CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **11/1960** (ECLI:IT:COST:1960:11)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **GABRIELI PANTALEO**
Udienza Pubblica del **03/02/1960**; Decisione del **15/03/1960**
Deposito del **23/03/1960**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate:
Massime: **967 968 969 970**
Atti decisi:

N. 11

SENTENZA 15 MARZO 1960

Deposito in cancelleria: 23 marzo 1960.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 75 del 26 marzo 1960.

Pres. AZZARITI - Rel. GABRIELI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 6, 8 e 16 della legge 16 giugno 1938, n. 851, contenente norme per l'impianto ed il funzionamento delle centrali del latte,

promosso con ordinanza emessa il 2 maggio 1959 dal Tribunale di Messina nel procedimento penale a carico di Villari Salvatore, iscritta al n. 111 del Registro ordinanze 1959 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 288 del 28 novembre 1959.

Vista la dichiarazione di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 3 febbraio 1960 la relazione del Giudice Francesco Pantaleo Gabrieli;

uditi gli avvocati Enzo Silvestri e Costantino Mortati, per Villari Santi, quale esercente la patria potestà sul minore Villari Salvatore, Filippo Ungaro e Antonio Sorrentino, per la Centrale del latte di Messina e il vice avvocato generale dello Stato Achille Salerni, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

La questione di legittimità costituzionale che forma oggetto del presente giudizio promosso con ordinanza 2 maggio 1959 del Tribunale di Messina è stata sollevata nel corso del procedimento penale a carico di Villari Salvatore, imputato di contravvenzione all'ordinanza del Sindaco di Messina 5 giugno 1958 ed al decreto prefettizio 8 ottobre 1958 per vendita di latte non pastorizzato e non proveniente dalla centrale del latte, punita ai sensi dell'art. 650 Codice penale. Avverso il decreto penale di condanna del Pretore di Messina, il Villari proponeva opposizione e nel corso del relativo dibattimento eccepiva la incostituzionalità della legge 16 giugno 1938, n. 851. Tale eccezione, respinta dal Pretore, il Villari riproponeva nel giudizio di secondo grado avanti al Tribunale di Messina. Questo, nella citata ordinanza, ha rilevato che la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge 16 giugno 1938, n. 851, concernente le norme per l'impianto ed il funzionamento delle centrali del latte, è stata proposta con particolare riferimento agli artt. 1, 5, 6, 8 e 16 di essa, eccependo che tali norme sono in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, il quale stabilisce che l'iniziativa economica privata è libera; e che comunque le norme stesse debbono ritenersi abrogate in seguito alla soppressione dell'ordinamento corporativo dello Stato. Ciò posto, ritenuta la non manifesta infondatezza della eccezione e la impossibilità di definire il giudizio senza la risoluzione della questione di legittimità costituzionale, il Tribunale ha sospeso il giudizio ed ha disposto la trasmissione degli atti a questa Corte per la decisione sulla legittimità costituzionale rispetto alle norme degli artt. 1, 5, 6, 8 e 16 della legge 16 giugno 1938, n. 851.

La ripetuta ordinanza, notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere, è stata pubblicata per disposizione del Presidente di questa Corte, ai sensi dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 288 del 28 novembre 1959 ed iscritta al n. 111 del Registro ordinanze 1959.

Nel giudizio avanti questa Corte si è costituito Villari Santi, quale esercente la patria potestà sul minore Salvatore Villari, depositando in cancelleria l'11 agosto 1959 le proprie deduzioni con procura conferita all'avv. Enzo Silvestri, e con elezione di domicilio in Roma, via Barnaba Oriani, 114, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Scalone.

Si è costituita altresì, depositando il 24 giugno 1959 in cancelleria le proprie deduzioni, la S. p. a. Centrale del latte di Messina in persona del suo Consigliere delegato dott. Vittorio Cambria, a ciò autorizzato con deliberazione 16 maggio 1959 del Consiglio di amministrazione della Società, rappresentata e difesa dagli avvocati Nunzio Rosso, Filippo Ungaro ed Antonio Sorrentino, ed elettivamente domiciliata in Roma presso lo studio di questo ultimo, via San Nicolò da Tolentino, S. La Centrale del latte di Messina si era costituita parte civile nel

procedimento penale davanti al Pretore di Messina.

Con atto depositato in cancelleria il 4 giugno 1959 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso, come per legge, dall'Avvocatura generale dello Stato.

Il Villari, nelle cennate deduzioni, premette che la legge 16 giugno 1938, n. 851, deve considerarsi, dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo, del tutto priva di vigenza o, quanto meno, inapplicabile e che essa, costituendo un tutto unitario, è investita per intero dall'abrogazione che in modo più evidente colpisce taluni suoi articoli.

Rileva, poi, che mediante la disciplina delle centrali del latte, il legislatore intese realizzare un determinato indirizzo di politica economica corporativa contemperando l'interesse pubblico igienico - sanitario con l'interesse collettivo delle categorie concorrenti all'intero processo produttivo e si preoccupò di garantire che, in via normale, l'impianto e la gestione delle centrali del latte venissero affidate alle categorie interessate. Venuti meno i presupposti della legge, questa si deve considerare abrogata per cessazione della sua ragione di esistenza.

La mancanza, cioè, di istituti di rappresentanza pubblicistica della categoria e la evidente incompatibilità dell'attuale sistema economico con quello che diede vita alla disciplina dei consorzi obbligatori di diritto corporativo implicano l'inattualità e l'abrogazione dell'intera legge, per il venir meno degli interessi e delle finalità che la medesima intendeva realizzare.

Né varrebbe obiettare - sottolinea il Villari - che il comma quarto dell'art. 5, il quale prevede che nell'eventualità in cui la concessione non possa essere effettuata per mancata costituzione del consorzio di categoria o per difetto di accordo sui termini della convenzione, il Comune può in via eccezionale provvedere direttamente all'impianto e all'esercizio della centrale, consente alla legge di sopravvivere, sia pure con adattamenti conseguenziali alla cessazione dell'ordinamento corporativo. E ciò perché allorquando il legislatore prevede in via eccezionale una data regolamentazione per l'eventualità che non possa trovare applicazione temporaneamente la disciplina predisposta in via normale, crea un complesso inscindibile di norme, con la conseguenza che l'abrogazione di quelle che prevedono la disciplina normale implica l'abrogazione anche di quelle che dovrebbero subentrare nel caso che non si possa adottare tale disciplina.

La questione di legittimità costituzionale sorge dunque continua il Villari - soltanto ove si ritenga che le norme di soppressione dell'ordinamento corporativo abbiano abrogato soltanto parzialmente la legge del 1938.

Ma le pretese norme superstiti di questa legge rappresentano una violazione dell'art. 41 della Costituzione, che garantisce la libertà della iniziativa economica privata. Se è vero che l'interesse dell'igiene e della salute pubblica deve essere tutelato, è indiscusso che tale fine deve essere perseguito con opportuni sistemi di controllo senza sopprimere il diritto di libertà di commercio. Né può dirsi che l'attività di quanti partecipano nel ciclo di produzione del latte si pone in contrasto con l'utilità sociale e che l'interesse pubblico richiede la soppressione di tale libertà. La circostanza che tale attività è libera, laddove non esistono le centrali del latte, sta a dimostrare che non si tratta di attività in contrasto con l'utilità sociale, - né comunque dannosa per la collettività. Potrebbe tuttavia osservarsi rileva ancora il Villari - che l'interesse generale consiglia la pubblicizzazione di certi settori, indipendentemente da ogni valutazione sul contrasto di tale attività con l'utile sociale. Ma è facile replicare che tale ipotesi rientra nella previsione dell'art. 43 della Costituzione per cui rimane soltanto da esaminare se con tale articolo contrastino le ripetute norme residue della legge del 1938.

Non sembra che le imprese concernenti il ciclo produttivo del latte (produzione, pastorizzazione, vendita del latte) abbiano i caratteri indicati dall'art. 43. Non può infatti affermarsi ché si è in presenza di servizi pubblici essenziali e che le imprese relative abbiano

carattere di preminente interesse generale. La norma costituzionale prevede, poi, un particolare procedimento per la pubblicizzazione delle imprese. Occorre, cioè, una legge che riservi originariamente o trasferisca, mediante espropriazione e salvo indennizzo, le imprese in questione. Il precetto costituzionale pur prevedendo a fini di utilità generale l'assunzione, in regime di monopolio, di talune imprese da parte di determinati enti, stabilisce precise garanzie nei confronti dei titolari che in conseguenza di detta assunzione vengono a subire gravi limitazioni alla loro sfera giuridica. La legge del 1938 prevede la gestione delle centrali da parte dei consorzi di categoria, ma non predispone particolari garanzie a favore delle imprese interessate. Non risponde quindi a quelle esigenze che il costituente ha tenuto presenti. Ciò posto, conclude il Villari, manifesta è l'illegittimità della istituzione delle centrali del latte, del divieto di vendita del latte nei Comuni dove esiste la centrale e della determinazione del prezzo del latte trattato dalla centrale da parte del Comune o del consorzio di Comuni. Chiede, quindi, che questa Corte voglia dichiarare incostituzionali gli artt. 1, 5, 6, 8 e 16 della legge 16 giugno 1938, n. 851. Nelle deduzioni della Centrale del latte di Messina vengono innanzi tutto formulate alcune precisazioni, e cioè:

a) la soppressione dell'ordinamento corporativo, che si assume abbia influenzato la legge del 1938, è stata disposta non con leggi costituzionali ma con leggi ordinarie; più particolarmente il decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 369. E pertanto di competenza del giudice ordinario di apprezzare, alla stregua del principio di ermeneutica sancito nell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, fino a che punto si verifichi una incompatibilità fra le nuove e le vecchie disposizioni;

b) non è esatto che le centrali del latte siano istituti di carattere corporativo, sì che, cessato il relativo ordinamento, cessi anche la regolamentazione dettata per esse. La ragione determinante l'istituzione di tali centrali è la tutela della pubblica igiene. Difatti esse traggono la loro origine, non dalla legge del 1938, ma dal regolamento sulla vigilanza igienica del latte destinato al consumo diretto, approvato con regio decreto 9 maggio 1929, n. 944, al quale è estranea ogni impronta di carattere sindacale o corporativo; è detto regolamento che ha dato facoltà ai Comuni di istituire le centrali del latte (art. 27) con la conseguente esclusiva della vendita del latte proveniente dalle centrali (art. 28);

c) la sola influenza corporativa che si rinviene nella legge del 1938 è costituita dal diritto riconosciuto alle associazioni o consorzi di categoria, dai primi tre commi dell'art. 5, di ottenere in concessione la gestione delle centrali, con preferenza rispetto alla gestione diretta da parte degli stessi Comuni; ed è questa norma (e quella conseguenziale dell'art. 6) che è stata abrogata a seguito della soppressione dell'ordinamento sindacale corporativo. Ciò posto, l'ordinamento vigente potrebbe così essere sintetizzato. Le centrali del latte sono istituite e gestite nel prevalente interesse dell'igiene e della salute pubblica; esse altro non sono che stabilimenti che raccolgono il latte destinato al consumo diretto, lo sottopongono ad un trattamento che ne garantisce la salubrità e lo condizionano per la vendita in modo da escludere ogni manomissione e contaminazione (artt. 27 e 29 reg. 1929; artt. 1 e 14 legge 1938). Le centrali sono istituite dai Comuni o da consorzi di Comuni; cessato il diritto di preferenza a favore delle associazioni di categoria, la istituzione e la gestione possono essere fatte sia direttamente, sia attraverso concessioni ad enti o privati che offrano le necessarie garanzie (art. 27 reg. 1929; artt. 1 e 5 legge 1938), in conformità, del resto, ai principi generali, in tema di servizi municipalizzati. Nei Comuni ove esiste la centrale è vietata la vendita per il consumo diretto di latte che non provenga dalla centrale (art. 28 reg. 1929; art. 13 legge 1938), ad eccezione del "latte crudo" o di alcune preparazioni lattee speciali.

Dopo tali premesse, la Centrale del latte di Messina rileva che se è esatto che l'art. 41 della Costituzione sancisce in linea di principio la libertà dell'iniziativa economica privata, da ciò non si deve desumere che la Costituzione abbia negato cittadinanza nel nostro ordinamento a tutte le imprese pubbliche con diritto di monopolio e che per ciò siano stati soppressi, o comunque divenuti incostituzionali, il monopolio ad esempio delle ferrovie o della fabbricazione dei

tabacchi o i servizi che i Comuni sono autorizzati a monopolizzare con diritto di privativa (v. art. 1, nn. 8, 10, li e 17 del T.U. 15 ottobre 1925, n. 2578).

Accanto all'art. 41 vi è infatti l'art. 43 che autorizza la legge a riservare allo Stato o ad enti pubblici determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali ed abbiano carattere di preminente interesse generale; e il trattamento igienico del latte e la distribuzione per la vendita con particolari cautele è appunto un servizio che la legge riserva ad un ente pubblico (Comune); con una valutazione insindacabile dell'interesse generale che tale servizio riveste. Ma se anche tale ostacolo preclusivo non esistesse non si potrebbe certo negare che l'igiene e la salute pubblica costituiscano un interesse generale di carattere preminente; a tacer d'altro si tratta di interessi assunti come fondamentali nel nostro ordinamento (art. 32 della Costituzione: La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività).

Né può contestarsi - continua la Centrale del latte - che il fine della riserva ai Comuni del servizio in parola sia la tutela dell'igiene e della salute pubblica; lo afferma esplicitamente l'art. 2 della legge del 1938; risulta dallo stesso complesso procedimento per l'istituzione delle centrali, a cui sono chiamati a partecipare, non solo gli organi che presiedono alla tutela dei Comuni, ma, e con funzioni preminenti, gli organi sanitari dello Stato (Consiglio provinciale di sanità, Ministero della sanità).

Tutto ciò, si precisa infine nelle ripetute deduzioni, vale in via generale per la legge che riguarda le centrali e per quelle fra le norme denunciate che si riferiscono all'attribuzione ai Comuni del servizio relativo (art. 1 e ultimi due commi dell'art. 5).

Per gli altri articoli basterà rilevare:

- primi tre commi dell'art. 5: se la denuncia di violazione dell'art. 41 della Costituzione si riferisce al diritto preferenziale riconosciuto alle associazioni e consorzi di categoria, il problema deve intendersi superato. a seguito dell'abrogazione di tale diritto;

art. 6: è, come si è rilevato, conseguentemente caduto;

- art. 8: anzitutto la norma non è più in vigore, essendo stata assorbita dalle disposizioni vigenti sui Comitati prezzi; in secondo luogo, dato il presupposto che l'impresa è di pertinenza del Comune, l'aver limitato i poteri di questo nella determinazione dei prezzi costituisce una garanzia dei consumatori;

- art. 16: più che questa disposizione dovrebbe venire in rilievo la norma dell'art; 13, che stabilisce il diritto di esclusiva nella vendita del latte proveniente dalle centrali. Ma tale esclusiva è pienamente giustificata quale ineliminabile conseguenza della riserva all'ente pubblico dell'impresa. L'art. 41 poi è estraneo all'altra parte dell'art. 16, quella cioè che disciplina le sanzioni - di carattere penale e amministrativo - a carico delle centrali che non osservino gli obblighi loro imposti.

Si conclude, pertanto, chiedendo che questa Corte dichiari infondata la denuncia di illegittimità costituzionale di cui all'ordinanza 2 maggio 1959 del Tribunale di Messina.

L'Avvocatura dello Stato nel menzionato atto di intervento eccepisce in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso per incertezza sull'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale e per omessa valutazione della rilevanza della questione e sostiene, in proposito, che nella specie la situazione è identica a quella decisa con ordinanza di questa Corte n. 83 del 30 aprile 1958. Nel merito rileva innanzi tutto che le disposizioni della legge 16 giugno 1938, n. 851, non sono nuove nel nostro ordinamento giuridico.

Precisa che la prima disciplina delle "centrali del latte" si trova nel R.D. 9 maggio 1929, n.

994, il quale venne emanato in virtù della delega contenuta nell'art. 218 del T.U. delle leggi sanitarie 10 agosto 1907, n. 636, modificato con R.D. 30 dicembre 1923, n. 2889, previo il prescritto parere del Consiglio superiore di sanità.

Tale diretta derivazione dal T.U. delle leggi sanitarie, il procedimento seguito e anche l'epoca dell'emanazione stanno a dimostrare - si sottolinea - che la disciplina delle centrali del latte fu preordinata esclusivamente a scopi igienico - sanitari.

All'uopo l'Avvocatura cita l'art. 27 del regolamento il quale, dopo aver stabilito particolari prescrizioni igieniche sulla tenuta delle stalle, sui controlli sanitari degli animali da latte, sui sistemi di mungitura, sulla raccolta, sul trasporto, e sulla vendita, ecc. (prescrizioni con cui risultano sostituite quelle meno sviluppate del regolamento del 3 agosto 1890, n. 7045), prevede la facoltà dei Comuni: a) di istituire le centrali del latte, cioè "speciali stabilimenti per la raccolta del latte destinato al consumo locale, allo scopo di sottoporlo ai controlli necessari, nonché alla pastorizzazione o ad altro trattamento che venisse riconosciuto idoneo allo scopo di assicurarne la genuinità e la salubrità; b) di affidare la costruzione e l'esercizio di detti stabilimenti ad enti e privati che offrano le necessarie garanzie per il raggiungimento degli scopi suindicati", ferma, peraltro, la vigilanza sanitaria sulle operazioni che si compiono nello stabilimento, da esercitarsi sistematicamente e direttamente dal Comune con proprio personale tecnico.

Cita ancora l'art. 28 il quale dispone che "nei Comuni ove esiste la centrale è vietata la vendita di altro latte, ad eccezione di quello da potersi consumare crudo, preparato giusta le norme contenute nel titolo VII del presente regolamento". E fa presente altresì che il regolamento dopo aver dettato le prescrizioni per il latte da potersi consumare crudo, al titolo VIII si occupa del latte reintegrato, del latte scremato, nonché delle preparazioni lattee speciali stabilendo che chiunque intenda produrre e mettere in commercio tali preparazioni deve ottenere la preventiva autorizzazione da parte dell'autorità comunale, la quale ne stabilisce anche le norme igieniche da osservare per la produzione e il commercio.

Dalla disamina di tali norme - conclude l'Avvocatura - si possono trarre le seguenti illazioni:

a) le centrali del latte hanno lo scopo d'immunizzare il latte, sia mediante la pastorizzazione, che mediante qualsiasi altro trattamento, il quale ne assicuri la genuinità e la salubrità;

b) la norma considera di interesse pubblico la istituzione delle centrali del latte e ne affida il compito al Comune, venendo così a creare un nuovo servizio pubblico;

c) in conformità dei principi generali del nostro ordinamento, il servizio pubblico può essere esercitato sia direttamente, che attraverso concessioni a privati;

d) il monopolio od esclusiva della vendita del latte attraverso la centrale è in relazione al carattere pubblico del servizio, e non già correlativo ad un esercizio di essa da parte di un consorzio totalitario di produttori.

La legge 16 giugno 1938, n. 851, non ha fatto, quindi, che rafforzare il principio della esclusiva (già sancito dal R.D. 9 maggio 1929, n. 994), sulla raccolta e la vendita del latte prodotto "nel prevalente interesse dell'igiene e della salute pubblica".

Il divieto di vendita del latte non proveniente dalle centrali trova il proprio fondamento in esigenze di ordine igienico e sanitario ossia, secondo il citato chiaro disposto di legge, "nel prevalente interesse della igiene e della salute pubblica".

Tale interesse (in cui nulla hanno a vedere le abrogate norme sull'ordinamento corporativo dello Stato) non poteva non essere sufficientemente garantito e tutelato. Perciò - in aggiunta

alle norme di diritto penale - sono state comminate speciali sanzioni.

Dimostrato che, per precisa disposizione di legge, le "centrali del latte sono istituite e gestite nel prevalente interesse della igiene e della salute pubblica" (art. 2 legge 16 giugno 1938, n. 851), è di tutta evidenza - continua l'Avvocatura - la mancanza di fondamento della violazione del principio di libertà e d'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 della Costituzione.

Obbiettivo di tale norma, è quello di armonizzare l'attività economica privata con il fine dell'interesse pubblico.

All'uopo il comma secondo di detto articolo pone i limiti che la iniziativa privata deve rispettare; mentre il successivo comma terzo subordina appunto tale iniziativa agli obblighi che la legge può imporre per il raggiungimento dei fini sociali.

La impresa o l'attività privata (anche nel campo economico - sociale) è riconosciuta solo se e in quanto essa non leda il pubblico interesse, onde la iniziativa privata deve cedere di fronte al prevalente interesse generale o sociale.

Di conseguenza, il servizio di raccolta e di distribuzione (o vendita) di un elemento di tale importanza - quale il latte - non può essere disciplinato con criteri economici di interesse privato, ma deve essere, invece, gestito anche, e soprattutto, nel rilevato interesse della igiene e della salute pubblica, con norme determinate di legge e in base a opportuni controlli.

Con le disposizioni della legge 16 giugno 1938, n. 851, si tenne appunto a tutelare i consumatori, assicurando la genuinità e la igienicità del latte sottoponendolo a un trattamento che ne garantisse la salubrità, e condizionandolo, per la vendita, in modo da evitarne la manomissione o contaminazione.

Ne consegue che le norme denunciate, lungi dall'essere in contrasto con l'art. 41 della Costituzione, risultano in assoluta armonia con l'altra norma costituzionale contenuta nell'art. 32, con cui è, appunto, stabilito che la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività.

A conforto di tale argomentazione, l'Avvocatura richiama la sentenza n. 29 del 1957 di questa Corte con la quale non è stato ritenuto in contrasto con l'art. 41 della Costituzione l'art. 125 del T.U. delle leggi sanitarie 27 luglio 1934, n. 1265, sotto il profilo che il prezzo di imperio dei medicinali persegue lo scopo di tutelare il pubblico da eventuali speculazioni e da inconvenienti collegati al regime di libera concorrenza e, quindi, risponde pienamente alla norma costituzionale dell'art. 32.

Ciò posto, l'Avvocatura adduce poi numerose argomentazioni per dimostrare che, intervenuta l'abrogazione delle norme della legge 16 giugno 1938, n. 851, per effetto della soppressione dell'ordinamento corporativo dello Stato, non può sorgere questione di incostituzionalità in relazione alle norme medesime, rientrando nelle attribuzioni del giudice ordinario la potestà di disapplicare le norme di legge abrogate (art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale). E soggiunge che tale abrogazione riguarda soltanto i primi tre commi dell'art. 5 e, se mai, l'art. 6 di detta legge.

Ed invero - continua l'Avvocatura - per ritenere che l'abrogazione delle norme sui consorzi di categoria importi anche l'abrogazione delle norme relative alla disciplina della raccolta e della vendita del latte a mezzo delle centrali, si dovrebbe affermare che l'anzidetta disciplina fosse applicabile soltanto nel caso in cui le centrali fossero gestite da consorzi di categoria.

Ma una dimostrazione del genere è impossibile: sia perché la raccolta e il confezionamento del latte attraverso le centrali risulta introdotta con il regolamento approvato con R.D. 9

maggio 1929, n. 994, cioè prima che fosse stabilito il diritto dei consorzi (successivamente abrogato), anzi assai prima della previsione della loro esistenza (che si rinviene nella legge n. 838 del 1932); sia e soprattutto perché l'art. 13 della legge del 1938, n. 851, non contiene alcuna distinzione fra le centrali esercitate dai consorzi e quelle gestite diversamente.

Sicché - si conclude - può affermarsi che le centrali del latte, istituite nel prevalente interesse dell'igiene e della salute pubblica, (art. 2 della legge) debbano, necessariamente, continuare ad esistere, in base alle norme in vigore, con gestione o esercizio diretto da parte dei Comuni o dei consorzi dei Comuni, con l'unica differenza che, siffatto tipo di esercizio - mentre era previsto, in via eccezionale, dal penultimo comma dell'art. 5 della legge 16 giugno 1938, n. 851 - per effetto della abrogazione delle norme sull'ordinamento corporativo (che facevano obbligo della concessione della gestione ai consorzi di categoria), deve ritenersi che ora costituisca il sistema di gestione normale, se non esclusivo, da parte dei Comuni o dei consorzi dei Comuni.

Si chiede, pertanto, che la Corte dichiari inammissibile e, comunque, non fondata la questione sollevata dal Tribunale di Messina con ordinanza del 2 maggio 1959, relativa alla legittimità costituzionale delle norme contenute nella legge 16 giugno 1938, n. 851 (in particolare: degli artt. 1, 5, 6, 8 e 16 della stessa legge), in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

La difesa del Villari ha depositato memoria (21 gennaio 1960) con la quale preliminarmente si chiede il rigetto della eccezione d'inammissibilità del ricorso sollevata dall'Avvocatura dello Stato, perché dall'ordinanza di rinvio risulta sufficientemente determinato l'oggetto della controversia.

Richiamandosi, poi, alla sentenza n. 78 del 1958 di questa Corte e alla regolamentazione contenuta nel R.D. n. 994 del 1929 che, senza eliminare l'iniziativa privata, fissa condizioni e controlli per garantire adeguatamente la genuinità di un prodotto necessario all'alimentazione, nega che il divieto della libertà di commercio del latte sia imposto da esigenze igieniche, pur riconoscendo che la tutela della salute pubblica costituisce un interesse spiccatamente sociale.

Né per la legittimità delle norme impugnate si potrebbe invocare l'art. 43 della Costituzione, sostenendo che il servizio affidato alle centrali del latte ha carattere di servizio pubblico essenziale con preminente interesse generale, sicché validamente una apposita legge lo avrebbe riservato ad enti pubblici. Per applicare la cennata disposizione mancherebbero i richiesti requisiti di sostanza e di forma.

Quanto ai primi, pur ammettendo che il commercio del latte possa rientrare nella figura di servizio pubblico, non presenta i caratteri di essenzialità e di preminente interesse generale, che devono accompagnare i servizi suscettibili di ricadere nella sfera dell'art. 43, caratteri contrastati dalla facoltà di assunzione del servizio delle centrali da parte di enti pubblici.

Mancherebbe il requisito formale in quanto la "riserva assoluta di legge singolare imposta dal costituente" richiederebbe una legge per disporre l'attribuzione originaria o l'espropriazione di singoli servizi per determinare nominativamente l'impresa o l'ambito del settore produttivo sottratto ai privati, nonché per stabilire l'indennità in caso di espropriazione. Nella specie la legge n. 851, del 1938, si è limitata a conferire ai Comuni la facoltà di istituire le centrali, autorizzando i Prefetti a determinare il perimetro della zona entro cui deve valere il divieto di vendita per i privati.

Né vale obiettare che, trattandosi di legge emanata prima della Costituzione, sarebbe soggetta ai requisiti formali richiesti al momento della sua formazione. La riserva di legge, che nella specie sarebbe "qualificata", non può considerarsi una modalità che attiene al processo formativo degli atti, bensì la suprema garanzia dei diritti fondamentali del cittadino.

Si conclude perché sia dichiarata fondata la denuncia di incostituzionalità di cui all'ordinanza del Tribunale di Messina del 2 maggio 1959.

Anche la S. p. a. Centrale del latte di Messina ha presentato deduzioni depositate il 21 gennaio 1960.

La difesa, richiamandosi ai precedenti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato, insiste nell'affermare che le disposizioni della legge del 1938, non abrogate in virtù del soppresso ordinamento corporativo, non sono in contrasto con la norma dell'art. 41 della Costituzione. Né è esatto che, essendo l'iniziativa economica privata garantita costituzionalmente, debba ritenersi incostituzionale qualsiasi riserva allo Stato o ad enti pubblici di determinate imprese. Accanto al principio generale dell'art. 41 la norma specifica dell'art. 43 pone alla libera iniziativa il limite consistente nella riserva delle imprese riguardanti servizi pubblici essenziali con carattere di preminente interesse generale, ed è certo che le centrali del latte abbiano i tipici caratteri dell'impresa pubblica.

E non vale obiettare, che la tutela della salute pubblica possa essere perseguita con opportuni sistemi di controllo senza sopprimere il diritto di libertà di commercio; poiché è sottratta al sindacato costituzionale la valutazione dei criteri seguiti dal legislatore nel decidere, se l'interesse pubblico sottostante ad una determinata categoria d'imprese debba essere perseguito con limitazioni e controlli dell'attività privata o con la devoluzione del loro esercizio ad un ente pubblico.

Del pari eccede i limiti della legittimità costituzionale il giudizio del legislatore sulla sussistenza di quei requisiti discrezionalmente valutabili, che condizionano l'applicazione dell'art. 43; e non v'ha dubbio che la tutela della salute pubblica, espressamente considerata dall'art. 32 della Costituzione, costituisca un fine pubblico. Non ha poi fondamento il rilievo che le centrali del latte possono coesistere col libero commercio del latte a seconda che il Comune creda o meno di istituirle.

L'art. 43 non autorizza a ritenere che il monopolio è costituzionalmente legittimo solo se abbia i caratteri dell'assolutezza e della necessità; e la legge sulla municipalizzazione dei servizi, nella quale s'inquadra la istituzione delle centrali del latte, è ispirata al criterio della facoltatività, deferendosi alla Pubblica Amministrazione l'apprezzamento sulle condizioni per l'esercizio del servizio pubblico.

Infine non merita considerazione la pretesa mancata osservanza delle garanzie previste dall'art. 43 a favore dei titolari delle imprese pubblicizzate. A prescindere che tale questione non è stata deferita all'esame della Corte, le prescrizioni sulla espropriazione e sull'indennizzo trovano applicazione quanto vi è trasferimento allo Stato di imprese già esistenti, non quando la legge riserva allo Stato e ad enti pubblici la facoltà di istituire determinate imprese, come è avvenuto per le centrali del latte. Si insiste nelle formulate conclusioni.

L'Avvocatura dello Stato, con la memoria depositata il 21 gennaio 1960, in confutazione delle argomentazioni avversarie, puntualizza in sintesi le seguenti considerazioni: che, cessato il presupposto di politica economica corporativa della legge del 1938, se l'abrogazione del sistema corporativo dovesse' investire - come sostiene il Villari - l'intera legge, esulerebbe ogni questione di legittimità costituzionale e dovrebbe pronunciarsi declaratoria di inammissibilità in quanto la vertenza dovrebbe essere regolata davanti al magistrato ordinario ai sensi dell'art. 15 delle preleggi: che dalla lettera e dallo spirito della legge del 1938 si evince, che le centrali del latte sono state istituite nel prevalente interesse dell'igiene e della salute pubblica e non per tutelare le categorie interessate all'intero processo produttivo del latte; che alla mancata costituzione del consorzio di categoria subentra la possibilità dell'assunzione, in via eccezionale, dell'impianto e del funzionamento delle centrali da parte dei Comuni o consorzio di Comuni, eccezionalità da intendersi non nel significato di temporaneità ma di disposizioni di

carattere eccezionale di fronte alla norma di carattere generale che prevede la concessione ai consorzi di categoria: che, caduto l'ordinamento corporativo, per la gestione delle centrali del latte, hanno acquistato automaticamente vigore le norme di carattere amministrativo, che autorizzano i Comuni o i consorzi dei Comuni a provvedere direttamente all'impianto e all'esercizio delle predette centrali oppure a concederle a terzi: che, divenuta impossibile la costituzione di consorzi di categoria, conservano vigore le disposizioni della legge del 1938 non necessariamente connesse con l'ordinamento corporativo: che, le disposizioni della legge del 1938 rimaste in vigore sono in armonia con l'ultimo comma dell'art. 41 della Costituzione, il quale autorizza il legislatore a stabilire controlli all'iniziativa privata nel prevalente interesse dell'igiene e della salute pubblica espressamente contemplata dall'art. 32 della Costituzione: che, infine non si può invocare l'art. 43 della Costituzione perché, nella specie, non si verte in materia di trasferimento d'impresa o di azienda.

Si insiste nell'accoglimento delle già prese conclusioni.

Nell'udienza del 3 febbraio 1960 la difesa delle parti illustra le rispettive deduzioni.

Considerato in diritto:

L'Avvocatura dello Stato ha dedotto pregiudizialmente l'inammissibilità della proposta questione di legittimità costituzionale per l'incertezza sull'oggetto della questione stessa e per omessa valutazione della rilevanza della medesima per la definizione del giudizio ordinario.

L'assunto è infondato in quanto l'ordinanza 2 maggio 1959 del Tribunale di Messina indica le disposizioni della legge 16 giugno 1938, n. 851, impugnate (artt. 1, 5, 6, 8 e 16), nonché la norma costituzionale della quale si assume la violazione (art. 41); e soggiunge che la risoluzione della questione di legittimità costituzionale proposta dal Villari non è manifestamente infondata ed è determinante per la definizione del giudizio.

Non sussiste poi, contrariamente a quanto afferma l'Avvocatura dello Stato, identità tra l'attuale caso e quello deciso dalla Corte con ordinanza n. 83 del 30 aprile 1958. Invero, in detta ordinanza si osserva che il Pretore di Lucca si era limitato a denunziare il contrasto tra la norma costituzionale di cui all'art. 41 della Costituzione e l'intera legge 16 giugno 1938, n. 851, in quanto ispirata a principi corporativi e che, non essendo le relative disposizioni omogenee né tutte riconducibili al cessato ordinamento corporativo dello Stato, non si poteva considerare soddisfatto per altra via che non fosse quella della indicazione specifica, l'obbligo di precisare le norme viziate di illegittimità costituzionale, nonché i motivi della rilevanza della questione rimessa alla Corte.

Quanto al merito, interpretando l'ordinanza di rinvio, la questione sottoposta all'esame della Corte si pone con riferimento soltanto agli artt. 1, 5, commi quarto e quinto, e 16 della legge 16 giugno 1938, n. 851. Relativamente alle norme contenute nei commi primo, secondo, terzo dell'art. 5 e nell'art. 6 della citata legge n. 851, per effetto della sopressione dell'ordinamento corporativo dello Stato R.D. L.9 agosto 1943, n. 721, e D.L. Lgt. 23 novembre 1944, n. 369), è venuto a mancare il presupposto per l'applicabilità delle norme stesse. Non esistono più, infatti, i consorzi di categoria volontariamente costituiti tra agricoltori, commercianti e. industriali, d'intesa con le rispettive organizzazioni funzionanti con rappresentanza pubblicistica (art. 10 legge 6 giugno 1932, n. 834, e R.D.L.16 aprile 1936, n. 1296) ai quali il Comune o il consorzio di Comuni doveva obbligatoriamente dare in concessione le centrali del latte. E non esistendo i consorzi di categoria, non ha più ragion d'essere la disposizione dell'art. 6, che riguarda gli statuti di detti consorzi.

Quanto all'art. 8, che prevede la fissazione da parte dei comuni del prezzo di vendita del latte trattato dalla centrale, è da rilevare che a tale regolamentazione è stato sostituito il sistema temporaneo contenuto nelle disposizioni relative ai comitati ministeriali e provinciali dei prezzi (D.L.Lgt. 19 ottobre 1944, n. 848; D.L.Lgt. 26 aprile 1946, n. 363; D.L.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 836), in virtù del quale la determinazione del prezzo del latte prodotto dalle centrali è stata attribuita ai comitati dei prezzi.

Pertanto l'oggetto del giudizio di legittimita e circoscritto alle disposizioni contenute nell'art. 1, nei commi quarto e quinto dell'art. 5 e nell'art. 16 della legge n. 851; disposizioni che, se pur contenute in questa legge, prescindono dall'ordinamento corporativo.

Invero l'articolo primo attribuisce esclusivamente ai Comuni anche riuniti in consorzio la facoltà di istituire "centrali del latte", del resto già riconosciute dall'art. 27 del R.D. 9 maggio 1929, n. 994. E a rilevare inoltre, che anche l'impianto e l'esercizio delle centrali del latte potevano esistere indipendentemente dall'ordinamento corporativo. Dispongono infatti i commi quarto e quinto dell'art. 5, che ove la concessione delle centrali ai consorzi di categoria non potesse essere effettuata, il Comune o il consorzio di Comuni, con deliberazione approvata e omologata dal Ministero, potrà, "in via eccezionale", provvedere direttamente all'impianto e alla gestione della centrale. Eccezionalità da intendersi non come temporaneità, bensì nel significato di diversità dalla disciplina di carattere generale, consistente nella concessione delle centrali ai consorzi di categoria. Ciò trova conferma nel fatto, che la legge n. 851 nel regolare l'impianto e l'esercizio delle centrali non distingue tra centrali gestite dai Comuni e centrali gestite dai consorzi.

Occorre, ora, esaminare se la istituzione ed il funzionamento delle centrali del latte siano in contrasto con il principio della libertà di iniziativa economica privata affermato dall'art. 41, primo comma, della Costituzione. Alla denuncia di illegittimità per violazione dell'art. 41, la difesa dello Stato e la difesa della Centrale di Messina eccepiscono che la legge del 1938, n. 851, sarebbe legittimata dalla norma dell'art. 43 della Costituzione.

Nel sistema della Carta costituzionale la libera iniziativa economica incontra i limiti indicati nell'art. 41 e nell'art. 43; disposizioni che vanno tenute presenti per stabilire se una determinata limitazione legislativa del diritto di iniziativa economica sia consentita dalla Costituzione. L'art. 41, dopo avere affermato che l'iniziativa economica privata è libera, stabilisce che essa non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (secondo comma); e che la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (terzo comma). Per l'art. 43, poi, a fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energie o a situazioni di monopolio e che abbiano carattere di preminente interesse generale.

Ora, poiché la questione da decidere attiene alla legittimità della riserva ai Comuni del monopolio locale del latte, occorre esaminare le disposizioni impugnate in riferimento all'art. 43. Ritiene la Corte che questa norma consente alla legge, tra l'altro, la possibilità di attribuire ad enti pubblici per ragioni di utilità generale la facoltà di concedere, in esclusiva, determinate categorie di imprese, e, tra le altre, quelle relative a servizi pubblici essenziali che abbiano carattere di preminente interesse generale. Orbene a tali condizioni risponde la legge 16 giugno 1938, n. 851, la quale attribuisce a certi enti pubblici (Comuni o consorzi di Comuni) la facoltà di istituire centrali con esclusiva per la vendita del latte.

La stessa legge stabilisce che con decreto del Prefetto deve essere fissato il perimetro della zona di produzione di pertinenza della centrale in relazione al fabbisogno della popolazione (art. li, primo comma); che con altro decreto prefettizio deve essere determinato il perimetro

della zona urbana entro il quale è vietata la introduzione e la vendita del latte che non sia di pertinenza della centrale (art. 13, primo comma). E per tale tipo di impresa pubblica, destinata alla vendita in esclusiva di un prodotto alimentare, ricorrono le varie condizioni richieste dall'art. 43. Infatti le centrali hanno il compito di preparare un alimento di largo consumo; la pastorizzazione e la distribuzione del latte è un servizio pubblico con i caratteri di servizio essenziale di preminente interesse generale; il diritto esclusivo di vendita concesso alle centrali è un mezzo di protezione di un interesse igienico - sanitario pubblico e quindi risponde a fini di utilità generale. Tutto ciò è chiarito dal primo comma dell'art. 2 della legge n. 851 del 1938, ove è detto che le centrali sono istituite e gestite "nel prevalente interesse dell'igiene e della salute pubblica". A questa finalità si ispirano tutte le disposizioni legislative che, prima della legge del 1938, hanno disciplinato la produzione e la distribuzione del latte; e cioè: la legge n. 5849 del 22 dicembre 1888, riprodotta nel T.U. delle leggi sanitarie 1 agosto 1907, n. 636 (artt. 3, 114, 218), modificato dal R.D. 30 dicembre 1923, n. 2089, fino al R.D. 9 maggio 1929, n. 994. Queste disposizioni regolano con accorgimenti sempre più efficienti la raccolta, la produzione e la vendita del latte; precisando che le centrali istituite dai Comuni devono sottoporre il latte ai controlli necessari nonché alla pastorizzazione o ad altro trattamento che venisse riconosciuto idoneo allo scopo di assicurarne la genuinità e la salubrità. Alla stessa tutela provvedono inoltre i regolamenti comunali di igiene. Ricollegandosi a questi precedenti, identiche finalità persegue la legge del 1938, n. 851; la quale dopo aver attribuito ai Comuni la facoltà di istituire le centrali del latte con l'esclusiva, mette in risalto l'interesse e l'utilità generale, predisponendo una serie di controlli atti a garantire la genuinità di un alimento di ampio consumo, quale è il latte. Essa infatti definisce le centrali del latte come speciali organizzazioni intese ad assicurare la genuinità del latte, condizionandolo per la vendita al consumatore in modo da escludere ogni mano - missione e contaminazione (art. 1); subordina la istituzione delle centrali al parere igienico - sanitario di una commissione consultiva (artt. 2, 3); esclude dal conferimento del latte alla centrale i produttori della zona per giustificate ragioni igieniche (art. 11, secondo comma); stabilisce che, ove il latte proveniente dalla zona di pertinenza della centrale sia insufficiente a coprire il consumo locale, si possa prelevare il latte soltanto da vaccherie autorizzate, sempre per motivi igienici (art. 12); prescrive particolari cautele per garantire da manomissioni la vendita e la distribuzione del latte lavorato dalle centrali (art. 14). Infine predispone una rigorosa vigilanza sanitaria ed il controllo di tutte le operazioni che si compiono nelle centrali, affidandole ad organi qualificati (sindaco, prefetto, consiglio provinciale di sanità, ufficiale sanitario) (art. 15).

Né può fondatamente contestarsi che il fine della tutela dell'igiene e della salute pubblica, collegato alla pastorizzazione e distribuzione del latte, sia un fine di generale utilità di preminente interesse generale.

In proposito è sufficiente considerare che l'art. 32 della Costituzione stabilisce che la Repubblica "tutela la salute pubblica come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività".

Rimane a dire dell'art. 16, il quale nel primo comma - che è quello cui si riferisce, in sostanza, la censura di incostituzionalità - appresta la sanzione penale (ammenda) per la violazione dei precetti contenuti negli artt. 13 e 14; e cioè divieto di vendita, nel perimetro della zona urbana stabilito dal prefetto, del latte che non sia di pertinenza della centrale; obbligo dell'uso, per il latte proveniente dalla centrale, di recipienti a chiusura ermetica che garantisca da facili manomissioni il contenuto e che sia munita dei necessari contrassegni attestanti la provenienza del latte.

I suddetti precetti penalmente sanzionati provvedono a rendere efficaci le condizioni necessarie perché il servizio pubblico assunto dai Comuni possa attuarsi al riparo da quelle attività di terzi o da quelle omissioni che, rispettivamente, ne compromettano il normale svolgimento o ne menomino le garanzie di igiene e di salubrità. Ed in funzione della entità e della qualità del bene giuridicamente protetto si legittima la natura della sanzione comminata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinta la pregiudiziale eccepita dall'Avvocatura dello Stato;

dichiara non fondata la questione sollevata dal Tribunale di Messina con l'ordinanza 2 maggio 1959 sulla legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 6, 8 e 16 della legge 16 giugno 1938, n. 851, contenente norme per l'impianto ed il funzionamento delle centrali del latte, in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 marzo 1960.

GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA.

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.