

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **101/1979** (ECLI:IT:COST:1979:101)

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

Presidente: **AMADEI** - Redattore: - Relatore: **LA PERGOLA**

Udienza Pubblica del **13/06/1979**; Decisione del **12/07/1979**

Deposito del **01/08/1979**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **9747**

Atti decisi:

N. 101

SENTENZA 12 LUGLIO 1979

Deposito in cancelleria: 1 agosto 1979.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 217 dell'8 agosto 1979.

Pres. AMADEI - Rel. LA PERGOLA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente - Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO - Prof. LEOPOLDO ELIA - Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN - Avv. ORONZO REALE - Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - Avv. ALBERTO MALAGUGINI - Prof. LIVIO PALADIN - Dott. ARNALDO MACCARONE - Prof. ANTONIO LA PERGOLA - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.m. 3 luglio 1940, confermato

dalla legge 28 marzo 1956, n. 168, e dell'art. 23 del d.P.R. 23 settembre 1973, n. 602 promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 20 novembre 1974 dal pretore di Abbiategrasso nel procedimento civile vertente tra la soc. Laminati Plastici e l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, iscritta al n. 9 del registro ordinanze 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 55 del 26 febbraio 1975;

2) ordinanza emessa il 14 gennaio 1976 dal pretore di Abbiategrasso nel procedimento civile vertente tra la soc. I.G.A.V. e l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, iscritta al n. 280 del registro ordinanze 1976 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 139 del 26 maggio 1976.

Visti gli atti di costituzione dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1979 il Giudice relatore Antonio La Pergola;

uditi gli avvocati Gian Antonio Micheli e Antonio Sorrentino per l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta e il sostituto avvocato generale dello Stato Renato Carafa, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - A norma della legge 13 giugno 1935, n. 1453, le aziende produttrici e consumatrici di carta fanno parte dell'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta e versano a detto Ente un contributo sui prodotti importati dall'estero. L'art. 16 del d.m. 3 luglio 1940, nel regolare le modalità di applicazione della legge citata, dispone che la riscossione dei contributi non pagati è effettuata a mezzo degli esattori comunali con le norme stabilite per la riscossione delle imposte dirette. E previsto in merito che l'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta trasmetta l'elenco dei debitori per contributi non pagati all'Intendenza di finanza competente per territorio, la quale, dopo averlo sottoposto al visto di esecutorietà da parte del Prefetto, lo invia all'esattore comunale perché provveda alla riscossione. L'art. 23 del d.P.R. n. 602 del 1973 ha successivamente stabilito che il visto di esecutorietà sia apposto sui ruoli dallo stesso Intendente di finanza.

2. - L'I.G.A.V. e la Società Laminati Plastici hanno, in due distinti giudizi, con ricorsi depositati in pretura rispettivamente il 15 giugno 1974 e il 2 agosto 1974. adito il pretore di Abbiategrasso ex art. 700 del codice di procedura civile.

L'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta, affermavano le ricorrenti, aveva loro comunicato che i ruoli esattoriali erano in via di formazione, e sarebbero stati trasmessi all'Intendente di finanza; in base a detti ruoli, il contributo all'E.N.C.C. veniva applicato anche ai prodotti importati dagli altri paesi della C.e.e., mentre, si assumeva, esso non era sotto questo riguardo dovuto, trattandosi di tassa equivalente ad un dazio doganale d'importazione, ed in quanto tale abolito dall'art. 13, paragrafo I, del Trattato istitutivo della C.e.e. Le società ricorrenti adducevano pertanto che il loro diritto era minacciato da grave ed irreparabile pregiudizio, e chiedevano al pretore di ordinare all'E.N.C.C. di non predisporre i ruoli a loro carico con riferimento ai contributi in questione, ovvero, nell'ipotesi in cui i ruoli fossero già stati formati, di non trasmetterli all'Intendente di finanza. Nell'uno e nell'altro giudizio il pretore emanava il provvedimento d'urgenza richiesto dalle istanti, e fissava l'udienza: ed in questa l'E.N.C.C. si è costituito come parte resistente, per chiedere la revoca del provvedimento pretorile, e la sollecita fissazione, ai sensi dell'art. 702 cod.proc.civ., del

termine entro il quale l'istante è tenuto ad iniziare il giudizio di merito.

Il pretore sollevava allora la presente questione di costituzionalità, la quale viene dunque rimessa alla Corte, con lo stesso contenuto, ma con due diverse ordinanze, emesse l'una, il 20 novembre 1974, nel giudizio promosso dalla Società Laminati Plastici, e l'altra, il 14 gennaio 1976, nel giudizio promosso dall'I.G.A.V.

3. - Il giudice a quo ritiene che le norme concernenti la riscossione del contributo preteso dall'E.N.C.C. possano risultare lesive del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione. Il ruolo sarebbe determinato senza contraddittorio o audizione del contribuente, ed in seguito ad un riscontro della mera regolarità formale dell'imposizione tributaria, qual è quello effettuato con il visto di esecutorietà da parte dell'Intendente di finanza. Formato il ruolo, sarebbe poi discrezionale ed insindacabile competenza dell'Intendente disporre l'eventuale sospensione.

4. - Nel presente giudizio ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, per dedurre sia l'inammissibilità sia l'infondatezza della questione. La questione sarebbe inammissibile vuoi per difetto di rilevanza, vuoi perché essa ha ad oggetto la disposizione di un atto privo della forza di legge e così non impugnabile in questa sede; essa sarebbe anche infondata: secondo la Costituzione e la giurisprudenza della Corte, la garanzia del diritto di difesa, pur intesa nella più ampia delle accezioni, non escluderebbe che le modalità dell'esercizio di questo diritto siano regolate in considerazione delle caratteristiche di ciascun procedimento. Il dubbio di costituzionalità sollevato dal giudice a quo non si giustificerebbe, d'altronde, nemmeno in relazione alla presunta assenza del contraddittorio, o all'inutilità e tardività dell'azione giudiziaria, dal momento che la piena ed assoluta tutela della sfera giuridica del contribuente rimarrebbe pur sempre garantita davanti ai competenti organi giurisdizionali.

Si è costituito in giudizio anche l'E.N.C.C. La difesa dell'Ente eccepisce, nella memoria introduttiva ed in successive deduzioni, l'inammissibilità della questione, in quanto essa avrebbe ad oggetto la disposizione di un atto privo della forza di legge. Viene anche dedotta l'infondatezza della questione, sostanzialmente per le stesse ragioni fatte valere dall'Avvocatura dello Stato. All'udienza pubblica, l'Avvocatura dello Stato e la difesa dell'E.N.C.C. hanno ribadito le proprie conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - I giudizi promossi con le due ordinanze del pretore di Abbiategrasso hanno ad oggetto un'unica questione e vanno perciò decisi congiuntamente.

2. - La Corte è chiamata ad indagare, in relazione al presunto contrasto con l'art. 24 della Costituzione, la legittimità costituzionale della disciplina delle modalità di riscossione del contributo preteso dall'E.N.C.C., con riguardo a tutti i prodotti cartotecnici importati dall'estero. Tale disciplina è dettata nell'art. 16 del d.m. 3 luglio 1940, che il giudice a quo assume sia stato successivamente "confermato" dall'articolo unico della legge 168/56, e nell'art. 23 del d.P.R. 23 settembre 1973, n. 602. Le disposizioni testé citate, si osserva, non prevedono il contraddittorio e nemmeno l'audizione del contribuente prima che, con la determinazione del ruolo, si formi il titolo esecutivo nei suoi confronti; inoltre, il visto di esecutorietà dell'Intendente di finanza, prescritto perché il ruolo sia posto in riscossione, si atteggierebbe come controllo di mera legittimità e non di merito, e non gioverebbe ad accertare la fondatezza della pretesa dell'E.N.C.C. né, dunque, a garantire la difesa del contribuente, "il quale si potrà così trovare a dover pagare anche nell'ipotesi della più clamorosa violazione dei

suoi diritti". D'altra parte, la sospensione dell'esecuzione del ruolo, una volta che questo sia formato, sarebbe rimessa - sia che il contribuente impugni il ruolo, sia che esso impugni gli atti esecutivi dell'esattore - al discrezionale ed insindacabile apprezzamento dell'Intendente di finanza.

3. - La questione è inammissibile. Le disposizioni confliggenti con l'art. 24 della Costituzione sarebbero, secondo l'ordinanza di rinvio, l'art. 16 del d.m. del 3 luglio 1940 e l'art. 23 del d.P.R. 23 settembre 1973, n. 602. Senonché, la prima delle citate disposizioni non è impugnabile avanti a questa Corte. Essa è infatti contenuta in un decreto ministeriale, che è atto amministrativo, sia pure a carattere generale, laddove - a norma degli artt. 134 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 possono formare oggetto del giudizio di legittimità costituzionale soltanto le disposizioni di legge, o di atti aventi forza di legge. Il giudice a quo assume che la citata disposizione del d.m. sia stata successivamente "confermata" dalla legge 28 marzo 1956, n. 168 "Provvidenze per la stampa", la quale al settimo comma del suo articolo unico testualmente dispone: "Nei confronti dei contribuenti che non abbiano versato i contributi, o li abbiano versati in misura inferiore, l'Ente (l'E.N.C.C.) provvederà alla riscossione dei contributi stessi con i mezzi indicati nell'art. 16 del d.m. 3 luglio 1940". L'assunto del pretore di Abbiategrasso è tuttavia contraddetto dal palese intento della legge n. 168 del 1956. Quest'ultima, occorre precisare, regola il contributo dovuto all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta dalle aziende del settore, sottoponendolo al regime da essa stessa dettato sotto alcuni profili - quali, ad esempio, la misura del contributo, o del diritto di rivalsa esercitato dalle cartiere nazionali, dai loro consorzi o dai loro importatori - e sotto altro riguardo rinviando alle disposizioni contenute nei decreti ministeriali: ma ciò proprio al fine di consentire che gli organi del potere esecutivo dispongano della materia non disciplinata direttamente dalla legge. Ne segue che, col fare espresso richiamo di quella specifica disposizione del decreto ministeriale, la quale sarebbe viziata da illegittimità costituzionale, la legge non ha inteso conferirle il valore proprio delle regole poste nella forma dell'atto legislativo, o degli altri atti aventi forza di legge: al contrario, essa ha evidentemente presupposto che il d.m. 3 luglio 1940 ha natura di atto amministrativo ed opera in conseguenza in altra sfera da quella riservata alla legge medesima. Il che spiega perché le modalità di applicazione e riscossione del contributo anzidetto siano state anche in prosieguo disciplinate, non con il mezzo tecnico della legge formale, ma sempre con quello del decreto ministeriale: precisamente, con il d.m. 26 giugno 1976 - "Regolamento per le riscossioni e l'applicazione del contributo dovuto all'Ente nazionale per la cellulosa e per la carta" - il cui art. 18, peraltro, puntualmente riproduce il disposto dell'art. 16 del d.m. 3 luglio 1940, oggetto del presente giudizio.

4. - La questione va poi dichiarata inammissibile, per difetto di rilevanza, anche in riferimento all'art. 23 del d.P.R. n. 602 del 1973, sebbene qui si tratti di un atto avente forza di legge, qual è il decreto legislativo. La disposizione testé citata si limita infatti a prevedere il visto di esecutorietà che l'Intendente di finanza appone ai ruoli dell'imposta. Si deve allora osservare che, isolatamente considerata, essa non rileva per alcun verso nel caso di specie. Da un canto, la disposizione in esame non può, indipendentemente dall'altra disposizione del d.m. del 1940, costituire la fonte regolatrice del procedimento amministrativo, che risulterebbe in contrasto con l'art. 24 della Costituzione. Dall'altro, il visto di esecutorietà in essa previsto si applica indistintamente a tutte le imposte che si riscuotono mediante ruoli: non solamente, dunque, ai contributi di cui si discute, ma ad ogni diverso tributo, e così anche ai tributi, riguardo ai quali l'ordinanza di rinvio assume che il sistema di riscossione sia perfettamente conforme ai precetti costituzionali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del d.m. 3 luglio 1940, che si assume confermato dalla legge n. 168 del 1956, e dell'art. 23 del d.P.R. 23 settembre 1973, n. 602, sollevata con le ordinanze in epigrafe, in riferimento all'art. 24 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 luglio 1979.

F.to: LEONETTO AMADEI - EDOARDO VOLTERRA - GUIDO ASTUTI - MICHELE ROSSANO - LEOPOLDO ELIA - GUGLIELMO ROEHRSEN - ORONZO REALE - BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI - ALBERTO MALAGUGINI - LIVIO PALADIN - ARNALDO MACCARONE - ANTONIO LA PERGOLA - VIRILIO ANDRIOLI.

GIOVANNI VITALE - 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.