

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **4/1957** (ECLI:IT:COST:1957:4)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**

Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **PERASSI**

Udienza Pubblica del **10/10/1956**; Decisione del **16/01/1957**

Deposito del **26/01/1957**; Pubblicazione in G. U. **30/01/1957**

Norme impugnate:

Massime: **131 132 133**

Atti decisi:

N. 4

SENTENZA 16 GENNAIO 1957

Deposito in cancelleria: 26 gennaio 1957.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 27 del 30 gennaio 1957.

Pres. DE NICOLA - Rel. PERASSI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. ENRICO DE NICOLA, Presidente - Dott. GAETANO AZZARITI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 9 del decreto legge 11 agosto 1933, n. 1183, promossi con le seguenti ordinanze:

1) Ordinanza 23 febbraio 1956 del Tribunale di Verona, sezione civile, emessa nella causa civile promossa contro l'Ente nazionale risi dal sig. Padovani Carlo, rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avvocati Enrico Guicciardi, Carlo Rizzardi e Guido Viola, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 91 del 14 aprile 1956 ed iscritta al n. 89 del Registro ord. 1956;

2) Ordinanza 9 aprile 1956 del Pretore di Mantova nel procedimento penale a carico di Campanini Uber Giacomo non costituitosi nel precedente giudizio, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 123 del 19 maggio 1956 ed iscritta al n. 161 del Reg. ord. 1956;

3) Ordinanza 12 maggio 1956 del Pretore di Mortara nel procedimento penale a carico di Daffara Giovanni, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 181 del 21 luglio 1956 ed iscritta al n. 221 del Reg. ord. 1956.

Udita nell'udienza pubblica del 10 ottobre 1956 la relazione del Giudice Tomaso Perassi;

uditi gli avvocati Enrico Guicciardi per Padovani Carlo e Giorgio Balladore Pallieri per l'Ente nazionale risi ed il sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna.

Ritenuto in fatto:

Il Tribunale di Verona, sezione civile, con ordinanza del 23 febbraio 1956 emessa nella causa civile promossa con citazione 9 febbraio 1955 dal sig. Padovani Carlo contro l'Ente nazionale risi, per opposizione al decreto ingiuntivo del Presidente del Tribunale di Verona 12 gennaio 1955 di pagamento all'Ente nazionale risi della somma di lire 223. 254 per diritti di contratto e contributi accessori su quintali 4. 999,12 di risone del raccolto 1949, avendo l'opponente Padovani eccepito l'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 23 della Costituzione, dell'art. 9 del R.D. L. 11 agosto 1933, n. 1183, in base al quale venne determinata la somma oggetto del decreto ingiuntivo, sospendeva il giudizio e ordinava la trasmissione degli atti a questa Corte per la decisione della indicata questione di legittimità costituzionale. L'ordinanza del Tribunale di Verona è stata notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 29 febbraio 1956, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Il Pretore di Mantova, con ordinanza 9 aprile 1956 emessa nel procedimento penale a carico di Campanini Uber Giacomo relativo a contravvenzione per omissione del pagamento dei diritti di contratto previsti dall'art. 9 del R.D. L. 11 agosto 1933, n. 1183, avendo l'imputato eccepito l'illegittimità costituzionale del detto articolo in riferimento all'art. 23 della Costituzione, ritenuto che il giudizio penale in corso non potesse essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 citato, disponeva la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospendeva il giudizio. L'ordinanza del Pretore di Mantova è stata notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 21 aprile 1956, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Il Pretore di Mortara, con ordinanza 12 maggio 1956 emessa nel procedimento penale a carico di Daffara Giovanni, imputato di omesso pagamento dei diritti di contratto all'Ente nazionale risi, avendo la difesa dell'imputato sollevata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 del R.D. L. 11 agosto 1933, n. 1183 in riferimento all'art. 23 della Costituzione, ritenuto che tale eccezione non appariva manifestamente infondata e che il giudizio penale a carico di Daffara non potesse essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata, sospendeva il giudizio in corso e disponeva la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. L'ordinanza del Pretore di Mortara è stata

notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri il 18 maggio 1956, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

Nel termine indicato nell'art. 25, comma secondo, della legge 11 marzo 1953, n. 87, si costituiva nel giudizio davanti a questa Corte il Padovani Carlo depositando in cancelleria il 17 maggio 1956 le sue deduzioni insieme con la procura speciale conferita agli avvocati Enrico Guicciardi, Carlo Rizzardi e Guido Viola con elezione di domicilio in Roma, Via Ghirza 9.

Nel giudizio avanti alla Corte, promosso dalla ordinanza emessa dal Tribunale di Verona il 23 febbraio 1956 nella causa Padovani contro Ente nazionale risi, si costituiva l'Ente nazionale risi, in persona del Commissario governativo dott. Giuseppe Cantoni, rappresentato dall'avv. Giorgio Ballardore Pallieri per procura speciale rogito Giuseppe Cerone, depositata nella cancelleria della Corte il 23 marzo 1956 insieme con le deduzioni e con elezione di domicilio in Roma presso l'avv. Franco Ceppieri, Via del Tempio 1.

Nel termine indicato dall'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il Presidente del Consiglio dei Ministri interveniva nei giudizi promossi con le tre ordinanze sopra menzionate, depositando nella cancelleria della Corte le sue deduzioni, sottoscritte dal sostituto avvocato generale dello Stato Luciano Tracanna.

I tre giudizi promossi dalle ordinanze indicate in epigrafe hanno per oggetto la stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del R.D. L. 11 agosto 1933, n. 1183, convertito in legge 28 dicembre 1933, n. 1932, con riferimento all'art. 23 della Costituzione, secondo il quale "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

L'art. 9 del R.D. L. 11 agosto 1933, n. 1183, stabilisce che "sopra ogni contratto di vendita di risone deve essere versato all'Ente (nazionale risi) da parte del compratore all'atto della denuncia il diritto di contratto", di cui all'articolo precedente, nella misura fissata dall'Ente con l'approvazione del Ministero dell'agricoltura e foreste di concerto con quelli per le corporazioni e per le finanze".

La eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 9 del citato decreto legge è stata sostenuta dalla difesa del Padovani svolgendo ampiamente le seguenti considerazioni: 1) l'Ente nazionale risi è un ente pubblico che come tale si inquadra nell'ampio concetto dell'amministrazione pubblica e non un consorzio obbligatorio fra imprenditori; 2) il "diritto di contratto", di cui è questione, non è un contributo consorziale, ma ha carattere di vero e proprio tributo; 3) la potestà di imposizione tributaria che organi od enti della pubblica amministrazione possono esercitare "in base alla legge", ha per presupposto essenziale la determinazione, da parte di quest'ultima, del limite massimo di imposizione.

La difesa dell'Ente nazionale risi, nelle sue deduzioni, mentre non contesta che il diritto di contratto previsto dall'art. 9 del decreto legge 11 agosto 1933, n. 1183 a favore dell'Ente nazionale risi costituisca una "prestazione patrimoniale" alla quale è applicabile il disposto dell'art. 23 della Costituzione, osserva che questa norma costituzionale non richiede che la imposizione della prestazione, personale o patrimoniale, sia fatta dalla legge, ma solo che sia fatta "in base alla legge", nel senso che il tributo deve bensì trovare il suo fondamento nella legge, ma non ha bisogno di essere compiutamente regolato dalla legge ed aggiunge che il principio del limite massimo non è scritto nella Costituzione e che la legge, la quale ha istituito l'Ente nazionale risi, determinandone i compiti, lo ha autorizzato a procacciarsi i mezzi necessari a tal fine ed ha prescritto in modo preciso il mezzo da adoperare: il diritto di contratto, assicurando attraverso la stessa struttura dell'Ente, che tale mezzo serva esclusivamente al fine per cui fu concesso. Vi è un limite automatico derivante dalla legge che ha istituito l'Ente, avente il carattere di ente pubblico, e dalle altre leggi che compongono il nostro ordinamento, per cui il diritto di contratto può servire ad un solo scopo: quello previsto

come proprio dell'Ente dall'art. 1 del decreto legge 11 agosto 1933, n. 1183.

L'Avvocatura generale dello Stato nelle deduzioni presentate per il Presidente del Consiglio dei Ministri in ciascuno dei tre giudizi promossi dalle ordinanze sopra riferite, ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del sindacato di legittimità costituzionale della Corte sull'art. 9 del decreto legge 11 agosto 1933, n. 1183, trattandosi di una legge anteriore alla entrata in vigore della Costituzione. Peraltro, nella memoria successivamente presentata il 26 settembre 1956 a sostegno degli interventi nei tre giudizi, di cui l'Avvocatura generale dello Stato ha chiesto la riunione, ha dichiarato di non soffermarsi sulla questione preliminare, essendo stata la questione stessa esaminata e risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 14 luglio 1956, nel senso della competenza a conoscere anche delle questioni di illegittimità costituzionale circa leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto la tesi che l'Ente nazionale risi, organismo appositamente creato per la tutela degli interessi della produzione risicola e per agevolare la distribuzione del prodotto, ha strutturalmente e sostanzialmente natura affine a quella di un consorzio obbligatorio fra gli esercenti dello stesso ramo di attività economica, al quale è stata deferita "la disciplina totalitaria del raccolto del risone e la distribuzione del prodotto" (D. L.C.P.S. 30 maggio 1947, art. 19), onde la prestazione dovuta all'Ente in base all'art. 9 del R.D. L. 11 agosto 1933, n. 1183, a titolo di "diritto di contratto", non ha carattere di prestazione tributaria ma di contributo consorziale, cioè di partecipazione degli operatori interessati alla spesa di gestione collettiva nel loro interesse svolta dall'Ente risi.

L'Avvocatura generale dello Stato aggiunge, che, comunque, anche ammesso che il "diritto di contratto" costituisca un tributo obbligatorio, al quale sia applicabile l'art. 23 della Costituzione, la disciplina di questa speciale contribuzione, quale prevista dall'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, non sarebbe in contrasto con l'art. 23 della Costituzione, perché si tratta di una contribuzione prevista da un'espressa disposizione di legge e come tale imposta "in base" alla legge stessa, la quale prevede anche il presupposto, cioè la particolare situazione di fatto alla quale viene ricollegata l'imposizione e l'oggetto dell'imposizione stessa (cioè il trasferimento del prodotto od il conferimento dello stesso all'ammasso), determinando la base imponibile e rimettendo soltanto all'autorità amministrativa la determinazione del tasso mediante approvazione del tasso fissato di anno in anno dall'Ente. Tale determinazione della misura della contribuzione è fatta con riguardo alla finalità espressamente stabilita dalla legge per la specifica destinazione del fondo costituito dai "diritti di contratto" (art. 9 ultimo comma del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183) alla ripartizione della spesa per la gestione collettiva dell'ammasso del risone. L'Avvocatura generale dello Stato conclude che per i precisi limiti dell'imposizione, stabiliti dalla legge, la disposizione dell'art. 9 del citato decreto legge non contrasta con l'art. 23 della Costituzione.

Il Presidente, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 15 delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, ha disposto che le tre cause promosse con le sopra indicate ordinanze e chiamate alla stessa udienza siano congiuntamente discusse.

Considerato in diritto:

1) La Corte ha ravvisato l'opportunità della riunione delle tre cause per la loro decisione con unica sentenza, dato che identico è, in sostanza, l'oggetto della questione di legittimità costituzionale che è stata sollevata.

2) L'Avvocatura generale dello Stato negli atti di intervento per il Presidente del Consiglio dei Ministri, presentati in ciascuno dei tre giudizi promossi dalle ordinanze indicate in

epigrafe, aveva sollevato la questione preliminare circa l'ammissibilità del sindacato di legittimità costituzionale della Corte per le leggi anteriori alla Costituzione, quale è l'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, ma nella memoria in data 26 settembre 1956, posteriore alla pubblicazione della sentenza n. 1 del 14 giugno 1956, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sulla detta questione preliminare nel senso di affermare la sua competenza, la stessa Avvocatura, facendo riferimento a tale sentenza, ha dichiarato di non insistere nell'eccezione preliminare relativa alla competenza della Corte.

3) L'Ente nazionale risi fu istituito con R.D.L. 2 ottobre 1931, n. 1237, convertito in legge con modificazioni, con la legge 21 dicembre 1931, n. 1705, "allo scopo di provvedere alla tutela degli interessi della produzione risicola nazionale agevolando la distribuzione ed il consumo del prodotto e promovendo ogni iniziativa rivolta al miglioramento della produzione". L'Ente era amministrato da un Consiglio di amministrazione, di cui il Ministro dell'agricoltura nominava, oltre il presidente, i membri, su designazione di organizzazioni di categorie indicate nel provvedimento istitutivo. Questo stabiliva (art. 3) l'obbligo per tutti i produttori di denunciare all'Ente entro il 15 agosto di ogni anno la superficie coltivata a riso ed il raccolto prevedibile ed entro il 10 novembre il raccolto effettuato. Era fatto altresì obbligo a tutti i produttori, compratori e mediatori di denunciare, entro tre giorni dalla stipulazione, tutti i contratti di vendita di risone, indicando acquirente, quantità, qualità, prezzo e data di consegna. Al decreto legge del 1931 sull'istituzione ed il funzionamento dell'Ente risi seguirono altri provvedimenti legislativi concernenti il medesimo ente, che modificarono alcune disposizioni del primo. Fra di essi è particolarmente da menzionare il regio decreto legge 11 agosto 1933, n. 1183, convertito in legge senza modificazione con legge 28 dicembre 1933, n. 1932. Esso ampliò il fine dell'Ente al quale spettava di provvedere, oltre alla tutela della produzione risicola nazionale, anche alla tutela delle attività industriali che vi sono connesse. Confermando sostanzialmente le disposizioni dell'art. 3 del decreto legge 2 ottobre 1931, n. 1237, l'art. 8 del decreto legge 11 agosto 1933, n. 1183, fa obbligo a tutti i produttori, compratori e mediatori di denunciare all'Ente, entro tre giorni dalla stipulazione, tutti i contratti di vendita di risone, indicando acquirente, quantità, qualità, prezzo e data di consegna, dichiarando che nell'adempimento di tale obbligo sono solidalmente responsabili tutti i partecipanti al contratto. L'art. 9 dello stesso decreto legge, modificando parzialmente le disposizioni dell'art. 4 del R.D.L. 2 ottobre 1931, n. 1237, che già aveva attribuito all'Ente risi la facoltà di esigere un "diritto di contratto" su ogni contratto di vendita di risone, dispone quanto segue: "Sopra ogni contratto di vendita di risone, deve essere versato all'Ente, da parte del compratore, all'atto della denuncia, il diritto di contratto di cui all'articolo precedente, nella misura fissata dall'Ente con approvazione del Ministro per l'agricoltura e per le foreste di concerto con quelli per le corporazioni e per le finanze.

"La misura del diritto di contratto sarà fissata entro il 15 agosto di ogni anno, ed avrà valore - salvo casi eccezionali - per tutta la successiva annata risicola.

"Nel caso di contratti con consegne protrate, fermo l'obbligo della denuncia all'atto della stipulazione a norma dell'articolo precedente, il versamento all'Ente, del diritto di contratto ed il rilascio del buono di consegna potranno aver luogo ripartitamente, in relazione ai termini pattuiti per i parziali ritiri.

"Al pagamento di tale diritto è pure tenuto:

a) il risicoltore che esercisce una pileria nella propria tenuta od in altre località per la lavorazione del riso greggio di propria produzione;

b) il risicoltore che utilizza il proprio risone, per semina, per il pagamento di mano d'opera o per qualsiasi altra destinazione.

"Il diritto di contratto, in questo caso, deve essere pagato prima che il risone venga

lavorato o comunque utilizzato.

"I diritti di contratto pagati sul risone usato per la semina o per il pagamento in natura della mano d'opera addetta all'azienda di produzione saranno rimborsati dall'Ente alla chiusura dell'esercizio ad ogni singolo agricoltore.

"La valutazione della somma da restituire sarà calcolata in base ad una aliquota da applicarsi alla superficie coltivata od alla produzione denunciata e stabilita anno per anno e provincie per provincie dall'Ente in accordo con la Confederazione nazionale fascista degli agricoltori.

"Il produttore ed il partecipante sono esenti dal pagamento dei "diritti di contratto per i quantitativi che essi denuncieranno come pertinenti al consumo familiare, entro i limiti e con le modalità che saranno stabiliti dall'Ente di anno in anno.

"Il fondo che verrà a costituirsi con la riscossione dei 'diritti' indicati nel presente articolo sarà dall'Ente adoperato per il raggiungimento dei suoi fini istituzionali".

L'art. 11 del medesimo R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, contiene poi una norma penale, secondo la quale chiunque contravvenga alla disposizione del detto decreto è punito con una ammenda da lire 50 a lire 5. 000, e quando, in conseguenza della violazione delle stesse disposizioni, sia sottratto risone o riso al pagamento del "diritto di contratto" l'ammenda è da 2 a 4 volte l'ammontare del "diritto di contratto" e in tal caso può superare il massimo stabilito nello stesso articolo.

Con D.L. 11 ottobre 1936, n. 2151, si dava facoltà all'Ente risi di eseguire i controlli delle denunce a mezzo di propri agenti e si prevedeva oltre la pena dell'ammenda per le contravvenzioni anche la pena dell'arresto fino ad un mese.

Il R.D.L. 12 ottobre 1939, n. 1682, disponeva l'ammasso obbligatorio del risone per la vendita collettiva (art. 2) e la gestione dell'ammasso veniva affidata all'Ente risi. Lo stesso decreto lasciava in vigore le norme del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, relative al diritto di contratto, spostando soltanto dal 15 agosto al 15 settembre il termine entro il quale l'Ente deve determinare la misura del diritto. L'art. 19 del D.L.C.P.S. 30 maggio 1947, n. 439, disponeva poi che "la disciplina totalitaria della raccolta del risone resta delegata all'Ente nazionale risi che procederà anche alla distribuzione del prodotto d'intesa con le associazioni industriali di categoria".

Ai fini della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del D.L. 11 agosto 1933, n. 1183 (convertito in legge con legge 22 dicembre 1933, n. 1932), in riferimento all'art. 23 della Costituzione, si è discusso fra le parti sulla natura giuridica del "diritto di contratto", che in base al detto art. 9 l'Ente risi ha il potere di esigere nelle condizioni ivi indicate e precisamente se esso sia un tributo ovvero un contributo consortile, per dedurne se al cosiddetto "diritto di contratto" sia applicabile o non sia applicabile l'art. 23 della Costituzione.

La rilevanza, che una precisa qualificazione giuridica del "diritto di contratto", previsto dall'art. 9 del decreto legge sopra citato, possa avere agli effetti di decidere la questione di legittimità costituzionale di detto articolo, dipende dalla preventiva determinazione della portata dell'art. 23 della Costituzione, col quale le disposizioni del detto art. 9 devono essere raffrontate.

L'art. 23 della Costituzione stabilisce che "nessuna prestazione, personale o patrimoniale, può essere imposta se non in base alla legge". L'oggetto di questa norma costituzionale, che è intesa alla tutela della libertà e della proprietà individuale, è quello di determinare a quali condizioni una prestazione, personale o patrimoniale, può essere legittimamente "imposta" cioè può essere stabilita come obbligatoria a carico di una persona senza che la volontà di

questa vi abbia concorso. Quando si ha una prestazione che sia "imposta" nel senso ora indicato, essa cade nella sfera di applicazione dell'art. 23 della Costituzione. La denominazione della prestazione non è rilevante a tale effetto, poiché il criterio decisivo per ritenere applicabile l'art. 23 della Costituzione è che si tratti di prestazione obbligatoria in quanto istituita da un atto d'autorità.

Ora non è dubbio che il "diritto di contratto", previsto dall'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, è una prestazione patrimoniale che è imposta a determinati soggetti dall'Ente nazionale risi. Essa è imposta a chiunque ha la veste di compratore in un contratto di vendita di risone, posto in essere in Italia. Il sorgere nel compratore dell'obbligo di pagare all'Ente il "diritto di contratto" è indipendente da qualsiasi precedente rapporto fra chi stipula, come compratore, un contratto di risone e l'Ente nazionale risi. L'inosservanza dell'obbligo di pagare il diritto di contratto è, poi, penalmente sanzionata. Ai fini di valutare se le disposizioni dell'art. 9 del citato decreto legge, che prevedono il diritto di contratto, siano o meno in contrasto con l'art. 23 della Costituzione, non è, pertanto, necessaria una specifica qualificazione del carattere giuridico del "diritto di contratto". L'espressione usata dall'art. 23 della Costituzione (prestazione patrimoniale imposta) è così ampia che, quali che siano le caratteristiche particolari del "diritto di contratto" rispetto ad altri tipi di prestazioni, non si può non riconoscere che ad esso è applicabile l'art. 23 della Costituzione, perché esso rientra nella categoria generale delle prestazioni, alle quali si riferisce tale fondamentale norma costituzionale, avendo il "diritto di contratto" il carattere di prestazione patrimoniale autoritariamente imposta, che lo distingue dai contributi consortili di tipo privatistico.

L'art. 23 della Costituzione esige, come una condizione essenziale per la legittimità costituzionale dell'imposizione di una prestazione patrimoniale, che questa sia imposta "in base alla legge". Non è contestato che il "diritto di contratto", che è imposto dall'Ente risi, è previsto dall'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183. Si controverte se le disposizioni di tale articolo, per il modo come regolano l'imposizione del "diritto di contratto", rispondano alle esigenze dell'art. 23 della Costituzione.

Nelle ordinanze del Tribunale di Verona e dei Pretori di Mantova e di Mortara si è sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, in riferimento all'art. 23 della Costituzione rilevando, in particolare, che la disposizione legislativa, che conferisce all'Ente nazionale risi il potere di imporre il "diritto di contratto", non fissa il limite massimo di questa prestazione.

L'art. 23 della Costituzione prescrive che l'imposizione di una prestazione patrimoniale abbia "base" in una legge, ma non esige che la legge, che conferisce il potere di imporre una prestazione, debba necessariamente contenere l'indicazione del limite massimo della prestazione imponibile. Il rilievo che nella legge, in base alla quale un ente è abilitato a stabilire una prestazione, non è fissato il massimo della prestazione imponibile, non è per sé solo sufficiente per ritenere che, per tale mancanza, la legge sia costituzionalmente illegittima rispetto all'art. 23 della Costituzione. Ma l'espressione "in base alla legge" contenuta nell'art. 23 della Costituzione, dovendosi interpretare in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale, implica che la legge, che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione, non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione. Il principio posto nell'art. 23 della Costituzione esige non soltanto che il potere di imporre una prestazione abbia base in una legge, ma anche che la legge, che attribuisce tale potere, indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli.

Ne consegue, che, per decidere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, con riferimento all'art. 23 della Costituzione, si rende necessario esaminare se la legge che ha attribuito all'Ente nazionale risi il potere di imporre il "diritto di contratto" contenga l'indicazione di limiti che circoscrivano l'esercizio da parte

dell'Ente nazionale risi del potere attribuitogli di imporre tale prestazione patrimoniale.

A tale riguardo, la Corte rileva che il R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, convertito e modificato come da narrativa:

1) determina direttamente gli atti economici, che possono formare oggetto da parte dell'Ente risi dell'imposizione del "diritto di contratto" e cioè i contratti di vendita di risone (art. 9 impugnato);

2) determina i possibili soggetti passivi della prestazione imposta (art. 9, commi 1 e 4, lett. a e b);

3) indica la base per la determinazione del diritto di contratto, il quale è stabilito in ragione della quantità, cioè del peso, del risone che forma oggetto di un contratto (artt. 8 e 9);

4) indica il "raggiungimento dei fini istituzionali" dell'Ente risi come il fine per il quale può essere esercitato il potere di imporre il diritto di contratto: tale determinazione specifica della prestazione implica un criterio di commisurazione della prestazione stessa, la quale deve ragguagliarsi al concreto fabbisogno per il raggiungimento dei fini istituzionali di carattere pubblico dell'Ente (artt. 1 e 9, ultimo comma);

5) stabilisce che la misura del diritto di contratto è fatta dal Consiglio di amministrazione dell'Ente risi anno per anno, in modo che la fissazione della misura della prestazione è in funzione della variabilità del fabbisogno finanziario per il raggiungimento dei fini istituzionali dell'Ente (artt. 2 e 9);

6) prevede che la fissazione annuale della misura del "diritto di contratto" è normalmente fatta dal Consiglio di amministrazione dell'Ente risi, organo collegiale composto di esponenti di varie categorie direttamente e indirettamente interessate alla funzione dell'ente ed alla determinazione della misura del "diritto di contratto" (artt. 2 e 9);

7) sottopone al controllo dello Stato l'esercizio da parte dell'Ente del potere di imporre la prestazione del "diritto di contratto", in quanto l'efficacia della deliberazione con la quale l'Ente fissa annualmente la misura di detta prestazione è subordinata all'approvazione dello Stato, che si manifesta nella forma di un decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste di concerto con quello dell'industria e del commercio e con quello del tesoro (art. 9). L'Ente nella sua motivata deliberazione fissa la misura del "diritto di contratto" per campagna, a cui si riferisce, in base alla valutazione delle necessità dell'azione che l'Ente deve svolgere per la difesa dell'economia risicola. Il decreto interministeriale, col quale viene approvata la deliberazione dell'Ente è motivato tenendo conto "delle effettive necessità dell'Ente in rapporto alle finalità istituzionali che l'Ente stesso è chiamato a svolgere per la tutela della produzione risicola nazionale e delle possibilità derivanti dall'andamento economico della gestione dell'ammasso" (decreto interministeriale 29 ottobre 1955 che approva la deliberazione 15 settembre 1954 relativa al diritto di contratto per la campagna 1954 - 55, prodotto dall'Avvocatura generale dello Stato.

Le modalità sopraindicate stabilite, essenzialmente, dall'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, secondo le quali deve essere esercitato dall'Ente nazionale risi il potere, che gli è attribuito, di imporre la prestazione del "diritto di contratto", fanno ritenere che la disposizione legislativa impugnata, sulla base della quale è imposta la detta prestazione, contiene l'indicazione di elementi che, valutati nel loro complesso, costituiscono limiti e garanzie sufficienti per escludere che nell'art. 9 del citato decreto legge si ravvisi una violazione dell'art. 23 della Costituzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunziando con unica sentenza nei tre giudizi promossi con le ordinanze indicate in epigrafe:

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 del R.D.L. 11 agosto 1933, n. 1183, in riferimento all'art. 23 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 gennaio 1957.

ENRICO DE NICOLA - GAETANO AZZARITI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - MARIO BRACCI - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.