
sezioni unite civili; sentenza 15 maggio 1989, n. 2329; Pres. Zucconi Galli Fonseca, Est. Vercellone, P.M. Di Renzo (concl. diff.); Consolato generale britannico di Napoli (Avv. Porzio, Boce) c. Toglia (Avv. Ferraro). Regolamento preventivo di giurisdizione
Source: *Il Foro Italiano*, 1989, Vol. 112, PARTE PRIMA: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E CIVILE (1989), pp. 2463/2464-2469/2470

Published by: Societa Editrice Il Foro Italiano ARL

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/23184143>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Societa Editrice Il Foro Italiano ARL is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Il Foro Italiano*

JSTOR

come un possibile vizio del consenso, quale causa di annullamento del contratto, bensì da considerarsi, in via equitativa, e tenuto conto del caso particolare, come causa efficiente di responsabilità dell'Amt avendolo iscritto nell'ambito del mandato a titolo oneroso concernente i dipendenti amministratori, che ha ritenuto chiamati a rispondere, *praeter legem*, sempre in via equitativa, dell'errore commesso anche nei confronti dei terzi, qual era l'attore.

Il conciliatore, in tal modo, non può esser censurato per essersi allontanato dalla legge scritta, perchè ha ritenuto di dare prevalenza, sotto l'aspetto retributivo, al principio del *favor laboratoris*, che, nel mondo del lavoro (considerato, questo, in tutti i suoi aspetti, anche complementari od occasionali), è componente essenziale di riequilibrio di qualsiasi aspetto economico, relazionale con la condizione minima di sussistenza vivibile, dal momento che il lavoro è, per il prestatore d'opera subordinato, l'unica risorsa di cui dispone per la soddisfazione di qualsiasi sua esigenza, vitale o non.

Anche sotto tale aspetto dev'esser precisato che il *favor laboratoris*, mentre secondo il diritto positivo trova radice nella constatazione che l'autonomia pattizia, nella materia del lavoro, contrariamente alla previsione libertaria e paritaria a cui muove l'art. 1322 c.c., non è adeguata alla tutela del lavoratore, perchè non è idonea a determinare *in itinere* un risultato equilibrato degli interessi opposti dei contraenti, come ha evidenziato questa corte con la sentenza n. 5977 del 29 novembre 1985 (*Foro it.*, Rep. 1986, voce *Lavoro* (rapporto), n. 2099), nel giudizio di equità, invece, essa trova giustificazione nella nostra tradizione giuridica, prescindendo, ovviamente, dalla condizione schiavista che animava il mondo romano, onde il *favor* assunto, all'inizio, valore supremo di difesa della libertà degli uomini: «dobbiamo ricordare che anche verso le persone umili dev'essere osservata la giustizia; e più umile di ogni altra è la condizione e la sorte degli schiavi.

«Ottimo è il consiglio di quelli che raccomandano di valersi di loro come di lavoratori mercenari; si esiga un buon lavoro, ma si dia la ricompensa dovuta» (CICERONE, *De officiis*, lib. I, cap. 13°).

La componente commutativa del concetto di giustizia, infine, pone in relazione oggettiva il danno ed il guadagno, cioè le cose e le azioni nel loro valore intrinseco, considerandole pari in termini reali, onde tende a creare, sotto l'aspetto materiale, un rapporto di eguaglianza tra le parti che si trovano davanti al giudice, e da qui la sua funzione di mediazione tra il danno e la sua riparazione, con riferimento all'attribuzione concreta dei beni della vita, quale, in tema di obbligazioni, l'attribuzione della *res in iudicium deducta*; in materia extracontrattuale, il risarcimento del danno patito; in campo giuslavoristico, la retribuzione dovuta; ancorché si tratti di beni immateriali, come quelli che afferiscono alla tutela dei diritti della personalità, alle invenzioni ed ai brevetti, ovvero alla protezione degli *status* sociali.

Deve rilevarsi subito che il giudice conciliatore, anche sotto tale aspetto, ha ben giudicato secondo equità, perchè ha proporzionalizzato correttamente il diritto in contesa, riconducendo ad eguaglianza, anche quantitativa, l'elargizione erroneamente disposta, da un lato, e l'interesse a recuperarla, dall'altro.

Ha riguardato comparativamente, la natura sostanziale alimentare della somma richiesta, ex art. 32 Cost., e la congruità numeraria nella proiezione esclusiva di altre potenziali sovvenzioni, incerte ed inconoscibili, che l'Amt, avrebbe potuto erogare, quale amministratrice del fondo, ed ha espresso un giudizio complessivo di prevalenza del primo diritto sulla seconda cautela.

Da quanto fin qui esposto consegue che il ricorso è infondato e dev'essere rigettato.

I

CORTE DI CASSAZIONE; sezioni unite civili; sentenza 15 maggio 1989, n. 2329; Pres. ZUCCONI GALLI FONSECA, Est. VERCELLONE, P.M. DI RENZO (concl. diff.); Consolato generale britannico di Napoli (Avv. PORZIO, BOCE) c. Toglia (Avv. FERRARO). *Regolamento preventivo di giurisdizione*.

Giurisdizione civile — Ufficio consolare straniero in Italia — Personale dipendente — Differenze retributive per mansioni superiori — Controversia — Giurisdizione italiana (Cod. proc. civ., art. 4; l. 7 marzo 1957 n. 298, ratifica ed esecuzione della convenzione consolare fra l'Italia e la Gran Bretagna con gli annessi protocolli di firma e scambio di note, conclusi in Roma il 1° giugno 1954: convenzione, art. 6, 13; l. 9 agosto 1967 n. 804, ratifica ed esecuzione delle convenzioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, e dei protocolli connessi, adottate a Vienna, rispettivamente il 18 aprile 1961 e il 24 aprile 1963: convenzione 18 aprile 1961, art. 43).

Sussiste la giurisdizione italiana e spetta al giudice ordinario la cognizione della controversia promossa da dipendente di ufficio consolare straniero in Italia al fine di conseguire esclusivamente differenze retributive connesse all'assunto esercizio di mansioni superiori. (1)

II

PRETURA DI ROMA; sentenza 31 marzo 1989; Giud. GIULIANI; Cecchi Paone ed altri (Avv. TOBIA) c. Ambasciata della Repubblica socialista cecoslovacca (Avv. MICHALICKOVA).

Giurisdizione civile — Immobile sede di ambasciata di Stato estero — Installazione di centrale telegrafico-telefonica — Azione reale — Giurisdizione italiana — Insussistenza (Cost., art. 10; cod. civ., art. 1171, 1172; cod. proc. civ., art. 5; l. 9 agosto 1967 n. 804: convenzione 18 aprile 1961, art. 22, 31).

Il giudice italiano è carente di potestà giurisdizionale a conoscere dell'azione reale proposta al fine di bloccare la installazione di una centrale telegrafico-telefonica sul tetto dell'immobile sede dell'ambasciata della Cecoslovacchia, ai sensi degli art. 22, 1° e 3° comma, 31, 1° comma, lett. a), della convenzione di Vienna 18 aprile 1961, ratificata con l. 9 agosto 1967 n. 804. (2)

(1-2) Entrambe le sentenze assumono le proprie decisioni in base ad un coerente adattamento alle fattispecie concrete in esame di principi generali comunemente enunciati dalla giurisprudenza; tuttavia, mentre Pret. Roma 31 marzo 1989 assume, in applicazione di quei principi, una decisione in linea con la costante giurisprudenza in materia (per ogni riferimento, anche in relazione all'art. 31 della convenzione di Vienna 24 aprile 1963, v. la nota di richiami a Cass. 3 febbraio 1986, n. 666 e 17 gennaio 1986, n. 283, *Foro it.*, 1986, I, 598), Cass. 2329/89 statuisce, invece, in termini contrastanti con le precedenti decisioni in materia di giurisdizione per i rapporti di lavoro con sedi diplomatiche estere (v. Cass. 15 luglio 1987, n. 6172, *id.*, 1988, I, 1134, con nota di richiami) e proprio con il consolato generale britannico di Napoli (Cass. 17 gennaio 1986, n. 283, cit.), ove il discrimine fra la giurisdizione italiana e quella straniera viene fondato non sull'oggetto della domanda (conseguimento di sole differenze retributive, come in Cass. 2329/89), ma sulla natura della prestazione, così che solo per le attività «manuali e saltuarie» (Cass. 6172/87) si possa escludere l'immunità giurisdizionale di uno Stato estero, mentre la si debba affermare per tutte le attività di «carattere impiegatizio» (sempre Cass. 6172/87). La sent. 2329/89 sembrerebbe in termini con il più recente orientamento della Cassazione sui rapporti di lavoro con l'Ordine di Malta, ritenuti assoggettati alla giurisdizione italiana, ma, a ben vedere, Cass. 3 febbraio 1988, n. 1073 (*ibid.*, 1134) motiva ancora sulla natura (imprenditoriale-privatistica) dell'attività esercitata e Cass. 18 febbraio 1989, n. 960 (*id.*, 1989, I, 677, con nota di C.M. BARONE) sulla esistenza di una specifica convenzione dalla quale dedurre l'inserimento nell'ordinamento italiano dell'attività esercitata.

Cass. 2329/89 apre, quindi, un nuovo settore alla cognizione della giurisdizione italiana nei rapporti di lavoro in esame, coerente con i principi generali ma attenta anche all'interesse del lavoratore ed al suo diritto, quale cittadino italiano, di fruire di una piena tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi (art. 24 Cost.).

I

Svolgimento del processo. — La sig. Tiziana Toggia che ha prestato servizio alle dipendenze del consolato generale britannico di Napoli dal novembre 1981 sino al 11 gennaio 1986, data alla quale ha rassegnato le dimissioni, ha citato il consolato dinanzi al Pretore di Napoli quale giudice del lavoro. Affermando di essere stata inquadrata come impiegata di grado terzo, ma di avere svolto mansioni superiori, ben più importanti di quelle riservate agli impiegati esecutivi, ha chiesto che il giudice dichiarasse il diritto di lei ad essere inquadrata nel grado secondo e condannasse il consolato ad effettuare tale inquadramento con i conseguenti effetti sulla carriera della signora Toggia ed a pagare le differenze retributive maturate.

Il console generale si è costituito in giudizio contestando la giurisdizione del pretore in quanto autorità giudiziaria italiana ed ha proposto, ex art. 41 c.p.c., regolamento preventivo di giurisdizione. Nel ricorso sono richiamate le disposizioni contenute negli art. 6 e 13 della convenzione consolare italo-inglese 1° giugno 1954 resa esecutiva con l. 7 marzo 1957 n. 298 e nell'art. 43 della convenzione di Vienna sulle relazioni consolari 24 aprile 1963 resa esecutiva con l. 9 agosto 1967 n. 804, disposizioni tutte che concorderebbero nel negare la giurisdizione del giudice italiano. La sig. Toggia si è costituita con controricorso.

Motivi della decisione. — È innegabile l'esistenza di un riconosciuto ambito di immunità in relazione agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni consolari. Il più antico diritto consuetudinario ha ricevuto precisa formulazione nell'art. 43 della convenzione di Vienna — richiamata dal ricorrente —, per il quale «Les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires».

Analogamente si esprime la convenzione italo-britannica: il funzionario non può essere assoggettato alla giurisdizione civile per gli atti da esso compiuti nella sua veste ufficiale che rientrano nelle funzioni di un funzionario consolare.

È pure innegabile che, per costante giurisprudenza di questa Corte suprema e per regola ormai stabilizzata nella consuetudine internazionale — come è dimostrato peraltro da recenti convenzioni — vale ormai il principio della immunità ristretta: l'esenzione degli Stati stranieri, in particolare quella attribuita ai funzionari consolari, dalla giurisdizione civile dello Stato di residenza, è limitata agli atti attraverso i quali si esplica l'esercizio delle funzioni pubbliche statali.

Il problema si pone, e si è posto ormai da decenni, per gli atti che il console pone in essere operando bensì come organo del proprio Stato, ma attraverso i quali quello Stato agisce come soggetto di diritto privato nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato territoriale. In specie si pone per quegli atti negoziali (dunque non compiuti nell'ambito dello *ius imperii*) che sono volti a costituire rapporti giuridici bensì di diritto privato ma utili o necessari per la costituzione, l'organizzazione, il buon funzionamento del servizio consolare (negozi strumentali all'esercizio delle funzioni consolari).

Come regola di principio può assumersi che codesti atti negoziali siano fuori dell'ambito della immunità ristretta, proprio perché solo indirettamente — per connessione — hanno a che vedere con la funzione consolare. Si pensi, per esemplificare, al negozio che costituisce il rapporto di locazione relativo alla sede consolare, a quello di acquisto di strumenti materiali, utili o magari necessari per il funzionamento del consolato, quali radio ricetrasmittenti, computers.

Si tratta di atti o rapporti di natura privatistica nel compimento dei quali lo Stato non è portatore della propria sovranità e, come si è accennato, comunque non direttamente ed immediatamente concretantisi in atti di esercizio delle funzioni consolari.

Non è però così evidente che questa ipotizzata regola di principio debba applicarsi anche per i rapporti di lavoro costituiti nel territorio ospitante e per attività da svolgersi lì, tra cittadini dello Stato territoriale e Stato ospitato.

Il rapporto di lavoro ha un contenuto con sue caratteristiche diverse da quegli altri, cui prima, esemplificando, si è fatto cenno. A seguito della costituzione di quel rapporto entra nel consolato non un oggetto ma una persona umana; dovuta è una prestazione umana, nell'ambito degli incarichi dati dal console, attuata nella piena subordinazione, esercitata per i fini propri del

consolato. Certo, di questa persona umana lo Stato (tramite il suo console) si giova come si giova di un altro strumento, di uno strumento oggetto materiale. Ma l'utilità sta in quanto vi sia collaborazione, nel significato etimologico del termine, tra console e cittadino del territorio ospitante inserito nell'attività del consolato. Insomma, il dipendente del consolato è uno «strumento aziendale» assai più delicato, tutt'affatto speciale.

Si spiega dunque l'esitazione, la cautela ad accettare la tesi della possibile ingerenza dell'autorità giudiziaria locale da esplicarsi attraverso procedimenti (ed atti istruttori) e decisioni che vedano attore il dipendente, pur cittadino, e lo Stato straniero, tramite il suo console.

Questa ingerenza si avvicina assai al nucleo essenziale della attività consolare in senso stretto, a quelle funzioni consolari cui fanno riferimento sia la convenzione di Vienna che quella italo-britannica.

Di questa cautela sono specchi le numerose sentenze di questa Suprema corte (cfr. in specie sez. un. n. 3007 del 7 luglio 1977, *Foro it.*, Rep. 1977, voce *Giurisdizione civile*, n. 35), che hanno riconosciuto l'immunità consolare relativamente a rapporti di lavoro stipulati con cittadini italiani. Le decisioni in parola hanno tenuto conto proprio del fatto che doveva rimanere esclusa dalla giurisdizione ogni interferenza nel nocciolo «duro» della funzione consolare. Ed infatti hanno riconosciuto l'immunità consolare solo per le controversie tra console e quei dipendenti che, per le loro specifiche mansioni, apparivano davvero inseriti nella organizzazione dell'ufficio consolare ed utilizzati per fini propri dell'ufficio stesso, per vera collaborazione alla attuazione della funzione consolare.

Questa cautela va conservata: la regola deve sempre essere quella per cui lo Stato ospite (e per lui i suoi giudici) non possono ingersi nell'attuazione delle funzioni proprie del console.

Ma si deve pur tener presente che negli ultimi decenni si è andata sviluppando una tendenza a restringere ancora di più l'ambito della immunità, proprio escludendone la materia dei rapporti di lavoro tra Stato straniero e cittadini dello Stato ospitante.

Si pensa alla convenzione europea (Basilea 16 maggio 1972) che esclude l'immunità quando si tratta di lavoratori con nazionalità dello Stato ospitante la cui attività deve svolgersi in quel territorio. Si pensa, specialmente significativa per questa causa, allo *State immunity Act* britannico del 1978 che prevede la giurisdizione britannica per la risoluzione delle controversie sollevate dai dipendenti inglesi nei confronti delle ambasciate e consolati stranieri in Gran Bretagna.

Si tratta di tendenza che già questa Suprema corte ha messo in rilievo, in specie considerando la convenzione europea del 1972 (pur non ratificata dall'Italia) «un documento ricognitivo dell'evoluzione del diritto consuetudinario internazionale»: in questo senso sez. un. n. 4502 del 21 ottobre 1977 (*id.*, Rep. 1978, voce cit., n. 50) e sez. un. n. 5819 del 23 novembre 1985 (*id.*, Rep. 1986, voce cit., nn. 61-64).

Si rivela una crescente difficoltà, un crescente imbarazzo nel cercare di comporre in modo soddisfacente due contrastanti esigenze: a) assicurare il rispetto dello Stato straniero col riconoscimento della immunità nell'ambito del nocciolo essenziale delle funzioni (nel caso, funzioni consolari); b) assicurare ai cittadini lavoratori nel proprio territorio la tutela dei propri diritti, mediante anche l'accesso ai propri giudici, accesso che pare determinante per consentire loro di ottenere giustizia con mezzi alla loro portata.

Ritiene questo collegio che sia possibile l'auspicata composizione, in attesa di nuove convenzioni e di leggi interne che vi diano piena ed intera esecuzione, andando più innanzi, rispetto alla linea giurisprudenziale fin qui seguita, nella direzione di una ulteriore restrizione dell'ambito della immunità.

Rimane fermo il criterio di escludere dalla immunità le controversie relative ai rapporti di lavoro ove il dipendente svolga attività decisamente ausiliarie, lontane dalla funzione consolare in senso stretto.

Ma deve essere utilizzato anche un altro criterio, che pure era già implicitamente contenuto in quello fin qui seguito: il criterio della idoneità o no della decisione richiesta dal dipendente al giudice italiano ad interferire davvero, concretamente, nella funzione consolare. Se questa potenziale interferenza non sussiste, l'immunità va esclusa anche se si tratti di dipendente con funzio-

ni assai elevate, di collaborazione in senso stretto rispetto alle funzioni consolari vere e proprie.

In questo quadro così generale si può in particolare affermare che questa potenziale ingerenza non c'è e quindi rimane esclusa l'immunità tutte le volte che le domande — e la decisione che le accogliesse — riguardino aspetti soltanto patrimoniali del rapporto di lavoro sul quale si fonda la controversia portata dinanzi al giudice italiano.

A prescindere da altre ipotesi, qui non direttamente prospettanti, è infatti certo che non v'è ingerenza quando da un rapporto stipulato tra console e cittadino italiano il giudice fa discendere conseguenze sul piano patrimoniale derivanti dall'applicazione di norme che in Italia regolano il rapporto stipulato (nella specie il rapporto di lavoro). Che il consolato sia dichiarato tenuto ad adempiere pagando di più quel dipendente rispetto a quanto esso voleva pagare o si riteneva obbligato a pagare è decisione che in nessun modo può turbare l'organizzazione interna della struttura dell'ufficio consolare che il console rimane libero di attuare così come egli ritiene, sovranamente libero nelle sue funzioni.

Questa è l'ipotesi che si prospetta nel caso concreto.

La signora Toglia, come si è accennato, si è dimessa, volontariamente dimessa: essa è dunque ormai fuori — e lo era già quando citò in giudizio il consolato generale — dalla organizzazione consolare, né chiede di esservi reintegrata.

Le domande riguardanti il suo inquadramento in altro livello in ragione delle mansioni superiori esercitate sono strumentalmente volte ad ottenere l'unica condanna cui ella vuole pervenire: quella del consolato a pagare le «differenze retributive maturate in connessione al superiore inquadramento». Non vuole né può ottenere altro, poiché si è già volontariamente dimessa; né comunque potrebbe, anche se il rapporto fosse ancora in vita.

Va quindi dichiarata la giurisdizione del giudice italiano.

II

Svolgimento del processo. — Con ricorso depositato il 9 giugno 1987, Fabio Cecchi Paone, Giuliana Falcucci D'Alfonso e Carlo Barbetti, premesso di essere ciascuno proprietario di un appartamento nel condominio sito in Roma, via dei Colli della Farnesina n. 144, palazzina V est scala B, facente parte del complesso consortile di natura residenziale con ingresso dal medesimo numero civico, e premesso altresì che nel cennato complesso, dinanzi al fabbricato condominiale, si trovava una palazzina, sede dell'ambasciata della Cecoslovacchia, sul cui tetto si stava costruendo una vera e propria centrale telegrafico-telefonica, la quale alterava il decoro architettonico del centro residenziale disturbando le comunicazioni telefoniche e la ricezione delle trasmissioni radio-televisive, chiedevano che venissero immediatamente disposti tutti i provvedimenti necessari all'abbattimento di dette opere al fine di porre rimedio agli inconvenienti illustrati.

Costituitasi in giudizio, la resistente ambasciata eccepeva il difetto di giurisdizione del giudice italiano, deducendo di godere della relativa immunità in virtù del fatto di rappresentare uno Stato straniero, ovvero un soggetto sovrano di diritto internazionale giusta la convenzione di Vienna del 1961 nonché il principio consuetudinario *par in parem non habet iurisdictionem* recepite dall'art. 10 Cost. italiana. (*Omissis*)

Motivi della decisione. — Dal momento che, in forza del principio sancito dall'art. 5 c.p.c., la giurisdizione, sulla quale verte la presente decisione ai sensi dell'art. 187, 3° comma, c.p.c., si determina dalla domanda, occorre preliminarmente procedere alla corretta qualificazione di quest'ultima.

Al riguardo, tenuto presente il contenuto del ricorso introduttivo, sembra indubitabile al pretore che, nella specie, si versi in materia di azione «nunciativa», sia che poi tale azione debba più specificatamente intendersi come denuncia di nuova opera (secondo quanto indurrebbe a credere il riferimento espresso ad un impianto «in costruzione» e la stessa denominazione datane dai ricorrenti in comparsa conclusionale) sia che vada invece qualificata come denuncia di danno temuto (secondo quel che lascerebbe supporre il richiamo ad un «danno» già in atto e la corrispondente mancanza, nel *petitum*, di una richiesta di mera «sospensione» dell'opera, quale quella contemplata dal disposto dell'art. 1171, 2° comma, c.c.).

Del pari, sembra indubitabile che la domanda dei ricorrenti

rivista contenuto petitorio, ovvero, reale, a tutela cioè del diritto di proprietà degli istanti su porzioni immobiliari esclusive e comuni, come risulta palese dall'assenza di qualsivoglia riferimento alla loro veste di possessori ed dall'esclusivo cenno alla loro qualità invece di proprietari.

Da ultimo, non è neppure contestabile che la domanda attorea concerna comunque un immobile, quello esattamente sul quale si assume la realizzazione dell'opera denunciata, adibito ad essere la sede dell'ambasciata della Repubblica socialista cecoslovacca.

Tanto premesso, si osserva nel merito della questione pregiudiziale in esame come, nella specie, soggetto passivo dell'azione e del rapporto relativo dedotto in giudizio sia in realtà lo stesso Stato straniero costituito appunto dalla Repubblica socialista cecoslovacca, atteso che l'attuale resistente, ovvero l'ambasciata evocata in causa, al pari della rappresentanza diplomatica in genere, riveste natura di organo esterno o ufficio dello Stato cui appartiene (Pret. Roma 16 dicembre 1966, *Foro it.*, Rep. 1968, voce *Competenza civile*, nn. 57, 58; Trib. Roma 29 aprile 1977, *id.*, 1980, I, 807) e che, in conseguenza del principio generale del rispetto dell'organizzazione degli Stati stranieri, richiamato da autorevole dottrina, lo Stato è internazionalmente obbligato a considerare l'attività svolta dall'organo straniero in tale qualità come attività propria dello Stato cui l'organo appunto appartiene, non già dell'individuo che l'ha posta materialmente in essere, al pari di quanto si ritiene con riguardo agli atti compiuti dall'agente diplomatico nella veste di organo dello Stato accreditante.

Il quesito di specie, pertanto, consistente nel verificare se, per la controversia in oggetto, la giurisdizione locale possa essere esercitata o sia invece esclusa da un'apposita norma limitatrice, si risolve nel più generale problema della esenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione.

Al riguardo, è noto come, in tema di giurisdizione nei confronti degli Stati esteri, la giurisprudenza si sia ispirata, in via generale, al principio secondo cui la norma consuetudinaria di diritto internazionale sull'immunità giurisdizionale degli Stati stranieri (*par in parem non habet iurisdictionem*), alla quale per precetto costituzionale si conforma il nostro ordinamento (art. 10 Cost.), riguarda solo i rapporti che rimangono del tutto estranei all'ordinamento interno, o perché gli Stati agiscono, sia pure nei territori esteri, come soggetti di diritto internazionale, o perché agiscono come titolari di una potestà di impero nell'ordinamento di cui sono portatori e nell'ambito del proprio territorio, laddove, se lo Stato straniero agisce invece indipendentemente dal suo potere sovrano, ponendosi alla stregua di un privato cittadino, nei suoi confronti la giurisdizione di altri Stati non può essere esclusa poiché esso svolge la sua attività come soggetto dell'ordinamento dello Stato del foro e non sussistono in tali circostanze quelle ragioni per cui lo Stato del foro, rispetto alle contrapposte attività di tipo pubblicistico, deve astenersi non solo da ogni valutazione loro data dalle norme giuridiche, ma anche da ogni valutazione concreta derivante da atti giurisdizionali (Cass., sez. un., 15 luglio 1987, n. 6172, *id.*, 1988, I, 1134).

A tale distinzione, incentrata sulla natura — pubblica o privata — dell'attività svolta dallo Stato estero (Cass., sez. un., 3 febbraio 1986, n. 666 e 17 gennaio 1986, n. 283, *id.*, 1986, I, 598) si richiamano evidentemente i ricorrenti là dove, come in comparsa conclusionale, assumono che le opere poste in essere dall'ambasciata cecoslovacca siano da qualificare «attività meramente privatistica».

In contrario, giova rilevare, secondo quanto la giurisprudenza ha avuto modo di riconoscere (Cass., sez. un., 6 giugno 1974, n. 1653, *id.*, 1975, I, 1472; 18 ottobre 1982, n. 5399, *id.*, 1982, I, 2976), che l'immunità degli Stati esteri può essere affermata altresì in relazione ad attività dirette alla realizzazione dei loro fini pubblici, in tal modo ponendosi in risalto, più che la natura dell'attività, la natura dei fini che tale attività è destinata a realizzare, direttamente connessa cioè con quelli istituzionalmente perseguiti dall'ente straniero.

Alla luce quindi del concetto di «immunità funzionale» come sopra delineato (la cui *ratio* è che lo Stato italiano non interferisca sulle finalità che lo Stato straniero, nei suoi poteri di supremazia, istituzionalmente persegue e sul modo attraverso il quale intende realizzarle), se si considera che nella specie le opere contestate dai ricorrenti sono situate «sul tetto della palazzina che è sede dell'ambasciata della Cecoslovacchia» ovvero afferiscono

in definitiva a quello che è lo stesso «assetto» della missione diplomatica, sembra di poter concludere che tra i fini istituzionali dell'ente e l'attività denunciata vi sia una stretta connessione strumentale, diretta e necessaria, trattandosi di attività, evidentemente rivolta a meglio garantire la conveniente rice-trasmissione delle comunicazioni telegrafiche e telefoniche da e per la sede dell'ambasciata, che se svolta con modalità diverse realizzerebbe i fini istituzionali dell'ente medesimo quanto meno in maniera meno idonea alla tutela degli interessi cui quei fini sono preordinati.

Nella specie, cioè, si verte in merito ad una attività che, lungi dal risultare «indifferente» rispetto agli scopi primari dell'ente, attiene al profilo organizzativo e funzionale della stessa «sede» diplomatica e del suo modo di operare, ovvero attiene al momento organizzatorio delle strutture (nella specie, della sede della missione) dell'ente medesimo, che rappresenta un elemento indefettibile delle modalità di realizzazione dei fini corrispondenti (Cass., sez. un., 18 ottobre 1982, cit.).

In questo senso, ritiene il giudicante che, con riferimento al caso di specie, possa trarsi altresì argomento dal disposto dell'art. 31, 1° comma, lett. a), della convenzione di Vienna del 18 aprile 1961, ratificata con la l. 9 agosto 1967 n. 804, il quale, facendo seguito all'art. 22, 1° e 3° comma, della medesima convenzione, relativo all'invulnerabilità e alla non assoggettabilità a provvedimenti esecutivi dei «locali della missione» (come pure nell'abitazione privata dell'agente diplomatico, ai sensi della norma «estensiva» contenuta nell'art. 30 della citata convenzione), stabilisce che l'agente diplomatico stesso gode dell'immunità dalla giurisdizione civile allorché trattisi «di una azione reale concernente un immobile privato situato nel territorio dello Stato accreditario . . . che l'agente diplomatico . . . possiede per conto dello Stato accreditante ai fini della missione».

Dalla normativa surrichiamata si evince cioè non solamente l'immunità in genere della sede diplomatica (come certamente deve considerarsi la sede di un'ambasciata) dall'esecuzione di qualsiasi provvedimento del giudice anche civile, ma altresì l'esenzione in specie dalla giurisdizione allorché venga esperita azione reale concernente l'immobile, come del pari va indiscutibilmente considerato quello ove ha sede un'ambasciata, che l'agente diplomatico possiede e per conto dello Stato accreditante ai fini della missione.

Sembra quindi che da ciò possa trarsi conferma del rilievo secondo il quale la disponibilità in capo allo Stato estero, attraverso i propri agenti diplomatici, della sede dell'ambasciata, siccome evidentemente riferibile sotto il profilo teleologico «ai fini della missione», ovvero in definitiva agli scopi istituzionalmente perseguiti dall'ente sovrano straniero (*ne impediatur legatio*), induce ad escludere la giurisdizione del giudice italiano nel caso in cui venga proposta azione («reale», come nella fattispecie) destinata a spiegare comunque i propri effetti sopra l'immobile nel quale appunto l'ambasciata medesima ha sede.

Né, del resto, parrebbe logicamente e coerentemente possibile riservare allo Stato straniero un trattamento diverso e peggiore rispetto a quello che la normativa sopra riportata assicura all'agente diplomatico, posto che è lo stesso art. 31 già richiamato a postulare, ai fini del riconoscimento della relativa immunità, che l'agente diplomatico operi in rappresentanza («per conto») dello Stato straniero, sul quale, quindi, non possono non ripercuotersi le corrispondenti garanzie stabilite in favore del «rappresentante».

In definitiva, ai sensi dell'art. 37, 2° comma, c.p.c., va dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano in ordine alla domanda spiegata dai ricorrenti. (*Omissis*)

I

CORTE DI CASSAZIONE; sezioni unite civili; sentenza 15 maggio 1989, n. 2225; Pres. BRANCACCIO, Est. SENESE, P.M. MINETTI (concl. conf.); Regione Toscana (Avv. dello Stato FERRI) c. Martini ed altro (Avv. MEZZATESTA, TARTARELLI) e Usl n. 6 Piana di Lucca (Avv. MORACCI, LEPRÌ). *Regolamento preventivo di giurisdizione*.

Giurisdizione civile — Regolamento preventivo — Interventente volontario — Legittimazione (Cod. proc. civ., art. 41, 105, 419).

IL FORO ITALIANO — 1989.

Sanitario — Analisti e laboratori di analisi convenzionati — Adeguamento delle tariffe — Domanda giudiziale — Giurisdizione ordinaria (Cod. proc. civ., art. 409; l. 6 dicembre 1971 n. 1034, istituzione dei tribunali amministrativi regionali, art. 5; l. 23 dicembre 1978 n. 833, istituzione del servizio sanitario nazionale, art. 44, 48; d.p.r. 16 maggio 1980, accordo collettivo nazionale per l'erogazione di prestazioni ambulatoriali in regime di convenzionamento, art. 4).

Il regolamento preventivo di giurisdizione può essere proposto, finché la causa non sia decisa nel merito in primo grado, da «ciascuna parte», per tale intendendosi chiunque sia soggetto del rapporto processuale a quo, indipendentemente dalla valida costituzione del processo stesso con riferimento alla parte che detto mezzo abbia proposto (nella specie, il regolamento era stato proposto dall'interveniente volontario nel giudizio di merito). (1)

Rientra nella giurisdizione ordinaria la cognizione delle controversie promosse dai medici analisti e dai laboratori di analisi, convenzionati con le Usl nell'ambito del servizio sanitario nazionale, per ottenere l'adeguamento delle tariffe previste ai sensi del punto n. 4 della convenzione nazionale 22 febbraio 1980 recepita con d.p.r. 16 maggio 1980, trattandosi di vertenze concernenti i corrispettivi — rispettivamente — di un rapporto d'opera professionale «parasubordinato» ovvero di un rapporto di concessione amministrativa di pubblico servizio. (2)

II

CORTE DI CASSAZIONE; sezioni unite civili: sentenza 28 aprile 1989, n. 2026; Pres. ZUCCONI GALLI FONSECA, Est. SENESE, P.M. PAOLUCCI (concl. conf.); Usl n. 8 Senigallia (Avv. GRAMACCONI) c. Castellucci ed altro (Avv. VENARUCCI), Ordine nazionale biologi (Avv. VENARUCCI) e Associazione comuni n. 8 Valli Misa e Nevola. *Regolamento preventivo di giurisdizione*.

Sanità pubblica — Strutture private convenzionate — Rapporto di concessione — Accesso degli utenti — Controversie — Giurisdizione amministrativa (L. 6 dicembre 1971 n. 1034, art. 5; l. 23 dicembre 1978 n. 833, art. 44; d.l. 26 novembre 1981 n. 678, blocco degli organici delle unità sanitarie locali, art. 3; l. 26 gennaio 1982 n. 12, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 26 novembre 1981 n. 678).

Rientra nella giurisdizione amministrativa la cognizione delle controversie promosse contro le Usl dalle strutture private convenzionate ai sensi dell'art. 44 l. 23 dicembre 1978 n. 833 per conseguire il rispetto delle norme di accesso degli utenti del servizio sanitario nazionale e per tutte le questioni attinenti all'esercizio del rapporto di concessione amministrativa di pubblico servizio sussistente nella specie, con esclusione delle sole questioni concernenti indennità, canoni o altri corrispettivi. (3)

(1) Giurisprudenza costante; legittimazione a proporre regolamento preventivo di giurisdizione, v. Cass. 27 giugno 1987, n. 5743, *Foro it.*, 1987, I, 2705 (in relazione al terzo intervenuto in procedimento d'urgenza ex art. 700 c.p.c.) e 14 maggio 1987, n. 4442, *id.*, 1988, I, 3400 (in relazione alla parte proponente l'azione di merito), con nota di richiami, cui *adde*, G. BUZZONI, *Legittimazione a proporre regolamento di giurisdizione da parte di dipendenti di enti pubblici economici tardivamente intervenuti in un processo di lavoro*, in *Giur. it.*, 1987, I, 1, 365; per ulteriori riferimenti sul momento nel quale può essere proposto il regolamento, v. Cass. 7 luglio 1988, n. 4476, *Foro it.*, 1989, I, 131.

(2-3) La corte conferma recenti statuizioni in ordine alla giurisdizione nel notevole contenzioso sorto in materia di rapporti fra le strutture private convenzionate e le Usl e, di fatto, in gran parte risolto con gli ultimi accordi collettivi stipulati nel settore; sulla giurisdizione e sul merito, v. Pret. Livorno 30 dicembre 1988, *Foro it.*, 1989, I, 2324, con nota di richiami.

Per riferimenti di carattere generale sul regime convenzionale che regola il rapporto fra i medici convenzionati e gli organi del servizio sanitario nazionale e sulla disciplina delle organizzazioni dei presidi che erogano prestazioni di diagnostica e dei laboratori di analisi, v. Cass. 12 aprile 1988, n. 2895, *ibid.*, 1196, con nota di richiami; sull'accesso dei privati ai presidi sanitari privati convenzionati con le Usl, v. Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 992, *ibid.*, 1766, con nota di richiami anche sulla problematica del «diritto alla salute» del cittadino.