 1501 sia facoltativo (nel senso della facoltatività, senza che anche qui risulti dalla massima, se si trattasse di ricorso anteriore o successivo alla legge 741, T.A.R. Piemonte 21 ottobre 1983 n. 54 in Trib. Amm. Reg. 1983, I, 3514; T.A.R. Piemonte 13 luglio 1982 n. 461 in Arch. giur. op. pubbl. 1983, II, 128; T.A.R. Lombardia - Brescia 16 dicembre 1980 n. 386 in Arch. giur. op. pubbl. 1981, II, 156; contra, T.A.R. Abruzzo - Pescara 22 febbraio 1983 n. 73 in Arch. giur. op. pubbl. 1983, II, 368).

PAOLO VITTORIA



con norma a parte — il successivo art. 94, significativamente intitolato «ulteriori trasferimenti in materia di edilizia pubblica» — sono state «altresì» trasferite le funzioni amministrative esercitate da dette commissioni. Manifestazione questa evidente del convincimento del legislatore circa la necessità di disposizioni *ad hoc* ai fini del trasferimento di funzioni siffatte.

Altri argomenti testuali confortano la soluzione qui accolta.

In tema di disciplina della revisione dei prezzi degli appalti delle opere pubbliche — che, rispetto all'ordinaria normativa contrattuale di essi (impostata sul principio della indifferenza alle sopravvenienze e quindi della invariabilità del prezzo: art. 326 della l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. F), si pone (quanto a presupposti, limiti e mezzi di tutela) come uno *ius singulare* — il legislatore statale ha continuato ad emanare disposizioni, anche dopo il trasferimento alle regioni (ed alle Province di Trento e di Bolzano) delle materie dei Lavori pubblici (di interesse locale) e della edilizia residenziale pubblica.

Con l'art. 2 della l. 22 febbraio 1973 n. 37 si sono rafforzati i caratteri generale ed inderogabile della disciplina revisionale, stabilendosi che, per tutti i lavori appaltati dalle amministrazioni o aziende dello Stato, anche con ordinamento autonomo, dagli enti locali e dagli altri enti pubblici, la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi è ammessa con esclusione di qualsiasi patto in contrario o in deroga.

Con la legge 21 dicembre 1974 n. 700 sono state introdotte, ancora in via generale, nuove disposizioni per il pagamento degli acconti sulla revisione dei prezzi. Anche più indicativa, ai fini in esame, è la legge 10 dicembre 1981 n. 741, la quale — dopo avere dettato nuove norme, sempre con carattere di generalità, in ordine al calcolo ed al pagamento della revisione — con l'art. 17 ha rivalutato il procedimento gravatorio regolato dal decreto legislativo n. 1501/1947, svincolando dalla rigorosa disciplina del silenzio sui ricorsi gerarchici, prevista dall'art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971, «i ricorsi di cui all'art. 4, primo comma» del d.I.C.p.S. n. 1501/1947 ed attribuendo al ricorrente la facoltà di «attendere l'emissione del parere di cui al secondo comma dell'art. 4» del detto decreto legislativo, prima dell'eventuale ricorso giurisdizionale.

Orbene, poiché i ricorsi di cui all'art. 4, primo comma, del citato decreto sono quelli ammessi contro le determinazioni in materia revisionale adottate dall'Amministrazione pubblica in generale ed il parere, di cui al secondo comma dello stesso art. 4, è quello della speciale commissione, preordinato al decreto ministeriale decisorio, da tali disposizioni sembra potersi desumere la conferma dell'esclusione della potestà in questione dal generico trasferimento delle materie suddette alle Regioni (ed alle Province di Trento e di Bolzano).

Del resto, il fatto che solo con la legge provinciale trentina 3 gennaio 1983 n. 2 siano state emanate norme particolari per l'attribuzione

del contenzioso revisionale agli organi locali, è dimostrativo quanto meno della incertezza, da parte della stessa Provincia, in ordine al trasferimento ad essa della competenza in materia.

Pertanto, i ricorsi nn. 811, 812 e 813 del 1982 vanno dichiarati irricevibili, in quanto i ricorsi gerarchici impropri alla Provincia di Trento, che li hanno preceduti, non essendo previsti dalla legge, non sono idonei ad impedire la decadenza (art. 2966 cod. civ.).

2) Il ricorso n. 569 del 1979 va dichiarato inammissibile per difetto di interesse.

Con le due lettere nn. 1958 e 1959 del 30 dicembre 1978 l'impresa ricorrente aveva richiesto al resistente I.T.E.A., rispettivamente per i contratti delle torri 12 e 14, il riconoscimento dei maggiori oneri riguardanti il costo della mano d'opera, in dipendenza del contratto aziendale da essa stipulato in data 23 settembre 1976, richiamandosi alla circolare del Ministero dei LL.PP. n. 1952 dell'11 marzo 1978.

Con nota raccomandata del 12 gennaio 1979 n. 128, il Presidente dell'I.T.E.A. rispondeva che, in riferimento alle predette lettere, si doveva tenere conto della circolare del Ministero dei LL.PP. n. 7595 del 29 novembre 1978, con la quale si era conclusivamente escluso che gli accordi aziendali, anche per il limitato periodo transitorio intercorrente tra l'ottobre 1976 e luglio 1977, potessero essere compresi tra gli accordi ed i contratti collettivi considerati dall'art. 1 della l. n. 463/1964 e potessero avere rilevanza ai fini della revisione dei prezzi; ed aggiungeva che « ciò premesso la vostra richiesta non può essere presa in esame ed è superfluo qualsiasi altro incombente da entrambe le parti ».

Orbene, tale nota conteneva la determinazione, concreta e definitiva (come è reso palese dall'ultima frase), dell'Ente di negare la revisione dei prezzi, per la parte afferente ai maggiori oneri derivanti dal contratto aziendale; e contro questo atto, pertanto, l'Impresa avrebbe dovuto proporre gravame, nei termini di legge.

Invece l'Impresa, con nota n. 139 del 29 gennaio 1979, insisteva nella propria richiesta. Ed il Presidente dell'Ente, con nota 14 febbraio 1979 n. 1524, rispondeva che l'Istituto non poteva che confermare quanto contenuto nella precedente nota, ribadendo che l'ultima circolare ministeriale era categorica nell'affermare che gli accordi aziendali, anche per il periodo transitorio ottobre 1976-luglio 1977, non potessero avere rilevanza ai fini della revisione dei prezzi.

Contro questa nota l'Impresa ha proposto, in data 8 marzo 1979, ricorso amministrativo al Ministro dei LL.PP. e poi, decorso inutilmente il termine di 90 giorni, quello giurisdizionale n. 569 del 17 settembre 1979. Ma l'atto così impugnato — in quanto emanato dalla stessa Autorità che aveva adottato il precedente provvedimento, nella medesima situazione di fatto e di diritto e senza alcun rilevante profilo di novità — ha natura

meramente confermativa del provvedimento del 12 gennaio 1979, come ha esattamente eccepito il resistente.

Nessun vantaggio potrebbe derivare, pertanto, dall'annullamento di tale atto alla ricorrente, il cui interesse continuerebbe ad essere inoppugnabilmente leso dal provvedimento confermato.

Infondata è, invece, la medesima eccezione formulata dall'I.T.E.A. nei confronti dei ricorsi nn. 259, 260 e 261 del 1983, proposti contro le determinazioni 11 novembre 1981 di approvazione dei conti finali e di determinazione definitiva della revisione prezzi, relativamente ai tre appalti per la costruzione delle torri 13, 14 e 12.

Assume la difesa del resistente che, in ordine alla questione delle tabelle dei prezzi della mano d'opera da considerare come dato di partenza della revisione (oggetto di tali ricorsi) l'Ente aveva già da tempo manifestato l'intento di tener conto, non delle tabelle «cognite», ma di quelle comunque vigenti al momento delle offerte; e ciò con precedenti atti amministrativi, che erano stati anche impugnati.

Ma tale assunto non risulta dimostrato.

Anzi, nella decisione 27 ottobre 1981 n. 800 della Sezione IV di questo Consiglio, emessa tra le stesse parti in ordine all'impugnativa della nota 6 luglio 1978 dell'I.T.E.A., si legge che tale nota non conteneva alcuna determinazione concreta di diniego (totale o parziale) della revisione, ma semplicemente una precisazione sulle tabelle dei costi della mano d'opera da considerarsi nel calcolo revisionale (rispetto alla quale non sorgeva, dunque, un obbligo di pronuncia da parte dell'autorità adita in via amministrativa, con la conseguente irricevibilità del ricorso).

Ora, è evidente che quando l'atto precedente non costituisca un vero e proprio provvedimento amministrativo, il problema della conformità o meno dell'atto successivo — per gli effetti in esame — non sorge neppure.

3) Ma l'esame dei ricorsi nn. 259, 260 e 261 del 1983 implica la risoluzione di un ulteriore problema.

Come si è ricordato nell'esposizione in fatto, alla loro proposizione l'Impresa istante è pervenuta sperando previamente i gravami amministrativi di cui al ridetto d.L.C.p.S. 6 dicembre 1947, n. 1501, e dichiarando di volere attendere l'emissione dei pareri della commissione consultiva anche oltre il novantesimo giorno, secondo quanto ora consentito dall'art. 17 della l. n. 741/1981. Pareri questi che sono stati in effetti emessi, mentre il Ministro dei LL.PP. non ha adottato le proprie decisioni, neppure a seguito di diffide a provvedere, notificate ai sensi dell'art. 25 del t.u. n. 3/1957 e prodotte in atti.

Si deve, quindi, decidere se ci si trovi di fronte ad ipotesi di silenzio-rigetto o di silenzio-rifiuto, al fine di determinare l'ambito della cognizione del giudice, che — com'è noto — nel primo caso si estende all'esame della legittimità o meno dei provvedimenti gravati in via amministrativa,

mentre nel secondo caso è limitato all'esame della giustificabilità o meno del rifiuto della pubblica amministrazione a pronunciarsi.

L'art. 17 della detta legge, con il primo comma, ha dichiarato inapplicabili ai ricorsi in questione l'art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971 e l'art. 20 della l. n. 1034/1971; con il secondo comma, ha disposto: « Scaduto il termine di novanta giorni dalla presentazione del ricorso di cui all'art. 4, primo comma, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, il ricorrente può dichiarare, nei successivi sessanta giorni, all'autorità adita di volersi avvalere della facoltà di attendere l'emissione del parere di cui al secondo comma dell'art. 4 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 6 dicembre 1947, n. 1501, prima dell'eventuale adizione del giudice amministrativo ».

La disposizione — aggiunta al testo, a quanto risulta, in sede di discussione in aula e non bene coordinata con i principi del sistema — risulta di difficile interpretazione, sul piano letterale. L'interpretazione letterale va, quindi, integrata con quella logica, tenendo conto delle vicende cui la norma si riconnette e della finalità, che essa persegue; nonché con quella sistematica.

Come è noto, l'art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971 dispone che, trascorsi novanta giorni dalla data della presentazione del ricorso (gerarchico) senza che l'organo adito abbia comunicato la decisione, il ricorso si intende respinto a tutti gli effetti, con la conseguenza che contro il provvedimento impugnato è esperibile il ricorso all'autorità giurisdizionale competente o quello straordinario al Presidente della Repubblica.

Rispetto ai ricorsi di cui al decreto legislativo n. 1501/1947, la giurisprudenza di questo Consiglio aveva inizialmente ritenuto che il termine di novanta giorni per la formazione del silenzio-rigetto iniziasse a decorrere solo dopo che su di essi fosse intervenuto il previo parere obbligatorio della commissione ministeriale, in quanto, sino a quel momento, l'Autorità decidente non avrebbe avuto la disponibilità del ricorso e non sarebbe stata — in concreto e legalmente — in grado di provvedere.

Ma questo orientamento era stato poi superato, perché, essendo stato affermato (Ad. pl. 7 febbraio 1978 n. 4) il principio che la disciplina prevista dall'art. 6 del d.P.R. n. 1199/1971 è applicabile ad ogni tipo di ricorso amministrativo, sia esso gerarchico proprio che improprio o atipico — si era ritenuto che a non diversa soluzione potesse condurre la previsione, nella materia *de qua*, di un parere obbligatorio da parte della commissione ministeriale, atteso che il termine prescritto dal citato art. 6 — di carattere tassativo e perentorio — in nessun caso risultava correlato dalla legge all'articolazione in più fasi, anche di carattere obbligatorio, del procedimento stesso (Sez. IV, 15 dicembre 1978, n. 1242).

Ma la soluzione, da ultimo accolta dalla giurisprudenza, rendeva praticamente impossibile — attesa la brevità del termine — l'esercizio delle funzioni della menzionata commissione (che spesso si trova nella

necessità di esperire mezzi istruttori di non rapido espletamento, anche per potersi esprimere su questioni di ordine tecnico o di merito), precludendo così l'esercizio del potere decisorio del Ministro, ben più penetrante di quello — di sola legittimità — del giudice amministrativo.

Per risolvere questo problema, molto sentito dalla categoria interessata, è stata prevista la disposizione dell'art. 17, la quale, dunque, persegue il fine (per quanto qui interessa) di «recuperare» il ricorso amministrativo ed il relativo procedimento, disciplinati dal decreto del 1947 (e successive modifiche), nel rispetto delle esigenze di maggiore tutela espresse dal d.P.R. n. 1199/1971.

Si è attribuito, perciò, all'interessato una facoltà di scelta: egli, infatti, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine (di novanta giorni) per la formazione del silenzio-rigetto, può proporre il ricorso giurisdizionale contro il provvedimento impugnato ovvero può dichiarare all'Autorità adita con il ricorso amministrativo di voler attendere l'emissione del parere della Commissione ministeriale, prima dell'eventuale «adizione del giudice amministrativo».

Ma, affinché la disposizione consegua pienamente il suo scopo, deve riconoscersi — ad avviso del Collegio — alla dichiarazione del ricorrente (cui appunto compete la facoltà dispositiva al riguardo) l'effetto di spostare a dopo la comunicazione dell'emissione del detto parere il decorso dello *spatium deliberandi*, attribuito all'Autorità decidente.

In altre parole, dalla data della comunicazione della emissione del parere della commissione (comunicazione anche prima effettuata in via di fatto, ma che ora deve considerarsi un adempimento necessario per l'operatività della norma) inizia a decorrere il termine di novanta giorni per la comunicazione della decisione del ricorso. Dall'inutile decorso di questo termine inizia a decorrere, poi, quello di sessanta giorni per la proposizione del ricorso giurisdizionale contro il provvedimento impugnato in sede amministrativa (mentre il termine di sessanta giorni per la proposizione del gravame contro la decisione, se emessa e comunicata nei novanta giorni, decorre ovviamente dalla comunicazione della stessa).

Non può, invero, condividersi l'opinione della difesa dell'Impresa — ispirata ad una interpretazione soltanto letterale della norma — secondo cui la dichiarazione del ricorrente comporterebbe l'effetto di differire la sola proposizione del ricorso, il cui termine inizierebbe a decorrere dalla comunicazione della emissione del parere, perché, in tale caso, la portata della disposizione risulterebbe assai modesta: infatti, il parere è obbligatorio, ma non vincolante e, d'altra parte, la ristrettezza del termine di sessanta giorni costringerebbe l'interessato a proporre quasi sempre, e come prima, il ricorso giurisdizionale contro il provvedimento originario. Né può condividersi l'avviso, espresso in dottrina, secondo cui la dichiarazione suddetta opererebbe bensì rispetto al solo ricorso giurisdizionale ma, il termine per proporlo inizierebbe a decorrere dalla

comunicazione, non del parere, ma del decreto decisorio del ricorso, perché, in tal caso, l'interessato rimarrebbe privo di un efficiente mezzo di tutela contro l'inerzia.

Alla stregua dell'interpretazione accolta e del ridetto art. 17, si deve, dunque, ritenere che, nella specie, ci si trovi di fronte ad ipotesi di silenzio-rigetto, in quanto, per effetto delle dichiarazioni rese dall'Impresa nei tre procedimenti dal 21 gennaio 1983 (data di comunicazione della emissione dei pareri), è iniziato il decorso del termine di novanta giorni per deliberare sui ricorsi; e che le diffide, notificate (il 21 febbraio 1983) durante tale spazio di tempo, hanno avuto solo funzione sollecitativa e comunque non hanno modificato l'effetto del comportamento omissivo.

Benvero, anche i ricorsi giurisdizionali sono stati notificati (il 10 marzo 1983) nel corso del suddetto termine. Ma l'errore (se vi è: V. Ad. Pl. 27 gennaio 1978 n. 2) appare scusabile, considerata la novità e complessità della questione; e, d'altra parte, il Ministro non ha provveduto sui ricorsi, né durante lo *spatium deliberandi*, né dopo.

4) Nel merito, i ricorsi nn. 259, 260 e 261 del 1983 sono fondati.

Pacifici essendo gli estremi di fatto, si deve decidere se — come dato di partenza della revisione — debbano essere assunti i costi della mano d'opera resi noti dopo la data delle offerte ma applicabili con effetto retroattivo a periodi comprensivi delle offerte (come ha operato l'Ente appaltante), oppure debbano essere utilizzati quelli risultanti dalle tabelle già note all'epoca delle offerte (come pretende l'Impresa).

Il collegio ritiene esatta la seconda soluzione. La legge (art. 1 d.l.C.p.S. n. 1501/1947) pone il preciso criterio del riferimento ai prezzi correnti all'epoca dell'offerta; e sono correnti i prezzi che, in un determinato periodo servono a compensare la prestazione alla quale si riferiscono, e quindi quelli noti.

Nella specie, l'Impresa, al momento delle offerte del 13 aprile 1976 per gli appalti delle Torri 12 e 14, si è basata evidentemente sui costi della mano d'opera risultanti dalla tabella 133, che era quella nota; non sui costi della tabella 134, che doveva essere ancora pubblicata.

Parimenti, al momento dell'offerta del 18 novembre 1976 per l'appalto della Torre 13, l'Impresa si è basata sulla tabella 138 e non sulla tabella 139, cognita il 19 novembre 1976.

Che le tabelle 134 e 139 siano entrate in vigore con effetto retroattivo, rispettivamente dal 1° aprile 1976 e dal 1° novembre 1976, non è, quindi, rilevante ai fini revisionali.

I ricorsi suddetti vanno, quindi, accolti e le determinazioni dell'I.T.E.A. in data 11 novembre 1981 (comunicate con note 23 novembre 1981 nn. 10852, 10853 e 10854) vanno annullate, limitatamente all'errore di calcolo derivante dall'aver assunto — come dato di partenza della revisione — costi della mano d'opera non risultanti dalle tabelle già note al momento delle offerte. (*omissis*)

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE, Sez. III, 5 novembre 1984, n. 1445 -  
*Pres. Radaelli - Rel. Damasco - Ric. P.G. - parte civile Ministero del  
Tesoro (avv. dello Stato Fiumara) e Zanon di Valgiurata ed altri.*

**Reato - Reati valutari - Art. 392, terzo comma, c.p.p. - Applicabilità.**

**Reato - Reati valutari - Avocazione della istruzione sommaria da parte  
del Procuratore Generale presso la Corte di Appello - Art. 4 d.l. 4 mar-  
zo 1976 n. 31 - Applicabilità.**

**Reato - Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale del-  
l'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, mod. dall'art. 3 legge 8 ottobre 1976  
n. 689 per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Costituzione - Mani-  
festa infondatezza.**

**Reato - Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2  
legge 30 aprile 1976 n. 159, mod. dall'art. 3 legge 8 ottobre 1976 n. 689  
per contrasto con l'art. 24 della Costituzione - Manifesta infondatezza.**

**Reato - Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale degli  
artt. 1 e 2 legge 30 aprile 1976 n. 159 e dell'art. 27 codice penale per  
contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost. - Manifesta infondatezza.**

**Reato - Reati valutari - Questione di illegittimità costituzionale degli  
artt. 105 e 107 c.p.p. per contrasto con l'art. 24, secondo comma,  
Costituzione - Manifesta infondatezza.**

**Reato - Reati valutari - Art. 8 d.l. 4 marzo 1976, n. 31, sostituito dall'art. 1  
legge 30 aprile 1976 n. 159 - Riferibilità a tutte le ipotesi criminose  
previste nel d.l. citato.**

**Reato - Reati valutari - Società per Azioni - Fatti-reato addebitati a suoi  
amministratori - Citazione ad opera del Ministero del Tesoro, parte  
civile, della società quale responsabile civile - Legittimità.**

**Reato - Reati valutari - Costituzione di parte civile del Ministero del  
Tesoro - Danno risarcibile.**

**Reato - Reati valutari - Condanna generica al risarcimento danni a favore  
del Ministero del Tesoro costituitosi parte civile - Necessità di prova  
della effettiva sussistenza del danno e del nesso di causalità tra  
questo e l'autore dell'illecito - Insussistenza - Accertamento di fatto  
potenzialmente produttivo di conseguenze dannose - Sufficienza.**

*Il terzo comma dell'art. 392 cod. proc. pen. (avocazione della istruzione  
sommaria da parte del Procuratore Generale presso la Corte di Appello)  
trova applicazione anche in tema di reati valutari.*

*In tema di reati valutari il Procuratore Generale presso la Corte di Appello, che ha avvocato a sé l'istruzione sommaria, è competente a richiedere al Tribunale il giudizio direttissimo previsto dall'art. 4 d.l. 4 marzo 1976 n. 31.*

*E manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, modificato dall'art. 3 legge 8 ottobre 1976 n. 689, per contrasto con l'art. 25, secondo comma, Costituzione.*

*E manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, modificato dall'art. 3 legge 8 ottobre 1976 n. 689, per contrasto con l'art. 24 Costituzione.*

*E manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 legge 30 aprile 1976 n. 159 e dell'art. 27 cod. pen., per contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione.*

*E manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale degli artt. 105 e 107 cod. proc. pen. per contrasto con l'art. 24, secondo comma, Costituzione.*

*L'art. 8 del d.l. 4 marzo 1976 n. 31, sostituito dall'art. 1 della legge 30 aprile 1976 n. 159, è riferibile a tutte le ipotesi criminose previste nel d.l. citato.*

*Qualora siano contestati agli imputati illeciti valutari commessi agendo quali amministratori di società per azioni, è legittima la citazione ad opera del Ministero del Tesoro, costituitosi parte civile, della società quale responsabile civile ai sensi dell'art. 105 cod. proc. pen.*

*In procedimento penale per reati valutari previsti dall'art. 1 d.l. 4 marzo 1976 n. 31 e dall'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, il Ministero del Tesoro è legittimato a costituirsi parte civile solo per il danno connesso agli interventi imposti a detto Ministero per porre rimedio al disavanzo della bilancia dei pagamenti conseguente al reato.*

*In tema di reati valutari, per aversi condanna generica degli imputati e del responsabile civile al risarcimento del danno subito dal Ministero del Tesoro costituitosi parte civile, non è necessaria la prova della effettiva sussistenza del danno e del nesso di causalità tra questo e l'autore dell'illecito, ma è sufficiente l'accertamento di un fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose.*

*(omissis) Ai fini di una organica valutazione delle varie questioni sottoposte al giudizio di questa Suprema Corte, appare opportuno esaminare, innanzi tutto e singolarmente, le numerose questioni pregiudiziali che, se pur sollevate da alcuni solo dei ricorrenti, interessano peraltro la posizione di tutti e, solo successivamente passare all'esame di quelle particolari riguardanti i singoli.*

1) Questioni di legittimità costituzionale.

Da parte di alcuni ricorrenti (soc. La Centrale Finanziaria Generale, Antonio Tonello, Giuseppe Zanon di Valgiurata) sono state riproposte



in questa sede le questioni di legittimità costituzionale degli artt 1 e 2 della legge 30 aprile 1976 n. 319, per asserito contrasto con gli artt. 3, 24, 25 e 27 della Costituzione, nonché — da parte della sola Centrale — anche la questione di legittimità costituzionale degli artt. 185 e 107 cod. proc. pen., per asserito contrasto con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione.

Tale ultima questione, peraltro, è stata sollevata solo in via subordinata e per il caso di mancato accoglimento di una tesi in diritto avanzata, in via principale, dallo stesso ricorrente con il primo motivo di ricorso.

Ne deriva, quindi, la necessità di rinviare l'esame di tale questione al momento in cui sarà esaminato il fondamento della tesi principale della Centrale.

Ciò premesso osserva la Corte:

È stata, in primo luogo, eccepita la illegittimità costituzionale dell'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, mod. dall'art. 3 della legge 8 ottobre 1976 n. 689, per contrasto con il principio di irretroattività della legge penale sancito dall'art. 25 della Costituzione; e ciò in quanto — così si assume — la menzionata norma valutaria, anche se apparentemente incrimina l'omesso rientro di disponibilità valutarie od attività costituite all'estero anteriormente al 6 marzo 1976, in realtà finirebbe col rendere punibile proprio il pregresso illecito amministrativo; il che sarebbe dimostrato anche dal fatto che la pena da irrogare per il reato sarebbe fissata in misura proporzionale al *quantum* delle disponibilità possedute.

L'assunto è palesemente infondato, in quanto non considera che in base alla nuova normativa del 1976 la pregressa illegittima costituzione di attività o disponibilità valutarie all'estero costituisce mero presupposto di fatto del reato, il quale invece si realizza e si perfeziona esclusivamente per effetto della mancata osservanza del « nuovo obbligo » imposto dalla legge di denunciare l'esistenza illegittima di capitali all'estero e di farli rientrare in Italia.

Non quindi sanzione penale per un pregresso illecito amministrativo (che continua, per quanto attiene al passato, a conservare tale sua specifica natura), bensì sanzione penale per un « nuovo comportamento » posto in essere dall'imputato successivamente all'entrata in vigore della legge.

Del resto, che esuli totalmente dall'ambito della norma la repressione penale del pregresso illecito amministrativo (costituente, come si è detto, mero presupposto di fatto del reato) è dimostrato altresì dall'ulteriore decisiva considerazione che in tanto può sussistere l'obbligo di denuncia e di rientro in quanto, al momento dell'entrata in vigore della legge del 1976, le menzionate disponibilità si trovino ancora all'estero e, per converso, che la entità della sanzione penale da comminare per la perpetrazione della nuova figura di reato deve essere correlata non già

alla situazione esistente al momento in cui venne commesso l'illecito amministrativo, ma a quello diverso in cui, per la prima volta, sono stati imposti gli obblighi *de quibus* (e, quindi, tenendo conto degli eventuali, intervenuti aumenti o diminuzioni di disponibilità verificatisi nel frattempo).

L'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge del 1976 è stata dedotta (dal ricorrente Zanon) anche con riferimento all'art. 24 della Costituzione, sotto il profilo che la dichiarazione all'Ufficio dei Cambi imposta dalla menzionata norma valutaria comporterebbe, di per sé, oltre alla confessione dell'illecito amministrativo (per il quale è stabilita la sanatoria), anche quella di fatti diversi previsti dalla legge come reato e, quindi, un illegittimo obbligo di autodenuncia contrastante con il principio del *nemo tenetur se detegere*.

Anche tale assunto è manifestamente infondato; e ciò per un duplice ordine di considerazioni:

Innanzitutto, perché la legge impone esclusivamente di dichiarare il pregresso illecito amministrativo e non pure altri fatti diversi integranti eventualmente la figura di reato; per cui l'eventuale scoperta di illeciti penali connessi con quello amministrativo costituisce semmai il frutto di autonome e diverse indagini effettuate dagli organi dello Stato; indagini che, quindi, si presentano collegate alla dichiarazione *de qua* da un mero rapporto di occasionalità e non certo da un rapporto diretto e necessario.

In secondo luogo e comunque, perché — come è stato già osservato da questa Suprema Corte con sentenza n. 7096 del 26 aprile 1984, ric. Della Piazza + 1 — nessun contrasto può essere ravvisato tra la disciplina dettata dalla citata norma valutaria e l'art. 24 della Costituzione.

Proprio in relazione ad un caso in cui si sollevava questione di costituzionalità relativamente ad una norma che imponeva a determinati cittadini di denunciare all'autorità di vigilanza e di controllo un loro futuro comportamento che, se messo in atto, costituiva reato, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 10 del 10 febbraio 1963, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione, osservando che l'art. 24 della Costituzione, in tutto il suo contenuto (oltre che per il suo secondo comma che, nel parlare in particolare del diritto di difesa, stabilisce essere la difesa diritto inviolabile « in ogni stato e grado del procedimento »), si riferisce *esclusivamente* al giudizio ed alle garanzie assicurate a chi deve agire in giudizio o comunque subire un giudizio, e non si estende a considerare i momenti anteriori dai quali esso trae origine.

Tale principio è stato, poi, ulteriormente ribadito dalla Corte Costituzionale con la successiva sentenza n. 149 del 15 dicembre 1967, ed altre, fra cui notevole la sent. n. 236 di quest'anno, intervenuta nel frattempo, proprio in termini.

È stata, infine, sollevata (dal ricorrente Tonello) questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della citata legge n. 319 del 1976 e 27 cod. pen., per asserito contrasto con gli artt. 3 e 27 della Costituzione.

In particolare, si assume che il sistema adottato dagli artt. 1 e 2 della legge, in conformità all'art. 27 cod. pen. (irrogazione di pene pecuniarie proporzionali all'entità delle somme esportate o non rimpatriate) darebbe luogo ad una sanzione irragionevolmente sproporzionata alla colpevolezza del soggetto (con violazione dell'art. 3 della Costituzione) e si porrebbe in contrasto con il principio di « umanità » della pena consacrato dall'art. 27, secondo comma della Carta Costituzionale.

Inoltre, il criterio adottato nella specie dal legislatore — in quanto fondato su di un calcolo « estrinseco » alla sfera del condannato — importerebbe la violazione del principio di personalità della responsabilità di cui all'art. 27, primo comma, della Costituzione.

Anche tale questione (sulla quale già si è pronunciata la Corte Costituzionale con sentenza n. 167 del 1971) si presenta manifestamente infondata.

Non sussiste, infatti, violazione del principio secondo il quale la responsabilità penale è personale, in quanto l'entità della pena pecuniaria da infliggere al condannato è stata dalla legge agganciata proprio all'entità del fatto-reato commesso da costui.

Nemmeno, poi, può parlarsi di violazione del principio di « umanità » della pena, sia perché l'effettivo pagamento della pena pecuniaria inflitta risulta pur sempre condizionato dall'effettiva entità del patrimonio del condannato, sia perché, in caso di effettiva insolvibilità di costui, non può farsi luogo alla espiazione di pena alternativa, stante l'illegittimità costituzionale della conversione delle pene pecuniarie in pene detentive, dichiarata dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza 21 novembre 1979 n. 131.

2) Dedotta incompetenza funzionale del Procuratore Generale a promuovere il giudizio direttissimo e nullità degli atti istruttori da questi compiuti.

Con riferimento all'avocazione ed alla successiva attività posta in essere dal Procuratore Generale in relazione al procedimento per reati valutari originariamente affidato alle cure del Sostituto Procuratore della Repubblica, è stata eccepita la violazione dell'art. 185 n. 2 cod. proc. pen., in relazione agli artt. 74, 232, 234, 391, 392, ultimo comma e 502 stesso codice; degli artt. 70 e 74 dell'ordinamento giudiziario, nonché dell'art. 4 del d.l. 4 marzo 1976 n. 31, integrato dall'art. 1 della legge 30 marzo 1976 n. 159.

In particolare è stata dedotta la totale illegittimità della disposta avocazione, in quanto contrastante con la natura eccezionale dell'istituto, non suscettibile di applicazione analogica e, quindi, non utilizzabile in casi diversi da quelli tassativamente previsti dalla legge.

L'assunto non può essere accolto, in quanto postula, in radice, la tesi di una limitata titolarità della iniziativa penale da parte del Procuratore Generale, tesi contrastante col sistema desumibile dall'art. 112 della Costituzione e dagli artt. 74, 220, 233, 234, primo comma, e 392, terzo comma cod. proc. pen.

La citata norma costituzionale, infatti, nel sancire l'obbligo incondizionato di esercizio dell'azione penale, fa riferimento comprensivo all'istituto del Pubblico Ministero, cioè ad un organo che secondo le leggi comprende sia il Procuratore Generale che il Procuratore della Repubblica; si riferisce, cioè, al P.M. come istituto organicamente concepito dalle leggi, in sede locale, nel modo che risulta altresì dall'art. 74 cod. proc. pen.; tale norma, proprio con riferimento all'esercizio dell'azione penale, parla anch'essa genericamente di Pubblico Ministero, con ampia accezione comprensiva di entrambi gli organi locali di esso, confermata sia dall'art. 233 cod. proc. pen., che impone al Procuratore della Repubblica di informare il Procuratore Generale presso la Corte d'appello « delle querele, delle denunce... e di ogni altra notizia di reato » a lui pervenuta, sia dall'art. 234, primo comma, stesso codice, che abilita il detto Procuratore Generale ad esercitare la facoltà attribuita al Procuratore della Repubblica dall'art. 232 cod. proc. pen. di procedere, anche direttamente, ad atti di polizia giudiziaria, ovvero di espletare egli stesso l'istruzione sommaria. (Si tenga conto anche dell'art. 220 cod. proc. pen. circa la contemporanea subordinazione degli organi di polizia giudiziaria al Procuratore Generale e al Procuratore della Repubblica).

In tale ultima ipotesi (c.d. potere di sostituzione) al Procuratore Generale sono dunque riconosciuti tutti i poteri preliminari, di iniziativa penale e di istruzione spettanti al Procuratore della Repubblica; in pari modo, coerentemente col sistema descritto, gli va riconosciuto di norma quello di avocazione attribuitogli dall'art. 392, terzo comma, cod. proc. pen.

In particolare — per quanto attiene alla avocazione ed alla sostituzione — è il caso di sottolineare come, con numerose pronunce (cfr. principalmente C.C. 19/27 novembre 1963 n. 148 e 18 marzo/2 aprile 1964 n. 32), la Corte Costituzionale, pur effettuando una parziale revisione delle norme relative, ha riconosciuto, peraltro, la legittimità costituzionale dei due istituti, in quanto non spostano la competenza di alcun giudice, ma attengono unicamente ai rapporti tra due uffici del Pubblico Ministero e rispondono ad esigenze strettamente connesse al miglior funzionamento dell'attività giudiziaria.

Una volta ammessa l'ampiezza dei poteri come sopra riconosciuti dalla legge al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, non sembra a questa Corte che, per escludere la legittimità dell'avocazione di un giudizio direttissimo da parte del Procuratore Generale medesimo, possa fondatamente invocarsi il contenuto dell'art. 502 cod. proc. pen., e ciò per le seguenti considerazioni: innanzitutto va rilevato — benché non

sia di per sé argomento decisivo — che la detta norma è posta tra quelle che regolano lo svolgimento dei giudizi (Capo IV del libro III) e non tra quelle sopra esaminate che, invece ed esplicitamente, riguardano i poteri e le attribuzioni del P.M. In secondo luogo, nell'art. 502 la menzione del solo Procuratore della Repubblica ha una sua particolare e specifica ragion d'essere, che la rende inestensibile ad altre ipotesi. Nel giudizio direttissimo di cui al detto articolo l'arrestato deve necessariamente essere presentato al Procuratore della Repubblica (art. 244 cod. proc. pen.); è quindi logico che la norma menzioni solo costui, tacendo del Procuratore Generale. Nella materia valutaria si verte in una ipotesi speciale di giudizio direttissimo, introdotta dal legislatore al fine di ottenere, in tale materia, una più rapida pronuncia, anche al di fuori dei presupposti stabiliti dal citato art. 502 cod. proc. pen., il cui dettato conseguentemente non può essere preso come paradigma ad ogni fine.

Eguale, poi, non può essere accolta l'eccezione di nullità degli atti istruttori compiuti nella specie dal Procuratore Generale, formante oggetto di separato motivo di ricorso da parte della Centrale.

Sul punto, infatti, non può non osservarsi, innanzi tutto, che lo stesso disposto dell'art. 502 cod. proc. pen. prescrive che il Procuratore della Repubblica procede all'interrogatorio, sia pure sommario, dell'arrestato.

Come è stato, inoltre, già altra volta precisato da questa Suprema Corte (cfr. Cass. 27/6/77, n. 1671 in c. Marini Giorgio), in caso di giudizio direttissimo, il P.M. può compiere l'attività di acquisizione probatoria strettamente necessaria ai fini della ricerca di sufficienti indizi di colpevolezza. Nel caso di specie si verte in materia di giudizio direttissimo speciale, voluto dal legislatore per una situazione diversa da quella contemplata dall'art. 502 cod. proc. pen., e, quindi, anche per casi indiziari; per cui, per esso, può diventare addirittura indispensabile — soprattutto nell'interesse degli imputati — l'espletamento di un minimo di attività intesa ad accertare l'effettiva presenza di sufficienti indizi di colpevolezza.

D'altra parte, non può non sottolinearsi la carenza di interesse degli imputati a dolersi del fatto che il loro interrogatorio si sia svolto con tutte le garanzie di difesa assicurate dall'interrogatorio formale.

### 3) Violazione del principio di correlazione tra accusa e sentenza.

In relazione alla contestazione di cui al capo a), si assume dai ricorrenti Tonello, Zanon e soc. La Centrale la violazione dell'art. 477 cod. proc. pen., sotto il profilo che, mentre con tale contestazione si faceva loro carico di non aver provveduto alla dichiarazione all'U.I.C. ed al rientro in Italia di una disponibilità valutaria di lire 23.579.574.150 posseduta all'estero dalla Centrale e costituita nel novembre 1975 mediante acquisto di n. 1.110.934 azioni Toro ad un prezzo unitario superiore di lire 21.225 a quello di mercato, con la sentenza di secondo grado, la Corte

d'Appello di Milano li avrebbe invece ritenuti colpevoli del contestato reato di cui all'art. 2 legge 30 aprile 1976 n. 159, modificato dall'art. 3 legge 8 ottobre 1976 n. 689, per la diversa ragione che la vendita del 1975 doveva intendersi sicuramente simulata, in quanto la Centrale era diventata proprietaria delle azioni *de quibus* sin dal 1973; per cui la disponibilità valutaria da denunciare e da reimportare sarebbe stata costituita non più dalla differenza tra prezzo apparentemente pagato e prezzo di mercato, ma dall'intero ammontare della valuta esportata all'estero a titolo di prezzo per il menzionato fittizio acquisto del 1975.

Palese, pertanto — così si assume —, risulta la violazione del diritto di difesa, dato che da un originario addebito di « sovrappaccatura », elevato originariamente dal P.M. e fatto proprio dal giudice di primo grado, si sarebbe giunti, in secondo grado, ad una condanna per « parcheggio » all'estero di tutti i titoli simulatamente appartenenti a terzi, ma, in realtà, di proprietà della Centrale sin dal 1973; si sarebbe, cioè, passati da una originaria contestazione nella quale la condotta di costituzione della disponibilità valutaria veniva correlata alla sola operazione di acquisto del 1975 ad una dilatazione di tale condotta fino a ricomprendervi tutto il periodo dal 1973 al 1975.

Indiscutibile, pertanto, il pregiudizio subito dalla difesa, dato che questa, necessariamente, nel giudizio di primo grado si incentrò nel dimostrare la piena regolarità dell'operazione di acquisto del 1975 e nel giudizio di secondo grado vide del tutto vanificati i propri sforzi a causa della nuova definizione del fatto, adottata dalla Corte d'Appello.

Analoga contestazione viene mossa dalla ricorrente la Centrale relativamente alla imputazione di cui al capo b), dato che — così si assume — anche per l'acquisto delle azioni del Credito Varesino i giudici di merito hanno fatto propria la tesi della simulazione, nonostante il P.M. avesse contestato l'esportazione di una somma pari alla differenza di prezzo tra il contratto del maggio 1976 (INVEST-controparti estere) e quello del novembre stesso anno (Enti esteri-SPARFIN).

La denunciata violazione di legge sicuramente non è ravvisabile nella specie.

Palesamente non sussiste difetto di correlazione tra accusa e condanna relativamente alla contestazione di cui al capo b), dato che — contrariamente a quanto affermato dalla ricorrente Centrale — dagli atti risulta che, sin con l'originario capo di imputazione, venne dettagliatamente specificato che la vendita delle azioni del Credito Varesino effettuata nel maggio del 1976 ebbe come effettiva acquirente la soc. La Centrale e non già le tre società estere Danlelac, Gestivaleur e SAPI di Eschen (simulate acquirenti).

Analoghe considerazioni debbono essere fatte relativamente alla imputazione di cui al capo a), dato che, se pur in esso vien detto che l'acquisto

delle azioni Toro del novembre 1975 venne effettuato ad un prezzo unitario di ben 21.225 lire superiore a quello di mercato, è pur vero, peraltro, che viene altresì e contemporaneamente detto che, in realtà, le stesse azioni erano state già acquistate dalla Centrale sin dal 1973.

Il che significa che, fermo rimanendo il centrale e principale addebito circa l'effettiva esistenza di una disponibilità valutaria all'estero e circa il mancato rientro di essa in Italia, nonché la prescritta denuncia all'U.I.C. (e, cioè, la condotta criminosa prevista e punita dall'art. 2 legge n. 159 del 1976), per quanto attiene all'entità ed alle modalità relative alla pregressa costituzione di tale disponibilità valutaria vengono, invece, prospettate due ipotesi alternative: o che il capitale costituito all'estero sarebbe rappresentato dalla differenza tra prezzo apparentemente stipulato e prezzo di mercato del 1975 (ipotesi accolta dal Tribunale), ovvero dall'intero ammontare della valuta esportata all'estero a titolo di prezzo per il fittizio acquisto del 1975 (tesi accolta dalla Corte d'Appello che, sulla scorta degli atti e delle risultanze processuali, ha motivatamente spiegato le ragioni di tale decisione).

Né — ai fini del decidere — può darsi rilievo alla circostanza che, a proposito della apparente intestazione delle azioni a società estere, nel detto capo di imputazione si parla di « vendite fiduciarie », anziché di « vendite simulate » effettuate dalla Centrale, palese essendo che — al di là della improprietà dell'espressione usata — il concetto ivi espresso era (ed è quello) di significare che durante tutto il periodo di parcheggio delle azioni all'estero la titolarità delle azioni medesime rimase sempre alla Centrale.

Ne consegue, quindi, che nessuna violazione del diritto di difesa può essere ipotizzata nella specie, dato che le due ipotesi alternative furono sicuramente contestate agli imputati sin dalla contestazione originaria e, quindi, gli imputati si trovarono, sin dall'inizio, nella possibilità di difendersi, sia nei confronti dell'una che nei confronti dell'altra.

La violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. è stata denunciata anche dal ricorrente Cappugi sotto il diverso profilo che nell'originario capo di imputazione di cui al capo b) della rubrica gli sarebbe stata attribuita la erronea qualifica di appartenente al Consiglio di amministrazione della soc. La Centrale, anziché quella esatta di Direttore generale di tale società e di Amministratore Delegato della soc. SPARFIN.

La censura è del tutto inconsistente, in quanto — a prescindere dalla considerazione che tale erronea indicazione venne immediatamente corretta nel giudizio di primo grado — l'erronea indicazione della vera qualifica spettante al Cappugi costituì palesemente una mera inesattezza formale, che in nessun modo poté pregiudicare i diritti di difesa dell'imputato, che non poteva certo ignorare quale fosse la sua effettiva posizione nell'interno delle due società.

4) Passando adesso ad esaminare la posizione dei singoli imputati ricorrenti o nei confronti dei quali è stato proposto ricorso dal Procuratore Generale e dalla Parte Civile, osserva la Corte:

a) Ricorsi del Procuratore Generale e della Parte Civile relativamente al capo della sentenza con il quale venne pronunciato il proscioglimento, con formula piena, di Carlo Bonomi dall'imputazione di cui alla lettera b) della rubrica.

Con entrambi i ricorsi si denunciano la nullità della sentenza, per « contraddittorietà » della motivazione, dimostrata — così si assume — dalla incompatibilità logica esistente tra l'assoluzione dell'imputato e le contrarie affermazioni della Corte circa l'esistenza di un *unico contratto* di compravendita relativo tanto alle azioni (2.400.000) del Credito Varese sottoposte a patto di sindacato, quanto alle restanti 900 mila azioni trasferite all'estero (tutte vendute al prezzo unitario di lire 10.000 ad azione) e circa l'avvenuto integrale pagamento in Italia del solo prezzo relativo alle azioni sindacate e non pure per le restanti 900.000 azioni, per le quali venne invece pagato immediatamente il prezzo di lire 8.100 ad azione, mentre la restante parte venne riscossa solo al momento in cui la Centrale ne eseguì il pagamento all'estero, nel novembre 1976.

Insanabile, pertanto — così si conclude —, è la contraddizione tra tali affermazioni, essendo evidente che, se tale residuo pagamento avvenne effettivamente all'estero, il Bonomi non poteva certo ignorarlo, dato che fu proprio lui che trattò personalmente la vendita delle azioni e le modalità del loro pagamento. La censura non può essere accolta, in quanto si basa su di un assunto (pagamento all'estero della differenza di lire 1.900 ad azione effettuata nel novembre 1976) che, se pur prospettato come ipotesi dell'accusa, non venne mai fatto proprio dalla Corte.

È vero, infatti, che l'Avvocato Generale dello Stato sostenne in processo l'ipotesi del pagamento del residuo prezzo in Svizzera e che anche il Pubblico Ministero d'udienza sostenne tale tesi (in alternativa, peraltro, a quella della sottofatturazione); ma dalla sentenza risulta, invece, che la Corte di merito motivatamente non accolse la prima tesi, facendo invece propria esclusivamente quella diversa della « sottofatturazione », testualmente affermando che « Il prezzo più basso (lire 8.100) costituiva in sostanza l'effetto di un caso di sottofatturazione, che non incideva su quello effettivo... » (cfr. f. 77).

Ne deriva, quindi, che nella specie non sussiste contraddizione tra le varie parti della sentenza, bensì tra ipotesi accusatoria e sentenza; contrasto, quindi, che palesemente non può essere dedotto in questa sede, dato che la Cassazione — non essendo terzo giudice di merito, ma giudice di legittimità — non ha il potere di riesaminare la valutazione dei fatti e delle prove compiuta dal giudice di merito, salvo che tale valutazione non si risolva in una ipotesi di nullità della sentenza sanzionata



dall'art. 475 n. 3 cod. proc. pen. e, quindi, deducibile dinanzi alla Suprema Corte, a norma dell'art. 524 n. 3 stesso codice.

b) Ricorsi del Procuratore Generale e della Parte Civile relativamente al proscioglimento di Giuseppe Zanon di Valgiurata e Mario Valeri Manera (con formula piena), nonché di Aladino Minciaroni (con formula dubitativa) dal reato di cui al capo b).

Anche tale parte dei ricorsi non può che essere rigettata, atteso che i relativi motivi — anche se formalmente rivolti a dedurre un'asserita (ma inesistente) carenza o contraddittorietà di motivazione — in realtà si risolvono in una serie di critiche circa la valutazione dei fatti e delle prove compiuta dal giudice di merito, contrapponendo ad essa, una diversa valutazione opposta e contraria.

c) Ricorsi di Giuseppe Zanon di Valgiurata e di Aladino Minciaroni avverso i capi della sentenza con i quali venivano giudicati limitatamente ai reati loro rispettivamente ascritti alle lettere a) e b) del capo di imputazione.

I ricorsi si presentano fondati, in quanto indubbiamente contraddittoria si presenta la motivazione della sentenza adottata dalla Corte a sostegno delle emesse pronunzie di condanna ed assolutoria con formula dubitativa.

Ed invero, contraddittoria si presenta la sentenza per quanto attiene alla posizione dello Zanon, dato che i giudici di merito, dopo avere con ampia motivazione (cfr. f. 35 e sgg. e f. 102) precisato che costui sicuramente si indusse alla stipula del patto di sindacato con la Centrale « per non perdere il controllo della Toro Assicurazioni », nella quale « deteneva il dominio di fatto, grazie al possesso del 25 % delle azioni ordinarie » e dopo aver altresì affermato che l'operazione di acquisto (da parte della Centrale) delle azioni Toro non destinate al patto di sindacato sicuramente si poneva in contrasto con gli obiettivi dello Zanon, essendo evidente che l'acquisizione, da parte della Centrale, della maggioranza assoluta nella società, automaticamente toglieva ogni potere allo Zanon, afferma poi che il detto Zanon avrebbe invece collaborato a far acquisire alla Centrale la detta maggioranza assoluta: e ciò senza spiegare per quali nuove intervenute ragioni lo Zanon avrebbe avuto interesse a partecipare ad una operazione in contrasto con i suoi interessi, ma fondando tale suo convincimento sul solo ambiguo dato che « lo Zanon ebbe ad intermediare la negoziazione delle Toro che dalla SAI pervennero alla finanziaria estera E.P.I., una delle venditrici del 1975 ».

Ora è palese la inidoneità di tale dato a dimostrare una eventuale coincidenza o identità di interessi tra Zanon e Centrale, ove sol si consideri che le dette azioni SAI (cui bisogna aggiungere 20.400 azioni Midana) erano solo 40.600 e che, in realtà, tali azioni furono vendute in Italia (nel luglio del 1973) al Banco di Napoli; per cui — in difetto

di altri e più convincenti argomenti — non può certo affermarsi con sicurezza che lo Zanon — facendosi intermediatore di tali vendite — sapesse veramente che tali azioni dovevano andare all'estero per essere ivi parcheggiate per conto della Centrale.

Eguale censurabile si presenta la sentenza per quanto attiene alla valutazione della posizione del Minciaroni.

Ed invero, già nella sentenza del Tribunale, l'emessa pronuncia assolutoria con formula dubitativa non si concilia con la motivazione della sentenza che, sul punto, si limita unicamente a dire che « il fatto che egli fosse presidente della Sparfin con poteri eguali a quelli dell'Amministratore delegato non ha significato probatorio una volta che consti, come consta (tenuto presente il ruolo puramente strumentale della Sparfin) che era stato l'amministratore delegato Cappugi ad operare in concreto e che il presidente Minciaroni aveva avuto notizia dello acquisto del 29 novembre 1976 » solo a seguito della riunione del Consiglio di Amministrazione della Sparfin del 21 dicembre 1976 ed a seguito della relazione ivi fatta dall'amministratore delegato Cappugi.

La situazione non migliora, poi, con la sentenza di secondo grado, atteso che quest'ultima, pur affermando che, in realtà, dagli atti processuali risultava che la persona del Minciaroni « si appalesa del tutto sostituita, nell'ambito della Sparfin, da quella del Cappugi », richiama, poi, proprio la posizione del Minciaroni al vertice della società per motivare il proprio dubbio e, quindi, l'emessa pronuncia assolutoria con formula dubitativa.

Conseguentemente — e limitatamente a tali capi — la impugnata sentenza deve essere annullata per difetto di motivazione ed il giudizio rinviato, per nuovo esame, ad altra Sezione della Corte d'Appello di Milano.

d) Ricorso di Antonio Tonello, condannato alla pena di anni 1, mesi 6 di reclusione e lire 6 miliardi di multa (oltre pena accessoria) per i reati di cui ai capi a) e b).

Con il proposto ricorso, il Tonello — in aggiunta ai motivi di ricorso sopra esaminati e rigettati — censura la sentenza impugnata per carenza di motivazione in ordine alla sua penale responsabilità e per violazione degli artt. 40 e 110 cod. pen., nonché dell'art. 8 decreto-legge 4 marzo 1976 n. 31.

Esaminando singolarmente tali motivi, osserva la Corte:

— Deduce, innanzi tutto il ricorrente che la motivazione della sentenza sarebbe, in realtà, meramente apparente, in quanto l'emesso giudizio di colpevolezza, anziché su prove, si baserebbe su argomentazioni del tutto generiche e di nessuna forza probante, nonché su mere congetture.

La censura non può essere accolta.

Ed invero, non può, innanzi tutto, convenirsi sull'affermata irrilevanza delle « Considerazioni generali » premesse dalla Corte d'Appello all'esame dettagliato della posizione dei singoli imputati, in quanto esse — come è stato del resto sottolineato dallo stesso giudice di merito —, pur non potendo da solo costituire base sufficiente per un giudizio di colpevolezza (avendo, comunque bisogno di essere ancorate al « concreto » della fattispecie), si fondano pur sempre su indubbie massime di esperienza, e quindi, in base al criterio della probabilità, costituiscono sicuramente indizi da poter utilizzare, in concorso con altri indizi o presunzioni, a fondamento di un giudizio di colpevolezza.

Del resto, l'indubbio ancoraggio delle menzionate considerazioni di carattere generale alla comune esperienza non sembra che possa essere seriamente negata, ove sol si considera che — come esattamente osservato dal giudice di merito — è proprio in base alla comune esperienza che deve considerarsi normale che in un organismo societario le operazioni più importanti siano oggetto di esame, di discussione e di preventivi accordi, almeno tra le massime cariche; per cui è difficilmente credibile che una persona posta ai vertici di una società e dotata di indubbie capacità professionali possa effettivamente ignorare il contenuto e la portata di tali più importanti operazioni.

Ma — e con ciò la Corte passa all'esame del secondo rilievo — nel caso in esame il giudice di secondo grado non ha basato l'emesso giudizio di colpevolezza sulle sole considerazioni generali; ma — come sopra si è precisato — si è dato cura di confrontare tali considerazioni generali con il « concreto » processuale riguardante la struttura della Centrale, la personalità del Tonello e la sua posizione nella società, ricavando da tale complesso esame, una serie, non già di mere supposizioni, ma di specifici indizi che, visti nella loro globalità, convergevano univocamente nel dimostrare che l'imputato era perfettamente a conoscenza delle finalità e della portata delle operazioni Toro e Credito Varesino; è pervenuto, cioè, ad un giudizio finale di merito che, per essere immune da vizi logico-giuridici, sfugge, come tale, al sindacato di legittimità di questa Suprema Corte.

Eguale inconsistenti si presentano i restanti motivi di ricorso.

Non è ravvisabile, infatti, la dedotta violazione degli artt. 10 e 110 cod. pen. (denunciata specialmente con riferimento all'imputazione sub a), essendo di palmare evidenza che il Tonello, essendo a perfetta conoscenza dei fatti, era anche lui personalmente tenuto — quale vice presidente della società — a controllare e ad attivarsi affinché fossero puntualmente eseguiti gli adempimenti imposti dall'art. 2 della citata legge n. 159 del 1976, avvalendosi, se del caso, dei poteri vicari a lui spettanti di sostituire il Presidente inadempiente e, comunque, chiedendo la immediata convocazione del Consiglio di Amministrazione.

Né è a dire che, fino a quando non fosse scaduto il termine fissato dalla legge, il Tonello non aveva motivo di pensare che la prescritta denuncia all'U.I.C. non sarebbe stata presentata, dato che anche la più semplice dichiarazione ha pur sempre bisogno di un'attività preparatoria preliminare: attività quest'ultima la cui mancanza non poté non essere notata dal Tonello che, pertanto, ignorandola, dimostrò di essere consenziente nel non far effettuare la dichiarazione.

Nemmeno sussiste la denunciata violazione dell'art. 8 d.l. 4 marzo 1976 n. 31, dato che — come è stato già precisato da questa Suprema Corte con sentenza 27 aprile 1984, ric. Guarnaccia — a seguito delle modifiche apportate a tale decreto dalla legge di conversione 30 aprile 1976 n. 159, la norma di cui all'art. 8 di tale decreto (conversione delle sanzioni amministrative in pena accessoria) deve intendersi riferita a tutte le ipotesi criminose previste dal decreto-legge come sopra modificato.

e) Ricorso di Giorgio Cappugi.

Risulta dagli atti che il giudice d'appello ha concesso all'imputato le circostanze attenuanti generiche, dichiarandole equivalenti alla circostanza aggravante contestata ex art. 1, quarto comma, della legge 30 aprile 1976 n. 159 e lo ha conseguentemente condannato alla sola pena pecuniaria prevista (anteriormente alla modifica apportata alla struttura del reato *de quo* con l'art. 2 della legge 23 dicembre 1976 n. 863) per il reato-base dall'art. 1, primo comma della citata legge n. 159.

Ne deriva, quindi, che, poiché la data del commesso reato deve essere fissata al 29 novembre 1976, il termine massimo per la sua prescrizione deve — a norma degli artt. 157 n. 5 e 160 cod. pen. — essere fissato al più tardi al 29 maggio 1984.

Consequentemente — dato atto di tale intervenuta causa estintiva del reato e considerato altresì che, nella specie, non può trovare applicazione il disposto del capoverso dell'art. 152 cod. proc. pen. (non risultando evidente dagli atti che l'imputato non commise i fatti a lui ascritti o che gli stessi non costituiscono reato) ritiene la Corte di dover pronunciare, per tale causale, l'annullamento senza rinvio della impugnata sentenza.

f) Azione risarcitoria esercitata nel processo penale contro il responsabile civile.

Contesta, innanzitutto, la s.p.a. la Centrale Finanziaria Generale la propria legittimazione passiva ad essere convenuta nel presente processo in veste di responsabile civile per i fatti-reato addebitati ai suoi amministratori, in quanto — così assume — in forza del nesso organico sussistente tra gli amministratori e la società, la responsabilità civile di essa La Centrale dovrebbe essere qualificata come « diretta », mentre presupposto inderogabile per l'assunzione della qualità di re-

sponsabile civile nel processo penale sarebbe, invece, la natura « indiretta » di tale responsabilità.

Ed, a sostegno del proprio assunto, invoca il disposto dell'art. 107 cod. proc. pen. (dove si parla di responsabilità per fatto dell'imputato), nonché, principalmente, quello dell'art. 185 cod. pen. che, ponendo l'obbligo del risarcimento del danno a carico del « colpevole » e delle persone « che a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui », chiaramente rivelerebbe che alla responsabilità civile per fatto « proprio » dell'imputato può essere aggiunta esclusivamente quella di soggetti che, pur non essendo colpevoli, sarebbero peraltro tenuti a rispondere civilmente del fatto *altrui*.

L'assunto non può essere accolto, in quanto non considera che quando nell'art. 185 cod. pen. il legislatore parla delle « persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto dell'imputato », non ha certo inteso riferirsi alla (oltretutto non sempre pacifica) distinzione civilistica tra responsabilità diretta ed indiretta, ma unicamente precisare il ben diverso concetto che la responsabilità civile per il reato si estende oltre la persona del colpevole (penalmente). Il motivo di ricorso non considera, perciò, che l'accoglimento di tale assunto comporterebbe una irrazionale limitazione della portata della norma, il cui fine, invece, è quello di consentire alla persona danneggiata dal reato di portare la sua pretesa risarcitoria non solo contro il « colpevole » del reato, bensì pure contro tutti coloro che, non essendo ritenuti penalmente colpevoli, debbono tuttavia rispondere delle conseguenze dannose del fatto-reato.

La stessa sottolineata contrapposizione messa in luce dal ricorrente tra « colpevolezza » (dell'imputato) e « non colpevolezza » (del responsabile civile) chiaramente si riferisce (e non può che riferirsi) al concetto penalistico di colpevolezza e non pure a quello civilistico di essa, notorio essendo che, anche in caso di responsabilità civile indiretta, ricorre spesso un aspetto di colpa.

Lo stesso metro vale per l'espressione « fatto dell'imputato », di cui all'art. 107 cod. proc. pen.; essa deve essere intesa nel senso proprio di « fatto-reato » dell'imputato e non già, invece, come fatto-illecito civile del solo imputato.

Ulteriore conforto alla esattezza della interpretazione qui accolta viene infine dalla considerazione che l'azione risarcitoria contro il responsabile civile in sede penale è sempre stata ammessa nei confronti della Pubblica Amministrazione (cfr. da ultimo Cass. 14 aprile 1981 n. 7231, De Palo; id. 12 febbraio 1981, Cavani), nonostante che, per consolidata giurisprudenza di questa Suprema Corte (cfr. Cass. 16 dicembre 1981 n. 6939; id. 10 ottobre 1979 n. 5428; id. 23 maggio 1962 n. 1187; id. 20 luglio 1953 n. 6934), la responsabilità per fatto illecito della Pubblica Amministrazione e degli enti pubblici non tragga fondamento dalla norma dell'art. 2049 cod. civ. (responsabilità indiretta per fatto del pre-

posto, presupponente una *culpa in eligendo* od in *vigilando* del preponente), ma costituisca invece una ipotesi di responsabilità diretta per fatto proprio ex art. 2043 cod. civ., in quanto dipende dal rapporto organico che lega il funzionario o il dipendente all'ente ed in forza del quale si ha, di fronte ai terzi, identità tra ente pubblico e dipendente.

In via subordinata, la soc. La Centrale solleva altresì questione di legittimità costituzionale dei citati artt. 185 cod. pen. e 107 cod. proc. pen., per asserito contrasto con l'art. 24, secondo comma della Costituzione. Ed a tal fine deduce che, una volta riconosciuta la possibilità di attribuire ad una persona giuridica la posizione di responsabile civile per i fatti addebitati ai suoi amministratori, la detta persona giuridica si verrebbe a trovare — con enorme pregiudizio per il suo diritto di difesa — in una duplice antitetica posizione per il medesimo fatto, dato che — per quanto attiene alla pretesa risarcitoria della parte civile — essa non avrebbe altra difesa che quella di far propria la linea difensiva degli imputati, mentre — per quanto attiene ai suoi rapporti diretti con gli amministratori — avrebbe invece interesse a far valere nei loro confronti una vera e propria azione civile di responsabilità.

Col suo assunto, il ricorrente intende denunciare un'asserita violazione del diritto di difesa, derivante dalla impossibilità di far valere in sede penale eventuali azioni di rivalsa, di regresso o di responsabilità da parte del responsabile civile nei confronti dell'imputato. La Corte, però, non può che dichiarare la manifesta infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale. La voluta limitazione delle azioni civili esercitabili in sede penale esclusivamente a quelle per il risarcimento del danno e per le restituzioni avanzate dal danneggiato del reato nei confronti dell'imputato e del responsabile civile non si pone, infatti, in contrasto con la citata norma costituzionale, sia perché trova il suo ragionevole fondamento nella necessità di non ampliare eccessivamente l'ambito del processo penale, sia perché — limitando l'incidenza della controversia civile ivi risolta ai soli rapporti tra parte civile, da un lato, ed imputato e responsabile civile, dall'altro — non pregiudica in alcun modo i diritti di difesa del responsabile civile, dato che fa salva ed impregiudicata ogni e qualsiasi ragione di controversia attinente al rapporto interno tra costui e l'imputato; rapporto interno che ben potrà essere successivamente devoluto alla cognizione del competente giudice civile.

g) Con altro motivo di ricorso, la Soc. La Centrale contesta altresì la legittimazione attiva del Ministero del Tesoro a costituirsi parte civile nel presente giudizio, sotto il profilo che i reati come sopra contestati agli imputati non lederebbero alcun diritto patrimoniale dello Stato, ma un mero interesse, non assurgente al rango di diritto soggettivo, che si colloca, come tale, fuori dalla sfera di protezione dell'art. 2043 sgg. cod. civ.

Più in particolare, con tale motivo viene anzitutto criticata la tesi della Corte di merito che ha ritenuto la sussistenza di un danno patrimoniale dello Stato e la conseguente legittimazione attiva del Ministero del Tesoro sotto il triplice profilo del lucro cessante per la sottrazione di un reddito a determinate imposte; del pregiudizio all'equilibrio economico dello Stato, derivante dalla sottrazione di valuta alla disponibilità dell'economia nazionale; degli interventi imposti al Ministero del Tesoro per porre rimedio al conseguente disavanzo della bilancia dei pagamenti.

Questo Collegio, pur condividendo in parte le argomentazioni della difesa, non può tuttavia che confermare la legittimazione del Tesoro a richiedere il risarcimento del danno derivante dal duplice reato valutario di cui è causa.

Ed invero, deve condividersi con la difesa, con riguardo al primo dei detti profili, l'osservazione che non è detto che le somme indebitamente esportate avrebbero prodotto un reddito sottoponibile a tributi, trattandosi di una mera eventualità non certa; soprattutto poi è giusto sostenere che, a seguito della mancata riscossione di tributi, spetterebbe semmai al Ministero delle Finanze e non a quello del Tesoro far valere la pretesa derivante dalla sottrazione di reddito imponibile.

Sotto il profilo del danno arrecato all'economia nazionale, pur sostenuto ad altri fini anche dall'autorevole giurisprudenza citata dalla Corte di merito, non si può che negarne la risarcibilità in favore del Tesoro, incidendo esso su interessi diffusi in seno alla comunità, interessi assai cospicui, ma non determinabili né precisabili in alcun modo; non riconducibili inoltre ad una situazione patrimoniale dello Stato che possa dirsi direttamente protetta dall'ordinamento né lesa dalle azioni in contestazione, interessi comunque non impersonati o rappresentati come tali dall'Amministrazione del Tesoro.

E sotto il terzo profilo, invece, quello degli interventi imposti agli organi dello Stato a seguito della ingente sottrazione di valuta alla sua disponibilità, che può dirsi verificato un danno di natura patrimoniale, ricadente sul bilancio del Tesoro, anche se, in sede di liquidazione, la determinazione del *quantum* è destinata ad incontrare non lievi difficoltà.

Stante il regime di monopolio valutario vigente nel Paese, regime che per il decreto luogotenenziale 17 maggio 1945 n. 331 fa capo all'Ufficio Italiano dei Cambi (art. 2), allo stesso incombe il compito di mantenere, oltre che controllare, l'equilibrio valutario, attingendo se del caso alle proprie riserve o svolgendo quelle operazioni anche con l'estero che si rendano necessarie all'uopo. L'una e l'altra ipotesi sono ordinariamente suscettibili di produrre un danno, per la riduzione degli utili sulle riserve e/o per l'acquisto di valuta ad un cambio eventualmente sfavorevole.

E bensì vero che tale danno, in entrambe le ipotesi, ricade primariamente sull'U.I.C.; ma esso si ripercuote necessariamente anche sul Ministero del Tesoro, per il collegamento finanziario stabilito con esso dalla richiamata legge istitutiva, ed in particolare dagli artt. 8, 9 e 10.

Non vale il dedurre che nel caso in esame non sarebbe stata in realtà fornita la prova, piena e convincente, dell'effettiva sussistenza di tale asserito danno, dato che in contrario non può non osservarsi che — come è stato ormai ripetutamente precisato, con giurisprudenza consolidata, da questa Suprema Corte (cfr. da ultimo, Cass. Civ. 24 febbraio 1982 n. 1169; id. 29 aprile 1981 n. 2630; id. 22 maggio 1980 n. 3379; id. 21 marzo 1980 n. 1911; id. 22 ottobre 1979 n. 5486; Cass. Pen. 21 novembre 1983 n. 798) — ai fini della pronuncia di condanna generica al risarcimento dei danni, non è necessario che il danneggiato dia la prova della loro effettiva sussistenza e del nesso di causalità tra questi e l'autore dell'illecito, ma è sufficiente l'accertamento di un fatto potenzialmente produttivo di conseguenze dannose, costituendo la predetta pronuncia una mera declaratoria *iuris*, da cui esula ogni accertamento relativo sia alla misura che alla stessa esistenza del danno, il quale è rimesso, invece, al giudice della liquidazione. Nemmeno, poi, vale il richiamare l'affermazione (contenuta nella citazione del giudizio per risarcimento del danno erariale instaurato dalla Procura Generale della Corte dei Conti nei confronti del Banco Ambrosiano, quale Banca agente) secondo la quale, ove « il Ministero del Tesoro dovesse conseguire in sede penale risarcimento di danni da parte di soggetti dichiarati colpevoli, gli importi così conseguiti dovranno essere detratti dalle somme oggetto di una eventuale condanna che la Corte in questa sede dovesse pronunciare ».

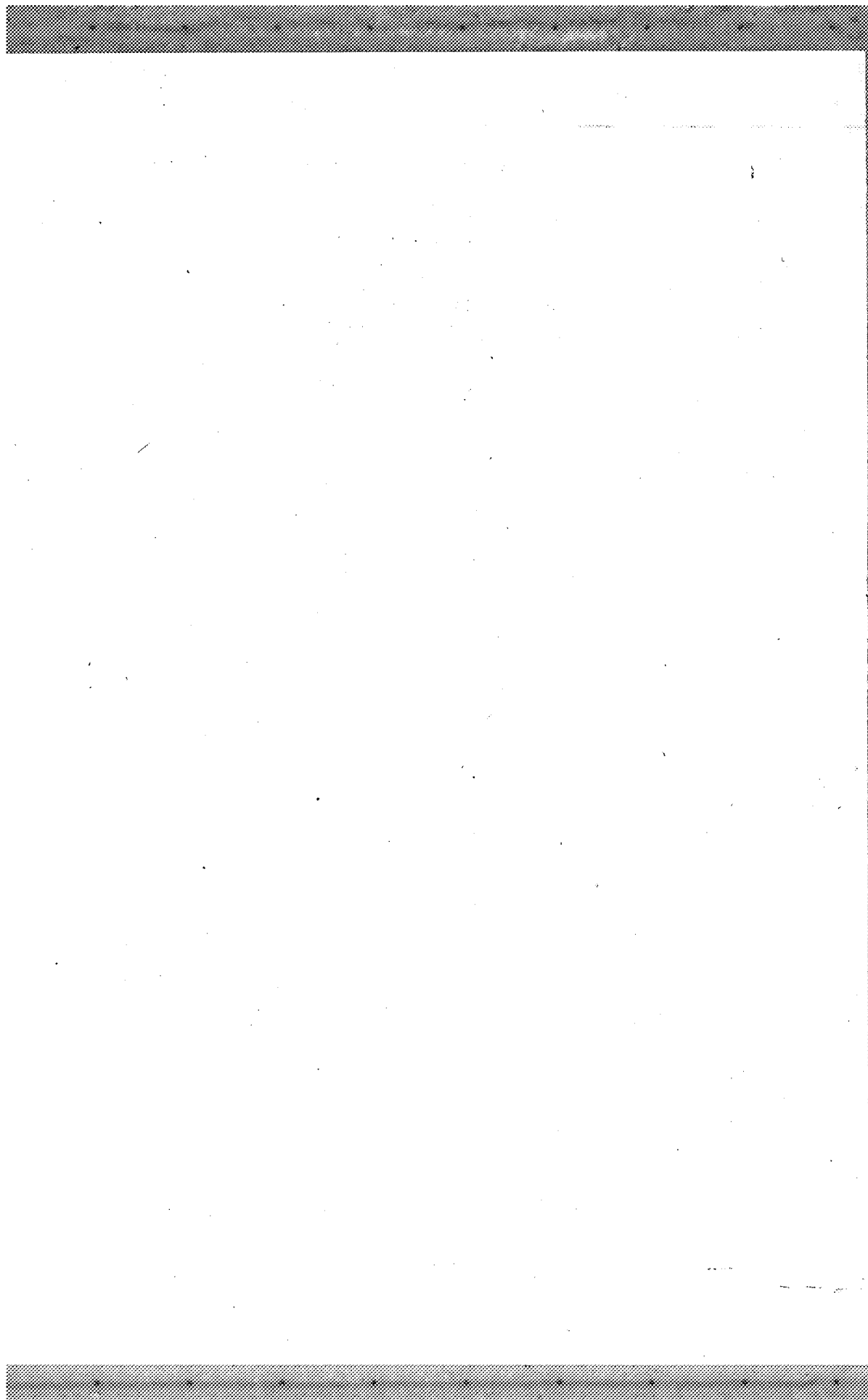
Trattasi, infatti, del mero richiamo al noto principio di diritto consacrato nell'art. 1292 cod. civ., in forza del quale quando più debitori sono obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità, l'adempimento parziale del debito da parte di uno di essi giova anche agli altri, che rimangono pertanto obbligati al pagamento del solo debito residuo.

Eguualmente, infine, non può essere accolto il quarto motivo di ricorso de La Centrale (illegittimità della sua condanna in relazione al fatto di cui al capo b), in quanto dimentica che — come accertato in punto di fatto dal giudice di merito — le azioni del Credito Varesino, illegittimamente esportate all'estero, solo apparentemente furono vendute dal gruppo INVEST alla Dunlac, alla Gestivaleur ed alla S.A.P.I.S.A, mentre, in realtà, effettiva acquirente di esse fu proprio La Centrale.

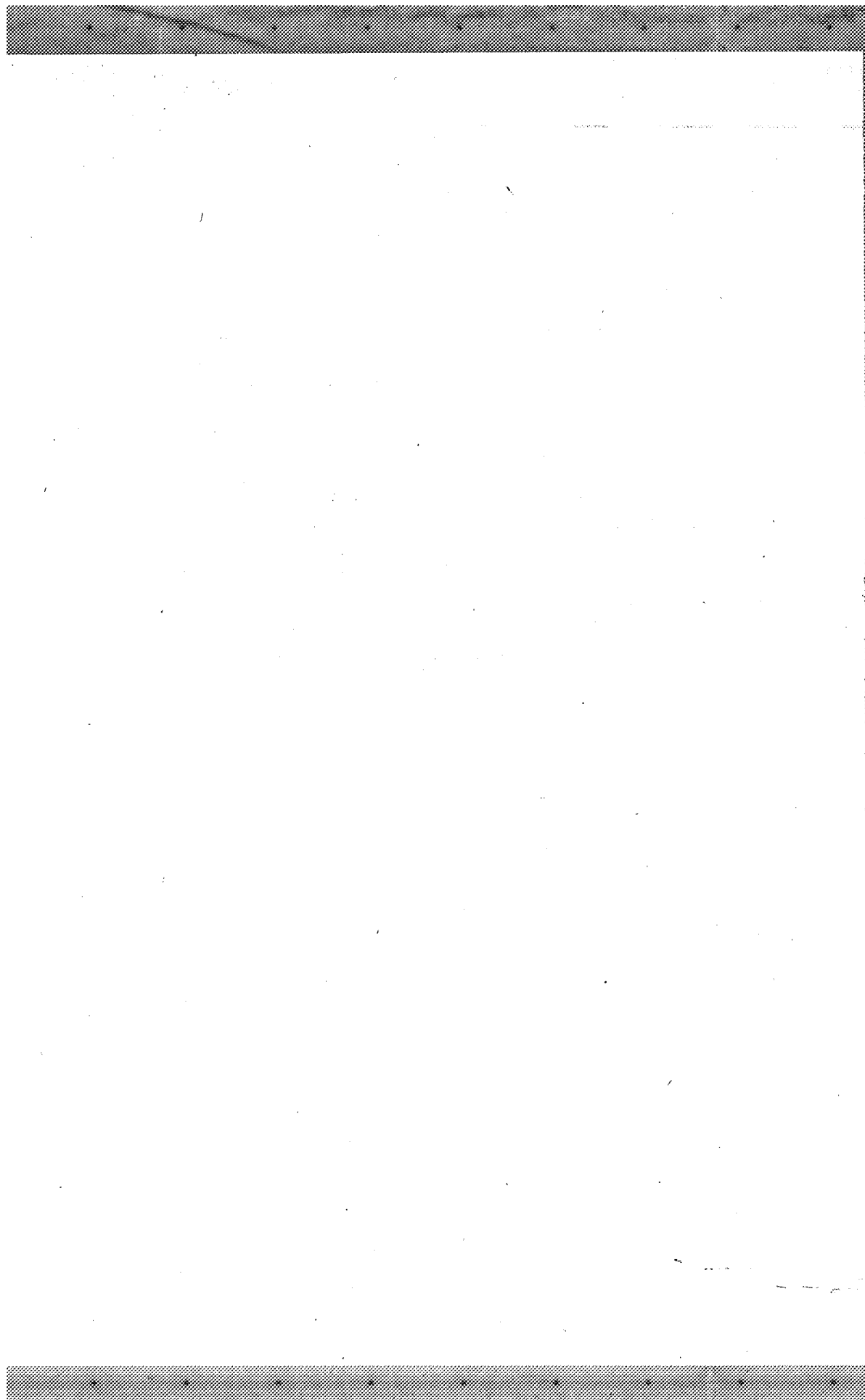
In definitiva, e conclusivamente, ritiene la Corte di dovere, per le suesposte considerazioni, dichiarare la manifesta infondatezza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale; di dover pronunciare l'annullamento senza rinvio della impugnata sentenza nei confronti di Giorgio Cappugi, perché il reato ascrittogli è estinto per prescrizione; di do-



vere, inoltre, ed in accoglimento dei ricorsi di Giuseppe Zanon di Valgiurata e di Aladino Minciaroni, pronunciare l'annullamento con rinvio della medesima sentenza, per difetto di motivazione, limitatamente ai reati rispettivamente ascritti ai detti ricorrenti alle lettere *a)* e *b)* del capo di imputazione; nonché, infine, di rigettare i restanti motivi di ricorso, con ogni conseguenza di legge. (*omissis*)



## PARTE SECONDA



# QUESTIONI

---

## L'ACCESSO DEI CITTADINI

### AI DOCUMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Introduzione all'incontro-dibattito organizzato dal CEVAR  
(Centro per la promozione e valorizzazione della ricerca)  
tenuto presso il C.N.R. il 12 novembre 1984

#### 1. - Introduzione.

Nelle dichiarazioni programmatiche del Governo dell'agosto 1983 veniva affermata la necessità di por mano ad un complesso di riforme istituzionali quale tema centrale della IX Legislatura. Fra queste, particolare importanza assumeva la riforma della Pubblica Amministrazione lungo la triplice direttiva della democraticità, dell'efficienza e della semplificazione. In particolare è stata sottolineata l'esigenza di porre fine alla « imperscrutabilità ... dei comportamenti amministrativi » e di affermare il « diritto del cittadino all'acquisizione di dati e informazioni sul funzionamento dei servizi che lo interessano » in nome di un principio di « trasparenza ».

Veniva così enunciata la necessità di introdurre nel nostro ordinamento l'istituto del diritto di accesso ai documenti della Pubblica Amministrazione.

*Ratione materiae* il relativo compito fu affidato, quindi, alla Sottocommissione incaricata dello studio della riforma del procedimento amministrativo, anche se ciò ha comportato un ampliamento di competenze in quanto il diritto di accesso, indubbiamente connesso con il procedimento, è concepibile però anche al di fuori di esso.

Esso si pone, infatti, in connessione con tre possibili diritti del cittadino nei confronti della Pubblica Amministrazione: quello di difesa in giudizio, quello di partecipazione al procedimento e quello generico alla informazione.

Il primo si correla, in particolare, con la regola di giudizio del processo amministrativo e con l'istituto dei motivi aggiunti nonché con la nota giurisprudenza elaborata in tema di elementi di prova tratti dalla inottemperanza dell'Amministrazione all'ordine di esibizione; il secondo discende da una concezione partecipativa del procedimento amministrativo e da una piena esplicazione in esso del principio del contraddittorio; il terzo, infine, corrisponde ad un principio liberale avanzato di trasparenza che dovrebbe condurre ad una amministrazione « dai cassetti aperti » o « casa di vetro » (naturalmente con eccezioni funzionali di segretezza in campi quali la difesa esterna, l'ordine pubblico interno, la privacy, ecc.).

In questa sua ultima e più comprensiva accezione il diritto di accesso rappresenta il verso di una medaglia che porta sul recto l'istituto del segreto amministrativo discrezionale. Non a caso si è parlato in proposito di un discrimine di civiltà: da una parte quella del diritto di accesso e dall'altra quella del segreto amministrativo.

La tradizione italiana è indubbiamente quella del segreto e ciò non può, d'altronde, costituire taccia di particolare arretratezza perché, come si vedrà subito, fino a pochissimi anni or sono la situazione era comune a quasi tutti i Paesi del mondo.

## 2. - Il segreto amministrativo.

Il problema affrontato dalla Commissione riguarda, dunque, sia pure in chiave positiva, l'attualissimo problema del « segreto » un problema di cui opinione pubblica, dottrina e legislatore italiani hanno di recente avuto varie occasioni per occuparsi. Basti ricordare in proposito le vicende che condussero alla riforma dei servizi segreti (1), con sostituzione del segreto di Stato al segreto politico-militare e quelle che portarono alla attuazione dell'art. 18 della Costituzione con introduzione del divieto penalmente sanzionato di associarsi segretamente (2) e tutto il quadrò di polemiche, di vicende giudiziarie e di dibattiti dottrinali in cui le due normative ora citate si collocano. Non è certo questa la sede per tentare di cimentarsi in quel vero e proprio sesto grado del diritto che è la definizione dogmatica del segreto. Converrà limitarsi pragmaticamente ad alcune osservazioni. La prima da farsi sembra essere quella che occorre guardarsi dalla istintiva valutazione del segreto come valore negativo. Vi sono in realtà dei segreti che esprimono valori positivi, come quello professionale e sono addirittura tutelati a livello costituzionale, come quello epistolare. Sembra, quindi, di poter dire che il segreto non è un valore, ma un concetto relazionale polivalente e che acquista dunque un segno positivo, negativo o neutro a seconda dell'interesse a tutela del quale si pone. Così il segreto assumerà connotazione negativa quando sia volto a coprire una associazione che abbia per scopo fini politici; sarà indifferente per l'ordinamento quando i fini di quella stessa associazione siano non politici; assumerà un valore positivo quando sia volto a proteggere un interesse giuridico tutelato, quale ad esempio, quello della riservatezza o quello al corretto svolgimento di una funzione. Così accade, ad esempio, per il segreto istruttorio nel processo penale, essendo tale segreto finalizzato, secondo la concezione tradizionale, a garantire la funzionalità del processo stesso.

---

(1) Legge 14 ottobre 1977, n. 801.

(2) Legge 25 gennaio 1982, n. 17.

Sullo stesso piano del segreto istruttorio penale si pone, nella nostra tradizione, il segreto amministrativo: garanzia, secondo una tradizionale dottrina modellata sugli schemi francesi, non solo di « tranquillità del funzionario », ma anche di efficacia dell'azione amministrativa. Secondo tale tradizionale dottrina « il diritto comune è il segreto, l'accesso l'eccezione », e « l'autorità si afferma nella misura della distanza cui è tenuto l'interessato » (3).

### 3. - Cenni storici e di diritto comparato.

Una tale affermazione di un potere generale di segretezza discrezionale attribuita, fino a tempi recentissimi, all'amministrazione nei confronti del cittadino è valida — quanto meno a livello di diritto di accesso indifferenziato (e cioè non correlato con un processo o con un procedimento) — per tutti i Paesi del mondo con due sole eccezioni, delle quali l'una prova troppo e l'altra non abbastanza.

La prima è quella della Svezia che, con l'eccezione di una breve parentesi a cavallo tra il '700 e l'800, riconosce un diritto di accesso generalizzato ai cittadini sin dal 1766 (4). Ma, si sa, in materia di democrazia avanzata, la Svezia suole essere un « enfant prodige » ed ogni comparazione con essa risulta scarsamente producente.

La seconda eccezione è quella degli Stati Uniti d'America in cui si è da sempre affermato, con riferimento al primo emendamento della Costituzione, il « right to know ». Sta di fatto, però, che alla generale affermazione di principio (5) non corrisposero, fino al 1967, negli Stati Uniti, un effettivo diritto di accesso, sì che il famoso « right to know » doveva considerarsi nulla più che uno slogan giornalistico (6). La prima timida regolamentazione la si trova, infatti, nella legge generale di procedura del 1946 (7) nella quale, peraltro, il diritto di accesso aveva le seguenti notevolissime limitazioni: era riconosciuto soltanto ai diretti interessati, a fronte della richiesta di accesso l'Amministrazione poteva opporre un segreto desunto da clausole generali quale « l'interesse pub-

---

(3) M. J. C. BOULARD, *Rapporto nazionale sulla Francia* in « Le Secret Administratif dans les Pays développés », Institut International des Sciences Administratives, Cujas 1977, 170.

(4) M. SIGVARD HOLSTAD, *Rapporto nazionale sulla Svezia*, in « Le Secret Administratif », cit., 55 ss.

(5) Dettata più che altro da una diffidenza nei riguardi dell'Amministrazione inesistente nel Vecchio Continente e ispirata dal ricordo di un « privilegio della Corona » sentito come odiosa sopraffazione: cfr. A. HEILBRONNER, *Prefazione al « Secret Administratif »*, cit.

(6) B. SCHWARTZ, *Administrative Law - A Casebook*, Little Brown and Company, Boston and Toronto, 1982, 239.

(7) Federal Administrative Procedure Act, 11 giugno 1946.

blico » e la « confidenzialità » della notizia; non era prevista, infine, alcuna possibilità di ricorso al giudice avverso la decisione amministrativa di segretazione (8).

Si può, dunque, concludere che negli Stati Uniti d'America, anche dopo il 1946 (e, come si vedrà, fino al 1967), sotto l'egida di una formale enunciazione del diritto di accesso vigeva il principio del segreto amministrativo.

In Europa, poi, con quell'unica eccezione svedese sopra citata, fino a pochissimi anni fa alla disciplina sostanziale si accompagnava anche l'enunciazione teorizzata dal principio del segreto amministrativo discrezionale. Il che non deve, d'altronde, stupire, quando si pensi a tutta una serie di circostanze e di fattori. Alla vischiosità delle prerogative reali, innanzitutto: l'amministrazione del monarca assoluto era stata istituzionalmente una amministrazione segreta. Logico, quindi, che tale caratteristica sia stata conservata — per tradizione e per comodità — anche dopo la fine dell'« Ancien Régime ». Secondo importante fattore è la limitatezza delle funzioni assunte al suo nascere dallo Stato liberale: esso era, infatti, uno « Stato carabiniere » con compiti limitati a settori — quali la difesa, l'ordine pubblico e simili — in cui il segreto appariva funzionalmente giustificato (tanto che ancora oggi esso è conservato come tale — seppure in via di eccezione — anche nelle più avanzate legislazioni sull'accesso). È logico quindi che esso venisse mantenuto anche dopo il passaggio dallo stato liberale allo stato sociale, e quindi dopo l'avocazione alla mano pubblica di funzioni con cui il segreto appariva meno o per nulla congruente, in virtù di tradizione e di isteresi burocratica. Un terzo aspetto da considerare è che prima della rivoluzione tecnologica portata da macchine da scrivere, fotocopiatrici e simili, il documento amministrativo era un prezioso e costoso esemplare unico da proteggere gelosamente con una disciplina che, per traslato, si estendeva dall'oggetto alle notizie in esso contenute.

#### 4. - L'evoluzione europea.

Nell'evoluzione europea della disciplina del diritto di accesso, possiamo riconoscere tre tappe logiche (e temporali) fondamentali.

Nella prima, l'area coperta dal segreto amministrativo discrezionale era praticamente indefinita e si estendeva a tutti i casi non diversamente regolati con norme espresse. Era questo il regime vigente fino a pochissimi anni fa, ad esempio, in Italia (9) ed in Francia (10) dove

(8) M. MICHAEL JAY SINGER, *Rapporto Nazionale sugli U.S.A.*, in « Le Secret Administratif » cit., 322.

(9) A.M. SANDULLI, *Documento*, voce Enc. dir.

(10) Consiglio di Stato francese, Botton, 7 giugno 1935, Miara 21 luglio 1950 e Gauthier 12 marzo 1954.



solo l'azione evolutiva della giurisprudenza introdusse — in sede di giustizia amministrativa — un diritto di accesso funzionalizzato al diritto di difesa (11).

In altri Paesi l'area del segreto amministrativo era già da tempo invece, limitata ai soggetti non interessati, in quanto l'accesso era riconosciuto in linea di principio da normative generali sul procedimento introdotte a partire dal tempo fra le due guerre e che contemplavano il diritto dei privati alla partecipazione al procedimento stesso (Austria, Germania, Jugoslavia, Polonia e in genere Paesi dell'Est europeo) (12).

La linea di tendenza di ammettere un diritto di accesso dell'interessato agli atti del procedimento ha fatto poi breccia più di recente — pur in carenza di normativa sul punto — anche nei Paesi in cui la tradizione del segreto amministrativo era più fortemente radicata come la Francia e l'Italia (13).

L'ultima tappa è quella della piena liberalizzazione, cioè dell'affermazione di un diritto all'accesso limitato soltanto da espressi divieti, con configurazione, quindi, di un diritto all'informazione limitato soltanto dalla tutela di altri diritti o valori con esso confliggenti, quali sicurezza interna, difesa esterna, privacy, ecc. È il caso di tutti i Paesi scandinavi che in questo dopoguerra si sono, in date varie, adeguati alla normativa svedese (14) e della Francia a partire dal 1978 (15).

##### 5. - L'esperienza francese.

La sottocommissione incaricata dello studio della riforma del procedimento, per quanto riguarda il problema dell'accesso, si è mossa sulla falsariga dell'esperienza francese e americana, predisponendo un testo dichiaratamente sperimentale. Così le prove fatte oltr'Alpe, come quelle effettuate oltre Atlantico, hanno dimostrato, infatti, la necessità di procedere ad aggiustamenti e correzioni di tiro nell'introduzione di una normativa che innova così radicalmente. Per cominciare con l'esempio francese, gioverà notare, in proposito, che l'originaria legge 17 luglio 1978 n. 753 richiedette delle modifiche ad appena un anno di distanza dalla sua entrata in vigore (legge 11 luglio 1979, n. 587).

---

(11) Consiglio di Stato francese, Barel, 28 maggio 1954; Consiglio di Stato italiano, VI, 22 aprile 1969, n. 205.

(12) G. PASTORI, *La Procedura Amministrativa*, Neri Pozza, Vicenza 1964, passim. S. BERENYI, T.G. NAGY e M. PETROVIC: *Rapporti nazionali ungherese e jugoslavo* in « Le Secret Administratif » cit.

(13) Consiglio di Stato francese, Rousselot 17 dicembre 1971. Consiglio di Stato italiano, Ad. Plen. 10 giugno 1980 n. 22.

(14) T. MODEEN, N. EILSCHOV-HOLM, A. FRITHAGEN, *Rapporti nazionali finlandese, danese e norvegese* in « Le Secret Administratif » cit.

(15) Legge 17 luglio 1978, n. 753.

Il meccanismo della legge francese che si apre — nel testo novellato — con la enunciazione del riconoscimento « a chiunque » del diritto di accesso, è fondato su una distinzione tra atto nominativo e non nominativo, su di una elencazione tassativa dei casi in cui può essere opposto il segreto al richiedente (e che riguardano i soliti casi di difesa nazionale, sicurezza interna, privacy, ecc.) e sulla piena tutela giurisdizionale garantita al cittadino nei confronti del rifiuto di accesso dinanzi al giudice amministrativo. Elemento caratteristico della normativa francese è l'istituzione di una Commissione dell'accesso: organo collegiale incaricato di vigilare sul rispetto della legge, di rendere pareri su richiesta delle Amministrazioni o di cittadini (16) ed infine di redigere un rapporto annuale sulla applicazione della legge.

L'esperienza sin qui maturata ha dimostrato una forte resistenza dell'amministrazione francese di fronte all'esercizio del diritto all'accesso: il parere della Commissione in caso di rifiuto ha dato, infatti, ragione al cittadino in circa il 90 % dei casi (circa 300 annui) e molte volte la semplice adizione della Commissione è bastata per indurre l'Amministrazione a consentire l'accesso richiesto (17).

#### 6. - *L'esperienza americana.*

Negli Stati Uniti d'America il diritto di accesso, nel più comprensivo senso del termine, fu effettivamente introdotto soltanto con il Freedom of Information Act (18) che introdusse i seguenti principi:

- riconoscimento a tutti del diritto di accesso a qualunque documento identificabile dietro pagamento di un « diritto » non quantificato, fatti salvi soltanto nove tipi di notizie tassativamente elencati;

- attribuzione al richiedente che si veda rifiutata una notizia di un'azione dinanzi al giudice che può emettere ingiunzione nei confronti dell'Amministrazione;

- capovolgimento del principio di presunzione di legittimità dell'azione amministrativa: compete infatti all'Amministrazione provare la legittimità del diniego e non al richiedente provare la fondatezza della sua richiesta;

---

(16) La richiesta di parere da parte del cittadino è condizione di ammissibilità del ricorso giurisdizionale: Consiglio di Stato francese, Commaret, 19 febbraio 1982.

(17) D. JANICOT, *L'accès aux documents administratifs* (Premier rapport d'activité de la Commission d'accès aux documents administratifs 1979-1980), La documentation française, Parigi, 1981.

(18) F.O.I.A. approvato il 4 luglio 1967.

— particolare disciplina della « judicial review » azionata in *subiecta materia* dal privato e non limitata ad un giudizio di tipo cassatorio ma consistente in un riesame completo (*de novo*) della questione;

— procedura d'urgenza prevista per la « judicial review » stessa.

L'Act fu emendato nel 1974-1975 (19) e le modifiche rivelano in modo assai chiaro quali disfunzioni si fossero verificate. La novella del '75 introdusse, infatti, le seguenti innovazioni:

— Determinazione, per i diritti di copia, del tetto di un ragionevole standard di costo vivo, con libertà per l'Amministrazione soltanto di ridurlo.

— Previsione per l'Amministrazione di un termine di 10 giorni per rispondere alla richiesta di informazioni con atto ricorribile gerarchicamente al Capo dell'Amministrazione, tenuto a decidere nei venti giorni successivi. Il mancato rispetto dei termini di cui sopra è stato equiparato all'esaurimento delle vie di ricorso amministrative con conseguente accedibilità alla « judicial review », salva la facoltà per il giudice, in casi particolari, di accordare all'Amministrazione un termine di grazia nel corso del giudizio.

— Espressa previsione — nell'ambito del riesame *de novo* — del potere del giudice di esaminare in Camera di Consiglio tutti i documenti e di decidere quali — o in quale parte — siano ostensibili.

— Obbligo dell'Amministrazione di costituirsi in giudizio — esponendo le sue ragioni — nei 30 giorni successivi alla notifica dell'atto introduttivo.

— Possibilità per il giudice di condannare l'Amministrazione alle spese di lite.

— Trasmissione degli atti all'Amministrazione per l'inizio dell'azione disciplinare in caso di condanna alle spese di lite e se il rifiuto di documenti sia stato ritenuto « arbitrario » o « capriccioso ».

— Obbligo di porre in calce ad ogni diniego di informazione nomi e qualifiche dei funzionari responsabili.

— La principale eccezione al diritto di accesso, che nel testo originario veniva individuata nelle materie che dovevano rimanere segrete nell'interesse della difesa nazionale o della politica estera su « ordine dell'Esecutivo », risultò radicalmente trasformata dalla novella del '75, che concesse al giudice il potere di sindacare se la « segretezza » corrisponda effettivamente a criteri generali previamente stabiliti dall'Esecutivo nell'interesse della difesa nazionale e della politica estera.

---

(19) Emendamento approvato il 19 febbraio 1975.

Nel 1981 la prima Amministrazione Reagan propose sostanziali modifiche al F.O.I.A. In particolare, per quanto riguarda la segretezza da ultimo considerata, la proposta mirava a restringere i poteri del giudice a quelli classici della « judicial review » con esclusione del *de novo standard*. L'ingiunzione di esibizione sarebbe prevista, infatti, soltanto in caso di rifiuto « arbitrario » o « capriccioso ». La proposta prevedeva inoltre due ulteriori eccezioni al diritto di accesso, la libertà per le Amministrazioni di rispondere alle richieste non in termini perentori ma nel « tempo ragionevolmente necessario » e la facoltà per le Amministrazioni di pretendere il rimborso dell'intero costo del servizio di ricerca e copia.

Non consta se tale proposta abbia avuto un seguito. Essa appare tuttavia indicativa di quel che si ritiene essere il mal funzionamento della legge sul versante dell'autorità.

*7. - Il progetto di disegno di legge italiano predisposto dalla Sottocommissione.*

Il progetto si apre con una enunciazione di principio consistente nel riconoscimento « a tutti » del diritto di accesso ai documenti amministrativi al fine di assicurare la libera circolazione delle informazioni, la trasparenza e lo svolgimento imparziale dell'attività amministrativa. Sono inoltre precisati l'oggetto del diritto (individuato in ogni rappresentazione grafica, fotocinematografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti formati dalla pubblica amministrazione o comunque utilizzati ai fini dell'attività amministrativa) ed i soggetti nei cui confronti esso si eserciti, individuati nelle amministrazioni dello Stato, ivi comprese le Aziende autonome e gli Enti pubblici e nei Concessionari di pubblici servizi.

Le modalità per l'accesso sono state disciplinate attraverso la previsione di una pubblicazione di tutti gli atti a carattere generale e attraverso la possibilità per il pubblico di prendere visione dei documenti e di estrarne copia a prezzo di costo. Le eccezioni al diritto di accesso sono state tassativamente elencate con riferimento ai classici valori della difesa nazionale, della sicurezza interna, della riservatezza, ecc.

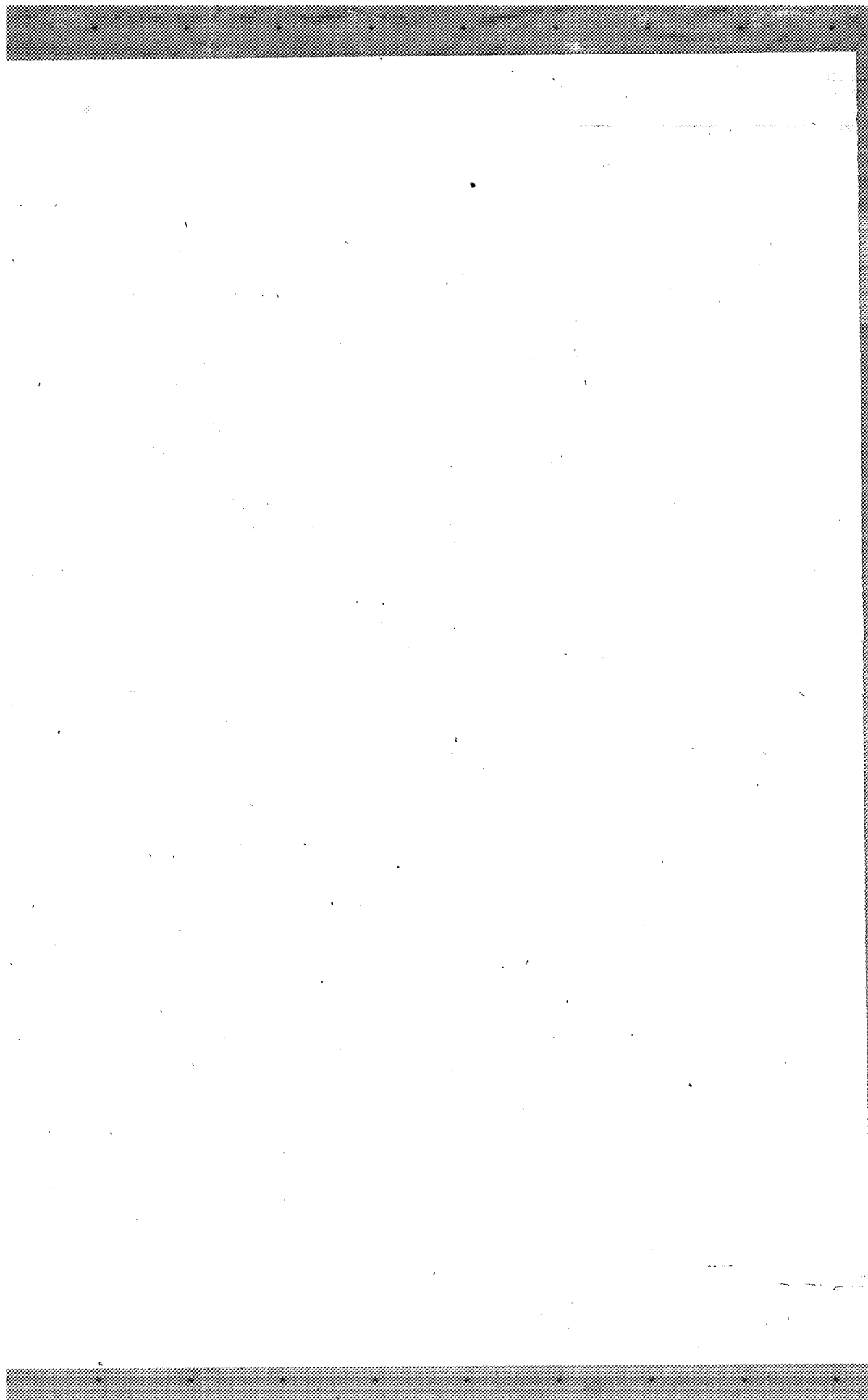
La tutela giurisdizionale dell'accesso è stata prevista attraverso l'obbligo di motivazione del rifiuto, del differimento e della limitazione di esso con previsione di una procedura a termini abbreviati dinanzi al giudice amministrativo. Ad esso viene attribuita competenza in sede di giurisdizione esclusiva estesa al merito ed il potere di prendere riservatamente visione di ogni documento necessario alla pronuncia, ad eccezione di quelli coperti dal segreto di Stato.

Sulla falsariga dell'esempio francese è stata inoltre prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, di una Commissione per l'accesso

con il compito di vigilare sulla osservanza della legge, rendere pareri alle Amministrazioni interessate, formulare raccomandazioni, riferire annualmente alle Camere e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, formulare proposte di modifiche legislative o regolamentari atte ad assicurare la effettività del diritto all'accesso.

In considerazione del carattere fortemente innovativo della legge e dell'esperienza effettuata in altri Paesi, in cui a breve distanza di tempo si sono rese necessarie modifiche, il progetto stesso è stato concepito in forma sperimentale ed è stato quindi espressamente previsto che, a tre anni dall'entrata in vigore della legge, il Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla base dei rapporti della Commissione, riferisca al Parlamento e proponga le modifiche eventualmente necessarie.

IGNAZIO FRANCESCO CARAMAZZA



# RASSEGNA DI DOTTRINA

---

## INDICE - SOMMARIO DELLE RECENSIONI DI ARTICOLI

### DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

M. CERCHIARA: *Normativa italiana sull'incameramento della cauzione per pagamenti anticipati ed ordinamento comunitario.*

### DIRITTO COSTITUZIONALE

G. ILLUMINATI: *Obbligo di testimoniare del tossicodipendente e diritto di difesa.*

G. MANGIA: *Nota redazionale a Pretura Palestrina 20 ottobre 1983.*

D. RESTA: *Magistratura, Potere politico e attività di indirizzo politico.*

A. VIRGILIO: *Decisioni giurisprudenziali e provvedimenti legislativi.*

### DIRITTO AMMINISTRATIVO

A. ANGIULI: *Silenzio-assenso in materia di concessioni edilizie e provvedimenti cautelari del giudice amministrativo.*

G. BERLIRI: *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di giurisdizione contabile.*

D. BONAMORE: *La « parità » per le scuole non statali (art. 33 Cost.) in rapporto al servizio dei docenti.*

F. CARINCI: *Fenomeno burocratico e anzianità di servizio.*

S. CASSARINO: *Tendenze riformatrici della giustizia amministrativa.*

S. CASSESE: *Le ingiustizie della giustizia amministrativa.*

N. COVIELLO: *Contributo allo studio dell'espropriazione per motivi di interesse generale.*

F. GARRI: *Il giudizio di ottemperanza.*

C. MELIDORO: *Alcuni particolari aspetti pubblicistici e privatistici nella contrattazione amministrativa.*

D. RESTA: *Alcune osservazioni in margine al sistema delle partecipazioni pubbliche.*

G. SANVITI: *Limiti e alternative della giurisdizione amministrativa.*

A. SCHREIBER: *Recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di tutela delle minoranze linguistiche.*

G. VACIRCA: *Atti amministrativi di scelta del procedimento di contrattazione e tutela giurisdizionale.*

### ACQUE ED APPALTI

A. CLARIZIA: *Associazione temporanea tra imprese e consorzi nell'esecuzione delle opere pubbliche: profili amministrativistici.*

A. SCOLA: *Riflessioni in tema di interessi per ritardato pagamento, rivalutazione dei prezzi e collaudi negli appalti pubblici.*

### DIRITTO E PROCEDURA CIVILE

F. CIPRIANI: *La sospensione del processo civile per pregiudizialità.*

F. CIPRIANI: *Omessa sospensione per regolamento di giurisdizione e potere del giudice dell'impugnazione.*

G. COSTANTINO: *Note sulle forme di tutela espropriativa dei crediti assistiti da garanzie mobiliari specifiche.*

A. IACONO: *L'ordinanza di rilascio di immobile locato e l'estinzione del processo.*

R. LANZILLO: *I contratti di fornitura di elaboratori elettronici.*

F. MAZZARELLA: *Sull'efficacia e l'impugnabilità dei lodi dopo la legge di riforma del 9 febbraio 1983.*

A. NICITA: *Note sulle forme di chiusura della procedura di amministrazione straordinaria.*

G. PERA: *Sulla costituzionalità o no del decreto-legge del governo Craxi sulla contingenza.*

### VARIE

P. GALLERANI MONACI: *Il centro elaborazione dati presso il Ministero dell'Interno. Problemi e prospettive.*



## DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO

MAURIZIO CERCHIARA, *Normativa italiana sull'incameramento della cauzione per pagamenti anticipati ed ordinamento comunitario*, in *Giustizia Civile*, maggio 1984, pp. 1633-1635.

Alla luce della recente giurisprudenza comunitaria e nazionale si indaga sulla corretta interpretazione da dare al termine « importazione » di cui alla legge n. 1126/52 e sulla compatibilità di detta normativa con l'ordinamento comunitario; si svolgono, infine, alcune considerazioni sulla portata del d.m. 4 agosto 1982 (M. Salvatorelli)

## DIRITTO COSTITUZIONALE

GIULIO ILLUMINATI, *Obbligo di testimoniare del tossicodipendente e diritto di difesa*, in *Giur. Cost.*, fasc. 9 novembre 1983, pp. 1832-1840.

Nella nota alla sentenza del 5 ottobre 1983 della Corte Costituzionale, l'Autore richiama l'attenzione sull'art. 82 della legge n. 685 del 22 dicembre 1975 (la c.d. legge sugli stupefacenti) che impone al tossicodipendente proscioltosi il dovere di testimoniare anche quando debba rivelare il nome di coloro che gli hanno fornito la droga. Da tale norma, infatti, deriverebbe una inaccettabile compressione del diritto di difesa del tossicodipendente proscioltosi non per la semplice imposizione dell'obbligo di testimoniare, di per sé solo non lesivo del principio *nemo tenetur edere contra se*, ma perché, sotto il profilo del principio di eguaglianza sancito nell'art. 3 Cost., al medesimo appare negata o fortemente ridotta una tutela che peraltro trova fondamento nell'art. 24 della Costituzione. Problema centrale è quindi quello di conciliare le esigenze di accertamento dei fatti e il rispetto del diritto di difesa. Problema cui forse potrebbe offrire una soluzione la diversa disciplina adottata nel progetto preliminare del nuovo codice di procedura penale: l'art. 189 secondo comma stabilisce che il testimone non ha l'obbligo di rispondere alle domande quando ciò potrebbe fare emergere una sua responsabilità penale. (N. Palmieri)

GABRIELLA MANGIA: *Nota redazionale a Pret. Palestrina 20 ottobre 1983*, in *Giur. Cost.*, fasc. 9 novembre 1983, pp. 2239-2246.

Nella nota si pone in risalto come la giurisprudenza, ancora una volta, ribadisca che l'attività privata di trasmissione radiotelevisiva, che si svolga su scala sostanzialmente nazionale, è *contra legem* e il relativo esercizio è penalmente sanzionato dall'art. 195 d.P.R. n. 156 del 1973 (così come modificato dall'art. 45 legge n. 103 del 1975 e dalla sentenza n. 202 del 1976 della Corte Costituzionale).

Dopo aver sottolineato la uniformità dell'indirizzo giurisprudenziale in tale materia — collocandosi anche questa decisione nel solco già tracciato dalla Corte Costituzionale con la pronuncia n. 148 del 1981 — si rileva come, al

contrario, la dottrina appaia divisa: per una parte di essa infatti, almeno fino a quando il legislatore statale non intervenga con una apposita disciplina, si deve ritenere vigente un regime c.d. di « libertà di antenna ». Ribadito, però, che a tutt'oggi il territorio regionale costituisce ancora il limite massimo di espansione consentito alle emittenti private, stante il monopolio pubblico relativo all'attività di trasmissioni radiotelevisive su scala nazionale, l'Autore richiama dottrina e giurisprudenza sugli ulteriori punti esaminati dalla sentenza: ruolo delle Regioni nel sistema dei controlli in riferimento all'esercizio della attività radiotelevisiva privata; competenza della P.A. nell'assegnazione delle frequenze; necessità della autorizzazione per l'esercizio delle emittenti private in ambito locale; rapporti tra emittenza pubblica e privata. (N. Palmieri)

DOMENICO RESTA, *Magistratura, Potere politico e attività di indirizzo politico*, in *Il Consiglio di Stato*, 1984, n. 5 (maggio), p. 709 e ss.

Dopo talune considerazioni generali, viene esaminato il rapporto fra Magistratura e Potere politico nella Costituzione. Seguono poi considerazioni sul ruolo assunto dal Consiglio Superiore della Magistratura dopo la più recente legge di riforma.

Da ultimo viene affrontato il quesito se nell'esercizio della funzione giurisdizionale possa ravvisarsi una forma di partecipazione alla funzione politica. (G. Lancia)

ALBERTO VIRGILIO, *Decisioni giurisprudenziali e provvedimenti legislativi* (nota a Cass. 31 maggio 1984 n. 3316) in *Foro Italiano* n. 6, giugno 1984, I, 1492.

L'autore, prendendo spunto dalla decisione della S.C. di Cassazione sulla nota vertenza relativa alla determinazione delle retribuzioni di tutte le magistrature, critica il proposito, da più parti manifestato, di non dare esecuzione al giudicato così formatosi, attraverso il ricorso al diniego ad adottare i necessari atti di autorizzazione alla spesa, stante la insufficienza di fondi nel bilancio dello Stato. Viene censurato altresì il ricorso alla interpretazione autentica della normativa applicata in sede giudiziaria al fine di attribuirle un significato diverso da quello di cui alla sentenza annotata. (E. Figliolia)

## DIRITTO AMMINISTRATIVO

ANNAMARIA ANGIULI, *Silenzio-assenso in materia di concessioni edilizie e provvedimenti cautelari del giudice amministrativo* in *T.A.R.*, febbraio 1984, parte II, pp. 71-85.

Alla luce delle innovazioni normative (legge 25 marzo 1982 n. 94) e della recente giurisprudenza amministrativa in tema di tutela cautelare, si esami-

nano le varie ipotesi configurabili nel caso in cui, successivamente ad una pronunzia sospensiva (o di diniego) in sede cautelare, sia rinnovata una istanza di concessione (uguale o differente dalla precedente) sulla quale la Autorità amministrativa competente lasci perfezionare il silenzio-assenso; si considerano, in particolare, gli strumenti posti in tal caso a disposizione del controinteressato, e si configura un obbligo della P.A. di pronunciarsi espressamente sulla nuova istanza. (M. Salvatorelli)

GIUSEPPE BERLIRI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di giurisdizione contabile*, in *Il Consiglio di Stato* n. 4 (Aprile) p. 541 e ss.

L'Autore, premesse talune considerazioni sulla responsabilità dei pubblici dipendenti, esamina le questioni relative all'ambito della giurisdizione della Corte dei Conti, riportando la giurisprudenza costituzionale in materia. Vengono poi indicati i principi costituzionali dei giudizi di conto e di responsabilità. (G. Lancia)

DANIELE BONAMORE, *La parità per le scuole non statali* (artt. 33 Cost.) *in rapporto al servizio dei docenti* (nota a ord. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia n. 50 dell'11 aprile 1983), in *Foro Amm.vo* n. 1 - gennaio 1984 p. 130 ss.

Prendendo spunto dall'ordinanza con la quale il Tribunale Amministrativo ha rimesso all'esame della Corte Costituzionale l'art. 1 d.l. 19 giugno 1970 n. 370 per possibile contrasto con l'art. 3 della Costituzione, l'Autore esamina il quadro della normativa vigente in materia di scuole non statali, rilevandone la vetustà e la non completa rispondenza alla previsione della Carta Costituzionale (art. 33), che prevede esclusivamente l'istituto della «parità», senza distinzione fra «parificazione» e «pareggiamento». Osserva inoltre come gli attuali due tipi di scuola non statale, oltre a svolgere funzione sostanzialmente identica a quella della scuola statale, sono dalla costante prassi applicativa del competente Ministero del tutto assimilate fra di loro. (A. D'Elia)

FRANCO CARINCI, *Fenomeno burocratico e anzianità di servizio*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1984, 2, 437-507.

L'Autore analizza il fenomeno burocratico (assumendo come punto di riferimento la c.d. variante pura di Weber e la critica di Crozier) e la tipologia dell'anzianità di servizio sulle tracce della distinzione, propria della esperienza collettiva nord-americana, fra «competitive status seniority» e «benefit seniority», alla quale corrisponde grosso modo, la distinzione tra anzianità di servizio relativa ed assoluta, delineandone la diversa rilevanza nel pubblico impiego.

L'A. ricostruisce, infine, il quadro generale della vicenda del pubblico impiego fino alla stabilizzazione del 1923. (G. Lancia)

SEBASTIANO CASSARINO, *Tendenze riformatrici della giustizia amministrativa in Italia*, in *Foro Amm.vo* n. 1 - gennaio 1984, p. 259 ss.

Premesso un cenno storico all'evoluzione del sistema giurisdizionale amministrativo italiano dalla formazione dello Stato unitario fino alla Costituzione repubblicana, l'Autore esamina le innovazioni più importanti realizzate negli ultimi decenni, tutte intese allo sfoltimento ed alla semplificazione del complesso di organi giurisdizionali. Rileva poi il perdurare di una disorganicità sostanziale del sistema, nonché l'incertezza dei criteri su cui si basa la distinzione fra le due sfere giurisdizionali ed i problemi che si pongono nel concreto ricorso alla tutela. Auspica, infine, l'avvento di una riforma istituzionale di larga portata, che semplifichi la ripartizione delle competenze fra i due ordini giurisdizionali. (A. D'Elia)

SABINO CASSESE, *Le ingiustizie della giustizia amministrativa italiana*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1984, 2, 422-36.

Si tratta della relazione che l'Autore ha tenuto alla Tavola rotanda di Aix-en-Provence su « Administration et administrés; les insuffisances du contrôle juridictionnel et des modes de protection non juridictionnels » (21-22 ottobre 1983); relazione nella quale, ad un lucido esame delle carenze dell'attuale sistema giudiziario amministrativo, si accompagna l'analisi dei tipi di controllo non giurisdizionale e di « controllo-partecipazione » che il soggetto privato può esercitare sull'operato della P.A. (G. Palmieri)

NICOLA COVIELLO, *Contributo allo studio dell'espropriazione per motivi di interesse generale*, in *Riv. Amministrativa* 1984, 304 ss.

Prendendo spunto dalla nota sentenza n. 223/83 della Corte Costituzionale in tema di indennizzo, l'Autore esamina alcuni profili, in materia di espropriazione, tra i quali l'applicabilità dell'Istituto ai beni pubblici ed il possibile contenuto espropriativo degli strumenti urbanistici. La nozione elaborata dalla Corte Costituzionale di indennizzo come « serio ristoro » viene poi analiticamente esaminata, con particolare riferimento alla ipotesi della c.d. « espropriazione parziale ». (V. Nunziata)

FRANCESCO GARRI, *Il giudizio di ottemperanza*, in *Foro amministrativo*, n. 1, gennaio 1984, p. 265 ss.

Dopo aver sottolineato la centralità, sotto molteplici aspetti, del problema astratto dell'ottemperanza, l'Autore compie una diffusa analisi dei profili istituzionali e strutturali del giudizio di ottemperanza nel sistema positivo, nonché dell'elaborazione giurisprudenziale compiuta nella materia.

Si riporta il sommario:

1. - Delimitazione del tema. 2. - Cenni sul « conformarsi » alle sentenze del giudice ordinario. 3. - Giudizio di ottemperanza e comportamento dell'Amministrazione dopo la sentenza di annullamento del giudice amministrativo. 4. - Giudizio di ottemperanza e tutela dell'interesse sostanziale del ricorrente. 5. - Giudizio di ottemperanza e immanenza del potere amministrativo. 6. - Nuova disciplina in adempimento del giudicato e impugnativa. 7. - Effettiva tutela del ricorrente e tempi dei giudizi amministrativi, l'adempimento delle ordinanze di sospensione. 8. - La pubblica amministrazione in stato di accusa e tutela dell'interesse pubblico. (A. D'Elia)

CARMINE MELIDORO, *Alcuni particolari aspetti pubblicistici e privatistici nella contrattazione amministrativa*, in T.A.R., marzo, 1984, parte II, pp. 123-144.

Nell'ambito del fenomeno delle attività di diritto privato della pubblica Amministrazione, si passano in rassegna alcuni dei problemi di maggior momento ove si manifesta la tendenza a non applicare, nei confronti dell'ente pubblico, il diritto comune.

In particolare si affrontano i temi della responsabilità precontrattuale, delle c.d. clausole vessatorie contenute nelle condizioni generali di contratto, della azione di ingiustificato arricchimento, per concludere in tutte le ipotesi per la applicabilità — in linea di principio — della normativa civilistica. (M. Salvatorelli)

DOMENICO RESTA, *Alcune osservazioni in margine al sistema delle partecipazioni pubbliche*, in Riv. Amministrativa, 1984, 279 ss.

L'Autore tratta delle società per azioni a partecipazione pubblica individuandone la comune caratteristica nell'esser lo strumento di diritto privato per lo Stato per il conseguimento di fini pubblici.

Viene in particolare giustificata l'impossibilità di giungere ad una precisa definizione del concetto di « impresa pubblica », per la sostanziale inadeguatezza delle norme civilistiche a regolamentare l'intervento pubblico nel settore societario.

L'Autore esamina inoltre dettagliatamente la normativa speciale in materia nonché gli aspetti che maggiormente caratterizzano la partecipazione azionaria dello Stato rispetto al comune fenomeno societario. (V. Nunziata)

GIUSEPPE SANVITI, *Limiti e alternativa della giurisdizione amministrativa*, in Riv. trim. dir. pubbl. 1984, 49 ss.

L'Autore si diffonde in una approfondita analisi del sistema di giustizia amministrativa vigente in Italia, con particolare riferimento ai principi costituzionali, alla l. 1034/71 istitutrice dei T.A.R. ed alla l. 186/82; questa ultima, a giudizio dell'Autore, è quella che maggiormente ha inciso sul sistema, perse-

guendo la finalità delle parificazioni delle carriere e delle funzioni dei magistrati amministrativi nonché istituendo il Consiglio di Presidenza quale organo di autogoverno.

Vengono inoltre prese in esame le ragioni e le modalità della c.d. « fuga dalla giustizia », a giudizio dell'Autore frequente anche nel settore della giustizia amministrativa. (V. *Nunziata*)

ADRIANO SCHREIBER, *Recenti sviluppi giurisprudenziali in tema di tutela delle minoranze linguistiche*, in *Foro Amm.vo*, n. 1, gennaio 1984, p. 295 ss.

L'evoluzione dell'interpretazione giurisprudenziale fornita dai giudici amministrativi e dalla Corte Costituzionale viene analizzata con riferimento alla portata dell'art. 6 della Costituzione (norma « di principio », o di ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni?) ed alla legittimità della legiferazione *in subiecta materia* da parte delle Regioni. (A. *D'Elia*)

GIOVANNI VACIRCA, *Atti amministrativi di scelta del procedimento di contrattazione e tutela giurisdizionale* (nota a Cons. Stato, V, 18 gennaio 1984 n. 49), in *Foro Amm.vo* n. 1, gennaio 1984, p. 67 ss.

La nota commenta adesivamente il punto della decisione col quale il Consiglio di Stato, per la prima volta, ammette la configurabilità di un interesse legittimo alla corretta scelta del procedimento di contrattazione da parte della P.A. Tale scelta viene considerata come esercizio di una potestà, e l'atto in cui si concreta come atto amministrativo.

La posizione giuridica del privato rispetto a quest'ultimo può, secondo il notista, essere qualificata di interesse legittimo (con la conseguente possibilità di impugnare l'atto medesimo), in quanto coincide con l'interesse pubblico alla tutela del libero esercizio dell'attività imprenditoriale. (A. *D'Elia*)

## ACQUE ED APPALTI -

ANGELO CLARIZIA, *Associazione temporanea tra imprese e consorzi nell'esecuzione delle opere pubbliche: profili amministrativistici*, in *T.A.R.*, marzo, 84, parte II, pp. 101-121.

L'Autore passa in rassegna la disciplina posta, per la collaborazione inter-imprenditoriale negli appalti pubblici, dalla legge n. 584/77 in attuazione delle direttive comunitarie. Si esaminano, pertanto, con costante riferimento alla *ratio* della legislazione — volta a fornire adeguate garanzie al contraente pubblico —, le nozioni di integrazione c.d. « orizzontale » e « verticale », la natura giuridica dell'associazione temporanea — distinta da altre figure affini —, l'ambito di applicazione della normativa. In particolare, l'indagine si foca-

lizza sul rapporto di mandato che lega le imprese riunite, sulla responsabilità solidale, sulla figura dell'impresa capogruppo, sulle particolarità che si manifestano nella fase di aggiudicazione. (M. Salvatorelli)

ALDO SCOLA, *Riflessioni in tema di interessi per ritardato pagamento, rivalutazione dei prezzi e collaudi negli appalti pubblici*, in *Foro amm.vo* n. 1, gennaio 1984, p. 285 ss.

L'articolo contiene un'altica esposizione della disciplina dell'appalto pubblico ed alcuni raffronti fra questa e quella dell'appalto di diritto privato.

Ci si sofferma in particolare sui problemi inerenti al compenso dell'appaltatore, alla revisione prezzi (come regolata dalla più recente normativa), all'«equo compenso» per difficoltà impreviste, ed agli interessi per il ritardato pagamento, nonché alla natura giuridica ed agli effetti del collaudo. (A. D'Elia)

## DIRITTO E PROCEDURA CIVILE

FRANCO CIPRIANI, *Le sospensioni del processo civile per pregiudizialità*, in *Riv. dir. processuale* 1984, II, 239 ss.

L'Autore si sofferma in un'ampia disamina dell'istituto della sospensione del processo civile, con particolare riferimento alle ipotesi previste dagli artt. 295 e 337 II comma, cod. proc. civ. Vengono quindi analizzate le varie posizioni della dottrina che ha tentato di coordinare le due disposizioni, giungendosi alla conclusione della sostanziale superfluità della seconda; ciò, a giudizio dell'Autore, anche per effetto di quella prevalente interpretazione giurisprudenziale che ha trasformato la sospensione ex art. 295 cod. proc. civ. da necessaria in discrezionale. (V. Nunziata)

FRANCO CIPRIANI, *Omessa sospensione per regolamento di giurisdizione e poteri del giudice dell'impugnazione* (MOT. a Cass. 28 aprile 1984 n. 2145 e 12 gennaio 1984 n. 222) in *Foro It.*, n. 6, giugno 1984, I, 1533.

L'autore della nota critica l'orientamento accolto dalle sentenze annotate riguardo alla cassazione della pronuncia del giudice d'appello, con rinvio, per la ripetizione del giudizio, al giudice di primo grado, allorquando quest'ultimo abbia ommesso di sospendere ex art. 367 c.p.c. stante la proposizione del regolamento di giurisdizione poi conclusosi con il riconoscimento della stessa. A parere dell'Autore è necessario poi differenziare l'ipotesi in cui la sentenza sul regolamento sia intervenuta a giudizio d'appello ormai concluso da quella in cui questo sia ancora *in itinere*. (E. Figliolia)

GIORGIO COSTANTINO, *Note sulle forme di tutela espropriativa dei crediti assistiti da garanzie mobiliari specifiche*. (Nota a Pretura Firenze 2 marzo 1984 in *Foro It.* n. 6, giugno 1984, I, 1715.

L'Autore, prendendo spunto da un provvedimento pretorile di reiezione di ricorso ex art. 700 c.p.c. a petto di intimazione di pagamento di credito privilegiato ai sensi degli artt. 2756 e 2797 cod. civ., si sofferma su quei particolari tipi di tutela espropriativa in cui si perviene alla vendita forzata prescindendo dal pignoramento. (E. Figliolia)

A. IACONO, *L'ordinanza di rilascio di immobile locato e l'estinzione del processo*, in *Dir. e Giur.* 1984, n. 1, p. 131.

Nell'articolo viene sottoposta a critica l'opinione secondo cui l'estinzione del processo non travolge l'ordinanza di rilascio dovendosi riportare quest'ultimo provvedimento nella categoria di condanna con riserva. (G. Lancia)

R. LANZILLO, *I contratti di fornitura di elaboratori elettronici*, in *Il Foro Padano* 1983, n. 3, p. 158.

L'Autore, premesse alcune nozioni fondamentali sugli elaboratori elettronici, esamina le clausole più frequenti nei contratti di fornitura e manutenzione degli stessi. Si sottolinea che parte dell'articolo è dedicata ai contratti di cui sia parte la P.A. In appendice sono riportati gli schemi di contratto predisposti dall'Associazione nazionale dei produttori di elaboratori. (G. Lancia)

FERDINANDO MAZZARELLA, *Sull'efficacia e l'impugnabilità dei lodi dopo la legge di riforma del 9 febbraio 1983*, in *Foro It.* n. 6, giugno 1984, V, 181.

L'autore dell'articolo svolge alcune considerazioni in ordine alla problematica relativa alla tutela che compete al soccombente nel giudizio arbitrale, che, in forza della novella di cui alla legge 28/1983, mette capo ad una decisione immediatamente vincolante, anteriormente ed indipendentemente dalla omologazione pretorile. Dopo una ampia disamina dell'istituto in questione, espone perplessità in ordine all'orientamento dottrinale che sostiene l'esperibilità immediata dei mezzi di impugnazione tipici avverso il lodo vincolante ma non ancora omologato. (E. Figliolia)

ANTONIO NICITA', *Note sulle forme di chiusura della procedura di amministrazione straordinaria*, in *Giustizia civile*, maggio 1984, parte II, pp. 200-219.

Si passano in rassegna le varie ipotesi di chiusura della procedura istituita dalla c.d. «Legge Prodi»; si discute, in particolare, della compatibilità della liquidazione (art. 313 L.F.) e del concordato (art. 214 L.F.) con la finalità della Amministrazione straordinaria, identificata come distinta ed autonoma proce-



dura concorsuale. Si esamina, ancora, l'ipotesi del ritorno *in bonis* dell'impresa (non considerato testualmente dal legislatore, benché a ciò, in sostanza, tenda la procedura), e dell'applicabilità dell'art. 118 n. 2 L.F. (M. Salvatorelli)

GIUSEPPE PERA, *Sulla costituzionalità o no del decreto legge del governo Craxi sulla contingenza*, in *Giustizia civile*, maggio 1984, pp. 1652-4.

Prendendo spunto dalla ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale del Pretore di Bologna in data 12 marzo 1984 si formulano alcune riflessioni sulla questione, alla luce degli orientamenti della Corte Costituzionale. (M. Salvatorelli)

## VARIE

PAOLA GALLERANI MONACI, *Il Centro Elaborazione dati presso il Ministero dell'Interno. Problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.* 1984, 2, 540-570.

L'Autrice, dopo un'introduzione generale sugli archivi elettronici, descrive il funzionamento del centro elaborazione dati, costituito presso il Ministero dell'Interno al fine di tutelare la sicurezza dello Stato e dell'ordine pubblico e di reprimere la criminalità politica e comune (legge n. 121/81) e con il divieto assoluto sia di fare un uso discriminatorio delle notizie acquisite, sia di raccogliere notizie discriminatorie.

L'Autrice esamina, inoltre, gli eventuali effetti negativi derivanti dall'utilizzazione degli archivi elettronici e affronta l'aspetto relativo alla tutela degli interessi del singolo, del suo diritto alla riservatezza e del suo potere di reazione contro gli eventuali abusi. (G. Palmieri)

## SEGNALAZIONE DI NUOVE PUBBLICAZIONI RECENSITE DALLE RIVISTE ESAMINATE

### DIRITTO AMMINISTRATIVO

NICOLA ASSINI, LUCIA MAROTTA, *La concessione di opere pubbliche*, Padova, 1981.

Il volume prende in esame innanzitutto i caratteri e la natura della concessione di opere pubbliche, dell'attività che precede l'emanazione dell'atto di concessione nonché la scelta del concessionario. Vengono poi analizzati i problemi relativi all'equilibrio finanziario della concessione, al corrispettivo e al finanziamento del concessionario, nonché quelli riguardanti la decadenza e revoca della concessione. (V. Nunziata)

FIALE A., *Diritto urbanistico*, Simone, Napoli 1983.

Esposizione aggiornata ed organica della materia urbanistica. Il manuale è completato da un'appendice legislativa essenziale. (G. Lancia)

GIULIANI G., *Manuale dell'I.V.A.*, Giuffrè, Milano, 1984.

L'opera giunta alla VII edizione è una completa raccolta di legislazione, norme amministrative, decisioni giurisprudenziali. (G. Lancia)

SPAGNA MUSSO E., *Corso di diritto regionale*, CEDAM, Padova, 1984, pp. 293.

L'opera raccoglie una serie di scritti diversi sul diritto regionale, coordinati al fine di offrire allo studioso un quadro sistematico generale della materia. (M. Salvatorelli)

MARIO NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1983.

L'opera giunta alla III edizione, è stata integralmente aggiornata e riveduta. (G. Lancia)

QUAGLIA M.A., *L'onerosità della concessione edilizia*, Quaderno 6 della Collana « Territorio e casa », Milano, 1983.

L'Autore esamina i profili dell'onerosità della concessione edilizia, introdotta dalla legge n. 10 del 1977, nonché tutta la problematica del « regime dei suoli » e dello scorporo del potere di edificare dal diritto di proprietà, di cui il contributo della concessione edilizia doveva rappresentare una componente fondamentale.

L'opera è arricchita da un completo apparato bibliografico e giurisprudenziale. (V. Nunziata)

CARMINE RUSSO, *La legge-quadro sul pubblico impiego*, Roma, 1983.

Si tratta di un commento alla legge n. 93/83, della quale si espongono la genesi, i contenuti e le finalità. Particolare attenzione è dedicata alla individuazione dei destinatari delle leggi, alla struttura della contrattazione e alle materie contrattabili, alla regolamentazione del diritto di sciopero dei pubblici dipendenti. (V. Nunziata)

M. SCORDA, *L'equo indennizzo per i dipendenti pubblici*, Edizioni C.I.S.P., Roma, pp. 227.

L'opera passa in rassegna la vigente normativa in materia, suddivisa a seconda delle varie categorie di pubblici dipendenti alle quali è applicabile. (M. Salvatorelli)

ROBERTO TORRIGIANI, *I controlli sulla finanza pubblica. Profili evolutivi*, Roma, 1984.

L'opera tratta esaurientemente la materia suddivisa in due capitoli, il primo relativo ai controlli sulle finanze dello Stato e degli enti pubblici, il secondo relativo ai controlli sulle finanze dei livelli di governo regionale e locale.

In appendice un'ampia bibliografia. (V. Nunziata)

PIETRO VIRGA, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, 1983.

Primo dei tre volumi di un nuovo manuale. (G. Lancia)

## APPALTI E ACQUE PUBBLICHE

GIOVANNI LEONE, *Opere pubbliche tra appalto e concessione*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 218.

L'Autore, dopo aver esaminato l'istituto della concessione di opere pubbliche alla luce delle elaborazioni dottrinali e della più recente disciplina legislativa, individua gli elementi distintivi fra tale concessione e lo strumento alternativo dell'appalto di opere pubbliche e si sofferma sui problemi specificamente attinenti all'applicazione dell'istituto della concessione di opere pubbliche. (G. Palmieri)

## DIRITTO E PROCEDURA CIVILE

GUIDO ALPA - MARIO BESSONE, *I fatti illeciti e la responsabilità civile*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, VI, Utet, Torino, 1982, pp. 467.

L'opera, impostata secondo i criteri caratteristici delle altre opere degli A.A., si divide in cinque capitoli. Il secondo, in particolare, analizza dettagliatamente le ipotesi tipiche di responsabilità della P.A. (opere pubbliche; manutenzione stradale, ferroviaria; attività contrattuale, informativa, fatto dei dipendenti, usi civici, attività di imperio-inerzia). (G. Palmieri)

MARIO BESSONE, *Nuovi saggi di diritto civile*, Giuffrè, Milano, 1980.

Raccolta dei più recenti scritti di Bessone già pubblicati, sparsi su varie riviste giuridiche, nella quale l'indagine sugli interessi meritevoli di tutela che caratterizzano questo momento storico è svolta con i metodi di ricerca già sperimentati nelle altre opere di Bessone e, cioè, con particolare riguardo alla progressiva evoluzione della giurisprudenza e della dottrina, alla politica del diritto civile e all'analisi comparativa con il diritto inglese e americano. (G. Palmieri)

AA.VV., *Le successioni testamentarie*, U.T.E.T., 1983.

Il volume fa parte della collana « Giurisprudenza sistematica di diritto civile » diretta dal Bigravi. (G. Lancia)

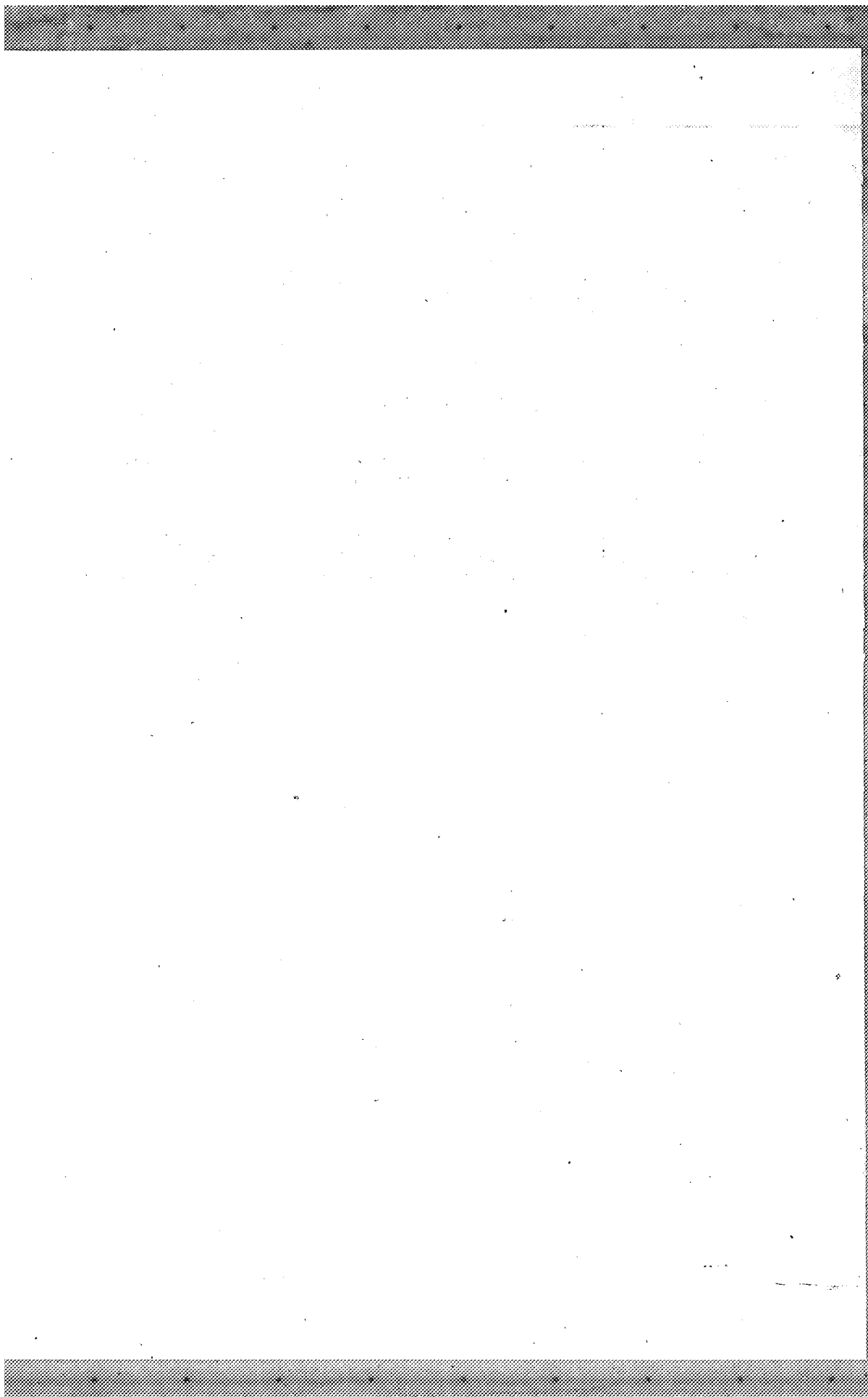
CARP. F., COLESANTI V., TARUFFOM, *Commentario breve al codice di procedura civile*, CEDAM, Padova, 1984.

Nuovo volume della serie « Breviaria curis ». Ogni articolo del codice viene sinteticamente ma completamente commentato con la dottrina e la giurisprudenza. (G. Lancia)

## DIRITTO PENALE

A. ROMANO, *Le modifiche al sistema penale nei confronti delle violazioni del codice stradale e dei regolamenti comunali*, Ed. Barbieri e Noccioli, Empoli, 1984, pp. 371.

Il volume offre una sistematica esposizione delle violazioni per le quali, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 689/81, è applicabile una sanzione amministrativa, segnalandosi soprattutto per essere destinato direttamente agli operatori del ramo.



# LEGISLAZIONE

---

## LEGGI E DECRETI (\*)

**Legge 10 luglio 1984, n. 292**, « Nuove norme in materia di assetto giuridico ed economico del personale dell'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato » (G. U. n. 193 del 14 luglio 1984);

**legge 10 luglio 1984, n. 301**, « Norme di accesso alla dirigenza statale » (G. U. n. 194 del 16 luglio 1984);

**legge 12 luglio 1984, n. 348**, « Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il governo della Repubblica Italiana ed il governo del Regno del Marocco sull'indennizzo dei beni italiani trasferiti allo Stato marocchino, firmato a Rabat il 25 maggio 1982 (suppl. ord. G. U. n. 100 del 21 luglio 1984);

**legge 25 luglio 1984, n. 381**, « Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 29 maggio 1984, n. 176, concernente misure urgenti in materia di tutela ambientale » (G. U. n. 206 del 27 luglio 1984);

**legge 4 luglio 1984, n. 388**, « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1980 » (suppl. ord. G. U. n. 207 del 28 luglio 1984);

**legge 4 luglio 1984, n. 389**, « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 1981 » (suppl. ord. G. U. n. 207 del 28 luglio 1984);

**legge 26 luglio 1984, n. 392**, « Interpretazione autentica dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, in materia di indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili » (G. U. n. 209 del 31 luglio 1984);

**legge 27 luglio 1984, n. 397**, « Modifiche dell'arresto obbligatorio e facoltativo in flagranza - Giudizio direttissimo davanti al Pretore » (G. U. n. 210 del 1° agosto 1984);

**legge 28 luglio 1984, n. 398**, « Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare ed alla concessione della libertà provvisoria » (G. U. n. 210 del 1° agosto 1984);

**legge 30 luglio 1984, n. 399**, « Aumento dei limiti di competenza del conciliatore e del pretore » (G. U. n. 210 del 1° agosto 1984);

**legge 31 luglio 1984, n. 400**, « Nuove norme sulla competenza penale e sull'appello contro le sentenze del Pretore » (G. U. n. 210 del 1° agosto 1984);

---

(\*) Si segnalano alcuni tra i provvedimenti normativi pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* nei mesi di luglio e agosto.

**legge 4 agosto 1984, n. 423**, « Scioglimento dell'Ente Nazionale di Lavoro per i ciechi e provvidenze per i lavoratori delle aziende dipendenti dal disciolto ente » (G.U. n. 217 dell'8 agosto 1984);

**legge 4 agosto 1984, n. 428**, « Integrazione del fondo per i contributi sui finanziamenti destinati allo sviluppo del settore della stampa quotidiana e periodica di cui all'art. 29 della legge 5 agosto 1981, n. 416 » (G.U. n. 279 del 9 agosto 1984);

**legge 4 agosto 1984, n. 508**, « Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'anno finanziario 1982 » (suppl. ord. G.U. n. 235 del 27 agosto 1984);

**legge 6 agosto 1984, n. 425**, « Disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati » (G.U. n. 217 dell'8 agosto 1984);

**d.P.R. 6 agosto 1984, n. 426**, « Norme di attuazione dello Statuto Speciale per la Regione Trentino-Alto Adige concernenti istituzione del Tribunale Amministrativo Regionale di Trento e della sezione autonoma di Bolzano » (G.U. n. 217 dell'8 agosto 1984);

**d.P.R. 6 agosto 1984**, « Soppressione e liquidazione della Cassa per il Mezzogiorno » (G.U. n. 217 dell'8 agosto 1984);

**d.P.R. 6 agosto 1984**, « Attribuzione della gestione dei prestiti contratti all'estero dalla Cassa per il Mezzogiorno, ai sensi dell'art. 29, secondo comma, del testo delle leggi sul Mezzogiorno approvato con d.P.R. 6 marzo 1978, n. 218 », (G.U. n. 217 dell'8 agosto 1984);

**legge 6 agosto 1984, n. 457**, « Norme per il coordinamento della finanza della Regione Friuli-Venezia Giulia con la riforma tributaria » (G.U. n. 223 del 14 agosto 1984);

**legge 11 agosto 1984, n. 449**, « Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese » (G.U. n. 225 del 13 agosto 1984);

**d.l. 29 agosto 1984, n. 521**, « Sostituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici » (G.U. n. 239 del 30 agosto 1984).

## NORME SOTTOPOSTE A GIUDIZIO DI LEGITTIMITA COSTITUZIONALE

### I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**Legge 2 luglio 1952, n. 703, art. 39, primo comma**, limitatamente alle parole « e successive modificazioni ».

Sentenza 19 dicembre 1984, n. 292, G.U. 27 dicembre 1984, n. 354.



**d.P.R. 30 maggio 1955, n. 797, art. 8, lett. b)**, nella parte in cui ai fini dell'attribuzione degli assegni familiari non assimila all'ipotesi di morte del genitore l'abbandono da parte di questi.

Sentenza 19 dicembre 1984, n. 291, *G.U.* 27 dicembre 1984, n. 354.

**legge 5 marzo 1961, n. 90, artt. 29, 30 e 34 e legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 23**, nella parte in cui non determinano nello stesso modo previsto per gli impiegati dello Stato la durata massima dell'assenza, con conservazione del posto, degli operai dello Stato per motivi di salute e la dispensa dal servizio dei medesimi quando, per infermità, risultino in condizione di non poter riprendere la propria attività.

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 247, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 18 marzo 1968, n. 249, art. 23 e legge 5 marzo 1961, n. 90, artt. 29, 30 e 34**, nella parte in cui non determinano nello stesso modo previsto per gli impiegati dello Stato la durata massima dell'assenza, con conservazione del posto, degli operai dello Stato per motivi di salute e la dispensa dal servizio dei medesimi quando, per infermità, risultino in condizione di non poter riprendere la propria attività.

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 247, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1032, art. 5, primo comma**, nella parte in cui prevede che gli orfani maggiorenni abbiano diritto all'indennità di buonuscita solo quando conseguano il diritto alla pensione di reversibilità.

Sentenza 3 dicembre 1984, n. 255, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**legge 21 giugno 1975, n. 287, art. 20, penultimo comma**, nella parte in cui dà piena e integrale esecuzione alla previsione delle deroghe eccezionali di cui all'art. 5, paragrafo IV, dell'accordo di coproduzione cinematografica italo-francese del 1° agosto 1966, e « alle successive modificazioni ».

Sentenza 19 dicembre 1984, n. 295, *G.U.* 27 dicembre 1984, n. 354.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 7, tredicesimo comma**, nella parte in cui prevede che, per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto pubblico locale, non ripianabili con i contributi regionali di esercizio di cui all'art. 5 della legge n. 151/1981, le regioni sono tenute — anziché facoltizzate — a prelevare i fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/1970, quanto alle regioni a statuto ordinario, e dalle corrispondenti entrate di parte corrente previste dai rispettivi ordinamenti, quanto alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome.

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 19, terzo comma**, nella parte in cui non prevede che siano le regioni — anziché il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio stesso, sentito il Ministro del tesoro — a determinare, valutate le eventuali necessità, i singoli casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzione di personale presso gli enti amministrativi dipendenti dalle regioni medesime, ferme restando le funzioni di indirizzo e coordinamento previste per le amministrazioni regionali dall'art. 9, quinto comma, della legge n. 130/1983.

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 29, secondo comma, n. 1**, nella parte in cui prevede che, per ripianare il disavanzo delle unità sanitarie locali, le regioni sono tenute — anziché facoltizzate — a prelevare i fondi necessari dalla quota del fondo comune di cui all'art. 8 della legge n. 281/1970, quanto alle regioni a statuto ordinario, e dalle corrispondenti entrate di parte corrente previste dai rispettivi ordinamenti, quanto alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome.

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 31, primo comma.**

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

## II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**Codice di procedura civile, art. 444, secondo comma** (artt. 3, 24 e 38 della Costituzione).

Sentenza 12 dicembre 1984, n. 282, *G.U.* 19 dicembre 1984, n. 348.

**r.d. 16 luglio 1905, n. 646, art. 20** (artt. 3, primo comma, e 24 secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 14 novembre 1984, n. 249, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**regolamento allegato A al r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, artt. 18, primo e quarto comma, e 1, terzo e quarto comma** (art. 35 della Costituzione).

Sentenza 3 dicembre 1984, n. 257, *G.U.* 12 dicembre 1984, n. 341.

**legge 22 luglio 1966, n. 607, art. 18, secondo comma** (artt. 3, 42, terzo comma, della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 246, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 30 marzo 1971, n. 118, art. 13, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 12 dicembre 1984, n. 278, *G.U.* 19 dicembre 1984, n. 348.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 642, art. 1** (art. 24 della Costituzione).

Sentenza 6 dicembre 1984, n. 268, *G.U.* 12 dicembre 1984, n. 341.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 46 e 48** (artt. 36 e 53 della Costituzione).

Sentenza 6 dicembre 1984, n. 277, *G.U.* 12 dicembre 1984, n. 341.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 42** (artt. 36 e 53 della Costituzione).

Sentenza 6 dicembre 1984, n. 277, *G.U.* 12 dicembre 1984, n. 341.

**legge 23 dicembre 1975, n. 698, art. 9, ultimo comma, parte seconda** (artt. 3, 36, 38 e 42 della Costituzione).

Sentenza 12 dicembre 1984, n. 280, *G.U.* 19 dicembre 1984, n. 348.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 58 e 65.**

Sentenza 12 dicembre 1984, n. 281, *G.U.* 19 dicembre 1984, n. 348.

**legge 17 agosto 1979, n. 38, artt. 40 e 48** (artt. 3, 35, 36 e 97 della Costituzione).

Sentenza 19 dicembre 1984, n. 296, *G.U.* 27 dicembre 1984, n. 354.

**disegno di legge reg. Veneto approvato il 2 aprile 1980 e riapprovato il 18 dicembre 1980** (artt. 3, 36, 97, 117 e 119 della Costituzione).

Sentenza 19 dicembre 1984, n. 290, *G.U.* 27 dicembre 1984, n. 354.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 7, undicesimo comma** (artt. 5, 81, quarto comma, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 7, dodicesimo comma** (artt. 5, 81, quarto comma, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 19, terzo comma** (artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 19, quarto comma** (artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 24, primo comma, lett. b)** (art. 117 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 25, secondo comma** (artt. 4, n. 7, 9, n. 10, 16 e 54, n. 5 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 25, terzo comma** (artt. 32, primo comma, e 119 della Costituzione e 19 dello statuto Regione Siciliana).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 25, terzo comma, ultimo periodo** (artt. 4 n. 7, 8, n. 1, 9, n. 10, e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 27, primo ed ultimo comma** (artt. 9, n. 10, 16 e 78 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 28** (artt. 5, 115, 117, 118, 123 e 130 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 31, secondo comma** (artt. 5, 115, 117 e 118 della Costituzione e 17 e 20 dello statuto Regione Siciliana).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 32, quinto comma** (artt. 117 e 130 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 35, quattordicesimo comma** (art. 119 della Costituzione).

Sentenza 30 ottobre 1984, n. 245, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

### III - QUESTIONI PROPOSTE

**Disposizioni sulla legge in generale, che precedono il testo del codice civile, art. 18** (artt. 3 e 29 della Costituzione).

Tribunale di Palermo, ordinanza 30 marzo 1984, n. 864, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**codice penale, art. 590** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 16 marzo 1984, n. 823, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**codice di procedura penale, artt. 171 e 509, primo comma** (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 21 marzo 1984, n. 845, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.l. 28 febbraio 1939, n. 334, art. 23, primo comma** [conv. in legge 2 giugno 1939, n. 739] (art. 53 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 6 marzo 1984, n. 830, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**r.d.l. 14 aprile 1939, n. 636, allegate tabelle A e B** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 18 febbraio 1983, n. 819/84, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 21 e 91** (artt. 3, 23 e 36 della Costituzione).

Tribunale di Orvieto, ordinanza 10 maggio 1984, n. 903, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 26, primo comma** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 29 marzo 1984, n. 803, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**d.P.R. 29 novembre 1952, n. 2768** (artt. 43, 44, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 11 aprile 1983, n. 880/84, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**d.P.R. 27 dicembre 1952, n. 3939** (artt. 43, 44, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 11 aprile 1983, n. 880/84, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**d.P.R. 21 giugno 1955** (artt. 43, 44, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 11 aprile 1983, n. 880/84, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**t.u. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 92** (artt. 3, 21, 24, 25, 27 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Toscana, ordinanza 28 gennaio 1976, n. 858/84, *G.U.* 27 dicembre 1984, n. 354.

**legge 13 marzo 1958, n. 365, artt. 1 cpv., 4, 5 lett. a), e 7 lett. a)** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 23 giugno 1983, n. 841/84, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 91** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 16 marzo 1984, n. 823, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lett. a)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 31 gennaio 1984, n. 815, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

Pretore di Taranto, ordinanza 2 febbraio 1984, n. 817, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 6, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 9 maggio 1977, n. 885/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 1, primo e quarto comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 8 marzo 1984, n. 802, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 1 e 4** (artt. 35 e 38 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 3 aprile 1984, n. 1235, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**legge 12 febbraio 1968, n. 132, art. 43, lett. d)** (artt. 3, 4 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Toscana, ordinanza 23 giugno 1976, n. 843/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 468, art. 5** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 18 febbraio 1983, n. 819/84, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 18, terzo comma** (art. 38 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 10 novembre 1983, n. 861/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 18, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 28 maggio 1984, n. 955, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**d.P.R. 27 marzo 1969, n. 130, artt. 47, primo e terzo comma, e 133** (artt. 3, 4 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Toscana, ordinanza 23 giugno 1976, n. 843/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 14, sesto comma** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 18 febbraio 1983, n. 819/84, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 17** (art. 76 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, ordinanza 26 giugno 1984, n. 1185, *G.U.* 28 novembre 1984, n. 328.

**d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, art. 20, primo comma** (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Consiglio di Stato, ordinanza 22 marzo 1983, n. 797/84, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 55** (art. 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Bologna, ordinanza 4 maggio 1979, n. 909/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 77, secondo comma** (art. 73 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Bologna, ordinanza 4 maggio 1979, n. 909/84, *G. U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12 e 46** (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Tribunale di Trani, ordinanza 12 aprile 1984, n. 816, *G. U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 13** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Corte Costituzionale, ordinanza 19 giugno 1984, n. 1104, *G. U.* 12 dicembre 1984, n. 341.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Piacenza, ordinanza 23 febbraio 1984, n. 799, *G. U.* 7 novembre 1984, n. 307.

Commissione tributaria di secondo grado di Rovigo, ordinanza 20 marzo 1984, n. 809, *G. U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 38, quarto comma** (artt. 2, 3, 24 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 19 gennaio 1984, n. 905, *G. U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 15, 39, 53 e 54** (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Pretore di Caltanissetta, ordinanze (sei) 12 aprile 1984, nn. 914-919, *G. U.* 19 dicembre 1984, n. 348.

**legge 15 febbraio 1974, n. 36, art. 1, primo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 22 marzo 1984, n. 910, *G. U.* 28 novembre 1984, n. 328.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, artt. 10, sesto comma, e 26** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Cremona, ordinanza 30 marzo 1984, n. 811, *G. U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**legge 3 giugno 1975, n. 160, art. 27, terzo comma** (artt. 3, 36, 38 e 53 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 18 febbraio 1983, n. 819/84, *G. U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 69, quinto comma** (art. 24 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza di Padova, ordinanza 22 marzo 1984, n. 862, *G. U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge prov. di Trento 3 settembre 1977, n. 24, art. 28, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, ordinanza 20 dicembre 1983, n. 842/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge 23 dicembre 1977, n. 952, art. 2, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Macerata, ordinanza 11 aprile 1984, n. 888, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 27, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Forlì, ordinanza 15 marzo 1984, n. 805, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 30, 46 e 84** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Pizzo Calabro, ordinanza 7 aprile 1984, n. 818, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 62 e 71** (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Roma, ordinanza 27 aprile 1984, n. 838, *G.U.* 28 novembre 1984, n. 328.

**legge 7 febbraio 1979, n. 29, art. 2, terzo comma** (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Sicilia, ordinanza 19 gennaio 1984, n. 937, *G.U.* 28 novembre 1984, n. 328.

**legge 26 gennaio 1980, n. 16, art. 5, secondo comma, seconda parte** (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 14 febbraio 1984, n. 950, *G.U.* 12 dicembre 1984, n. 341.

**legge 24 aprile 1980, n. 146, art. 48** (art. 76 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, ordinanza 26 giugno 1984, n. 1185, *G.U.* 28 novembre 1984, n. 328.

**legge 7 luglio 1980, n. 299, art. 4** (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Sicilia, ordinanza 19 gennaio 1984, n. 937, *G.U.* 28 novembre 1984, n. 328.

**d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12 [convertito in legge 26 settembre 1981, n. 537]** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 5 aprile 1984, n. 813 *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739, art. 27** (artt. 25, 76, 77 e 108 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione quarta giurisdizionale, ordinanza 26 giugno 1984, n. 1185, *G.U.* 28 novembre 1984, n. 328.



- legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53 e 77** (art. 3 della Costituzione).  
Pretore di Livorno, ordinanza 18 aprile 1984, n. 808, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.
- legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53 e 77** (artt. 3 e 27 della Costituzione).  
Pretore di Palmi, ordinanza 21 febbraio 1984, n. 824, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.
- legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 60, ultimo comma, e 77, secondo comma** (artt. 3 e 26 della Costituzione).  
Pretore di Brunico, ordinanza 28 febbraio 1984, n. 820, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.
- legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 62, primo comma** (art. 24 della Costituzione).  
Pretore di Menaggio, ordinanze (sette) 4 aprile 1984, nn. 965-971, *G.U.* 19 dicembre 1984, n. 348.
- legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77** (art. 3 della Costituzione).  
Pretore di La Spezia, ordinanza 17 aprile 1984, n. 832, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.  
Pretore di Portoferraio, ordinanza 18 gennaio 1984, n. 836, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.  
Pretore di Portoferraio, ordinanza 12 novembre 1983, n. 839/84, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.  
Pretore di Asti, ordinanza 27 aprile 1984, n. 868, *G.U.* 27 dicembre 1984, n. 354.
- d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 15-bis [convertito in legge 25 marzo 1982, n. 94]** (art. 3 della Costituzione).  
Pretore di Milano, ordinanza 31 gennaio 1984, n. 825, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.  
Pretore di S. Benedetto del Tronto, ordinanza 29 marzo 1984, n. 840, *G.U.* 12 dicembre 1984, n. 341.
- legge 25 marzo 1982, n. 94, art. 15-bis** (art. 3 della Costituzione).  
Tribunale di Livorno, ordinanza 18 aprile 1984, n. 807, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.
- legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14** (artt. 3 e 53 della Costituzione).  
Pretore di Roma, ordinanza 5 aprile 1984, n. 813, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.
- legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 26, 28 e 30** (artt. 3, 4, 41, 42, 43 e 44 della Costituzione).  
Tribunale di Chieti, ordinanza 21 dicembre 1983, n. 514/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 26, 28 e 30** (artt. 3, 4, 41, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Ascoli Piceno, ordinanza 10 febbraio 1984, n. 814, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**legge 20 maggio 1982, n. 270, art. 76** (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, ordinanze (due) 26 novembre 1983, nn. 942 e 943/84, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335 e *G.U.* 12 dicembre 1984, n. 341.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 5, terzo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Piombino, ordinanza 28 giugno 1984, n. 1070, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**legge 7 agosto 1982, n. 512, artt. 2 e 3** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Pesaro, ordinanza 17 dicembre 1983, n. 904/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**d.P.R. 9 agosto 1982, n. 525, artt. 1 e 2** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Tribunale di Pesaro, ordinanza 17 dicembre 1983, n. 904/84, *G.U.* 21 novembre 1984, n. 321.

**legge 13 settembre 1982, n. 646, art. 21** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Foggia, ordinanza 27 marzo 1984, n. 947, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 19 e 20, quinto, sesto, decimo e undicesimo comma [convertito in legge 26 aprile 1983, n. 131]** (artt. 3, 23 e 53 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, ordinanza 13 aprile 1984, n. 957, *G.U.* 28 novembre 1984, n. 328.

**d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 14 [convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638]** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 5 aprile 1984, n. 813, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**d.l. 15 febbraio 1984, n. 10, art. 3** (artt. 3, 36 e 39 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 31 marzo 1984, n. 847, *G.U.* 19 dicembre 1984, n. 348.

**legge reg. Lazio approvata l'8 maggio 1984, riapprovata il 24 settembre 1984 e comunicata il 28 settembre 1984** (artt. 51, 97, 81 e 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 22 ottobre 1984, n. 35, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge reg. Calabria approvata il 10 luglio 1984, riapprovata il 3 ottobre 1984 e comunicata l'8 ottobre 1984** (artt. 51, 97 e 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 30 ottobre 1984, n. 38, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge reg. Liguria approvata il 25 luglio 1984, riapprovata il 26 settembre 1984 e comunicata il 27 settembre 1984** (artt. 51, 97 e 117 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 19 ottobre 1984, n. 34, *G.U.* 7 novembre 1984, n. 307.

**d.P.R. 18 settembre 1984, n. 581, artt. 6, 7, 9, 10 e 11** (artt. 3, 21, 117, 118 e 119 della Costituzione).

Regione Liguria, ricorso 26 ottobre 1984, n. 37, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**d.l. 18 settembre 1984, n. 582 in toto e in particolare artt. 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 15** (artt. 3, terzo comma, 8, n. 10, 16 e 78 dello statuto per il Trentino-Alto Adige).

Provincia autonoma di Bolzano, ricorso 26 ottobre 1984, n. 36, *G.U.* 14 novembre 1984, n. 314.

**legge reg. Lazio riapprovata il 17 ottobre 1984** (art. 117 della Costituzione).

Presidenza Consiglio dei Ministri, ricorso 13 novembre 1984, n. 39, *G.U.* 5 dicembre 1984, n. 335.

**legge 29 ottobre 1984, n. 720** (artt. 3, 117 e 119 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 5 dicembre 1984, n. 40, *G.U.* 27 dicembre 1984, n. 354.

