

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **144/1972** (ECLI:IT:COST:1972:144)

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

Presidente: **CHIARELLI** - Redattore: - Relatore: **OGGIONI**

Udienza Pubblica del **10/06/1972**; Decisione del **06/07/1972**

Deposito del **24/07/1972**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6304 6305 6306 6307 6308 6309 6310 6311 6312 6313 6314 6315 6316**

Atti decisi:

N. 144

SENTENZA 6 LUGLIO 1972

Deposito in cancelleria: 24 luglio 1972.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 194 del 26 luglio 1972.

Pres. CHIARELLI - Rel. OGGIONI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE CHIARELLI, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - 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 degli artt. 4 della legge 4 agosto 1955, n. 692; 32 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034; 43

del d.l. 27 agosto 1970, n. 621, e dell'articolo unico della legge 18 dicembre 1970, n. 1035, concernenti gli sconti sui medicinali acquistati per la distribuzione ai mutuati, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 14 luglio 1971 dal pretore di Trento nel procedimento civile vertente tra la società "Armour Erba" e la Cassa mutua provinciale malattia di Trento, iscritta al n. 328 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 290 del 17 novembre 1971;

2) ordinanza emessa il 10 novembre 1971 dal pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra la società "Carlo Erba" e l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per gli impiegati dell'agricoltura, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 65 dell'8 marzo 1972;

3) ordinanza emessa il 16 dicembre 1971 dal giudice conciliatore di Bogliasco nel procedimento civile vertente tra l'Istituto farmacologico "E. Boselli-SMEA s.r.l." e la Cassa mutua provinciale malattia di Trento, iscritta al n. 42 del registro ordinanze 1972 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 78 del 22 marzo 1972;

4) ordinanze emesse il 24 gennaio 1972 dal pretore di Firenze in tre procedimenti civili vertenti rispettivamente tra Dietopharma - Istituto farmaco dietetico italiano e l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza per i dipendenti statali, tra il Laboratorio chimico farmaceutico "A. Menarini" e l'ENPAS, e tra l'Istituto farmaco biologico "Stroder" e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, iscritte ai nn. 70, 71 e 72 del registro ordinanze 1972 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 97 del 12 aprile 1972.

Visti gli atti di costituzione delle società "Armour Erba" e "Carlo Erba", dell'Istituto farmacologico "E. Boselli - SMEA s.r.l.", dell'Istituto farmaco dietetico "Dietopharma", del Laboratorio chimico farmaceutico "Menarini", della Cassa mutua provinciale malattia di Trento, dell'ENPAS, dell'ENPAIA e dell'INAM, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 1972 il Giudice relatore Luigi Oggioni;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli, Giorgio Balladore Pallieri, Paolo Barile, Lorenzo Acquarone e Giangaleazzo Bettoni, per le industrie farmaceutiche, gli avvocati Antonio Sorrentino e Arturo Carlo Jemolo, per gli enti mutualistici, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Cesare Soprano, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Nel giudizio civile pendente fra la Cassa mutua provinciale malattia di Trento e la s.p.a. Armour Erba produttrice di medicinali, avente ad oggetto questioni concernenti lo sconto sul prezzo dei medicinali acquistati per la distribuzione ai mutuati, in applicazione dell'art. 32 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, che fissa lo sconto medesimo nella misura del 19% a carico dei produttori e del 6% a carico dei farmacisti, il pretore di Trento, con ordinanza 14 luglio 1971, dopo avere ritenuto manifestamente infondato il profilo di illegittimità della norma dedotto dalla soc. Armour Erba in relazione all'art. 3 della Costituzione nel presupposto della ingiustificata disparità di trattamento che la norma creerebbe tra le ditte produttrici di medicinali acquistati da enti mutualistici e quelle produttrici di medicinali acquistati da altri clienti, ha osservato che, invece, a diversa conclusione dovrebbe arriversi per quanto riguarda l'altro profilo di illegittimità pure delineato dalla difesa della società in relazione all'art. 53 Costituzione e fondato sul supposto contrasto

fra il principio della capacità contributiva ivi sancito e la norma in esame, che sottoporrebbe tutte le imprese ad un eguale prelevamento di ricchezza, tale da comprometterne anche la redditività.

Al riguardo il pretore, pur affermando nell'ordinanza che gli sconti in parola sono prestazioni patrimoniali, di fronte alle quali i tributi starebbero con rapporto di specie a genere, ritiene tuttavia che non tutti i principi che trovano applicazione per i tributi debbano senz'altro considerarsi necessariamente validi anche per le prestazioni patrimoniali. Ciò, prosegue il pretore, porterebbe ad escludere che la nozione di capacità contributiva, prevista dall'art. 53 della Costituzione, possa trovare applicazione in relazione agli sconti in esame. Senonché questa conclusione sarebbe suscettibile di gravi conseguenze perché, in forza di essa, per eludere le garanzie di cui all'art. 53 della Costituzione, basterebbe inquadrare un prelievo di ricchezza sotto la specie dell'art. 23 Cost. definendolo cioè prestazione patrimoniale. Di qui "l'indubbio interesse costituzionale degli aspetti della questione che si riferiscono alla situazione soggettiva dei produttori gravati dallo sconto, e di riflesso sulla loro capacità contributiva", questione che il pretore dichiara quindi non manifestamente infondata formulando, nel dispositivo dell'ordinanza, espresso riferimento anche all'art. 3, oltre che all'art. 53 della Costituzione.

L'ordinanza, debitamente notificata e comunicata, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 290 del 17 novembre 1971.

Avanti alla Corte costituzionale si è costituita la società Armour Erba, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Sandulli, Giorgio Balladore Pallieri, Lodovico Gallarati Scotti e Giangaleazzo Bettoni, i quali hanno depositato, nei termini, le deduzioni difensive.

Sotto il profilo dell'art. 3 Cost. la difesa afferma che gli sconti imposti con la norma impugnata sarebbero ben lungi da quella ragionevolezza e da quella razionalità che dovrebbe assistere ogni misura del genere, tanto più che lo sconto, sostanzialmente, porrebbe a carico di una sola categoria di cittadini il risanamento del bilancio dello Stato perseguito dal d.l. 26 ottobre 1970. Con ciò resterebbe anche dimostrata la violazione dell'art. 53 Cost. perché, appunto, lo sconto sarebbe disposto senza alcun riguardo alla possibilità delle imprese di far fronte al nuovo onere.

Si è anche costituita la Cassa mutua, in persona del presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Michele Giorgianni, Arturo Carlo Jemolo e Antonio Sorrentino che hanno tempestivamente depositato le proprie deduzioni.

La difesa, dopo avere richiamato i precedenti legislativi della norma impugnata, esclude anzitutto che il pretore abbia inteso sottoporre specificamente alla Corte la questione in relazione all'art. 3 Cost. ed attribuisce ad una "svista" il riferimento a quest'ultimo, contenuto nel dispositivo. Rilevato poi che lo sconto a carico dei produttori, in realtà, dovrebbe decurtarsi dell'1%, di cui si rivarrebbero nei confronti dei distributori, prosegue affermando che le argomentazioni contenute nell'ordinanza non solo non varrebbero a dimostrare il contrasto della norma impugnata con l'art. 53 Cost., ma porterebbero a conclusioni opposte, se deve ammettersi che non necessariamente le garanzie previste per i tributi si estendono anche alle prestazioni patrimoniali. E d'altra parte, in vista della ormai secolare configurazione dell'istituto giuridico del tributo in senso proprio, eventuali improbabili dissimulazioni di imposizioni tributarie come prestazioni patrimoniali non sfuggirebbero al sindacato di legittimità costituzionale.

Comunque insiste nell'affermare che gli sconti in esame, come semplici prestazioni patrimoniali, avrebbero una natura distinta dai tributi e non potrebbero quindi rientrare nella disciplina dell'art. 53 della Costituzione. Ma, se anche potessero definirsi tributi, prosegue la difesa, mai potrebbe inferirsene la illegittimità ex art. 53 della Costituzione per eccessiva

incidenza sui bilanci delle aziende, perché la norma costituzionale sarebbe attinente alla complessiva situazione fiscale del contribuente, e non potrebbe trovare applicazione di fronte ad una prestazione particolare come lo sconto, che non considera il reddito globale dei singoli produttori, ma è invece strettamente proporzionale alla qualità ed al prezzo dei prodotti venduti, colpendo il particolare negozio o attività che dà origine al debito d'imposta, e non già i produttori come titolari del complesso dei loro redditi netti.

Infine non sussisterebbe neppure in fatto la lamentata eliminazione degli utili per effetto dello sconto, poiché il sistema di fissazione dei relativi prezzi assicurerebbe tuttora larghissimi margini, come sarebbe palesato dall'interesse dimostrato alla fornitura agli Enti mutualistici anche dopo la disposizione impugnata. E ciò anche senza voler considerare che la Costituzione, in definitiva, non garantirebbe comunque la lucratività di ogni attività industriale.

Si è infine costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha depositato nei termini le proprie deduzioni.

L'Avvocatura mostra di condividere l'opinione espressa nell'ordinanza di rinvio secondo cui la prestazione imposta mediante lo sconto in esame non avrebbe natura tributaria, ed al riguardo osserva che l'art. 32 impugnato configurerebbe lo sconto come una mera contribuzione, alla pari di quelle pure previste nello stesso titolo 2 della legge, espressamente concernente "provvedimenti per la ripresa economica", quali le sovvenzioni a carico dello Stato e l'aumento dei contributi mutualistici, mentre le disposizioni propriamente tributarie troverebbero collocazione nel titolo 1 della legge. Comunque nella specie difetterebbero i requisiti peculiari ai tributi, perché l'importo degli sconti sarebbe destinato specificamente a determinati soggetti esercenti l'attività di assistenza sanitaria, diversamente da quanto avviene per le imposte, che sarebbero invece destinate all'esplicazione di tutti i compiti pubblici nella loro indivisibilità. E diversamente dalle tasse, si tratterebbe di un prelievo posto a carico di soggetti che non sono i beneficiari dell'attività cui il prelievo stesso è destinato e che il legislatore ha ritenuto di colpire solo per il rapporto economico che li lega all'attività stessa. Da ciò dovrebbe dedursi, secondo l'Avvocatura, l'inapplicabilità nella specie della invocata regola costituzionale secondo cui tutti devono concorrere alle spese pubbliche in proporzione della propria capacità contributiva, la quale sarebbe incompatibile col concetto di mera prestazione patrimoniale, potendo costituire un giusto criterio per la ripartizione della spesa pubblica fra tutti i contribuenti, ma rimanendo invece estranea a quei prelievi di ricchezza che sono posti a carico di una specifica categoria di soggetti, per la loro particolare situazione economica di vantaggio in relazione ad una specifica attività, ed in proporzione al vantaggio stesso, come appunto nella specie, in cui l'ammontare complessivo dello sconto è legato al volume delle vendite.

Né d'altra parte potrebbero avere rilievo considerazioni concernenti la misura dello sconto, che potrebbe incidere fino a risolversi in una perdita, perché l'industriale, non avendo l'obbligo di produrre quei determinati medicinali, potrebbe sottrarsi al contributo, sia perché, comunque, si tratterebbe di un pericolo solo ipotetico in quanto la stessa legge (articolo 33) prevederebbe un meccanismo di revisione dei prezzi di vendita attraverso il Comitato interministeriale dei prezzi.

2. - Con successiva ordinanza emessa il 10 novembre 1971 nel giudizio civile tra la soc. Carlo Erba e l'Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (ENPAIA) ed avente ad oggetto pure l'applicazione dello sconto in esame, il pretore di Roma ha sollevato analoga questione, svolgendo argomentazioni in parte simili a quelle contenute nell'ordinanza del pretore di Trento ed insistendo particolarmente nel presupporre che il concetto di capacità contributiva, mentre per un verso si ricollegherebbe al criterio della progressività dell'imposizione, dall'altro implicherebbe un effettivo collegamento fra l'imposizione e la produzione di ricchezza cui si riferisce l'imposizione stessa, con la considerazione di indici effettivi che consentano di determinare la quantità dell'imposta che si

può esigere da ciascun obbligato. La capacità contributiva, quindi, non coinciderebbe con la percezione di un qualsiasi reddito, ma postulerebbe, per l'assoggettamento dell'imposta, una disponibilità di mezzi economici che consenta di farvi fronte.

Con la stessa ordinanza il pretore ha invece dichiarato manifestamente infondata la censura di illegittimità della norma impugnata sollevata dalla difesa della soc. Carlo Erba in relazione all'art. 3 Cost. in termini analoghi a quelli già ritenuti infondati nell'ordinanza del pretore di Trento.

L'ordinanza è stata debitamente notificata e comunicata, ed è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 65 dell'8 marzo 1972.

Davanti alla Corte si è costituita la soc. Carlo Erba, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Sandulli, Giorgio Ballardore Pallieri, Lodovico Gallarati Scotti e Giangaleazzo Bettoni, che hanno depositato tempestivamente deduzioni con cui, oltre a svolgere le argomentazioni contenute nell'ordinanza, propongono altresì il profilo di illegittimità costituzionale relativo all'art. 3, primo comma, Cost., che, a loro dire, potrebbe essere egualmente esaminato dalla Corte in sede di riunione del presente giudizio agli altri di analogo oggetto in cui figurerebbe specificamente devoluto all'esame della Corte.

Si è anche costituito l'ENPAS, rappresentato e difeso dagli avvocati Arturo Carlo Jemolo, Michele Giorgianni e Antonio Sorrentino, che hanno depositato nei termini le proprie deduzioni.

La difesa sostanzialmente obietta che, se fossero esatti i criteri enunciati nell'ordinanza, la Corte dovrebbe scendere ad un esame di fatto sulla congruità degli sconti, stabiliti dal legislatore, in relazione alla convenienza economica dell'impresa. Il che, peraltro, riguarderebbe l'opportunità delle disposizioni, ed esulerebbe dalla competenza della Corte, che non sarebbe chiamata ad indagini di fatto. La difesa riproduce poi le argomentazioni a sostegno della infondatezza della questione già svolte nel citato giudizio proveniente dalla pretura di Trento.

3. - Con ordinanza emessa il 16 dicembre 1971 nel procedimento civile vertente fra l'Istituto farmacologico E. Boselli SMEA e la Cassa mutua provinciale di Trento, concernente sempre questioni relative all'applicazione dello sconto ai sensi della norma dinanzi citata, il giudice conciliatore di Bogliasco ha sollevato questione di legittimità della norma stessa, nonché dell'art. 4 della legge 4 agosto 1955, n. 692, istitutivo dello sconto, allora nella misura del 12% a carico dei produttori e del 5% a carico dei farmacisti, e dell'art. 43 del d.l. 27 agosto 1970, n. 621, non convertito in legge, "per l'ipotesi che la legge n. 1035 del 1970 ne abbia fatto salvi gli effetti". Sotto il profilo della violazione dell'art. 53 Cost. i motivi sono analoghi a quelli esposti nella precedente ordinanza del pretore di Roma; ma il giudice conciliatore ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità anche in relazione all'art. 3 della Costituzione per le ragioni già disattese nelle ordinanze dei pretori di Trento e di Roma, insistendo in particolare sulla irragionevolezza della diversità di disciplina che colpirebbe comunque una sola categoria di contribuenti e sarebbe ancora più evidente sia perché destinatari dei benefici non sarebbero tutti gli enti mutualistici, ma solo alcuni di essi, sia perché nella determinazione dei prezzi non si potrebbe considerare l'imposizione dello sconto, sia perché, infine, l'imposizione stessa contrasterebbe col regime di prezzo fisso dei medicinali di cui all'art. 125 del testo unico delle leggi sanitarie, dettato a tutela della salute pubblica.

Inoltre, secondo il giudice a quo, risulterebbero anche violati: l'art. 23 della Costituzione, che pone la riserva di legge in materia di prestazioni personali, perché la scelta fra il sistema di assistenza indiretta, con l'acquisto dei medicinali con lo sconto, e il sistema della gestione diretta della distribuzione dei medicinali stessi dipenderebbe da una determinazione degli Enti mutualistici assolutamente discrezionale, senza che la legge precisi i criteri direttivi cui essi

debbono attenersi; l'art. 32 Cost. che garantisce la salute pubblica, perché lo sconto sui prezzi dei medicinali renderebbe antieconomica la produzione degli stessi e potrebbe causare la rarefazione delle aziende e dei prodotti nonché il loro decadimento funzionale; l'art. 41 della Costituzione, perché l'eccessivo onere imposto con gli sconti finirebbe col provocare la cessazione dell'attività delle aziende farmaceutiche, ledendo quindi il principio di libertà di iniziativa economica; l'art. 43 della Costituzione perché la eliminazione dal mercato di molte aziende farmaceutiche per effetto dell'eccessivo onere imposto si risolverebbe a favore di un oligopolio delle aziende superstiti, generalmente estere o miste, per fini diversi e con strumenti diversi da quelli tassativamente previsti dalla invocata norma costituzionale.

L'ordinanza, notificata e comunicata come per legge, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 78 del 22 marzo 1972.

Avanti alla Corte costituzionale si è costituito l'Istituto farmacologico sopra menzionato, in persona del presidente e legale rappresentante dott. S. Ravazzoni, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Sandulli e Lorenzo Ricquarone che hanno depositato tempestivamente le proprie deduzioni.

La difesa fa proprie, svolgendole, le argomentazioni contenute nell'ordinanza e, fra l'altro, insistendo sulla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., precisa che sarebbe impossibile correggere la sperequazione a danno dei produttori di medicinali, unica categoria colpita dai prelievi in esame nel quadro del programma finanziario perseguito dal legislatore, perché il sistema di determinazione dei prezzi, affidato al CIP, non potrebbe tener conto tempestivamente della imprevedibile incidenza degli sconti, variabile in funzione dello smercio dei singoli medicinali.

Si è anche costituita la Cassa mutua provinciale di Trento, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Sorrentino, Carlo Arturo Jemolo e Michele Giorgianni, i quali hanno depositato le rituali deduzioni difensive.

Quanto alla censura riferita all'art. 3 Cost. la difesa osserva che, a parte la considerazione che gli sconti mutualistici sarebbero estesi a tutti gli enti assistenziali, la controparte non avrebbe interesse a sollevare la questione la quale, se mai, potrebbe riguardare gli enti mutualistici esclusi dal beneficio. Inoltre tutti i prodotti medicinali potrebbero essere assegnati ai mutuant, per cui sarebbe da escludere in concreto la lamentata sperequazione fra produttori farmaceutici. Né sarebbe esatto quanto affermato nell'ordinanza circa la determinazione dei prezzi di vendita dei medicinali, il cui ammontare, invece, verrebbe fissato in modo non definitivo e in ogni caso lasciando un congruo margine di guadagno all'imprenditore.

Comunque non potrebbe ravvisarsi una violazione dell'art. 3 della Costituzione nella imposizione tributaria a carico di una determinata categoria di contribuenti, rientrando tale scelta nella discrezionalità del legislatore.

Infondata, poi, sarebbe la censura sollevata in relazione all'art. 23 Cost. poiché non potrebbe ravvisarsi una violazione della riserva di legge ivi sancita nella ipotesi che il legislatore, come nella specie, stabilisca una prestazione subordinata al verificarsi di un dato presupposto, quale appunto il sistema assistenziale indiretto.

Né migliore accoglimento potrebbe avere la dedotta violazione degli artt. 32 e 43 Cost., non potendosi in concreto ravvisare il paventato scadimento dei prodotti né il costituirsi di oligopoli, ma dovendosi al contrario questi eventi collocare nel campo delle mere ipotesi. La libertà di iniziativa economica non comporterebbe poi l'esigenza di un sistema fiscale che assicuri al soggetto un profitto (profitto che comunque per i produttori farmaceutici resterebbe pur sempre elevato), mentre la prestazione in esame perseguirebbe fini evidenti di pubblica utilità e, di conseguenza, sarebbe anche infondata la questione sollevata in relazione all'art. 41

della Costituzione.

Riguardo infine alla violazione dell'art. 53 Cost., ribadisce le tesi difensive dianzi menzionate, sempre per la ipotesi della realtà del lamentato annullamento dei profitti, il cui accertamento, comunque, esulerebbe dalla competenza della Corte.

4. - Con tre ordinanze, identiche nella motivazione, emesse il 24 gennaio 1972 dal pretore di Firenze nei procedimenti civili vertenti, rispettivamente, fra l'Istituto farmaco dietetico italiano Dietopharma e l'ENPAS, il Laboratorio chimico farmaceutico Menarini e l'ENPAS, e l'Istituto farmacologico Stroder e l'INAM, ed aventi ancora ad oggetto controversie relative agli sconti in esame, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale del ripetuto art. 32 del d.l. n. 745 del 1970 per violazione degli artt. 3, 41 e 53 Cost., per motivi sostanzialmente coincidenti con quelli posti a base delle analoghe censure sopra riportate.

In particolare, per quanto riguarda la violazione dell'articolo 53 Cost., si pone in evidenza nelle ordinanze che il principio della pari capacità contributiva ivi sancito sarebbe leso anche perché le imprese produttrici sarebbero sottoposte ad identico prelievo solo per i prodotti oggetto di sconto, indipendentemente dal fatto che esse producano o vendano tali prodotti in proporzione maggiore o minore rispetto ai prodotti venduti al libero mercato.

Con le stesse ordinanze, infine, è stata anche sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, prima parte, della legge 18 dicembre 1970, n. 1035, per violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Si ricorda in proposito nelle ordinanze che la maggiorazione dell'aliquota di sconto già prevista dall'art. 4 della legge 4 agosto 1955, n. 692, venne introdotta con il d.l. 27 agosto 1970, n. 621; che tale provvedimento non fu convertito in legge; che fu invece convertito in legge il d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, col quale si riproduceva in materia una identica disciplina, e che con la norma impugnata vennero espressamente resi "validi gli atti ed i provvedimenti adottati" e venne attribuita "efficacia ai rapporti giuridici, compresi quelli tributari, sorti sulla base del d.l. n. 621".

Secondo le ordinanze, ove si interpretasse tale disposizione, come pretendono gli enti mutualistici nel giudizio principale, nel senso che in forza di essa potrebbe richiedersi la maggiorazione di sconto per ogni vendita effettuata fin dal 27 agosto 1970, anche prima del completamento della relativa liquidazione, perfezionatasi soltanto dopo la scadenza del d.l. non convertito, la disposizione stessa si porrebbe in contrasto con l'art. 77 della Costituzione, secondo cui i decreti non convertiti perdono efficacia fin dall'inizio, ed è consentito al legislatore, in tale eventualità, di apprestare una disciplina "limitatamente ai rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti". Invero, l'efficacia della norma impugnata, così interpretata, si estenderebbe anche oltre i rapporti "svoltisi interamente ed esauritisi" sotto l'impero del d.l. non convertito, sarebbe diretta cioè a fare salvi tutti gli effetti del decreto stesso, e si porrebbe in contrasto con la limitazione di cui al citato precetto costituzionale, che restringerebbe appunto la facoltà di convalida solo ai rapporti giuridici già perfezionatisi sotto l'impero del decreto non convertito.

Le ordinanze, debitamente notificate e comunicate, sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 97 del 12 aprile 1972.

Nelle prime due cause si è costituito l'ENPAS, nella terza l'INAM, entrambi rappresentati e difesi dagli avvocati Michele Giorgianni, Arturo Carlo Jemolo e Antonio Sorrentino, che hanno depositato, nei termini, difese di identico tenore per ogni causa.

Quanto alla lamentata violazione degli artt. 3, 41 e 53, vi si ripropongono sostanzialmente le argomentazioni già svolte nella causa proveniente dal conciliatore di Bogliasco,

specificando, quanto al primo punto, che, ove la censura riferita alla pretesa arbitrarietà dell'imposizione della prestazione a carico dei soli produttori farmaceutici volesse interpretarsi nel senso che il legislatore non potrebbe, in via di principio, stabilire sconti obbligatori, dovendosi provvedere solo con l'istituzione di imposte ai fini che attraverso gli sconti stessi si perseguono, ci si troverebbe di fronte ad una tesi evidentemente arbitraria ed illogica.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 77, la difesa osserva che l'accertamento dell'eventuale perfezionamento del diritto allo sconto nel periodo di vigenza del decreto non convertito sarebbe di stretta competenza del giudice a quo, mentre non risulterebbe che il pretore abbia compiuto tale indagine, la quale, comunque, non involgerebbe la legittimità della legge impugnata.

Infine, nelle cause tra l'Istituto Dietopharma, la società Menarini e l'ENPAS si sono costituite le dette parti private rappresentate e difese dagli avvocati Aldo Sandulli, Paolo Barile e Gian Carlo Sparnacci che hanno depositato deduzioni difensive con cui insistono sulle censure sopra sollevate.

La difesa dell'Istituto farmacologico E. Boselli (SMEA), della Armour Erba s.p.a., della Carlo Erba s.p.a., del Laboratorio chimico Menarini e dell'Istituto farmaco dietetico Dietopharma ha depositato una memoria illustrativa con cui ripropone, svolgendole ampiamente, le censure già sollevate contro le norme impugnate.

A proposito della insostenibilità dello sconto, precisa che lo stesso dovrebbe aggiungersi a quello già praticato nella misura del 35,75% a favore dei grossisti, e, per quanto riguarda la diversa incidenza da azienda ad azienda, a seconda che si tratti di produzione di farmaci destinati o no alla distribuzione ai mutuati, afferma che i primi costituirebbero il 59% della produzione globale, con ricavi pari al 45,8%, mentre i secondi, pari al 41 %, comporterebbero ricavi del 64,8%. Ciò con riferimento alla situazione regolata dalla legge n. 692 del 1955, mentre con la successiva estensione della mutualità e l'aumento dello sconto tale situazione si sarebbe ulteriormente aggravata, e sarebbe andata comunque ad incidere sulla posizione economica generale dell'industria farmaceutica, in progressivo deterioramento, come sarebbe reso evidente dalla flessione dell'incremento annuo dei consumi, dal prezzo medio ponderale delle specialità che sarebbe il più basso della Comunità Economica Europea, dall'utile medio effettivo inferiore a quello di molti altri settori industriali e dalla progressiva diminuzione del numero delle imprese operanti sul mercato farmaceutico.

Dopo altre considerazioni di carattere politico-economico tendenti a dimostrare l'inopportunità dell'adozione dello sconto in esame, la difesa illustra ampiamente la propria tesi secondo cui non potrebbe utilmente valutarsi lo sconto stesso ai fini della determinazione dei prezzi dei medicinali, ne pone in evidenza la presunta insufficienza ai fini di una corretta interpretazione della realtà, e si richiama alle direttive che il CIPE avrebbe adottato in previsione della attuazione del nuovo sistema previsto dall'art. 33 del d.l. n. 745 del 1970, che dovrebbe portare alla soppressione degli sconti stessi.

A proposito della lamentata violazione dell'art. 53 Cost. insiste, in particolare, nell'affermare che la misura dello sconto andrebbe oltre il margine di utile concesso ai produttori in sede di determinazione del prezzo e sostiene che, nella specie, ci si troverebbe così in presenza di un caso limite in relazione al quale, data l'assoluta arbitrarietà e irrazionalità delle norme, che avocherebbero l'intera ricchezza colpita, distruggendone la fonte, non potrebbe escludersi il sindacato della Corte ai fini di accertare la violazione del principio di capacità contributiva; sindacato che, oltre tutto, dovrebbe svolgersi su dati di comune esperienza quali sarebbero il riferimento necessario ed esclusivo ai costi di produzione nella determinazione dei prezzi dei prodotti medicinali e la constatazione dell'eliminazione dei profitti dell'impresa media, e che, comunque, ben potrebbe esercitarsi a mezzo degli opportuni atti istruttori di competenza della Corte.

Le norme impugnate, in conclusione, realizzerebbero un sistema il quale non farebbe corrispondere agli oneri imposti ai produttori garanzie adeguate dei loro diritti; e non varrebbe obiettare che esisterebbe la possibilità di correggere i prezzi in funzione dello sconto, anche perché l'imposizione dovrebbe tener conto della reale ed attuale capacità contributiva del soggetto passivo e non già di eventuali e future modifiche di essa.

La difesa passa poi ad illustrare diffusamente i profili di illegittimità delle norme impugnate riferiti alla violazione dell'art. 3 Cost. e rileva anzitutto che, in questa sede, non sarebbe richiesto che i profili di illegittimità dedotti attengano ad aspetti della legge pregiudizievole per la parte che solleva la questione, per cui non avrebbe fondamento l'eccezione prospettata in questo senso dalla difesa avversaria riguardo alla lamentata sperequazione a danno degli enti mutualistici esclusi dallo sconto.

Osserva, poi, tra l'altro, che, dato l'attuale aggravamento dell'onere dei produttori a seguito dell'estendersi della mutualità, dovrebbe riesaminarsi la questione con riferimento alla irrazionalità della scelta di tale categoria di operatori come soggetti passivi della contribuzione, anche se a suo tempo questo profilo fu ritenuto infondato dalla Corte con la sentenza n. 70 del 1960, ed insiste particolarmente sulla sperequazione che la imposizione dello sconto concretirebbe a danno dei produttori di medicinali destinati alla mutualità.

La violazione dell'art. 32 Cost. poi, secondo la difesa, troverebbe conferma anche nella intempestività degli aggiornamenti dei prezzi dei medicinali che giungerebbero, anche a poterne ammettere l'attuazione, solo dopo il danno alla salute pubblica provocato dall'incidenza dello sconto. Né il fatto che molte ditte seguitino a produrre medicinali potrebbe condurre a diverse conclusioni circa la realtà della situazione rappresentata, trattandosi solo di un periodo di fiduciosa attesa della eliminazione dello sconto per effetto della auspicata sentenza della Corte.

Neppure gli sconti offerti da alcune ditte agli enti mutualistici in misura eccedente quello previsto dalla legge potrebbe trarre in inganno, giacché tratterebbesi di situazioni marginali e comunque eccezionali, che non inciderebbero sulla sostanziale criticità della situazione economica generale del settore.

Quanto alla violazione della riserva di legge di cui all'articolo 23 Cost., la difesa precisa, fra l'altro, che la norma impugnata attribuirebbe la facoltà di scelta senza dettare criteri direttivi circa il modo di esercizio della scelta medesima, nel che appunto si sostanzierebbe la violazione del precetto costituzionale.

Trattando delle questioni sollevate in relazione agli articoli 41 e 43 Cost. osserva poi fra l'altro che le limitazioni alla iniziativa economica privata devono fondarsi sul contrasto dell'iniziativa stessa con l'utilità sociale, mentre la produzione di medicinali sarebbe coesistente con tale utilità, e la scomparsa di aziende del settore dovuta alla soppressione del profitto si risolverebbe non in un vantaggio, ma in un danno sociale. Né lo scopo sociale dello sconto potrebbe escludere la fondatezza della questione, poiché si tratterebbe di una utilità ben conciliabile e comunque non in contrasto con la iniziativa economica di produzione di medicinali.

Neppure costituirebbe valida obiezione il dire che, trattandosi nella specie di materia ricadente nell'ambito dell'articolo 23 Cost., dovrebbe escludersi l'operatività dell'art. 41 Cost. Ciò varrebbe infatti solo nel caso in cui la prestazione imposta non sia tale da assorbire integralmente o eccessivamente il profitto, la cui conservazione sarebbe elemento essenziale dell'attività imprenditoriale, secondo leggi economiche non disconoscibili, e la cui soppressione, quindi, comporterebbe sempre e necessariamente anche la violazione della garanzia della libertà di iniziativa economica.

Con queste conclusioni non contrasterebbe la sentenza n. 70 del 1960 della Corte perché, se allora fu ritenuto che venendo in questione l'art. 23 Cost. doveva escludersi l'operatività dell'art. 41 Cost., ciò avvenne perché non era in discussione, appunto, la distruzione dell'impresa per soppressione dei profitti.

Venendo infine a trattare della questione sollevata contro l'articolo unico della legge n. 1035 del 1970, la difesa esprime l'avviso che la norma impugnata si riferisca solo a quei rapporti che, diversamente da quelli in esame, abbiano avuto consacrazione in un atto giuridico intervenuto durante la vigenza del decreto non convertito.

Ma, ove si ritenesse il contrario, sorgerebbe per i produttori l'obbligo di corrispondere, comunque, lo sconto anche per il periodo di vigenza del decreto non convertito, ed in ciò si radicherebbero, per le già esposte ragioni, i limiti segnati dall'art. 77 Cost. alla facoltà di regolamento ex lege dei rapporti sorti durante la vigenza di un decreto legge non convertito.

Con separata memoria nell'interesse della società Carlo Erba e della soc. Armour Erba, tempestivamente depositata, l'avvocato Bettoni contesta particolarmente la tesi delle controparti secondo cui non sarebbe applicabile nella specie l'art. 53 della Costituzione data la natura non tributaria delle prestazioni patrimoniali imposte ai produttori con lo sconto in esame. Ed attraverso la disamina della giurisprudenza della Corte conclude affermando che lo sconto avrebbe il carattere di imposizione tributaria anche perché costituirebbe, in sostanza, una "autoritaria detrazione di ricchezza".

Attraverso una ulteriore disamina della giurisprudenza della Corte in materia, la difesa insiste nell'affermare che, nella specie, risulterebbero violati i criteri fissati dalla invocata norma costituzionale, segnatamente a causa della ingiustificata ed arbitraria entità dell'imposizione. Ed in proposito la difesa si richiama sia alle risultanze di una valutazione della redditività delle imprese farmaceutiche compiuta in occasione di uno studio degli Ispettori compartimentali delle imposte dirette in cui si affermerebbe che la redditività media del settore nel 1964 era da valutare fra l'8 e il 13% dei ricavi, sia alle risultanze più recenti desumibili dalla relazione al CIPE del CIP, in data 27 ottobre 1971, secondo cui tale redditività presenterebbe ora indici inferiori per le grandi e piccole aziende e superiori per le medie.

Insiste poi nel sostenere la denunziata violazione dell'articolo 3 Cost. svolgendo le relative argomentazioni, e ribadendo particolarmente le censure per quanto riguarda la disparità di trattamento che si verificherebbe tra le imprese produttrici di farmaci destinati alla mutualità e di farmaci a vendita libera.

La difesa degli enti mutualistici costituiti ha depositato nei termini una memoria con cui contesta la fondatezza delle anzidette censure svolgendo ampiamente le argomentazioni già contenute nelle precedenti deduzioni.

In particolare, per quanto riguarda la presunta violazione dell'art. 3 Cost., osserva che la lamentata sperequazione fra imprese che producono prevalentemente farmaci destinati al consumo dei mutuati e quelle che invece producono farmaci destinati al mercato libero sarebbe già stata implicitamente ritenuta infondata dalla giurisprudenza della Corte; ed insiste nell'affermare che coinvolgerebbe una indagine di fatto e comunque materia affidata alla discrezionalità del legislatore e, come tale, sottratta alla competenza della Corte.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 23 Cost., la difesa ricorda che anche nel campo tributario sarebbero contemplate ipotesi in cui è data facoltà all'ente impositore di scegliere fra due tributi che hanno presupposti diversi (ad es. imposta di famiglia e imposta sul valore locativo) o di imporre o meno una determinata imposta (ad es. i contributi di miglioria).

Circa la dedotta violazione dell'art. 32 Cost., sostiene che sarebbe esclusa anche dalla

natura programmatica della norma costituzionale e dalla possibilità di adeguare i prezzi di vendita secondo criteri che consentirebbero un congruo margine di utile, senza dire che la prospettata eventualità di uno scadimento dei prodotti potrebbe, se mai, dar luogo soltanto a responsabilità penali dei colpevoli ma non essere invocata utilmente in questa sede.

Rileva poi che non potrebbero rientrare nella materia tutelata dall'art. 41 Cost. gli effetti indiretti che possono avere sui prodotti le imposizioni fiscali o altre prestazioni economiche, i quali effetti appunto verrebbero in discussione nella specie. Invero la norma costituzionale non sancirebbe il divieto di sottoporre l'iniziativa economica ad oneri e controlli per ragioni che non siano dirigistiche, ma ispirate ad interessi generali, come appunto quelle in esame.

Anche fuori di luogo sarebbe invocato l'art. 43 Cost., giacché la norma impugnata non prevederebbe in alcun modo la creazione dell'oligopolio paventato nell'ordinanza di rinvio del giudice conciliatore di Bogliasco.

Riguardo alla dedotta violazione del principio della capacità contributiva, la difesa si richiama anche ai concetti espressi nella più recente giurisprudenza della Corte per inferirne che, in materia, l'indagine in questa sede potrebbe svolgersi solo nei limiti della eventuale contestazione della assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme impugnate. Ogni altra indagine riguardo alla incidenza del tributo nella misura dell'utile del produttore concernerebbe un problema di opportunità della legge e non di legittimità della stessa, e si risolverebbe, comunque, in un esame analitico di circostanze di fatto, come tale escluso dalla competenza della Corte. Ciò senza dire che, diversamente opinando, dovrebbe escludersi in generale la legittimità costituzionale della fissazione dei prezzi d'imperio, il che non sarebbe concepibile, e che tratterebbesi comunque di effetti non della legge ma del provvedimento di fissazione dei prezzi, suscettibile comunque di controllo giurisdizionale.

In ogni caso, secondo la difesa, l'applicabilità dell'art. 53 Cost. presupporrebbe, in ordine di tempo, prima l'esistenza di un bene o di un reddito e poi la sottoposizione ad un onere tributario, mentre nel caso dello sconto, che si risolverebbe nell'imposizione di un prezzo d'imperio, vi sarebbe solo una incidenza sulla formazione del reddito. Onde l'invocata norma costituzionale sarebbe anche sotto questo profilo inapplicabile.

La pur ipotetica compromissione della redditività delle imprese più deboli per effetto dello sconto non potrebbe poi incidere nel campo della garanzia costituzionale, neppure sotto il profilo della pretesa violazione del principio di eguaglianza, potendosi nel caso parlare solo di una scelta di carattere esclusivamente politico del legislatore, e come tale incensurabile.

La difesa passa quindi ad analizzare il metodo di determinazione dei prezzi dei medicinali da parte del CIP, affermando che si tratterebbe di un sistema empirico che attribuirebbe fra l'altro ad alcune componenti del costo di produzione una incidenza molto superiore alla realtà, come avverrebbe in particolare per le spese generali e i prezzi delle materie prime, e ciò a tutto vantaggio del profitto dei produttori.

Infine, attraverso una disamina dell'incremento quantitativo delle vendite dei medicinali collegato con la espansione della mutualità, ribadisce, anche sotto questo aspetto, la tesi riguardante la conservazione di ampi margini di utile complessivo per i produttori, che sarebbero anche testimoniati dalle offerte di sconti agli enti mutualistici effettuati da numerose ditte su molti prodotti in misura assai maggiore allo sconto stabilito dalle norme impugnate, secondo dati che la difesa espone analiticamente nella memoria.

1. - Le sei ordinanze indicate in epigrafe propongono questioni, in parte comuni ed in parte connesse; pertanto, i relativi giudizi, congiuntamente discussi nell'udienza pubblica, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Un primo gruppo di censure, come si è esposto in narrativa, riguarda l'art. 4 della legge 4 agosto 1955, n. 692, con cui fu istituito lo sconto a favore degli enti mutualistici; l'art. 32 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, con cui è stata aumentata la misura dello sconto, e l'art. 43 del d.l. 27 agosto 1970, n. 621, non convertito in legge, di cui l'art. 32 suddetto riproduce peraltro esattamente il contenuto, ed è riferito alla lamentata violazione, sotto vari profili, del principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Le questioni come sopra sollevate non sono fondate, anzitutto sotto l'aspetto con cui si lamenta l'ingiustificata sperequazione a danno dei produttori di medicinali destinati all'uso dei mutuati nei confronti di quelli che, invece, producono farmaci destinati al consumo ordinario. Trattasi evidentemente di due situazioni non omogenee, per la diversa destinazione dei prodotti, diretti a categorie di consumatori caratterizzate da essenziali differenze obbiettive, quali appunto, da un lato, gli assistiti da enti mutualistici, che per la loro particolare condizione di lavoratori e la correlativa situazione di inferiorità economica, lo Stato, in attuazione dei suoi compiti istituzionali sanciti dagli artt. 32 e 38 della Costituzione, ha giustamente considerato degni di una particolare prestazione; e, dall'altro, i consumatori ordinari, cui per la intrinseca diversità della loro posizione, non si è ritenuto di estendere tale particolare protezione.

La razionalità della differenziazione per quanto riguarda l'assoggettamento agli sconti, scaturisce strettamente da tale diversità, perché risponde indubbiamente ad un criterio accettabile dal punto di vista logico l'imporre lo sconto, destinato a finanziare l'assistenza mutualistica farmaceutica, proprio sui prezzi dei medicinali che sono destinati a quel tipo di assistenza. Questa Corte ha già ritenuto infondato un analogo profilo di illegittimità quando, con la sentenza n. 70 del 1960, ha escluso la violazione del principio di eguaglianza per effetto della imposizione dello sconto in esame a carico della sola categoria dei produttori di medicinali, rinvenendone la giustificazione nel fatto che trattasi di quella categoria di industriali la cui attività si ricollega in particolare all'assistenza farmaceutica e, come tale, ritenuta dal legislatore, nella sua discrezionalità, la più idonea a sostenerne in parte l'onere.

Quest'ultimo profilo di illegittimità è stato di nuovo sottoposto anche presentemente alla Corte, che peraltro non ritiene di discostarsi dalla precedente decisione, poiché l'incremento della mutualità, che avrebbe provocato un aggravamento della situazione economica dei produttori, non costituisce un elemento idoneo, pur se fosse dimostrato, a mutare i termini logici della questione.

Tali argomenti valgono anche relativamente all'altra censura di illegittimità, secondo cui l'incidenza dello sconto sarebbe indipendente dalla proporzione fra il volume della vendita di farmaci destinati o no ai mutuati, il che rappresenta sostanzialmente una ulteriore specificazione ed articolazione di quanto testé esaminato.

Neppure appare violato l'invocato principio di eguaglianza per effetto della dedotta limitazione dello sconto a beneficio di alcuni soltanto degli enti mutualistici esistenti.

Deve osservarsi, anzitutto, che con il decreto n. 745 del 1970 (art. 32) le norme circa la concessione dello sconto sono state estese agli altri numerosi enti mutualistici ivi indicati, oltre quelli già compresi nell'art. 4 della legge del 1955.

Inoltre va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il confronto fra il trattamento previdenziale di categorie diverse non può prescindere dalla considerazione di ordine generale che ogni tipo di assicurazioni, non escluse quelle sociali, è necessariamente disciplinato da un sistema proprio di norme e di clausole in funzione di svariati fattori (numero

degli assicurati, frequenza e gravità dei rischi, durata dei rapporti, misura delle retribuzioni e così via), i quali influiscono sensibilmente sulle condizioni assicurative, e la cui analisi sfugge, per la sua natura di circostanza di fatto, al controllo della Corte costituzionale (sent. n. 44 del 1965). La non omogeneità delle situazioni previdenziali esclude, pertanto, in linea di principio che le differenze in esse riscontrabili concretino, per ciò solo, la violazione del principio di eguaglianza, il che è tanto più vero con riferimento alle ipotesi attualmente in esame.

Infatti, la censura, anche se riferita ad enti non specificamente indicati, sembrerebbe tuttavia riguardare i Comuni e le istituzioni locali di assistenza, i quali non risultano compresi nell'elenco degli enti beneficiari dello sconto. Ma è di tutta evidenza la diversità delle situazioni raffrontate, sol che si consideri che gli enti esclusi erogano prestazioni sostanzialmente diverse da quelle cui sono tenuti gli enti mutualistici, specialmente per quanto riguarda la somministrazione dei farmaci che vengono in tali casi forniti da farmacie proprie o convenzionate, o direttamente dagli ospedali, a cui giungono già convenientemente scontati.

D'altra parte, è noto che la legge n. 692 del 1955 fu ispirata alla finalità sociale di estendere ai pensionati di invalidità e vecchiaia il trattamento assistenziale di malattia, e, come risulta dal testo della stessa legge (art. 2), il legislatore seguì, al riguardo, il criterio di attribuire agli enti il compito di provvedere alla erogazione delle prestazioni per quei soggetti che, prima del pensionamento, erano da essi enti rispettivamente assistiti. Con ciò è già individuabile un chiaro motivo specifico della indicazione analitica degli enti beneficiari dello sconto disposto appunto quale mezzo al fine di agevolare i nuovi compiti assistenziali, e si evidenzia così quella razionale giustificazione che, come si è detto, costituisce sufficiente motivo per escludere che la diversità di disciplina adottata per regolare situazioni diverse si ponga in contrasto col principio di eguaglianza.

Non ha poi, ad avviso della Corte, maggior pregio la censura secondo cui il principio di eguaglianza sarebbe violato per la irrazionalità che vizierebbe la imposizione di cui all'articolo 125 del testo unico delle leggi sanitarie, che prevede il prezzo fisso per i medicinali e che è stato dettato dalla opportunità di sottrarre questo delicato settore alla concorrenza, e quindi ad eventuali ribassi di prezzo, nel timore che questi ultimi potessero in qualche modo influire sulla qualità dei prodotti e, di conseguenza, sulla salute pubblica.

Ed invero, mentre è agevole rinvenire una sostanziale coincidenza di fini fra le disposizioni ora menzionate, poiché entrambe tendono, sia pure attraverso mezzi diversi, alla tutela della salute pubblica, non potendosi certo dubitare che tale sia lo scopo anche dello sconto in esame, deve ritenersi che la disposizione sullo sconto non si pone, comunque, in contrasto con l'esigenza rappresentata dal citato art. 125, poiché trattasi di sconto non rimesso alla discrezionalità del fabbricante, ma disposto con legge per i fini di finanziamento della mutualità e, quindi, operante in un campo del tutto diverso da quello nel quale invece è destinato ad incidere il citato art. 125.

3. - Devesi ora procedere alla trattazione della questione sollevata in relazione alla presunta violazione del principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione, data l'influenza che le considerazioni da svolgere al riguardo, possono avere circa la soluzione di talune delle altre questioni prospettate.

La illegittimità, sotto il detto profilo, è stata sostanzialmente dedotta sulla base di argomentazioni tendenti a dimostrare la eccessività dello sconto imposto a carico dei produttori, che inciderebbe in misura percentualmente eguale su tutte le aziende, indipendentemente dalla loro potenzialità economica e dalla proporzione delle vendite dei prodotti soggetti allo sconto e, comunque, finirebbe col compromettere la redditività delle aziende.

Questa tesi è stata sostenuta altresì da considerazioni relative al sistema di determinazione

dei prezzi dei medicinali da parte del CIP (Comitato interministeriale prezzi), in base alle quali si afferma che, in concreto, il detto organo non potrebbe tener conto della incidenza dello sconto, sia perché il prezzo dovrebbe essere riferito esclusivamente ai costi di produzione dei medicinali, e quindi indipendentemente da un fattore estrinseco e successivo quale lo sconto ex lege, sia perché, comunque, non potrebbe conoscersi l'effettiva incidenza dello sconto sull'economia dell'azienda, se non in relazione all'effettivo volume delle vendite, sia perché, a tutto concedere, l'imposizione dovrebbe essere riferita alla capacità contributiva attuale dell'azienda, e non a quella che potrebbe risultare da eventuali e futuri correttivi operati sui prezzi, che concorrerebbero a modificare la situazione economica solo successivamente, e di non poco, all'assoggettamento delle imprese allo sconto.

Occorre anzitutto ricordare, con riguardo alle obiezioni mosse dall'Avvocatura dello Stato e dalla difesa degli istituti mutualistici, circa l'applicabilità nella specie della invocata norma costituzionale e riferite alla asserita natura non tributaria dell'imposizione in discorso, che appunto escluderebbe l'operatività del principio della capacità contributiva, che questa Corte con la sentenza n. 70 del 1960, dopo avere riconosciuto nello sconto la sostanza di un sacrificio pecuniario derivante dalla privazione di una parte dell'utile altrimenti spettante ai produttori, che si traduce in prelievo di ricchezza a carico dei soggetti ed a favore di enti pubblici, istituito con atto dell'autorità e senza il concorso del soggetto passivo, ne ha ravvisato la natura giuridica di prestazione patrimoniale ai sensi dell'art. 23 della Costituzione.

Questa Corte inoltre con la sentenza n. 92 del 1972, occupandosi dello sconto sulla vendita dei medicinali imposto dalla stessa norma ora denunziata a carico di farmacisti, ha ritenuto applicabile in materia il citato art. 53 Cost. espressamente riconoscendo la conformità delle norme al "sistema delle leggi tributarie quando prevede che l'intera obbligazione di sconto ricade in primo tempo e luogo sul farmacista, salvo successiva rivalsa sul produttore" ed altrettanto esplicitamente ravvisando un evidente parallelismo fra la situazione del farmacista e quella del sostituto d'imposta, "rispondente a criteri di tecnica tributaria, basati sulla finalità di agevolare l'accertamento e la riscossione dei tributi".

Ed è appena il caso di aggiungere che l'imposizione dello sconto trova piena analogia in quella serie di prestazioni coattive che sono imposte per sopperire ai fini pubblici riservati allo Stato o affidati ai suoi organi speciali o ad enti che lo Stato stesso crea o riconosce per il conseguimento dei fini stessi, essendo evidenti la sussistenza del fine pubblico, quale è appunto la tutela della salute, anche se riferita ad una individuata categoria di soggetti: la destinazione del provento ad enti pubblici, nonché la coattività della prestazione, che si concreta nel diritto alla riscossione dell'importo dello sconto da parte dell'ente e che, sostanzialmente, si atteggia come un vero e proprio contributo, promanante direttamente dalla legge.

Non vi è dubbio, quindi, che nella specie si versi in materia regolata dall'art. 53 della Costituzione.

Peraltro, la questione è infondata nel merito.

Questa Corte, occupandosi di analoga questione sollevata proprio in relazione alla lamentata eccessività degli sconti imposti ai farmacisti, con la citata sentenza n. 92 del 1972 ha già ritenuto che per capacità contributiva deve intendersi l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata, senza che spetti al giudice della legittimità delle leggi valutare e determinare, in funzione dell'art. 53 Cost., l'entità e la proporzionalità dell'onere tributario imposto, trattandosi di compito riservato al legislatore, salvo il controllo di legittimità sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme.

Applicando anche al caso in esame il riferito principio, ne segue che è precluso alla Corte,

sia quell'esame analitico delle varie componenti della situazione economica delle aziende in funzione della incidenza dello sconto sui loro bilanci, pur così diffusamente compiuto dalla difesa delle società produttrici e che riflette precipuamente la valutazione del margine di utile loro spettante in relazione al calcolo delle componenti del prezzo nella determinazione che ne effettua l'organo competente; sia, a maggior ragione, la valutazione della situazione economica generale del settore e particolare delle singole aziende. Ed invero, non può negarsi, nella specie, la realtà del presupposto del tributo, identificabile nella concreta esistenza del prezzo di vendita, mentre la misura dell'obbligazione appare conforme al precetto costituzionale, perché è rapportata percentualmente al presupposto stesso di cui rappresenta una funzione, e risulta così direttamente da esso deducibile.

È certamente possibile che dal maggiore o minore equilibrio del rapporto fra tali elementi nascano, in pratica, conseguenze di natura economica afferenti la redditività delle imprese, e quindi la loro stessa funzionalità, ma trattasi di elementi che, giusta il criterio di massima sopra richiamato, sfuggono al controllo di legittimità costituzionale, riflettendo un giudizio sulla equità ed opportunità della legge che andrebbe ad incidere nel campo riservato all'esclusivo apprezzamento del legislatore, il quale, del resto, ne assume ovviamente piena e intera responsabilità politica.

Né ricorre quell'aspetto di assoluta arbitrarietà ed irrazionalità dell'imposizione la quale sola autorizzerebbe il sindacato della Corte al riguardo.

4. - La difesa delle imprese ha particolarmente insistito, a questo proposito, sull'impossibilità di apportare un correttivo di gravezza della imposizione in sede di determinazione del prezzo base dei medicinali, da parte del CIP e, per questa via, ha prospettato la irrazionalità del sistema collegando casualmente la presunta illegittimità della norma impugnata alla circostanza che essa si inserirebbe in un sistema di determinazione dei prezzi che renderebbe arbitraria ed irrazionale la disciplina legislativa.

Ma, anzitutto, si deve osservare che, nella interpretazione che ne è stata fornita dalla giurisprudenza di questa Corte, e da quella ordinaria, non è dato rinvenire elementi che suffraghino la lamentata impossibilità di valutare la incidenza dello sconto sulla situazione economica delle aziende ai fini della determinazione del prezzo, e rivelino così la presenza del vizio lamentato, ed anzi è dato desumere il contrario.

L'art. 2 del d.lg.lgt. n. 363 del 1946, si limita infatti a prevedere genericamente una fase istruttoria del procedimento di determinazione dei prezzi, affidato alla Commissione centrale prezzi, che ha facoltà di avanzare proposte al CIP e l'art. 13 del D.L.C.P.S. n. 896 del 1947 accenna all'accertamento dei costi delle merci, dei servizi e delle prestazioni che il CIP può affidare ad ispettori all'uopo nominati, che hanno facoltà di prendere in esame registri, libri e corrispondenza delle imprese interessate, oltre che ad indagini, accertamenti e rilievi che lo stesso Comitato può richiedere ad uffici statali, ai fini dell'espletamento del suo compito istituzionale, che resta definito dall'art. 1 del d.lg.lgt. n. 347 del 1944 nel "coordinamento e nella disciplina dei prezzi" e che si concreta (art. 4 dello stesso d.l.l.) nella facoltà di determinare i prezzi di qualsiasi merce, in ogni fase di scambio, anche all'importazione ed alla esportazione, nonché i prezzi dei servizi e delle prestazioni, e modificare, se del caso, quelli già fissati dalle competenti autorità.

Questa disciplina legislativa, dettata dalla esigenza di unificazione e perequazione dei prezzi ai fini della tutela della stabilità della moneta e del valore reale dei salari, pur nella sua lata formulazione, prevede dunque una fase di accertamento di elementi obbiettivi, che si estende indubbiamente alla totalità dei fattori economici che incidono sui prezzi (sent. 103 del 1957). E la pur ampia discrezionalità del CIP richiede comunque l'uso dei criteri tecnici il cui ambito, come pure questa Corte ha già avuto occasione di affermare espressamente con la menzionata sentenza, è segnato "dall'accertamento del costo delle merci con un margine di

utile".

Ciò vuol dire, anzitutto, che è necessario che le attività del CIP come ha riconosciuto ripetutamente la giurisprudenza del Consiglio di Stato, si svolgano in forme tali da garantirne la piena legittimità attraverso l'osservanza dei criteri suddetti e mediante l'emanazione di provvedimenti motivati congruamente, in modo da consentire un'efficace applicazione dell'ordinario sindacato di legittimità; e, più precisamente, può affermarsi che il provvedimento del CIP trova limiti indubbiamente anche nel sistema economico in cui è destinato ad operare e deve tener conto, quindi, delle regole proprie di un'economia di mercato per cui il prezzo deve essere remunerativo, cioè determinato in considerazione anche della realizzazione di un profitto da parte delle imprese.

Comunque, anche nella ipotesi che si trattasse di un sistema non del tutto armonizzato con la disposizione legislativa impugnata nei sensi lamentati dalle case produttrici, tratterebbesi in ogni modo di una prassi amministrativa, certamente suscettibile di adeguamento alla nuova situazione economica del settore, e concretantesi in provvedimenti amministrativi impugnabili avanti al Consiglio di Stato e mai potrebbe inferirsene la illegittimità delle norme impugnate sotto il profilo delineato, dato che la determinazione dei prezzi obbedisce a criteri che non costituiscono certo applicazione delle stesse norme impugnate, le quali, come è pacifico, riguardano esclusivamente l'imposizione dello sconto. L'art. 33 del decreto 26 ottobre 1970 offre, d'altra parte, un diretto ed idoneo strumento legislativo di adeguamento nel senso indicato, con la espressa attribuzione al CIP sia del compito di effettuare, entro il 31 ottobre 1971, e successivamente ogni tre anni, una indagine sul rapporto fra costi di produzione ed i prezzi dei medicinali, sia di effettuare entro il 31 dicembre dello stesso anno una revisione dei prezzi di tutti i medicinali sulla base di un nuovo meccanismo di determinazione dei prezzi da stabilirsi dal CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica). E proprio l'ampia documentazione di studi ed indagini prodotta in atti è valida testimonianza della concretezza della materia che si offre agli organi competenti per la realizzazione di tale comando legislativo.

Né può portare a diversa conclusione la lamentata circostanza, secondo cui l'adeguamento in discorso avverrebbe comunque solo in un momento successivo all'entrata in vigore dello sconto, perché tale successione temporale, insita del resto in nel tipo di fenomeno economico in esame, rappresenta, comunque, un elemento di fatto che, anche per la brevità dei tempi di adeguamento legislativamente previsti, non è tale da indurne l'arbitrarietà o l'irrazionalità del sistema. Neppure può giovare alla tesi della difesa delle imprese produttrici la prospettata impossibilità tecnica di procedere ad una determinazione dei prezzi che sia frutto di una valutazione preventiva della incidenza dello sconto. Invero, è da considerare che non mancano elementi su cui fondare le determinazioni in discorso se, come è noto, la scienza economica conosce la previsione (in quanto esista, come nella specie indubbiamente esiste), di una linea assegnabile al divenire di determinati fatti economici, tale da garantire un sufficiente margine di attendibilità, specie se di ordine particolare, cioè relativa a questo o quel settore circoscritto dell'economia di un dato Paese, dove è più agevole tener conto delle principali circostanze più direttamente influenti, con riferimento alle condizioni dell'industria in date fasi del ciclo produttivo, ovvero alla stima delle disponibilità e dei bisogni, da cui dipende appunto il futuro andamento del mercato. Circostanze, le quali possono indubbiamente, una volta riaccostate e coordinate, servire come base a concrete, anche se prudenti, prospettive d'insieme.

Tutte le considerazioni sopra esposte valgono ad escludere l'irrazionalità della disciplina impugnata in relazione al sistema di determinazione dei prezzi e valgono quindi anche ad escludere la fondatezza della questione di legittimità prospettata, sotto l'ulteriore particolare profilo, della violazione dell'art. 3 Cost. per effetto della asserita valutabilità soltanto ex post della incidenza dello sconto sui prezzi e conseguentemente sulla situazione economica delle singole imprese.

5. - Quanto premesso rende altresì agevole la soluzione delle questioni sollevate con riferimento alla presunta violazione degli artt. 32, 41 e 43 della Costituzione.

Tali censure, infatti, sono sostanzialmente tutte fondate sulla pretesa eccessiva entità dello sconto in funzione del criterio con cui è fissato il prezzo e sulle conseguenze del lamentato squilibrio che si verificherebbero quando l'antieconomicità della produzione dovesse provocare o la cessazione della attività delle imprese, incidendo così sulla libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), o la concentrazione in oligopoli della produzione stessa, dando luogo alla denunziata situazione di contrasto con i requisiti previsti per la riserva di legge o il trasferimento di imprese allo Stato od enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti (art. 43 Cost.); o, infine, il deterioramento qualitativo o la riduzione delle disponibilità dei medicinali, con le possibili conseguenze negative per la salute pubblica, in violazione della relativa garanzia costituzionale (art. 32 Cost.).

Anche qui, in realtà, si configura nelle censure un contrasto non tanto tra le norme impugnate e gli invocati principi e garanzie costituzionali, quanto tra questi ed il sistema di determinazione dei prezzi ad opera del CIP: e valgono le considerazioni sopra svolte per escludere l'influenza di tali elementi in ordine alla fondatezza delle questioni sollevate.

D'altra parte, l'infondatezza delle censure riferite ai principi di cui agli artt. 41 e 43 Cost. è evidente anche sotto altro aspetto, ove si tenga presente la definizione dello sconto come prestazione patrimoniale, cui la Corte è pervenuta con la già menzionata sentenza n. 70 del 1960, definizione dalla quale consegue ovviamente che la materia in esame rientra nella sfera di applicazione dell'art. 23 Cost. ed è pertanto estranea all'art. 41 Cost., che disciplina, invece, la iniziativa economica privata, ed all'art. 43 Cost., che a sua volta consente alla legge, fra l'altro, la possibilità di attribuire a enti pubblici, per ragioni di utilità generale, e in esclusiva, determinate categorie di imprese. La Corte, del resto, con la ripetuta sentenza n. 70 del 1960 ebbe già a dichiarare infondata la questione sollevata contro l'art. 4 della legge del 1955 sotto il profilo della violazione dell'art. 41 Cost. proprio perché la ritenne assorbita per i suddetti motivi.

A proposito, poi, della questione sollevata in relazione all'art. 32 Cost. è altresì da osservare che i paventati effetti negativi sulla salute, si configurano solo come eventuali accidentalità di fatto, al di fuori della previsione normativa impugnata ed in contrasto con la disciplina della produzione farmaceutica, che si svolge previa registrazione di ogni singolo prodotto, successiva al rigoroso esame ed alla approvazione da parte degli organi sanitari competenti (Ministero della sanità) e che è tutelata, comunque, da precise norme penali. Onde anche sotto questo profilo trattasi di materia non suscettibile di raffronto con le norme costituzionali invocate.

6. - Parimenti infondata è la censura sollevata in relazione alla presunta violazione dell'art. 23 Cost., sotto altro particolare profilo.

L'illegittimità dovrebbe riscontrarsi nella assoluta discrezionalità che la norma impugnata attribuirebbe agli enti mutualistici per quanto riguarda la scelta del sistema di assistenza indiretta, con l'acquisto di medicinali presso i normali canali commerciali e la relativa applicazione dello sconto, in luogo della gestione diretta della distribuzione dei medicinali stessi, e nel contrasto che così si concreterebbe con l'invocato precetto costituzionale.

La riserva di legge di cui all'art. 23, peraltro, ha lo scopo di garantire che la determinazione degli estremi della prestazione imposta sia effettuata in sede legislativa onde garantire il cittadino dagli abusi che una troppo lata discrezionalità in materia potrebbe provocare da parte del potere esecutivo. Ora, dopo la sentenza n. 70 del 1960, che ha dichiarato la illegittimità dell'art. 4 della legge n. 692 del 1955 solo per quella parte che consentiva al Ministro della sanità di fissare discrezionalmente la misura dello sconto anche in

eccedenza alla misura ivi prevista, la norma è, sotto questo aspetto, in armonia col dettato costituzionale, risultando gli altri elementi della prestazione predeterminati dalla legge. Ed il fatto che la imposizione patrimoniale in esame così delimitata nella sua potenziale incisività, possa essere resa operante a seguito di scelta degli enti espressamente a ciò autorizzati dalla legge stessa non attiene al momento impositivo della prestazione, coperto interamente dalla norma legislativa, ma al suo momento attuativo, il cui verificarsi, rispetto all'esigenza garantistica che sta alla base della norma costituzionale, è indifferente, una volta che, come si è detto, la prestazione risulti sufficientemente precisata dalla legge.

Ai fini del rispetto della norma costituzionale invocata non è pertanto necessario che la legge detti criteri direttivi agli enti mutualistici per quanto riguarda la adozione dell'uno o dell'altro sistema di assistenza.

7. - Infine, anche la censura concernente il presunto contrasto dell'articolo unico della legge 1035 del 1970 con l'articolo 77 Cost. è infondata.

Si afferma sostanzialmente nelle ordinanze del pretore di Firenze che, aderendo alla interpretazione estensiva della norma impugnata sostenuta dagli enti mutualistici nei giudizi principali, si riconoscerebbe il diritto degli stessi a conseguire il beneficio dello sconto per il periodo di vigenza del decreto non convertito 27 agosto 1970, n. 621, relativamente ai rapporti "svoltisi interamente ed esauritisi" sotto la vigenza del decreto stesso.

Ed il giudice a quo, sia pure implicitamente, mostra di aderire a tale tesi interpretativa perché proprio nella detta estensione ravvisa la violazione dei limiti di cui all'art. 77 della Costituzione alla regolamentazione dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto non convertito e, motivando sul punto della rilevanza, accenna al riguardo esplicitamente che vi è contesa fra le parti circa "la decorrenza" dello sconto obbligatorio.

Se è vero che, come afferma la difesa degli enti mutualistici, si pone nella specie una questione di interpretazione delle norme impugnate di competenza del giudice a quo è anche vero che, sia pure implicitamente, lo stesso giudice ha mostrato di accogliere quella interpretazione della norma che egli ritiene contraria al precetto costituzionale, ed ha quindi adempiuto al suo obbligo, il che rende ammissibile la questione stessa, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa degli enti.

Peraltro, quanto al merito, è sufficiente ricordare che questa Corte, con la sentenza n. 89 del 1966, ha già riconosciuto che l'art. 77 Cost. si propone soltanto lo scopo di regolare le conseguenze della mancata conversione dei decreti-legge, senza porre alcun limite alla facoltà del legislatore stesso di disciplinare, secondo una scelta demandata alla sua valutazione politica, i rapporti sorti sulla base dei decreti non convertiti. In altri termini, la disposizione costituzionale non pone al potere di regolamentazione retroattiva in discorso altri limiti se non quelli rappresentati dal rispetto delle altre norme e principi costituzionali, che, sotto il profilo ora in esame, non vengono in discussione, tanto più che la norma impugnata rappresenta la fedele traduzione, in termini di legislazione ordinaria, del precetto costituzionale, attribuendo essa testualmente efficacia "ai rapporti giuridici, compresi quelli tributari, sorti sulla base del d.l. 27 agosto 1970, n. 621".

Indipendentemente quindi dalla maggiore o minore estensione dell'efficacia della norma impugnata, la cui determinazione resta nel campo riservato alla competenza del giudice a quo, la questione deve essere dichiarata infondata.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei seguenti articoli: art. 4 della legge 4 agosto 1955, n. 692, sulla estensione della assistenza di malattia ai pensionati di invalidità e vecchiaia; art. 32 del d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, convertito nella legge 18 dicembre 1970, n. 1034, concernente provvedimenti straordinari per la ripresa economica; art. 43 del d.l. 27 agosto 1970, n. 621, che ha sostituito il comma terzo del predetto art. 4 della legge n. 692 del 1955; articolo unico della legge 18 dicembre 1970, n. 1035, sulla disciplina dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto- legge 27 agosto 1970, n. 621; questioni sollevate con le ordinanze di cui in epigrafe in riferimento agli artt. 3, 23, 32, 41, 43, 53 e 77 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 1972.

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

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.