

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **46/1963** (ECLI:IT:COST:1963:46)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **CASSANDRO**

Udienza Pubblica del **06/02/1963**; Decisione del **04/04/1963**

Deposito del **09/04/1963**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **1767 1768 1769 1770**

Atti decisi:

N. 46

SENTENZA 4 APRILE 1963

Deposito in cancelleria: 9 aprile 1963.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 101 del 13 aprile 1963.

Pres. AMBROSINI - Rel. CASSANDRO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2616 e 2617 del Codice civile e delle

norme sulla disciplina della produzione e del commercio della canapa contenute nel R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, convertito in legge 2 aprile 1936, n. 613; nel R.D.L. 3 febbraio 1936, n. 279, convertito in legge 2 aprile 1936, n. 614; nel R.D.L. 11 giugno 1936, n. 1393, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 215; nel R.D.L. 8 novembre 1936, n. 1955, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 243; negli artt. 3, 4, 6 e 10 del D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213; nella legge 30 giugno 1952, n. 813; nell'art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297, e negli artt. 2 e 3 del D.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, promosso con ordinanza emessa il 2 aprile 1962 dal Pretore di Frattamaggiore nel procedimento penale a carico di Liotti Fioravante, iscritta al n. 83 del Registro ordinanze 1962 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 145 del 9 giugno 1962.

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Liotti Fioravante;

udita nell'udienza pubblica del 6 febbraio 1963 la relazione del Giudice Giovanni Cassandro;

udito l'avv. Arturo Carlo Jemolo, per Liotti Fioravante.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel corso di un procedimento penale davanti al Pretore di Frattamaggiore, la difesa del sig. Fioravante Liotti, imputato della contravvenzione prevista dagli artt. 6 e 22 del R.D.L. 8 novembre 1936, n. 1955, in relazione all'art. 6 del D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213, richiamati in vigore dalla legge 30 giugno 1952, n. 813, per essersi illecitamente procacciato kg. 116 di canapa pettinata, tipo speciale, sollevò la questione di legittimità costituzionale delle norme contenute nel D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, convertito in legge 2 aprile 1936, n. 613, e in particolare nell'art. 6; nel D.L. 3 febbraio 1936, n. 279, convertito in legge 2 aprile 1936, n. 614; nel D.L. 11 giugno 1936, n. 1393, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 215; nel D.L. 8 novembre 1936, n. 1955, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 243, in particolare negli artt. 22 e 23; negli artt. 3, 4, 6 e 10 del D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213; nell'art. 1 della legge 30 giugno 1952, n. 813; nell'art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297; negli artt. 2 e 3 del D.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, e negli artt. 2616 e 2617 del Codice civile.

Il Pretore, ritenuta la questione rilevante e non manifestamente infondata, con ordinanza 2 aprile 1962 ha sospeso il giudizio e trasmesso gli atti a questa Corte. L'ordinanza è stata notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 145 del 9 giugno 1962.

2. - Si legge nell'ordinanza che la disciplina della produzione e del commercio della canapa, quale risulta dai procedimenti legislativi impugnati, trovava giustificazione nel sistema corporativo un tempo vigente in Italia e nella particolare situazione del Paese durante la guerra, ma che essa è ora in "radicale contrasto" con norme fondamentali della nuova Costituzione, e precisamente col principio di libertà dell'iniziativa economica, sancito dall'articolo 41 della Costituzione, e con l'altro di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, proclamato dall'art. 3 della Costituzione, "senza che nella specie possano ritenersi ricorrenti le condizioni previste dal secondo e terzo comma dell'art. 41 e dalla norma contenuta nell'art. 43, come limitazioni poste ai principi stessi".

3. - Nel presente giudizio si è costituito il sig. Fioravante Liotti, rappresentato e difeso dall'avv. Arturo Carlo Jemolo. Nelle deduzioni, depositate in cancelleria il 19 maggio 1962, premessa l'esposizione del regime attualmente in vigore per la produzione e il mercato della canapa, si richiama l'attenzione della Corte sui seguenti punti:

a) l'art. 2 del D.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, attribuisce al Consorzio nazionale produttori canapa uno scopo permanente ("promuovere il miglioramento e la tutela economica della produzione della canapa") e uno transitorio ("fino alla cessazione del regime di ammasso obbligatorio della canapa il Consorzio continuerà a svolgere i compiti già demandati al soppresso Ente nazionale esportazione canapa").

Ora, laddove è da ritenere legittimo che il legislatore sottragga in tutto o in parte, nell'interesse generale, all'iniziativa privata una certa sfera di attività, non può, viceversa, considerarsi conforme alla Costituzione una norma, emanata nell'opinione che non debba essere modificato per questa parte l'ordinamento giuridico, e che non rechi limiti di tempo. Una norma di questo genere con efficacia temporale illimitata sarebbe in sé contraddittoria;

b) la legittimità della disciplina legislativa della canapa non può essere fondata sulle norme costituzionali che consentono di porre limiti all'iniziativa economica privata. Non potrebbe, infatti, nella specie, essere invocato né l'art. 43, che consente di sottrarre all'iniziativa privata certe imprese o categorie di imprese, e nemmeno l'art. 41, secondo comma, per la ragione che l'utilità sociale, che viene richiamata da questo comma (non sarebbe possibile in questo caso fare riferimento a motivi di sicurezza, libertà e dignità umana), intesa come "realizzazione del benessere economico collettivo" o anche come "incremento produttivo" ed "equa distribuzione" - non è tutelata né perseguita dalla disciplina legislativa in materia di canapa. Le disposizioni impugnate e l'esperienza dimostrerebbero proprio il contrario, riducendosi il sistema a comprimere la produzione e la lavorazione della canapa nell'interesse di posizioni già prestabilite. Nemmeno sarebbe possibile ricorrere al terzo comma dell'art. 41, che consente alla legge di determinare programmi e controlli "perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Anche questo precetto costituzionale ha per fine di indirizzare l'impresa privata "verso traguardi ritenuti di interesse generale", anche mediante la creazione di strutture. Il regime in vigore, viceversa, non comporterebbe la tutela di alcun interesse generale, né fisserebbe programmi di sviluppo o fini da raggiungere, né indicherebbe una direttiva di evoluzione del sistema.

La difesa prosegue affermando che l'iniziativa economica privata può essere contrastata tanto dai sistemi nei quali un ente può limitare lo sviluppo della produzione direttamente o indirettamente, quanto da quei sistemi nei quali all'imprenditore non si consenta la ricerca del compratore, la determinazione del prezzo, la possibilità di ricerca dei mezzi idonei a sviluppare la propria impresa.

Quelle limitazioni, dirette o indirette che siano, non potrebbero trovare mai giustificazione, a parte i casi di monopolio statale. Si può, viceversa, giustificare il regime di ammasso, ma per periodi determinati, in relazione a necessità collettive per loro natura transeunti, limitatamente a prodotti di prima necessità, e sempre in vista di un determinato programma che, nel caso, mancherebbe, non essendo possibile ravvisarlo né nel considerando del D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, che fa riferimento all'urgenza di disciplinare la produzione e l'utilizzazione della canapa, né in quanto è scritto nell'art. 2, primo comma, del D.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, secondo il quale "il Consorzio nazionale produttori canapa ha lo scopo di promuovere il miglioramento e la tutela economica della produzione della canapa";

c) la garanzia dell'art. 41 non consentirebbe di ritornare, come nel caso in esame in sostanza si ritorna, al sistema medioevale delle corporazioni e a forme di autogoverno di categorie economiche in cui la minoranza di un ramo della produzione debba sottostare alla maggioranza; a prescindere dal fatto che nel sistema codesto autogoverno manca (l'art. 5 del D.P.R. 17 novembre 1953 da al Consorzio un Consiglio tutto di nomina ministeriale) e dalla circostanza che il Consorzio vive da quattro anni in regime commissariale;

d) l'art. 4 del D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, stabilisce un diritto di contratto, senza peraltro fissare alcun limite o predeterminare criteri, in violazione dell'art. 23 della Costituzione;

e) tutte le disposizioni impugnate sono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, stante che stabiliscono, senza ragioni obiettive che le giustifichino, restrizioni a carico di una sola categoria di coltivatori o di industriali;

f) infine, la difesa del Liotti osserva che la controversia che ha dato luogo a questo giudizio, non tocca il commercio con l'estero. Comunque il fatto che sia stato ritenuto legittimo il D.L. 14 novembre 1926, n. 1923, non comporta che altrettanto debba dirsi di tutte le disposizioni che limitano il commercio con l'estero, tanto più che l'ora richiamato decreto risponde a un piano organico e razionale. Nel caso in esame, del resto, si tratterebbe di stabilire se sia legittimo considerare come prodotto di contrabbando un semilavorato per il fatto che non si dimostri fabbricato con canapa conferita all'ammasso, il che implicherebbe appunto l'esame della legittimità costituzionale di tutto il sistema.

4. - In una memoria depositata il 17 gennaio di quest'anno, la difesa del sig. Liotti richiama la giurisprudenza di questa Corte, che ha ritenuto non fondate le questioni di costituzionalità di norme di legge che stabiliscano l'obbligo di conferire agli ammassi determinati prodotti, o che vincolino, anche attraverso consorzi obbligatori, la libera iniziativa, ma ha affermato insieme la necessità di norme che regolino codesti ammassi, e nella fase del conferimento, e nelle fasi successive di lavorazione, trasformazione e vendita del prodotto ammassato, nel rispetto dei principi costituzionali di eguaglianza e di libertà dell'iniziativa economica. Tutte codeste garanzie mancherebbero nel sistema dell'ammasso della canapa, come appare segnatamente dalle norme contenute nell'art. 3 del D.P.R. 17 novembre 1953, n. 842.

Nella memoria si insiste poi sul principio che le menomazioni dell'iniziativa privata devono avere un fine fissato dalla legge, un fine, si aggiunge, "sufficientemente determinato, con indicazione, altresì, del programma per raggiungerlo", e che la legge deve stabilire se si tratti di un regime provvisorio o permanente, e recare disposizioni coerenti alla temporaneità, o alla permanenza del fine e del programma.

Si nota, infine, che nel Consiglio di amministrazione del Consorzio non hanno rappresentanza di sorta gli artigiani e gli industriali della canapa, sicché l'intera struttura creata dalla legge è affidata soltanto ai rappresentanti degli interessi dei coltivatori, il che crea una ingiustificata disparità di trattamento a danno dei primi, e particolarmente dei produttori di semilavorati, stante che i filatori potrebbero disporre liberamente del loro filato: con l'ulteriore ingiustificata differenza di trattamento tra queste tre categorie di artigiani o piccoli industriali.

5. - All'udienza del 6 febbraio 1963 la difesa del sig. Liotti ha illustrato la propria tesi difensiva ed insistito nelle già prese conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - L'ordinanza del Pretore di Frattamaggiore sottopone all'esame della Corte l'intero complesso delle disposizioni legislative, che organizzano e disciplinano il settore della canapicoltura, nella convinzione che esso violi il principio di libertà dell'iniziativa economica privata, senza che ricorrano le condizioni poste dal secondo e terzo comma dell'art. 41 della Costituzione perché l'iniziativa privata possa essere legittimamente limitata e controllata o altrimenti vincolata.

Che la questione non possa essere proposta se non in questi termini, appare evidente dallo stretto legame che unisce tra loro le varie leggi che disciplinano la materia, le quali si susseguono in un coerente nesso unitario e si richiamano e collegano l'una all'altra.

Peraltro, la Corte non ritiene fondati taluni dei motivi di illegittimità che vengono esibiti nell'ordinanza di rimessione. Non è sufficiente, infatti, per fondare una pronunzia di incostituzionalità, affermare che la disciplina della produzione e del commercio della canapa si ispirò e trovò giustificazione nel sistema corporativo e nelle particolari circostanze del tempo di guerra e che, pertanto, i vincoli posti in questo campo alla libera iniziativa devono considerarsi ormai non validi, inefficaci e inoperanti "per la sopravvenuta caducazione delle premesse e delle condizioni che ne ispirarono... l'istituzione".

Viceversa, anche a prescindere dalla circostanza che taluni dei provvedimenti impugnati sono di epoca posteriore alla soppressione del sistema corporativo e alla guerra, nulla vieta di ritenere che la disciplina autoritativa del settore della canapa sia stata determinata, fin dal suo primo sorgere, anche da altre finalità, quale quella di sostenere sul mercato internazionale la canapa italiana e i prodotti che ne derivano, o l'altra di proteggere un settore dell'agricoltura, caratterizzato da un esteso impiego di mano d'opera sia nella fase della produzione sia in quella della trasformazione del prodotto. Per di più la Corte ha avuto già occasione di affermare (sentenza n. 5 dell'8 febbraio 1962) la legittimità di provvedimenti che conservino in vita una disciplina giuridica introdotta in vista di certe esigenze, al fine di soddisfarne altre e nuove, che il legislatore ritenga, non arbitrariamente, meritevoli di tutela nell'interesse generale e per il conseguimento di fini sociali che, nel caso, possono ravvisarsi nella difesa di un settore agricolo, minacciato dalla concorrenza di prodotti similari e sostitutivi (fibre tessili artificiali), e degli interessi della categoria dei coltivatori di canapa (piccoli proprietari, affittuari, e via).

2. - Non possono essere accolte nemmeno alcune delle tesi sostenute dalla difesa del signor Liotti. In effetti, non si può ritenere che la legittimità degli ammassi obbligatori di prodotti agricoli sia condizionata dal fatto che essi vengano istituiti soltanto per periodi di tempo definiti, in relazione a necessità collettive per loro natura transeunti, limitatamente a prodotti di prima necessità occorrenti per alimentare la popolazione, o per necessità belliche, o per sovvenire a bisogni impellenti dello Stato, la soddisfazione dei quali non sia conseguibile per altra via. Si deve, per contrario, ritenere che il sistema dell'ammasso obbligatorio possa avere giustificazione anche in casi diversi da quelli proposti ad esempio dalla difesa del signor Liotti e trovare applicazione quale strumento idoneo a realizzare i limiti, i programmi e i controlli consentiti dalle norme contenute nell'art. 41 della Costituzione. Anche su questo punto, del resto, la Corte ha avuto occasione di manifestare il proprio pensiero, e nella sentenza n. 5 del 1962 già citata e nell'altra n. 54 del 5 giugno 1962. Né può essere considerata in contrasto con l'art. 41 della Costituzione la norma, contenuta nell'art. 2617 del Codice civile, la quale stabilisce che, quando la legge prescriva l'ammasso di prodotti agricoli, la gestione collettiva di questi deve essere fatta per conto degli imprenditori interessati a mezzo di consorzi obbligatori, secondo le disposizioni delle leggi speciali: alla condizione, s'intende, che queste leggi speciali non violino, nel dettare la disciplina dei consorzi e degli ammassi, norme della Costituzione. Ne consegue che occorre dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale del ricordato art. 2617 del Codice civile.

3. - Per le ragioni che si sono espone, la questione che la Corte deve esaminare è questa: se la disciplina della produzione e del commercio della canapa trovi, oppure non, giustificazione nelle limitazioni che l'art. 41 consente siano apportate all'iniziativa economica privata. Senza che occorra qui risolvere il problema dell'interpretazione in via generale dei commi secondo e terzo dell'art. 41 ora citato e dei rapporti tra le norme che in essi sono contenute, un esame anche sommario delle norme impugnate consente di affermare che il sistema che esse pongono rientra tra quei "programmi" e quei "controlli" che il precetto costituzionale dà facoltà alla legge di "determinare" per indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali. Con che la questione è definita con maggior precisione e in conformità di quanto, in sostanza, è affermato tanto nell'ordinanza di rimessione, quanto nelle deduzioni della parte costituita in questo giudizio.

Nemmeno è necessario, per la risoluzione della presente controversia, definire in linea astratta come debba essere intesa la formula "utilità sociale" o l'altra "fini sociali" che compaiono rispettivamente nel secondo e nel terzo comma dell'art. 41 della Costituzione, ammesso che una definizione di questo genere sia possibile. Ai fini della decisione è sufficiente affermare che "utilità sociale" e "fini sociali", contrariamente a quel che ritiene la difesa del signor Liotti, non devono necessariamente risultare da esplicite dichiarazioni del legislatore, ma possono essere desunte dal sistema di intervento e dai controlli che la legge preveda. La concreta disciplina di un settore produttivo può essere più significativa a questo fine di una "dichiarazione programmatica" o di una "dichiarazione di propositi" inserita nella legge. E a questo criterio la Corte si è ispirata nella decisione di casi analoghi a questo (sentenze nn. 5 e 54 del 1962), per il quale del resto, come si è visto, l'individuazione dei "fini sociali" non è impedita dalla mancanza di esplicite dichiarazioni programmatiche.

L'indagine della Corte deve, pertanto, portarsi sul punto se sia stata osservata, nella disciplina della coltivazione, produzione e commercio della canapa, la riserva di legge stabilita nel terzo comma dell'art. 41 della Costituzione: un'indagine che, ovviamente, si risolve nell'esame dei provvedimenti di legge che quella disciplina hanno posto.

4. - Già un R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, convertito nella legge 2 aprile 1936, n. 613, impose di denunciare ogni anno i terreni coltivati a canapa e il prodotto conseguito; stabilì che la determinazione del prezzo della canapa grezza, macerata o stoppa, fosse affidata ad accordi tra le Confederazioni interessate alla produzione, trasformazione e commercio della canapa su proposta della Federazione nazionale dei consorzi obbligatori per la difesa della canapicoltura esistente già dal 1934 (decreto interministeriale del 22 dicembre 1934); impose norme per l'osservanza dei prezzi, così stabiliti, da parte dei privati operatori; definì le modalità per la concessione delle licenze di esportazione e comminò ai contravventori di ciascuna di queste disposizioni la pena della ammenda. Senonché, pochi mesi dopo, col R.D.L. 8 novembre 1936, n. 1955, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 243, alla Federcanapa venne affidato "il compito di coordinare e vigilare con unità di direttive e di organizzazione la produzione e il mercato della canapa". Per svolgere codesto compito si attribuì alla Federcanapa il potere di predisporre un piano per la produzione delle sementi, di rilasciare le licenze di coltivazione e di produzione delle sementi, di proporre al Ministro per l'agricoltura e per le foreste la determinazione "delle superfici da coltivarsi in ogni singola Provincia", di gestire a mezzo dei Consorzi provinciali, ma con "gestione nettamente distinta dalla gestione e contabilità generale dei Consorzi provinciali", l'ammasso obbligatorio della canapa e delle sementi delle piante tessili di produzione nazionale. Contemporaneamente si fece divieto di importazione dei semi di canapa, che poteva aver luogo soltanto a mezzo della Federcanapa, la sola, poi, autorizzata ad affidare o a ordinare a determinate aziende la coltivazione e la produzione dei semi. Anche questo decreto comminava la pena dell'ammenda ai contravventori delle disposizioni in esso contenute e delle contravvenzioni consentiva l'accertamento anche al personale della Federcanapa (artt. 22 e 23).

Successivamente con R.D.L. 17 agosto 1941, n. 969, convertito in legge 7 aprile 1942, n. 492, venne istituito il monopolio del commercio di esportazione della canapa greggia e pettinata, nonché della stoppa di canapa, affidato all'Ente nazionale esportazione canapa, che avrebbe dovuto inoltre controllare l'esportazione di tutti i manufatti e di qualsiasi altro prodotto di canapa. Ma questo Ente ebbe breve vita, soppresso come fu con D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213, che istituì il Consorzio nazionale canapa, al quale venne affidato il compito di "provvedere alla tutela economica, alla disciplina e al miglioramento della produzione della canapa e delle altre fibre vegetali, nonché alle attività industriali e commerciali che vi sono connesse": per assolvere al quale il nuovo Ente, oltre ad ereditare i poteri dell'Ente nazionale esportazione canapa e taluni di quelli dell'Ente economico delle fibre tessili, prese anche il posto della Federcanapa, nel frattempo soppressa, sicché gli venne affidata la gestione dello ammasso della canapa e la facoltà di disporre di tutto il prodotto conferito, come pure il controllo di ogni e qualsiasi operazione relativa alla canapa tanto allo

stato greggio quanto nella fase di semilavorato, nonché di tutti "i manufatti di canapa di qualsiasi specie prodotti dall'industria nazionale".

Né questa nuova disciplina del settore canapiero sostituì del tutto quella precedente, alla quale è da dire piuttosto che si aggiunse, dato che fu fatta espressamente salva la validità delle norme anteriori non incompatibili con quelle ora nuovamente emanate. Anzi, qualche anno dopo, la legge 30 giugno 1952, n. 813, richiamò in vigore le norme penali contenute nei RR.DD.LL. 2 gennaio 1936, n. 85, 3 febbraio 1936, n. 279, e 8 novembre 1936, n. 1955, nonché nel D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213, al luogo di quelle previste in via generale per i contravventori alle norme regolatrici degli ammassi dal R.D.L. 22 aprile 1943, n. 245.

Né si può dire che le cose mutassero sostanzialmente col D.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, emanato in base ad una delegazione al Governo contenuta nell'art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297. La nuova legge, infatti, al Consorzio, che mutò il suo nome nell'altro di Consorzio nazionale produttori canapa, affida "lo scopo di promuovere il miglioramento e la tutela economica della produzione della canapa", attribuendogli i compiti assegnati all'Ente nazionale delle fibre tessili (nel frattempo soppresso con il D.L. Lgt. 26 aprile 1945, n. 367, art. 8), nonché quelli del già soppresso Ente nazionale esportazione canapa relativamente all'esportazione della canapa greggia, del pettinato e della stoppa di canapa, fino alla cessazione dell'ammasso obbligatorio della canapa, e salva la facoltà del Ministero dell'agricoltura e delle foreste e del Ministero dell'industria di valutare anno per anno le disponibilità per l'esportazione.

5. - Ritene la Corte che questa disciplina così penetrante della produzione, trasformazione e commercio della canapa, non osservi la riserva di legge posta dal terzo comma dell'art. 41 della Costituzione. Le disposizioni legislative esaminate stabiliscono, infatti, una completa "programmazione" dell'intero settore produttivo della canapa, lasciando in pari tempo alla illimitata discrezionalità dell'ente pubblico che quel settore organizza e controlla, di stabilire in ciascuna fase della coltivazione, della trasformazione e del commercio del prodotto limitazioni e controlli rigorosi dell'attività economica privata.

La Corte già in due precedenti sentenze, relative l'una al settore della bieticoltura (sentenza n. 35 del 9 giugno 1961), l'altra a quello del bergamotto (sentenza n. 54 del 5 giugno 1962), ha affermato la necessità che le limitazioni e i controlli dell'attività privata, la determinazione dei fini da conseguire siano posti in maniera concreta dalla legge, e che la mancanza loro è fondamento sufficiente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'intera disciplina autoritativa di un settore dell'attività economica. Il caso in esame presenta, forse in misura maggiore, le deficienze e le lacune che negli altri casi richiamati giustificavano quella dichiarazione.

Nulla, infatti, è stabilito dalla legge circa i criteri che debbono essere seguiti per la concessione della licenza di coltivazione delle sementi e della canapa, non potendosi considerare un criterio sufficiente e obbiettivo quello che fa obbligo di tener conto delle domande presentate nell'anno precedente; nulla circa la classificazione del prodotto ammassato, la determinazione del prezzo di conferimento, o l'elaborazione della canapa conferita da parte del Consorzio. Nessun limite poi incontra il Consorzio nella legge per quanto attiene all'assegnazione e alla vendita del prodotto agli industriali e agli artigiani; il che significa che il Consorzio può arbitrariamente determinare sia dal punto di vista soggettivo, sia dal punto di vista oggettivo, il mercato della lavorazione industriale o artigianale della canapa (cfr. sentenza n. 5 dell'8 febbraio 1962).

È ovvio che codeste deficienze (e altre che si rilevano dalla esposizione che si è fatta del sistema) non possano ritenersi colmate dalla prassi che si è formata per i conferimenti, le classificazioni e le vendite (sulla bontà della quale sono contrastanti i giudizi), o dallo statuto del Consorzio che non è stato del resto approvato, e non è pertanto in vigore. E nemmeno,

come è ovvio, è sufficiente il richiamo del D. M. 23 settembre 1938, che contiene norme per il funzionamento degli ammassi e per la determinazione dei prezzi del prodotto conferito, o del D.M. 30 giugno 1941 che reca "norme per la disciplina della cessione e lavorazione della bacchetta verde di canapa e per il funzionamento dell'ammasso obbligatorio della canapa verde stigliata". Basta dire, a questo proposito, che in ogni caso si tratta di prassi e di norme che non possono sostituire la legge e assolvere l'obbligo posto dal precetto costituzionale.

Nemmeno può farsi ricorso ad alcune norme contenute nelle leggi impugnate che sembrano stabilire limitazioni al potere del Consorzio e regolarne la attività. Non a quella, ad esempio, contenuta nell'art. 2 del R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, che affida la determinazione del prezzo della canapa greggia, macerata o stoppa all'accordo tra le Confederazioni degli agricoltori e dei lavoratori dell'agricoltura, dei commercianti, degli industriali e dei lavoratori dell'industria (quest'ultima aggiunta alle altre con R.D.L. 11 giugno 1936, n. 1393), e, in mancanza, al Ministro dell'agricoltura e foreste di concerto col Ministro delle corporazioni, stante che la soppressione del regime corporativo ha reso impossibile l'applicazione della norma; e nemmeno all'altra contenuta nella legge delegata n. 842 del 1953, art. 12, giusta la quale per i problemi concernenti la trasformazione e l'esportazione della canapa, il Consiglio di amministrazione del Consorzio si deve adeguare alle determinazioni, approvate dal Ministero dell'agricoltura e foreste, di una Commissione della quale facciano parte rappresentanti degli industriali trasformatori della canapa, designati dal Ministro dell'industria, due dei quali, a loro volta, devono essere sostituiti da un commerciante che operi nel settore dell'esportazione e da un rappresentante dell'Istituto per il commercio estero quante volte si tratti di materia che interessi gli scambi con l'estero: per la genericità e l'indeterminatezza delle competenze affidate a questa Commissione in un sistema già per tanti altri versi vago e generico.

6. - Quanto precede è sufficiente per dover dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intera disciplina del settore della canapa e non occorre, in conseguenza, esaminare l'altra questione di legittimità, pure proposta con l'ordinanza di rimessione, del contrasto delle norme impugnate con l'art. 3 della Costituzione, questione che deve ritenersi assorbita. Pure assorbita deve ritenersi la questione proposta nell'ordinanza, senza che ne siano peraltro precisati i termini, sulla legittimità costituzionale dell'art. 2616 del Codice civile che, in via generale, riconosce alla autorità governativa la facoltà di costituire consorzi obbligatori, questione che, pertanto, deve rimanere impregiudicata.

Non può, infine, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297, la quale conferisce al Governo la delega ad emanare norme per il riordinamento del Consorzio nazionale canapa. In verità l'ordinanza non espone i motivi che dovrebbero sorreggere una dichiarazione di incostituzionalità. E i profili sotto i quali la questione potrebbe essere prospettata non sembrano alla Corte fondati. Non può, infatti, sostenersi che ci sia un contrasto con l'art. 76 della Costituzione, dato che le condizioni richieste per la delegazione dell'esercizio della potestà legislativa dalla norma costituzionale sono, nel caso, puntualmente osservate; né può ritenersi che il contrasto sussista, invece, con l'art. 41 della Costituzione in quanto la norma impugnata si limita a delegare al Governo la facoltà di emanare norme per il riordinamento degli organi del Consorzio nazionale canapa, tenendo presenti gli interessi dei settori caratteristici della produzione agricola della canapa nel Nord e nel Sud, con l'obbligo di porre la sede degli unici amministrativi per il settore meridionale a Napoli.

L'illegittimità delle norme contenute negli artt. 2 e 3 del decreto legislativo 17 novembre 1953, n. 843, non è conseguenza di una illegittimità della norma di delegazione, ma sorge dal contrasto in cui esse si trovano con le norme dell'art. 41 della Costituzione, concorrendo esse a istituire quella disciplina della produzione della canapa che la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara:

a) non fondata la questione di legittimità costituzionale delle norme contenute nell'art. 2617 del Codice civile e nell'art. 7 della legge 9 aprile 1953, n. 297;

b) l'illegittimità costituzionale delle norme contenute:

- nel R.D.L. 2 gennaio 1936, n. 85, convertito in legge 2 aprile 1936, n. 613;

- nel R.D.L. 3 febbraio 1936, n. 279, convertito in legge 2 aprile 1936, n. 614;

- nel R.D.L. 11 giugno 1936, n. 1393, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 215;

- nel R.D.L. 8 novembre 1936, n. 1955, convertito in legge 18 gennaio 1937, n. 243;

- negli artt. 3, 4, 6 e 10 del D.L. Lgt. 17 settembre 1944, n. 213;

- nella legge 30 giugno 1952, n. 813;

- negli artt. 2 e 3 del D.P.R. 17 novembre 1953, n. 842, in riferimento all'art. 41 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 1963.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -
GIUSEPPE VERZÌ.

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.