

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **221/1976** (ECLI:IT:COST:1976:221)

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

Presidente: **ROSSI** - Redattore: - Relatore: **ROSSANO**

Udienza Pubblica del **14/06/1976**; Decisione del **15/07/1976**

Deposito del **03/08/1976**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **8552 8553 8554 8555**

Atti decisi:

N. 221

SENTENZA 15 LUGLIO 1976

Deposito in cancelleria: 3 agosto 1976.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 205 del 4 agosto 1976.

Pres. ROSSI - Rel. ROSSANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. PAOLO ROSSI, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. ANTONINO DE STEFANO - Prof. LEOPOLDO ELIA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 del d.l. C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896 (nuove disposizioni per la disciplina dei prezzi), e 5 del d.l. luogotenenziale 28 dicembre

1944, n. 411 (attribuzioni dell'Alto Commissariato dell'alimentazione), promosso con ordinanza emessa il 21 novembre 1973 dal tribunale di Roma nel procedimento civile vertente tra la società COGIS - Compagnia generale interscambi e la Cassa conguaglio prezzo zucchero di importazione, iscritta al n. 314 del registro ordinanze 1974 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 263 del 9 ottobre 1974.

Visti gli atti di costituzione della società COGIS e della Cassa conguaglio zucchero, nonché l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 giugno 1976 il Giudice relatore Michele Rossano;

uditi l'avv. Giuseppe Guarino, per la società COGIS, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Giorgio Azzariti, per la Cassa conguaglio zucchero e per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con citazione 27 gennaio 1969 la soc. COGIS (Compagnia Generale Interscambi) - premesso che aveva versato alla Cassa di conguaglio, per l'importazione di varie partite di zucchero, la somma complessiva di lire 9.676.905.710, quale differenza tra il costo del prodotto importato ed il prezzo interno dello stesso prodotto, sulla base del provvedimento 27 marzo 1964, n. 1064, del Comitato interministeriale prezzi; che tale somma era stata illegittimamente percepita perché gli atti legislativi, che disciplinavano l'importazione dello zucchero, violavano gli artt. 41, 97 e 23 della Costituzione - conveniva la Cassa conguaglio prezzo zucchero di importazione davanti al tribunale di Roma affinché venisse condannata a restituire la somma sopraindicata.

La Cassa conguaglio prezzo dello zucchero di importazione, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto della domanda proposta dalla soc. COGIS.

Il tribunale di Roma, con ordinanza 21 novembre 1973, riteneva rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla COGIS e concernenti:

1) l'art. 1 d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896 (nuove disposizioni per la disciplina dei prezzi), e l'art. 5 d.l.l. 28 dicembre 1944, n. 411 (attribuzioni dell'Alto Commissariato dell'alimentazione), in riferimento all'art. 97 della Costituzione;

2) lo stesso art. 1 decreto n. 896 del 1947, in riferimento all'art. 23 della Costituzione;

3) i suddetti artt. 1 decreto n. 896 del 1947 e 5 decreto n. 411 del 1944, in riferimento all'art. 41, terzo comma, della Costituzione.

L'ordinanza è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 263 del 9 ottobre 1974. Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita la soc. COGIS e sono intervenuti il Presidente del Consiglio dei ministri e la Cassa conguaglio zucchero (già Cassa conguaglio zucchero di importazione), entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato.

La soc. COGIS, con atto 29 ottobre 1974, ha chiesto a questa Corte di "dichiarare la incostituzionalità degli artt. 1 d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, e 5 d.l.l. 28 dicembre 1944, n. 411, in riferimento agli artt. 97, 23 e 41, ultimo comma, della Costituzione".

L'Avvocatura generale dello Stato, negli atti di intervento 24 giugno 1974 per la Cassa conguaglio zucchero e 24 luglio 1974 per il Presidente del Consiglio dei ministri, ha chiesto che le tre questioni di legittimità costituzionale sollevate dal tribunale di Roma siano dichiarate non fondate.

La soc. COGIS, nella memoria depositata il 10 giugno 1976, ha insistito nelle sue precedenti deduzioni.

Considerato in diritto:

1. - Il tribunale di Roma ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla COGIS e concernenti:

- gli artt. 1 del d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, e 5 del d.l.l. 28 dicembre 1944, n. 411, in riferimento allo art. 97 della Costituzione;

- l'art. 1 del d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, in riferimento all'art. 23 della Costituzione;

- gli artt. 1 del decreto 15 settembre 1947, n. 896, e 5 del decreto 28 dicembre 1944, n. 411, in riferimento al terzo comma dell'art. 41 della Costituzione.

Ha osservato che la COGIS aveva dedotto la illegittimità costituzionale delle suindicate disposizioni legislative, che costituivano la fonte normativa degli impugnati provvedimenti di costituzione del Comitato interministeriale per lo zucchero d'importazione e del suo funzionamento; dei provvedimenti di tale Comitato; nonché di quelli del CIP, che concernevano disposizioni su contribuzioni dovute, per conguagli, dagli importatori dello zucchero, come condizione per ottenere l'autorizzazione all'importazione.

2. - Secondo il tribunale la prima questione non sarebbe manifestamente infondata, perché il decreto 25 maggio 1963 del Ministero per l'agricoltura e per le foreste, che costituì il CIZI, indicò come sue fonti legislative la legge 6 marzo 1958, n. 199, e il d.l.l. 28 dicembre 1944, n. 411, ma la legge n. 199 del 1958 non contiene alcun conferimento di potere regolamentare di organizzazione amministrativa e l'art. 5 del d.l.l. n. 411 del 1944 contempla il potere "di modificare o sopprimere uffici e di istituire servizi ed organismi speciali con partecipazione di tecnici ed esperti"; e tale norma sarebbe stata abrogata dall'art. 1 citata legge n. 199 del 1958. Comunque, "la modificazione e soppressione di uffici" concernerebbe un potere di organizzazione a carattere interno, non la creazione di un organo con competenza esterna, come il Comitato interministeriale per lo zucchero di importazione (CIZI). Né il fondamento normativo del potere del CIZI di disporre modalità relative a contributi per conguagli potrebbe ravvisarsi nell'art. 1 del d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, giacché tale norma attribuì soltanto al CIP il potere di istituire Casse di conguaglio e stabilire le modalità delle relative contribuzioni, non di delegare ad altri organi di stabilire le modalità.

3. - La questione non è fondata sotto nessuno dei due aspetti.

L'art. 1 della legge 6 marzo 1958, n. 199, stabilì, alla lettera a), che era demandato al Ministero dell'agricoltura e delle foreste "l'esercizio delle attribuzioni statali concernenti l'alimentazione del Paese in relazione ai bisogni ed alle disponibilità dei generi alimentari" ... e, alla lettera f), che era demandata allo stesso Ministero "la trattazione degli affari in corso presso l'Alto Commissariato dell'alimentazione", che era soppresso con la stessa legge. Le competenze statali, cui si riferisce il citato art. 1, lettera a), della legge n. 199 del 1958, erano

state attribuite all'Alto Commissariato dell'alimentazione con il d.l.l. 28 dicembre 1944, n. 411. E - poiché l'art. 5 di tale decreto stabiliva che "il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'Alto Commissariato della alimentazione, è autorizzato a modificare, a sopprimere uffici od enti operanti nel campo dell'alimentazione, e ad istituire servizi ed organismi speciali con la partecipazione di tecnici ed esperti anche estranei all'Amministrazione dello Stato da assumere nei modi che saranno stabiliti ai sensi del successivo art. 9 del presente decreto..." - deve conseguentemente ritenersi che il ministro per l'agricoltura e per le foreste fu legittimato ad emanare decreti, a norma del richiamato art. 9, con lo stesso sostanziale contenuto e con la medesima efficacia di quelli emessi dal Presidente del Consiglio dei ministri su proposta dell'Alto Commissario per l'alimentazione.

La fonte di tale potestà regolamentare, in quanto specifica disposizione di legge, non è in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, il quale, se esclude che, in mancanza di previsione legislativa, la pubblica Amministrazione possa disciplinare uffici con competenza esterna, non vieta che la legge possa istituire organi abilitati a disciplinare l'azione amministrativa di altri organi dello stesso apparato esecutivo. Come è stato esattamente considerato in dottrina, la riserva costituzionale prevista dall'art. 97 non è assoluta, in quanto non vieta qualsiasi normazione diversa da quella legislativa, né esclude che la legge consenta al potere esecutivo di emanare norme secondarie di efficacia subordinata.

Quanto, poi, al secondo aspetto della questione, concernente la censura dell'art. 1 del d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, che attribuì al CIP il potere di istituire Casse di conguaglio e stabilire modalità delle relative contribuzioni, va considerato che tale decreto deve ritenersi collegato con il decreto legislativo 26 gennaio 1948, n. 98, e che ad entrambi fece riferimento, come a sua fonte di legittimazione legislativa, il provvedimento del CIP, che stabilì il criterio per la determinazione delle contribuzioni dovute dagli importatori alla Cassa di conguaglio. E tale provvedimento conferì anche al CIZI la determinazione, nei casi concreti, dell'entità delle contribuzioni in relazione ai necessari singoli accertamenti. Ora la natura del potere attribuito al CIP di emanare atti amministrativi generali con efficacia erga omnes non giustifica la opinione che la formulazione dell'art. 1 del d.l.C.P.S. n. 896 del 1947 - secondo cui il CIP "... ai fini dell'unificazione o perequazione dei prezzi, può istituire Casse di conguaglio e stabilire le modalità delle relative contribuzioni" - debba intendersi nel senso che le modalità delle contribuzioni debbano essere stabilite esclusivamente dal CIP. Il significato linguistico dell'espressione "modalità" ha carattere generico di "modo", di mezzo per conseguire uno scopo. I modi, le modalità, quindi, stabilite dal CIP, in coerenza con lo scopo che deve essere perseguito e con il potere, ad esso attribuito, di emanare atti regolamentari o comunque atti amministrativi di carattere generale, che consentano specificazioni, da parte di altro organo, delle modalità per applicazioni in casi concreti.

Consequentemente, stante l'ampia formulazione della norma censurata, non costituisce violazione dell'art. 97 la competenza, attribuita al CIZI, di determinare nei casi concreti le modalità necessarie per l'applicazione di quelle stabilite dal CIP.

4. - Relativamente alla seconda questione il tribunale di Roma dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, in riferimento all'articolo 23 della Costituzione, considerando che tale decreto attribuì al CIP il potere di imporre "contribuzioni" agli importatori dello zucchero, e, sulla base di tale generica locuzione e delle ampie attribuzioni del Ministero per l'agricoltura e le foreste, sarebbe stata consentita una generale programmazione del prodotto nel settore dell'importazione sia nella determinazione della quantità del prodotto importato, sia nella misura delle contribuzioni. Nell'attuazione di tale programmazione l'art. 1 del provvedimento del CIP 24 marzo 1964, n. 1066, avrebbe qualificato come "quota di prezzo", dovuta per differenza tra prezzo interno e il costo del prodotto importato, il versamento che tale natura non aveva, perché non era richiesto come corrispettivo in un rapporto sinallagmatico, ma era contribuzione imposta a termini del menzionato art. 1 del d.l.C.P.S. n. 896 del 1947. La contribuzione non avrebbe, quindi,

fondamento costituzionale, perché l'art. 23 non ha riferimento ad un'attività di programmazione, né consente una prestazione patrimoniale che non sia imposta in base ad elementi o presupposti stabiliti dalla legge, idonei a delimitare la discrezionalità dell'Amministrazione.

5. - La questione non è fondata.

Questa Corte, con sentenza 23 aprile 1965, n. 30, ha avuto occasione di affermare che gli artt. 23 e 41 della Costituzione concernono campi diversi, poiché il concetto di limite e il concetto di controllo dell'iniziativa privata, per la loro stessa natura e finalità, non sono in alcun modo riconducibili a quello di "prestazione"; e che, per quanto concerne in particolare l'art. 23 della Costituzione, il cui contenuto si esaurisce nel prescrivere una riserva di legge, occorre avere riguardo alla disciplina sostanziale della fattispecie e alle garanzie rispetto ad essa stabilite dalla legge. Escluso, pertanto, rilievo all'assunto di una illegittima programmazione consentita dalla disposizione legislativa censurata, che, secondo il tribunale sarebbe stata attuata dai provvedimenti amministrativi impugnati, lo art. 1 del d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, va collegato, come innanzi si è rilevato, con il d.l. 26 gennaio 1948, n. 98, al quale fa anche riferimento, come a sua fonte di legittimazione normativa, il provvedimento del CIP 24 marzo 1964, n. 1066. Tale decreto n. 98 del 1948, emesso su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del ministro per il tesoro, di concerto con i ministri per le finanze, per l'industria e il commercio, per il commercio con l'estero e per l'agricoltura e le foreste, dispone, all'art. 1, che "le Casse o i fondi di conguaglio, di rischi o di compensazione e, in genere, le Casse o i fondi, comunque denominati, istituiti o da istituire per la gestione dei sovrapprezzi, di quote di prezzo o di contribuzioni, imposte dalle competenti autorità per la disciplina dei prezzi, sono sottoposti alla vigilanza delle amministrazioni interessate e del Ministero del tesoro.

La vigilanza che può essere esercitata anche a mezzo degli organi locali delle amministrazioni rispettive. È in facoltà del Ministero del tesoro di adottare provvedimenti cautelativi di carattere finanziario". Questa generica formulazione dell'articolo, come hanno ritenuto anche le sezioni unite civili della Corte di cassazione, ha carattere esemplificativo e non tassativo e comprende versamenti a favore delle Casse o dei fondi di conguaglio quali che ne fossero la denominazione, l'incidenza e le modalità di imposizione. E il principio, come emerge dalle disposizioni degli artt. 2, 4, 5 e 6 dello stesso decreto n. 98 del 1948, è applicabile alla disciplina delle Casse istituite o da istituire. Alla stregua di tali disposizioni l'art. 7, come affermò la Corte di cassazione, dette "sanzione legislativa a tutti i provvedimenti precedenti, comunque emessi, con i quali era stato disposto il versamento dei sovrapprezzi, quote di prezzo o contribuzioni a favore delle Casse e dei fondi ivi disciplinati", e ciò anche se "taluni di questi provvedimenti esorbitassero dalle funzioni attribuite agli enti ed organi che li avevano emanati, o potessero essere considerati non conformi al sistema legislativo vigente al momento dell'emanazione".

Questa disciplina delle Casse di conguaglio non è stata impugnata; e la censura, rivolta alla Cassa di conguaglio per quanto concerne lo zucchero di importazione, non è giustificata solo che si consideri che il decreto n. 98 del 1948 fu emanato di concerto anche con il Ministro del commercio con l'estero, al quale è attribuita la vigilanza sull'attività della Cassa come alle altre amministrazioni interessate.

6. - Nemmeno è fondato il dubbio di legittimità degli artt. 1 del d.l.C.P.S. n. 896 del 1947 e 5 del d.l.l. n. 411 del 1944, con riferimento al terzo comma dell'art. 41 della Costituzione.

Sarebbe violata tale norma della Costituzione, perché le disposizioni legislative su indicate non specificano "alcuno aspetto della materia, né sotto il profilo della determinazione della materia né sotto quello della predeterminazione del programma". In contrario va considerato che la riserva di legge prevista dall'ultimo comma dell'art. 41 riguarda la determinazione dei

programmi e dei controlli "perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali". Le disposizioni legislative denunciate non attengono a limiti, programmi e controlli, che debbano essere imposti sulla base di una legge per finalità sociali, ma al diverso campo delle contribuzioni dell'art. 23, la cui violazione si è sopra esclusa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal tribunale di Roma con ordinanza 21 novembre 1973 e concernenti:

a) l'art. 1 d.l.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896 (nuove disposizioni per la disciplina dei prezzi), e l'art. 5 d.l.l. 28 dicembre 1944, n. 411 (attribuzioni dell'Alto Commissariato dell'alimentazione), in riferimento all'art. 97 della Costituzione;

b) lo stesso art. 1 decreto n. 896 del 1947, in riferimento all'art. 23 della Costituzione;

c) i suddetti artt. 1 decreto n. 896 del 1947 e 5 decreto n. 411 del 1944, in riferimento all'art. 41, terzo comma, della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 1976.

F.to: PAOLO ROSSI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - ANTONINO DE STEFANO - LEOPOLDO ELIA.

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.