

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **67/1973** (ECLI:IT:COST:1973:67)

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

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**

Udienza Pubblica del **17/04/1973**; Decisione del **16/05/1973**

Deposito del **23/05/1973**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **6671 6672 6673 6674**

Atti decisi:

N. 67

SENTENZA 16 MAGGIO 1973

Deposito in cancelleria: 23 maggio 1973.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 140 del 30 maggio 1973.

Pres. BONIFACIO - Rel. BENEDETTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALLOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Prof. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23, lett. c), della legge 12 ottobre 1964, n. 1081 (Istituzione dell'Albo dei consulenti del lavoro), promosso con ordinanza emessa il 20

dicembre 1970 dal giudice conciliatore di Roma nel procedimento civile vertente tra Persico Giuseppe e il Presidente dell'Albo provinciale dei consulenti del lavoro di Roma, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 1971 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 112 del 5 maggio 1971.

Visti gli atti di costituzione di Persico Giuseppe e del Presidente dell'Albo provinciale dei consulenti del lavoro di Roma e l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 1973 il Giudice relatore Giovanni Battista Benedetti;

uditi l'avv. Filippo Lubrano, per il Persico, l'avv. Giuseppe Salari, per il Presidente dell'Albo, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con decreto ingiuntivo in data 24 gennaio 1969 il giudice conciliatore di Roma intimava al signor Giuseppe Persico di pagare all'Albo provinciale dei consulenti del lavoro di Roma la somma di lire 22.000 a titolo di contributi dovuti all'Albo medesimo ai sensi del decreto presidenziale 13 giugno 1967, n. 718.

Con atto del 7 febbraio 1969 il Persico si opponeva all'ingiunzione, osservando che il decreto presidenziale sulla cui base i contributi venivano richiesti era da considerarsi illegittimo in quanto emesso in virtù di una norma incostituzionale (art. 23 della legge 12 ottobre 1964, n. 1081).

Tale eccezione è stata ritenuta non manifestamente infondata dal giudice conciliatore il quale, con propria ordinanza del 20 dicembre 1970, ha ravvisato un contrasto tra la norma di legge indicata e l'art. 23 della Costituzione. Rileva in proposito l'ordinanza che i criteri di determinazione e di imposizione dei contributi dovuti dai consulenti del lavoro, pur non essendo lasciati all'arbitrio dell'Ente impositore, possono essere determinati entro limiti globali in modo da non consentire ai singoli interessati la possibilità di esercitare un controllo sulla discrezionalità usata dall'ente nell'esercizio del potere attribuitogli.

Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituita la parte Giuseppe Persico, rappresentata e difesa dagli avvocati Romolo De Amicis e Alberto Barettoni Arleri, e l'Albo provinciale dei consulenti del lavoro di Roma, in persona del suo presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Raffaello Russo Spena. È pure intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Nelle proprie deduzioni, depositate in cancelleria il 25 maggio 1971, la difesa del Persico rileva che ai sensi della legge 12 ottobre 1964, n. 1081, i consulenti del lavoro sono tenuti a versare un contributo all'atto dell'iscrizione all'Albo provinciale, un contributo annuo per il funzionamento dell'Albo stesso, una quota annua per il funzionamento del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro ed, infine, un contributo per il rilascio dei certificati o attestazioni. La misura di detti contributi viene determinata dal Consiglio nazionale dei consulenti su proposta dei Consigli provinciali. La relativa deliberazione deve essere approvata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (art. 23 della legge).

I contributi richiesti al Persico ai sensi del decreto presidenziale 13 giugno 1967, n. 718, sarebbero stati adottati dal Consiglio nazionale con deliberazioni del 26 ottobre 1965 e 4

gennaio 1967. Sia nel decreto che nelle deliberazioni indicate mancherebbe qualsiasi menzione dei motivi in base ai quali è stata fissata la misura dei contributi di tal che viene ad essere preclusa la possibilità di un controllo circa la legittimità e la materiale esattezza del procedimento logico e matematico seguito per la determinazione dei contributi in questione.

Ora, ad avviso della difesa, la disciplina fissata dall'articolo 23 della legge n. 1081 del 1964 per la determinazione dei contributi sarebbe in contrasto con il principio di legalità previsto dall'art. 23 della Costituzione.

La norma denunciata, infatti, stabilendo semplicemente che i contributi devono essere determinati "entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese" non conterrebbe criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'Ente nell'esercizio del potere impositivo attribuitogli. Il fabbisogno finanziario di un ente, anche se può essere considerato come un limite del potere di imposizione, è pur sempre un limite semplicemente globale, e, come tale, insufficiente a garantire i singoli.

La difesa dell'Albo provinciale dei consulenti del lavoro di Roma, nelle proprie deduzioni depositate in cancelleria il 25 maggio 1971, sostiene in primo luogo l'inammissibilità dell'applicazione dell'art. 23 della Costituzione in tema di imposizione di contributi dovuti ad un Albo professionale dai propri iscritti. Il principio di legalità sarebbe riferibile unicamente a "prestazioni patrimoniali" riguardanti il diritto tributario sostanziale e non alle somme che un iscritto a un Albo professionale è tenuto a corrispondere in relazione ai benefici che da detta iscrizione a lui derivano.

Afferma inoltre la difesa che la questione di legittimità costituzionale proposta è comunque infondata giacché nell'articolo 23 della legge 12 ottobre 1964, n. 1081, sarebbero indicati i criteri e i limiti idonei a circoscrivere la discrezionalità dell'Ente titolare della potestà d'imposizione.

Ed, invero, il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro è tenuto a determinare la misura dei contributi a carico degli iscritti, nonché la quota necessaria al suo funzionamento "entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese". Questi limiti a loro volta risultano dai bilanci, controllati dai revisori dei conti (art. 22) e dai due ministeri vigilanti (articolo 25).

Inesatta e priva di rilievo sarebbe infine, ad avviso della difesa, l'osservazione dell'ordinanza secondo la quale la norma impugnata impedirebbe ai singoli interessati la possibilità di esercitare un controllo sulla discrezionalità dell'ente impositore. Il controllo da parte dei singoli consulenti si realizza, invero, oltre che attraverso gli organi che essi hanno concorso ad eleggere anche sui bilanci dell'ente che sono pubblici.

È comunque da rilevare che il principio della legalità richiede la possibilità di un controllo da parte degli organi amministrativi di vigilanza e non controlli individuali sui criteri impositivi.

L'Avvocatura generale dello Stato, nelle proprie deduzioni depositate il 25 maggio 1971, sostiene l'infondatezza della proposta questione rilevando che la norma denunciata è perfettamente aderente al principio costituzionale della riserva di legge fissato dall'art. 23 della Costituzione.

Priva di qualsiasi rilievo sarebbe, secondo l'Avvocatura, la doglianza relativa alla pretesa impossibilità di esercitare un controllo sulla discrezionalità dell'Ente impositore, in quanto - a parte i rimedi generali apprestati dall'ordinamento a tutela della posizione dei singoli interessati, ai quali del resto, la stessa norma denunciata riconosce la possibilità di un ricorso (art. 23, lett. d) - è agevole rispondere che nella specie sarebbe addirittura non ipotizzabile una "discrezionalità" dell'Ente posto che il potere impositivo ad esso riconosciuto deve svolgersi "entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese".

La difesa del Persico Giuseppe ha depositato in cancelleria in data 4 aprile 1973 una memoria nella quale vengono ulteriormente svolte e sviluppate le conclusioni già prese.

Considerato in diritto:

1. - La questione di legittimità costituzionale proposta dal giudice conciliatore di Roma, come è dato chiaramente desumere dalla parte motiva dell'ordinanza di rimessione, non si riferisce all'intero art. 23 della legge 12 ottobre 1964, n. 1081, bensì alla sola disposizione contenuta nella lettera e) dello stesso articolo, la quale attribuisce al Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro il potere di determinare, "su proposta dei Consigli provinciali, entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese, la misura dei contributi di cui alla lettera i) del precedente articolo 14" (ossia il contributo per l'iscrizione nell'Albo, quello da corrispondersi annualmente dagli iscritti e i contributi per il rilascio di certificati o attestazioni) "nonché la quota necessaria per il funzionamento del Consiglio nazionale".

Il giudice a quo denuncia il contrasto della norma in questione col principio enunciato dall'art. 23 della Costituzione, secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere stabilita se non in base alla legge, rilevando che i singoli interessati non avrebbero la possibilità di esercitare un controllo sulla discrezionalità usata dall'Ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli.

2. - La questione non è fondata.

Il problema della interpretazione e portata dell'art. 23 della Costituzione è stato ripetutamente affrontato e risolto dalla Corte. Nelle numerose pronunce riguardanti questo precetto è stato precisato che esso è applicabile a qualsiasi prestazione patrimoniale o personale obbligatoriamente "imposta" in base alla legge, chiarendosi inoltre che nella norma legislativa che conferisce il potere di imposizione non deve essere necessariamente specificato il limite massimo della prestazione imponibile. Il principio posto nell'art. 23 Cost. esige, invece, che nella legge siano indicati criteri idonei e sufficienti a delimitare la discrezionalità dell'Ente impositore in modo che sia preclusa la possibilità di un esercizio arbitrario del potere attribuitogli.

3. - Venendo ora all'esame della questione oggetto del presente giudizio è anzitutto da rilevare che i contributi obbligatoriamente imposti a carico dei consulenti del lavoro rientrano, per detto loro carattere, nella sfera di applicazione dell'art. 23 della Costituzione. Occorre pertanto verificare se nella legge 12 ottobre 1964, n. 1081, della quale fa parte la disposizione denunciata, siano concretamente indicati i criteri e i limiti indispensabili per il legittimo esercizio del potere di imposizione da parte del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro. Dal testo dell'art. 23 lettera c), coordinato con altre disposizioni della legge in esame, è dato inferire che esiste un criterio limite per la determinazione dei contributi e che non mancano i controlli sull'operato dell'organo deliberante. La determinazione dei contributi è anzitutto ancorata dal legislatore al limite del fabbisogno finanziario "strettamente necessario a coprire le spese" di funzionamento degli organi consiliari. L'entità concreta di dette spese è a sua volta desumibile dai bilanci consuntivi annuali sulla cui regolarità si esercita sia il controllo interno dei revisori dei conti (articoli 19 e 22), sia la vigilanza esterna del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero di grazia e giustizia (art. 25). La rigorosa commisurazione delle prestazioni "imposte" alle sole spese strettamente necessarie per il fabbisogno degli organi rappresenta, quindi, invalicabile e valido limite del potere di imposizione in esame.

È inoltre da rilevare che il procedimento di formazione della deliberazione relativa ai contributi risulta nella specie disciplinato in modo da assicurare la partecipazione ed il

Controllo e della categoria interessata e degli organi di vigilanza. La deliberazione, infatti, non è rimessa alla sola iniziativa del Consiglio nazionale, ma viene adottata sulla base di specifiche proposte all'uopo formulate dai vari Consigli provinciali la cui origine elettiva vale a rendere attuale la rappresentanza degli interessi della categoria dei consulenti del lavoro; la deliberazione deve peraltro essere approvata con decreto del Presidente della Repubblica, emesso su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale.

L'anzidetta disciplina consente, perciò, di affermare che sussistono nel presente caso limiti e controlli sufficienti per garantire gli obbligati alla prestazione e per escludere che nella norma impugnata si ravvisi la lamentata violazione dell'art. 23 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, lett. c), della legge 12 ottobre 1964, n. 1081, sulla "istituzione dell'Albo dei consulenti del lavoro", sollevata dal giudice conciliatore di Roma, con ordinanza 20 dicembre 1970, in riferimento all'art. 23 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 maggio 1973.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI.

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.