

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **78/1970** (ECLI:IT:COST:1970:78)

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

Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **FRAGALI**

Udienza Pubblica del **22/04/1970**; Decisione del **21/05/1970**

Deposito del **03/06/1970**; Pubblicazione in G. U. **03/06/1970**

Norme impugnate:

Massime: **5022 5023 5024 5025**

Atti decisi:

N. 78

SENTENZA 21 MAGGIO 1970

Deposito in cancelleria: 3 giugno 1970.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 143 del 10 giugno 1970.

Pres. BRANCA - Rel. FRAGALI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOTTA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale delle seguenti norme in materia di fiammiferi

e apparecchi automatici di accensione:

a) art. 3 del R.D. 11 marzo 1923, n. 560, e artt. 1, 2, 9, 10 e 12 della convenzione annessa;

b) artt. da 2 a 15 del R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105 convertito nella legge 1 maggio 1930, n. 611, e artt. 1, 2, 3, 10 e 12 della convenzione annessa;

c) art. 1 del D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525, e art. 12 della convenzione aggiuntiva;

d) art. 8 del D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, convertito nella legge 16 marzo 1956, n. 109;

promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 14 novembre 1968 dal tribunale di Milano nel procedimento civile vertente tra la società Ronson, il Consorzio industrie fiammiferi e la società per azioni Fabbrica fiammiferi ed affini (SAFFA), iscritta al n. 25 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 del 26 marzo 1969;

2) ordinanza emessa il 29 aprile 1969 dal Consiglio di Stato - sez. VI - sul ricorso della società Ronson contro il Ministero delle finanze ed il Consorzio industrie fiammiferi, iscritta al n. 309 del registro ordinanze 1969 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 243 del 24 settembre 1969.

Visti gli atti di costituzione delle società Ronson e SAFFA e del Consorzio industrie fiammiferi e l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 aprile 1970 il Giudice relatore Michele Fragali;

uditi gli avvocati Feliciano Benvenuti e Antonio Sorrentino, per la Ronson, l'avv. Enrico Guicciardi, per la SAFFA, gli avvocati Massimo Severo Giannini, Arturo Carlo Jemolo e Giuliano Mastrogiovanni, per il Consorzio, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Un'ordinanza 14 novembre 1968 del tribunale di Milano, pronunciata in una causa promossa dalla società Ronson contro il Consorzio industrie fiammiferi (CIF) e la società per azioni Fabbrica fiammiferi ed affini (SAFFA), ha posto in dubbio che con gli artt. 41 e 43 della Costituzione, siano compatibili:

a) gli artt. 2 a 15 del R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105, convertito nella legge 1 maggio 1930, n. 611, in quanto estendono alla produzione ed alla vendita degli accenditori azionati da pietra focaia e di qualsiasi altro oggetto capace di produrre fiammella, scintille od incandescenza, il monopolio che il R.D. 11 marzo 1923, n. 560, aveva istituito a favore del Consorzio industria fiammiferi;

b) l'art. 8 del DL. 11 gennaio 1956, n. 2, convertito nella legge 16 marzo 1956, n. 109, in quanto stabilisce che rimangono in vigore tutte le disposizioni sopra ricordate in ordine alla produzione e vendita degli apparecchi di accensione.

La ragione del ventilato sospetto di illegittimità costituzionale consisterebbe nel fatto che, mentre il monopolio dei fiammiferi a favore del Consorzio si accompagna ad una imposta di fabbricazione e ad un dazio doganale e il monopolio opera come il mezzo più idoneo alla

riscossione dei due tributi, l'analogia riserva per gli accenditori non ha alcuna finalità fiscale, né diretta né indiretta.

Il tribunale spiega che l'imposta di fabbricazione sugli accenditori è stata abolita con la legge 16 marzo 1956, n. 109, e sostituita con un diritto annuale a carico di tutti i detentori degli apparecchi, pagato mediante acquisto di marche in vendita presso gli esercizi autorizzati; e pertanto questo secondo monopolio non assolve più al compito indiretto di garantire il gettito dell'imposta sui fiammiferi limitando il numero degli accenditori introdotti sul mercato. È del resto opinabile che gli accenditori, così come oggi sono prodotti e venduti sul mercato italiano, siano succedanei ai fiammiferi, in guisa da ritenere che, ad un minore smercio dei primi, corrisponda un maggior consumo dei secondi.

Il monopolio predetto non riguarda poi né un servizio pubblico essenziale né una fonte di energia, né infine una attività di preminente interesse generale; nemmeno implica controllo o programmazione dell'attività economica privata del settore. A parte che tale controllo e tale programmazione non potrebbero assolvere a fini sociali, dato che si riferirebbero a prodotti voluttuari idonei a soddisfare unicamente esigenze di eleganza e di lusso.

2. - Successivamente, un'ordinanza 29 aprile 1969 del Consiglio di Stato, emessa in un procedimento relativo a ricorsi proposti dalla Ronson contro il Ministero delle finanze e il Consorzio, ha prospettato, in relazione agli artt. 3, 41 e 43 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale:

a) dell'art. 3 R.D. 11 marzo 1923, n. 560, e degli artt. 1, ultimo comma, 2, 9, 10 e 18 della convenzione annessa, dell'art. 1 del D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525, e dell'art. 12 della convenzione annessa, in quanto attribuiscono al Consorzio il monopolio per la fabbricazione e la vendita dei fiammiferi;

b) degli artt. 2 e 4 R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105, convertito nella legge 1 maggio 1930, n. 611, nonché degli artt. 1, 2, 3, 10 e 12 della convenzione annessa, in quanto estendono il monopolio del Consorzio alla produzione, alla vendita e all'importazione degli accenditori;

c) dell'art. 8 D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, convertito nella legge 16 marzo 1956, n. 109, in quanto dispone che rimangono in vigore le disposizioni relative al monopolio degli apparecchi di accensione.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto manifestamente infondata altra questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 R.D. 11 marzo 1923, n. 560, per violazione dei limiti della delegazione data al Governo con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601. Ha affermato che il decreto del 1923 ha istituito un vero e proprio monopolio esclusivo. L'art. 4 del D.Lg. Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, è vero, attribuì al Ministero delle finanze il potere di consentire l'apertura di nuove fabbriche per necessità di approvvigionamento e nei casi di nuovi processi di fabbricazione riconosciuti vantaggiosi dal punto di vista economico - fiscale. Ma, anzitutto, sorge il dubbio che detta norma sia stata implicitamente abrogata dal D.L. 17 aprile 1948, n. 525; e comunque essa prevede ipotesi legate ad avvenimenti del tutto eccezionali e forse, con riferimento alla prima ipotesi, meramente illusori.

Non trova riscontro nella legge l'assunto che il monopolio sarebbe stato istituito per fini sociali individuati nell'esistenza di contenere il prezzo dei fiammiferi e di mantenerlo uniforme in tutto il territorio nazionale; e peraltro l'esistenza di tali fini non è conciliabile con lo scopo fiscale cui il monopolio vuole assolvere e che tende, di regola, a percepire una imposta elevata attraverso l'imposizione di un prezzo pure elevato. Si ha invece un monopolio fiscale indiretto per lo Stato, ma diretto nei rapporti del Consorzio, soggetto privato; e non può neanche opinarsi che le norme impugnate realizzino un ordinamento di settore rientrante nell'ambito dell'art. 41, terzo comma, della Costituzione.

È dubbio inoltre che la fabbricazione e la vendita dei fiammiferi realizzino una di quelle situazioni obiettive e soggettive previste dall'art. 43 della Costituzione, che legittima un monopolio di diritto solo in favore dello Stato, di enti pubblici e di comunità di lavoratori o di utenti, non anche in favore di un consorzio di imprese private.

Secondo il Consiglio di Stato le norme di cui si tratta ledono infine la regola di eguaglianza in quanto, per il tramite del Consorzio, apparirebbe fatta ad un gruppo di imprese, costituenti un numero chiuso, un ingiustificato privilegio. Quanto al monopolio degli accenditori, ritenuti dal legislatore succedanei dei fiammiferi, valgono per il giudice a quo le stesse considerazioni esposte per il monopolio dei fiammiferi; e inoltre vale il fatto che, istituito il diritto speciale a carico del detentore degli accenditori stessi, è venuta a mancare la ragione di mantenere in vigore il sistema.

3. - La società Ronson ha ribadito le considerazioni svolte nelle ordinanze di rinvio, ed ha aggiunto che non risponde a fini di preminente interesse generale tutelare le imprese consorziate consentendo ad esse di evitare la concorrenza attraverso l'impedimento al sorgere di altre fabbriche in Italia, l'aumento dei prezzi, la limitazione delle importazioni e simili strumenti.

La Ronson ha giudicato equivoco e inaccettabile riferire al Consorzio la titolarità di un monopolio fiscale indiretto, a parte che tale giustificazione non potrebbe riguardare il monopolio degli accenditori, non soggetti ad imposta di fabbricazione. Se si potesse legittimare un monopolio commerciale ed industriale a favore di una ristretta categoria di operatori economici solo perché il prodotto è soggetto ad imposta di fabbricazione, si favorirebbe l'aggiramento delle norme costituzionali, bastando istituire quell'imposta su un prodotto qualsiasi per attribuire al privato una situazione monopolistica. Il contenimento del prezzo dei fiammiferi, che si dice finalità di ordine sociale perseguita dalla legge denunciata non si realizza assoggettandoli a un pesante tributo.

Non si parli di ordinamento settoriale inquadrabile nella previsione dell'art. 41, ultimo comma, della Costituzione, perché è difficile scorgere i fini pubblici e sociali che giustificano quell'ordinamento, e perché l'articolo predetto consente limitazioni e controlli, senza pregiudizio della libertà di iniziativa, mentre il monopolio di poche imprese sopprime l'iniziativa stessa. L'art. 4 D.Lg. Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, accordò al Ministero delle finanze la facoltà di consentire l'apertura di nuove fabbriche di fiammiferi che avrebbero fatto parte del Consorzio, ma non nuove fabbriche di accenditori, e fu dettato per legittimare una fabbrica di fiammiferi che era sorta in Sicilia quando l'isola era ancora separata dal restante territorio nazionale: tale facoltà fu esercitata una sola volta con d.m. 19 febbraio 1946 per una fabbrica di Catania. Comunque, anche per il Consiglio di Stato è da contestarsi che la norma continui ad aver vigore, perché le norme di esecuzione allegate al D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525, elencano le fabbriche facenti parte del Consorzio, e ne riconfermano perciò il carattere chiuso; esse limitano a casi eccezionali la possibilità di includere nuove fabbriche.

La lesione del principio di eguaglianza è poi manifesta, dato che non può, in alcun modo, giustificarsi la posizione di privilegio fatta alle poche fabbriche consorziate.

4. - Il Consorzio fiammiferi dubita della rilevanza della questione promossa dal tribunale, sotto il profilo che la causa di merito ha titolo in un'asserita concorrenza sleale, mentre le norme impugnate sono limitatrici della concorrenza.

Circa il merito ha rilevato che il Consorzio non è un organismo al quale sia stata riservata una qualche attività ex art. 43 della Costituzione, ma è semplicemente un consorzio obbligatorio di produttori di fiammiferi e di accenditori, ed è un intermediario fra Ministero delle finanze, da un lato, i produttori, gli importatori e gli esportatori di prodotti suddetti, da un altro lato, e i rivenditori da un altro lato ancora. La costituzione di un consorzio obbligatorio

è strumento strutturalmente del tutto diverso da quello della riserva di attività, che fa perdere a chicchessia la legittimazione a svolgere l'attività riservata; mentre le norme denunziate mantengono ferma la libertà di iniziativa, e soltanto la assoggettano alla regola della partecipazione all'organizzazione consortile. Il che non è vietato dall'art. 41, in quanto i consorzi obbligatori sono strumenti di programmazione o di controllo dell'attività economica privata a fine di indirizzo e di coordinamento per finalità sociale. Questa finalità risulta dallo statuto del Consorzio e l'Amministrazione della finanza si avvale di questo come di un proprio delegato alla vigilanza sull'attività delle imprese consorziate; cosicché si ha esercizio privato di servizi e di funzioni pubbliche. Il sistema adottato ha il vantaggio, rispetto ad altri ordinamenti sezionali, di permettere la gestione degli stessi partecipanti al Consorzio, là dove la gestione diretta dello Stato o quella di un ente pubblico ha carattere autoritativo.

5. - La Fabbrica fiammiferi ed affini (SAFFA), deducendo nella causa promossa dal Consiglio di Stato, ha chiesto la restituzione a questo degli atti per un approfondito esame della questione relativa all'art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, sul cui attuale vigore è stato espresso soltanto un dubbio insussistente. In entrambe le cause la SAFFA ha fatto presente la necessità di esaminare le norme denunziate nel loro complesso, perché la disciplina legislativa degli accenditori è stata sempre espressamente dettata in funzione di quella dei fiammiferi, e cioè in quanto i primi erano e sono idonei a sostituire, nell'uso, i secondi; essa è stata mantenuta anche dopo l'abolizione dell'imposta di fabbricazione, in vista di quella idoneità che le leggi hanno affermato e riaffermato da oltre mezzo secolo. L'erario ricava una entrata, così dalla vendita degli uni, come dalla vendita degli altri, e il risultato ottimale è ottenuto con il coordinamento della disciplina legislativa di entrambi.

Il legislatore non ha voluto collettivizzare il settore, come è nel fine dell'art. 43 della Costituzione, ma destatizzarlo; esso ha ritenuto che le relative attività presentino profili di pubblico interesse, sia sotto l'aspetto fiscale, sia sotto l'aspetto sociale, ed ha creato un ordinamento sezionale, alla testa del quale ha posto il Ministero delle finanze e il Consorzio come organo del Ministero. Ha preferito il sistema dell'autoamministrazione a quello dell'amministrazione a mezzo di ente pubblico; se qualche funzione consortile potesse ricondursi al concetto di monopolio, ciò deriverebbe dalla qualità di concessionario dello Stato che la legge conferisce al Consorzio.

6. - Anche il Presidente del Consiglio ha affermato che l'istituzione del monopolio di produzione e distribuzione dei fiammiferi ha trovato ragione nella necessità di assicurare, non solo la riscossione dell'imposta di fabbricazione, ma anche la distribuzione dei fiammiferi in tutto il territorio dello Stato al prezzo fissato dal Ministero delle finanze; ha rilevato pure che il monopolio degli accenditori è complementare a quello dei fiammiferi e assolve al compito di garantire indirettamente il conseguimento delle sue finalità difendendo il notevole cespite ricavato dall'imposta sui fiammiferi. Ha soggiunto che l'istituzione del monopolio dei fiammiferi rende possibile la migliore realizzazione del pubblico servizio di distribuzione del prodotto in tutto il territorio statale ad un prezzo uniforme fissato autoritariamente: i fiammiferi sono prodotti di primissima necessità ed estremamente poveri, e la loro produzione e la loro vendita costituiscono attività aventi un fine di generale utilità e di preminenti interessi generali. Non si tratta di prodotti del tutto voluttuari e di lusso; peraltro la sottrazione, allo smercio dei fiammiferi, delle zone di mercato più ricche potrebbe ostacolare gli scopi che il monopolio si prefigge.

Esso non può essere illegittimo solo perché il soggetto beneficiario del diritto riservato è una persona giuridica privata, essendosi organizzata la riscossione dell'imposta di fabbricazione creando un solo soggetto debitore d'imposta. Non è esatto che il monopolio sia a favore del Consorzio che fissa un prezzo tale da garantirgli i vantaggi economici che derivano dalla posizione monopolistica: il prezzo di vendita dei fiammiferi è fissato dallo Stato per il perseguimento delle finalità dello stesso. La finalità fiscale è conciliabile con quella sociale: il monopolio del sale, pur essendo imperniato sullo scopo tributario, assicura il controllo dello

Stato sopra una merce di prima necessità, sul suo prezzo e sulla sua regolare somministrazione, così da meglio realizzare un servizio di prima necessità in tutto il territorio nazionale.

7. - Nelle memorie difensive le parti hanno insistito nei punti di vista suesposti e li hanno illustrati; hanno confutato argomenti ex adverso opposti.

La Ronson ha riproposto la questione di legittimità costituzionale del R.D. 11 marzo 1923, n. 560, istitutivo del Consorzio, perché emanato in eccesso della delegazione contenuta nella legge 3 dicembre 1922, n. 1601, la quale si era limitata a riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità di bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte: nei termini di questa delegazione non può ricomprendersi la possibilità di istituire un così detto monopolio fiscale indiretto. La Ronson ha poi contestato che le ordinanze di remissione siano viziate nell'esame della rilevanza: tanto il tribunale di Milano quanto il Consiglio di Stato vi hanno proceduto con ampia motivazione sottratta al controllo della Corte.

Il tribunale, soggiunge la Ronson ha precipuamente rilevato che le norme su un monopolio legale non derogano alla disciplina della concorrenza sleale e anche il comportamento del monopolista può dar luogo ad atti di tal genere. Il Consiglio di Stato, sempre secondo la Ronson, ha fondato la sua convinzione sulla normativa che esso doveva applicare, la quale, a suo giudizio, impedisce che le autorizzazioni richieste possano essere concesse a soggetti diversi dal Consorzio: se ha espresso dubbi sull'attuale vigore dell'art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, lo ha fatto in sede di giudizio sulla non manifesta infondatezza. È irrilevante definire la natura dei compiti del Consorzio, perché ciò che interessa è che l'art. 4 predetto apre il Consorzio soltanto in casi eccezionali, perché sono del consorzio i vantaggi del monopolio, cosicché non può ritenersi che persegua fini sociali; perché lo stesso monopolio fiscale è incompatibile con l'art. 43 della Costituzione, che consente di sottrarre all'iniziativa privata alcuni rami di attività economica sulla base di presupposti che nulla hanno da vedere con lo scopo tributario; perché l'esazione dell'imposta di fabbricazione non richiede alcuna necessaria intermediazione di enti monopolistici e l'estensione del monopolio a prodotti, come gli accenditori, non più soggetti a tale imposta; perché il regime denunciato danneggia gli interessi fiscali dello Stato, in quanto il consorzio segue una politica di prezzi che favorisce l'incremento del contrabbando nel campo degli accenditori; perché il sistema che riguarda questi ultimi ha dato luogo a rilievi da parte della Commissione della C.E.E. che ne ha raccomandato il riordinamento.

Il Consorzio, a sua volta, ha spiegato che il Consiglio di Stato non si è proposto il problema di interpretare l'art. 4 suddetto in modo da chiarire se la necessità di approvvigionamento che permette l'ammissione di nuovi consorziati sia soltanto un evento straordinario o anche il normale incremento dei consumi. Ha rilevato che il proprio compito solleva l'amministrazione dello Stato da quegli oneri e da quei rischi che avevano fortemente inciso sul regime anteriore alle norme denunciate; che l'ammissione al consorzio dipende da atti autorizzativi del Ministero delle finanze e non da discrezionalità consortile; che il prezzo dei fiammiferi è fissato da una commissione ministeriale, la quale propone anche l'aliquota d'imposta, in modo che il tributo sia pari almeno al 50 per cento del prezzo di vendita al pubblico; che il Consorzio garantisce il pagamento dell'imposta anche relativa agli accenditori e ne anticipa l'ammontare; che ad esso non viene attribuito alcun utile, e i proventi che ricava dalla vendita di alcuni tipi di accenditori servono a ripianare le deficienze di gestione dell'imposta che vi si riferisce; che anche attività economiche private possono assolvere fini di utilità generale; che, per realizzare tali fini, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è legittima financo la protezione di una categoria di fronte ad una altra; che spetta al legislatore apprezzare quali strumenti siano più idonei a realizzare quei fini, avendo presente l'insegnamento della Corte, la quale non ha ritenuto la concorrenza di per sé idonea ad attuarli; e, in linea di principio, non ha creduto di escludere un interesse sociale per la sola considerazione della natura voluttuaria di un prodotto; che, allorché si tratta di succedanei di un genere soggetto ad imposta, è ragionevole

criterio legislativo non disancorare le rispettive normazioni, ad evitare che l'uso degli stessi contragga la fabbricazione e il commercio dei primi, e incida perciò sul rendimento dell'imposta.

La SAFFA rileva che, fin dal D.Lg.Lgt. 31 agosto 1916, n. 1090, lo Stato si è assunto il compito di ripartire tra le singole fabbriche il fabbisogno complessivo per la vendita al pubblico dei fiammiferi: l'ordinamento successivo altro perciò non ha fatto se non trasferire al Consorzio l'esercizio di quel compito, il quale implicava l'organizzazione della fabbricazione per il consumo interno e l'organizzazione della vendita al pubblico. Si è instaurato cioè il regime della concessione; ed è indifferente che lo Stato provveda ad un servizio pubblico o ad una impresa pubblica mediante una gestione diretta, mediante un ente strumentale o mediante concessione. Il Consorzio peraltro ha il monopolio, non della fabbricazione dei fiammiferi, che è ancora attività privata soggetta ad atto autorizzativo, ma della vendita, cioè quel monopolio che era già stato riservato al Ministero delle finanze. Si va fuori dall'art. 43 della Costituzione, perché non v'è stato trasferimento coattivo di imprese alla mano pubblica ma, se mai, trasferimento dell'esercizio di un'attività statale alla mano privata.

La situazione non è mutata rispetto alla legge del 1916 per la quale il produttore di fiammiferi era tenuto a cedere l'intera produzione allo Stato: lo Stato perciò poteva rifiutare la licenza di fabbricazione sotto il profilo che il consumo interno era coperto o consentirla soltanto per l'esportazione, così come oggi può negare la partecipazione al Consorzio di altre imprese la cui istituzione non è necessaria all'approvvigionamento; né al concessionario di vendita può essere impedito di approvvigionarsi presso i fabbricanti di sua scelta, perché anche egli ha una libertà economica. A tale libertà corrisponde il sistema criticato, riguardante un'attività istituzionalmente di spettanza statale, quindi estranea all'esplicazione dell'iniziativa economica privata, che può essere chiamata a collaborare con l'attività statale, senza pretendere una libera esplicazione. Versandosi, nella specie, in un sistema di concessione in esclusiva, non si potrebbe ammettere che altri possa pretendere trattamento di eguaglianza senza rompere l'equilibrio fra produzione e bisogno, presupposto per l'assolvimento della imposta da parte del concessionario, e senza determinare una concorrenza a scapito di quest'ultimo; a parte che ogni nuova concessione comporterebbe una illegittima modificazione in senso riduttivo della concessione in atto.

La Presidenza del Consiglio esclude che sia equivoca la nozione di monopolio indiretto, derivata dalle leggi impugnate: essa richiama la situazione che sorge quando il soggetto escluso dal divieto è distinto dal titolare dell'interesse che la legge ha voluto perseguire con l'istituzione del monopolio, cosicché l'unico soggetto che può produrre o vendere fa ciò, non già nell'interesse proprio, ma nell'interesse del soggetto a cui spetta il monopolio. La legge ha dettato norme precise per evitare che al Consorzio potessero derivare vantaggi economici propri del monopolista, e il monopolio perciò è dello Stato: la legge che istituisce una imposta di fabbricazione allo scopo di creare un monopolio privato sarebbe viziata da illegittimità costituzionale. L'art. 43 indica gli strumenti per combattere le situazioni di monopolio privato, non già le situazioni create a favore dello Stato per fini di pubblico interesse. Il dubbio sull'attuale vigore dell'art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, si dissolve considerando che il successivo D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525, ha prorogato la disciplina anteriore, non già l'ha modificata; e non v'è nulla nel decreto del 1948 che sia incompatibile con la persistenza dell'art. 4 predetto, richiamato peraltro nell'art. 1 del decreto stesso. Anche il Presidente del Consiglio opina che le esigenze di approvvigionamento che in base alla citata norma consentono altre autorizzazioni di fabbricazione non debbono necessariamente risultare da eventi eccezionali: per gli accenditori, gli artt. 2 e 3 R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105, attribuiscono al Consorzio la facoltà di ammettere nuove fabbriche e di riservare la produzione eccedente il contingente annuo di 63.000 apparecchi a fabbriche di nuova istituzione.

8. - All'udienza del 22 aprile 1970 i difensori hanno confermato le rispettive tesi e conclusioni.

1. - Le cause vanno decise con una sola sentenza a causa della loro connessione, dato che per il monopolio degli accenditori è in discussione la sua funzione protettiva di quello dei fiammiferi.

2. - Deve disattendersi l'istanza Ronson diretta alla verifica della legittimità del decreto istitutivo del consorzio per eccesso dai limiti della delegazione contenuta nella legge 3 dicembre 1922, n. 1601, sul cui fondamento il decreto fu emanato. La questione ha formato oggetto di esame da parte del Consiglio di Stato, che ne ha dichiarata la manifesta infondatezza; il che influisce sulla causa promossa dal tribunale di Milano.

Da respingere sono le richieste del Consorzio e della SAFFA di provocare un più approfondito esame della rilevanza delle questioni proposte, sia sotto il profilo di una asserita inconferenza della questione rispetto al tema della causa promossa innanzi al tribunale di Milano, che riguarda una pretesa concorrenza sleale, sia sotto il riflesso di una allegata perplessità e insufficiente motivazione del giudizio espresso dal Consiglio di Stato sull'attuale vigore dell'art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317. Anche su tali questioni i giudici del processo di merito hanno rispettivamente proceduto a diffusa indagine; e peraltro le parti suddette non avvertono che il giudizio di rilevanza su questioni di legittimità costituzionale deve essere condotto sulla linea di una mera delibazione.

3 - Sono state sottoposte al giudizio di questa Corte anche alcune disposizioni di convenzioni fra Stato e Consorzio allegate ad atti legislativi od aventi forza di legge, e disposizioni esecutive pure annesse ad atti di tale natura: si tratta di disposizioni che, per espressa dichiarazione contenuta in tali atti, ne fanno parte integrante e perciò ne acquistano il valore.

4. - Per quanto concerne la denuncia di illegittimità costituzionale delle disposizioni del R.D. 11 marzo 1923, n. 560, indicate nell'ordinanza del Consiglio di Stato, la Corte osserva che, anteriormente alla emanazione di quelle norme, la vendita dei fiammiferi occorrenti per il consumo interno era stata riservata all'amministrazione finanziaria (art. 1 D.Lg.Lgt. 31 agosto 1916, n. 1090). L'amministrazione avrebbe dovuto rifornirsi acquistando il prodotto da tutte le fabbriche esistenti, in una proporzione corrispondente al contributo che ciascuna di esse aveva dato per approvvigionare il mercato del triennio 1911-1913 (art. 3 terzo comma D.Lg.Lgt. predetto); all'amministrazione era dato il potere di limitare "l'uscita" dei fiammiferi dalla fabbrica in modo da mantenerla nella misura dei "tempi normali di vendita" (art. 7, primo comma, stesso decreto). Cosicché veniva indirettamente a limitarsi la produzione per il consumo, la quale, in tal modo, risultava contingentata per quote specifiche.

Tale ordinamento non trovò attuazione, perché il Ministro delle finanze non determinò il giorno dal quale essa avrebbe dovuto avere applicazione (art. 11 decreto citato); e fu sostituito da quello disposto con le norme denunziate. Queste, emanate nell'esercizio della delegazione accordata al Governo con la suddetta legge 3 dicembre 1922, n. 1601, abolirono il "monopolio" statale di cui al citato D.Lg.Lgt. 31 agosto 1916, n. 1090, e istituirono "in sua vece" una imposta di fabbricazione sui fiammiferi; ma istituirono anche un consorzio obbligatorio fra i produttori dei fiammiferi destinati al consumo interno, al quale fu affidata, non solo la vendita, ma altresì la fabbricazione dei prodotti suddetti. Il consorzio doveva garantire il gettito di tale tributo (art. 5, ultimo comma, R.D. 11 marzo 1923, n. 560), e prendere in consegna una quantità di marche corrispondente a quella dei fiammiferi estratti da ciascuna fabbrica (art. 7 norme allegate al D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525); doveva distribuire le marche fra le imprese consorziate (art. 5, terzo comma, R.D. del 1923) e rendere mensilmente il conto delle marche esitate (art. 5, secondo comma, stesso decreto); doveva ripartire i contingenti di produzione fra le imprese predette (art. 5 convenzione allegata al citato decreto del 1923) e distribuire fra i rivenditori di generi di monopolio il prodotto finito (art. 7 stessa convenzione).

Con la costituzione del consorzio si volle certo attuare la direttiva, segnata dalla legge di delegazione suindicata, di "ridurre le funzioni dello Stato" nella materia tributaria: il consorzio ebbe attribuite quelle incombenze che erano state in precedenza riservate all'amministrazione finanziaria dal D.Lg.Lgt. 31 agosto 1916, n. 1090, e ne rimase certo agevolato il conseguimento dei fini fiscali. Ma è altrettanto sicuro che la scelta del sistema consortile, non essendo stata ripetuta negli altri decreti emanati in base ai poteri delegati, fu ispirata a quelle singolari situazioni dell'industria dei fiammiferi alle quali accenna la relazione al disegno di legge di conversione del decreto del 26 febbraio 1930 sugli accenditori, che dà al sistema adottato dal decreto del 1923 il merito di aver permesso "all'industria italiana dei fiammiferi di svilupparsi ed affermarsi è resistere alla politica di assorbimento del trust svedese"; il che si è certo risolto anche nella protezione dei lavoratori impegnati nel settore. Forse anche è esatto opinare che l'istituzione del consorzio, secondo quanto esso assume e secondo quanto assume la SAFFA, doveva permettere una distribuzione capillare delle merci, in quanto prodotto di consumo generale; vero è comunque che hanno ragione le parti quando deducono che il consorzio assolve ad un tempo a fini fiscali e a fini economico sociali, eppertanto l'obbligo dei produttori di assoggettarsi ad una disciplina comune si può giudicare imposto, a parte le ragioni fiscali, nell'esercizio razionale della potestà normativa di prescrivere all'iniziativa privata limiti destinati a realizzare fini di utilità sociale (art. 41, secondo comma, della Costituzione). Ciò che suscita problemi di legittimità costituzionale è invece il modo di organizzazione del consorzio.

Il Consorzio venne chiuso agli imprenditori, non indicati nell'art. 3 R.D. del 1923, che non avessero domandato di parteciparvi entro un dato termine (art. 1 convenzione allegata a tale decreto), e lo Stato si impegnò a non consentire per il tempo successivo l'insediamento di nuove imprese (art. 10 stessa convenzione). Quest'obbligo fu attenuato con l'art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, che diede al Ministero delle finanze la facoltà di dar licenza per nuove imprese che avessero l'oggetto di produrre fiammiferi per il consumo interno; ma esattamente il Consiglio di Stato ha giudicato che la norma non è riuscita a dare al consorzio una struttura rispettosa della libertà di iniziativa privata. Il Ministero può esercitare la facoltà conferitagli solo nel caso di necessità di approvvigionamento o di introduzione di nuovi processi di fabbricazione ritenuti vantaggiosi dal punto di vista economico e fiscale, cioè in ipotesi del tutto eccezionali; e non convince la tesi del Consorzio e della SAFFA, per cui la facoltà ministeriale si riferisce anche ad ipotesi in cui la necessità di approvvigionamento è provocata da accadimenti straordinari: l'eccezionalità o la straordinarietà nella specie è insita nel concetto di necessità, perché è ovvio che una domanda di partecipazione al Consorzio potrebbe essere accolta, in base alla norma predetta, soltanto quando alla sopravvenuta "necessità" non potessero provvedere gli imprenditori consorziati mediante ammodernamenti, ampliamenti, nuovi finanziamenti, e cioè in casi impossibili o difficili ad avverarsi, data la posizione economica e finanziaria del Consorzio. Tanto più che, in base all'art. 36 delle norme allegate al R.D.L. 18 gennaio 1932, n. 14, il Consorzio è tenuto ad introdurre nella fabbricazione dei fiammiferi, su richiesta dell'amministrazione finanziaria, quei perfezionamenti e quelle innovazioni che siano riconosciuti vantaggiosi dal punto di vista tecnico e da quello economico; cosicché resta impedito l'apporto perfezionativo o innovativo di imprenditori estranei fino a quando il perfezionamento e l'innovazione possono essere realizzati nel seno del consorzio, o quanto meno si consentono al consorzio e ai consorziati scelte meramente discrezionali fra l'accettazione di apporti estranei e l'attuazione diretta delle opportune modificazioni nel processo produttivo. Di fatto, nell'arco di venticinque anni, in virtù dell'art. 4 del D.Lg.Lgt. del 1944 sono state accordate licenze soltanto con riferimento a casi eccezionali: una fu data ad una società siciliana costituitasi sotto il regime del governo militare alleato, e quindi senza dubbio a titolo di sanatoria, l'altra fu rilasciata per il Territorio libero di Trieste, certo in correlazione alla situazione internazionale in cui questo si trovava, che esigeva autonomia di rifornimenti. Si noti che, nel secondo caso, l'autorizzazione fu data al Consorzio, non ad un consorziato, e che il Consorzio dovette modificare lo statuto (d.m. 8 luglio 1952); cosicché rimane acclarato che la "necessità" di approvvigionamento idonea ad allargare la base soggettiva del consorzio, anche secondo l'interpretazione data all'art. 4 del D.Lg.Lgt. del 1944, poteva appagarsi mediante l'immissione di nuovi imprenditori nel consorzio soltanto ove non

avessero potuto sopprimerli lo stesso consorzio o i consorziati neanche mediante il ricorso a mezzi straordinari adeguativi dell'ordinamento produttivo e dell'ordinamento giuridico del consorzio. È chiaro che questo sistema blocca e scoraggia ogni iniziativa d'insediamento di nuove imprese da parte di terzi; epperò non si potrebbe obiettare che, nel periodo preso in considerazione, non siano state fatte proposte di allargamento dell'organizzazione consortile né siano state respinte istanze a tal fine avanzate.

È allora del tutto irrilevante, quanto meno ai fini dell'odierno processo costituzionale, discutere se il predetto art. 4 del D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, sia stato abrogato dall'art. 12 delle norme esecutive allegate al D.Lg. 17 aprile 1948, n. 525, che, nell'estendere alla produzione di esportazione l'obbligo dello Stato di non permettere l'insediamento di nuove imprese, non richiamò il potere ministeriale di licenza. Ammesso che l'art. 4 predetto sia sopravvissuto all'art. 12 su ricordato (e la Corte non è chiamata a pronunziarsi a tal riguardo), il senso della norma non permette di decidere che l'ordinamento attuale del settore si accordi con la regola di libertà economica posta nell'art. 41, primo comma, della Costituzione.

I limiti che possono essere prescritti a tale libertà (secondo comma predetto art. 41) non debbono essere tali da renderne impossibile o estremamente difficile l'esercizio; e, nella specie, quella impossibilità o questa estrema difficoltà affiora senza alcuno sforzo di ricerca. Sostenere che l'organizzazione unitaria del settore doveva dare all'industria una sistemazione che servisse al suo incremento, al suo consolidarsi è forse anche a rendere possibile una distribuzione capillare dei fiammiferi, non vuoi dire giustificare la necessità di chiudere l'organizzazione ad imprese nuove; né la legittimazione della soppressione dell'iniziativa economica può farsi risalire all'agevolazione che lo Stato riceve dall'esistenza del consorzio nella soddisfazione dei suoi interessi fiscali: infatti non è escluso che analoga agevolazione sarebbe potuta venire dalla costituzione di un consorzio aperto.

I programmi e i controlli che possono essere imposti alla attività economica privata (terzo comma del ricordato art. 41) non debbono poi sopprimere l'iniziativa individuale, potendo essi soltanto tendere ad indirizzarla ed a condizionarla.

Quanto alla riserva dell'art. 43 della Costituzione essa non copre il caso in decisione, poiché le norme sottoposte al giudizio di questa Corte hanno dato alle imprese consorziate posizioni di privilegio che la legge può riservare soltanto ad alcune categorie di enti od organismi indicate dalla Costituzione stessa.

Nella parte in cui impedisce la partecipazione al consorzio di imprese nuove, il cui ingresso non risulti pregiudizievole agli interessi generali, il decreto del 1923 è pertanto lesivo della libertà economica. E in tali limiti deve dichiararsi illegittimo, secondo quanto sarà indicato nel dispositivo che segue.

5. - Altro deve dirsi per le norme che riservano al Consorzio industrie fiammiferi anche la fabbricazione, l'importazione e la vendita per il consumo interno degli apparecchi di accensione azionati da pietra focaia e delle parti e dei pezzi di ricambio dei medesimi (art. 2 R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105).

In precedenza pure questa riserva era stata istituita a favore dello Stato (art. 1 R.D.L. 2 febbraio 1922, n. 281); ma l'art. 9, secondo comma, della convenzione allegata al citato decreto del 1923 disponeva che, ove lo Stato si fosse persuaso della convenienza di rinunciare anche a quel monopolio, a parità di condizioni, avrebbe dovuto dare al Consorzio la preferenza nella "concessione" della fabbricazione e della vendita di quegli articoli. L'obbligo fu adempiuto con il citato R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105, il quale, nelle premesse, ebbe a richiamarlo; l'obbligo è anche ricordato nella relazione al disegno di legge di conversione, nella quale si fa parola di una vertenza arbitrale, ritenuta di esito incerto, che si era deciso di risolvere in via transattiva, cioè riservando al Consorzio il settore degli accenditori c.d. poveri e lasciando allo Stato il

settore rimanente.

Se ne desume che i produttori di accenditori a pietra focaia furono assoggettati all'obbligo di consorzio, non per indirizzare la loro iniziativa economica e coordinarla a fini sociali, ma per permettere allo Stato di adempiere transattivamente ad un obbligo ad esso fatto, che, essendo stato posto nell'interesse particolare del Consorzio, si rivela in contrasto con l'art. 41, secondo comma, della Costituzione. Non si può obiettare che l'industria degli accenditori doveva necessariamente ancorarsi a quella dei fiammiferi, che dei primi sono succedanei: anteriormente la fabbricazione e la vendita degli accenditori aveva ricevuto un trattamento distinto da quello dei fiammiferi, l'una essendo stata riservata allo Stato, l'altra al Consorzio, e si riconosceva, in tal modo, che i due settori erano scindibili, che la difesa collaterale dell'industria dei fiammiferi era bene assicurata dall'imposta di fabbricazione sugli accenditori e dal monopolio statale, e che non era necessaria un'organizzazione unitaria di questo secondo settore. Tanto quella difesa era assicurata che la citata relazione alla legge di conversione del decreto in esame giudicava che l'industria dei fiammiferi era già affermata al tempo dell'istituzione del monopolio privato degli accenditori e capace di resistere alle pressioni economiche straniere di cui si è già fatta parola.

Alla Corte è consentito di verificare lo scopo di una legge quando si contesta la legittimità di quest'ultima nel confronto di una norma costituzionale che vincola ad un fine la discrezionalità legislativa; ed alla Corte è anche consentito di vagliare il rapporto di congruità fra mezzi e fini, per salvaguardare la libertà garantita contro interventi arbitrariamente restrittivi (Corte cost. 7 febbraio 1963, n. 12) o contro interventi che praticamente annullano il diritto primario inerente alla libertà stessa (Corte cost. 3 aprile 1963, n. 39). Sotto questo secondo riflesso non è sostenibile che la legittimità costituzionale delle norme in esame trovi sostegno in necessità attinenti ad interessi fiscali.

Il D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, incentrò tali interessi in un diritto annuale riscuotibile mediante vendita di marche contrassegno, che l'utente deve apporre sull'accenditore o su un qualsiasi documento di riconoscimento personale. Il diritto predetto non viene accertato e corrisposto in misura della produzione di apparecchi, come era antecedentemente per l'imposta di fabbricazione, ma nella misura del consumo; e non è perciò corrisposto dal produttore, ma dall'utente, sia pure con corresponsabilità del rivenditore per la marca di primo acquisto. Epperò tale ordinamento non rende congrua e razionale la limitazione della libertà di iniziativa dei produttori, del tutto estranei all'imposta, e del cui gettito non sono né possono essere responsabili. Ciò è tanto vero che l'art. 3, secondo comma, del citato D.L. del 1956 attribuisce al Consorzio unicamente il compito della distribuzione primaria delle marche e, se è vero che ciò può dar luogo a riscossione anticipata del tributo, non si può dire che questo è garantito dal consorzio, perché le marche che risultassero invendute alla fine dell'anno vengono sostituite con marche dell'anno successivo (art. 8 d.m. 4 febbraio 1956). Ora, appare del tutto assurdo che, per provvedere alla distribuzione delle marche rappresentative del pagamento di una imposta da essi non dovuta, sia congruo imporre ai produttori di accenditori di riunirsi in organizzazione comune e di sottostare alle direttive che questa organizzazione può impartire in merito alla loro attività.

Non v'è, perciò, nelle norme denunciate alcun aspetto che resista al confronto con le norme costituzionali invocate; e se ne deve dichiarare l'illegittimità.

Il che non significa che al Consorzio fiammiferi non possa rimanere affidato il servizio di distribuzione e vendita delle marche per il diritto annuale, secondo le disposizioni dell'art. 3 del D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, ma vuol dire soltanto che il consorzio lo esplicherà non in quanto consorzio obbligatorio fra i fabbricanti di accenditori.

6. - Resta assorbita ogni altra questione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale:

1) dell'art. 3, ultimo comma, del R.D. 11 marzo 1923, n. 560 (sull'abolizione del monopolio dei fiammiferi e l'istituzione in sua vece di una imposta di fabbricazione), nonché degli artt. 1, ultimo comma, 2, 9, secondo comma, e 10 della Convenzione annessa al detto decreto, nella parte in cui essi impediscono ad altri imprenditori la partecipazione al Consorzio quando essa non sia in contrasto con fini di utilità sociale;

2) dell'art. 12 delle norme di esecuzione allegate al decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 525, relativo alla rinnovazione delle convenzioni fra lo Stato ed il Consorzio industrie fiammiferi;

3) degli artt. 2, 3, 4, 6, 7 e 9 del R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105, convertito nella legge 1 maggio 1930, n. 611, concernente i diritti erariali sugli apparecchi automatici di accensione;

4) degli artt. 1, 2, 3 e 10 della Convenzione annessa al predetto decreto legge;

5) dell'art. 8 del D.L. 11 gennaio 1956, n. 2, convertito nella legge 16 maggio 1956, n. 109, sul diritto fisso dovuto per la detenzione di apparecchi di accensione.

In applicazione dell'art. 27 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara inoltre la illegittimità costituzionale:

a) degli artt. 4, 5, 6, 7, 8, 9 e li della Convenzione annessa al suindicato R.D.L. 26 febbraio 1930, n. 105;

b) dell'articolo unico del R.D.L. 18 gennaio 1932, n. 14, convertito nella legge 7 aprile 1932, n. 356, riguardante rinnovazione della Convenzione tra lo Stato e il Consorzio per quanto concerne la importazione, la fabbricazione e vendita degli apparecchi di accensione a pietra focaia;

c) dell'art. 4 D.Lg.Lgt. 12 ottobre 1944, n. 317, relativo alla proroga delle Convenzioni stipulate fra lo Stato e il Consorzio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 1970.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALLOZZA - VINCENZO MICHELE - TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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.