

SEZIONE II

CASI DI DETERMINAZIONE DEL PREZZO

SOMMARIO: 1. Richiamo di qualche caso speciale di fissazione imperativa del prezzo nel nostro ordinamento. La generale ipotesi di determinazione dei prezzi da parte del C.I.P. - 2. Cenni sulla struttura del C.I.P. e dei C.P.P., così come risultano dal D.L.Lgt. istitutivo del 1944. Cenni sulla legislazione posteriore. La ampia formulazione della originaria norma relativa ai poteri attribuiti al C.I.P. - 3. Cenni sul carattere di blocco c.d. rigido, che aveva il regime di controllo dei prezzi anteriormente alla istituzione del C.I.P. La necessità di un adeguamento dei prezzi fissati d'imperio, in conseguenza della dilagante inflazione: il c.d. blocco flessibile. Il C.I.P. come organo amministrativo, cui è demandata la funzione di determinare imperativamente i prezzi nelle contrattazioni private; lo sganciamento di tale funzione dal c.d. blocco rigido. Interpretazione del D.L.Lgt. del 1944, in ordine a due questioni: a) quali siano le merci e i servizi il cui prezzo può essere determinato dal C.I.P.; b) possibilità che, nei casi eccezionali nei quali particolari esigenze economiche lo richiedano, il C.I.P. fissi dei prezzi minimi, o addirittura dei prezzi « fermi »; probabile soluzione di ambedue queste questioni, nel senso più estensivo dei poteri del C.I.P., sulla base delle originarie disposizioni. - 4. Analisi della legislazione del 1946-47. Esplicito condizionamento del ragionamento, al presupposto che essa abbia inteso disciplinare la materia, in modo innovativo rispetto alla regolamentazione del 1944. Conseguente accoglimento delle soluzioni più restrittive delle due questioni sopra prospettate. In tal modo, le funzioni del C.I.P. dovrebbero essere delineate, nel senso che esse concernerebbero le esigenze manifestatesi in relazione al fenomeno inflazionistico del dopoguerra, e quindi avrebbero carattere contingente. - 5. Rilievi circa la disarmonia esistente tra la conclusione in tal modo raggiunta, e l'attuale esplicazione delle funzioni del C.I.P. Esclusione della finalità antiinflazionistica dei più recenti provvedimenti del C.I.P.: questi hanno delle generiche finalità di dirigismo economico, quali la graduazione tra gli investimenti e i consumi, e tra questi ultimi. La mera finalità antiinflazionistica del C.I.P. è esclusa anche dalla esistenza dei casi, nei quali i prezzi fissati valgono come prezzi minimi, o prezzi « fermi »; esemplificazioni: prezzi dei medicinali; prezzi di acquisto dai produttori, da parte degli enti gestori degli ammassi dei cereali; prezzi di certi servizi pubblici in concessione. Corrispondente, ulteriore esemplificazione delle finalità, in

vista delle quali attualmente il C.I.P. esplica le proprie funzioni: controllo dei prezzi di un settore, per evitare il manifestarsi di una lotta concorrenziale al ribasso tra i diversi operatori di esso, e, in genere, il loro dissesto economico; sostegno dei prezzi di un settore che si intende tutelare, anche se i costi siano superiori ai corrispondenti prezzi internazionali; controllo dei prezzi di un settore, per tutelare dalla concorrenza altro settore affine. - 6. Il tentativo di superamento della contraddizione che in tal modo si è venuta a creare tra la legislazione del 1946-47 e l'attuale esplicazione delle funzioni del C.I.P.: possibilità che tale legislazione non abbia carattere innovativo della anteriore disciplina dei poteri del C.I.P., ma costituisca solo una interferenza in forma legislativa nell'esercizio di tali poteri amministrativi. Accogliendo questo punto di vista, è possibile delineare le funzioni del C.I.P. in una ampia prospettiva: esse non sono nè solo antiinflazionistiche, nè tanto meno contingenti, ma tale organo può essere considerato come un normale strumento di dirigismo economico. Le conseguenze di una simile, possibile alternativa, per quel che riguarda l'ampiezza dell'interferenza amministrativa nella fissazione del prezzo nelle negoziazioni private. - 7. Cenni sulla grande varietà di opinioni che sono state sostenute in dottrina a proposito dei caratteri dei provvedimenti del C.I.P. Tesi nel senso che il potere di fissazione del prezzo sarebbe stato delegato, e non attribuito a tale organo da parte del legislatore. I provvedimenti del C.I.P. come regolamenti. I provvedimenti del C.I.P. come veri e propri atti amministrativi. Cenno sulle implicazioni tra tale problematica e le questioni di costituzionalità e di impugnabilità dei provvedimenti del C.I.P. Questi possono anche avere carattere speciale; conseguente negazione del loro carattere regolamentare, o normativo. I provvedimenti del C.I.P. costituiscono un tipico caso di atti amministrativi che incidono sulla attività negoziale privata. Rilievi sulla estrema flessibilità di caratteri che presentano tali provvedimenti: essi possono costituire un limite (minimo o massimo) all'ambito entro il quale l'autonomia negoziale privata può determinare il prezzo, ma possono anche determinare essi stessi in modo rigido questo elemento contrattuale; i provvedimenti del C.I.P. come limitazioni a carattere generale oppure a carattere speciale.

1. Nella prosecuzione della esposizione di singoli casi di atti amministrativi che interferiscono sull'attività negoziale privata, se si volesse mantenere la linea di logica contrapposizione con la sezione precedente, che concerne le determinazioni di elementi soggettivi, si dovrebbe trattare ora in modo unitario delle determinazioni di elementi og-

gettivi: e questa espressione dovrebbe risultare comprensiva non solo dei casi nei quali l'Amministrazione incide sulla determinazione dell'oggetto propriamente detto del contratto, ma anche dei casi nei quali l'Amministrazione interviene nella fissazione del prezzo.

D'altra parte, la determinazione imperativa del prezzo nelle negoziazioni private, pare fenomeno di tanta importanza pratica, e di così frequente verifica, da far ritenere opportuno una sua trattazione distinta da quella relativa all'oggetto del contratto, cui è dedicata la sezione seguente.

Nel nostro ordinamento, non sono rari i casi, nei quali a dati organi amministrativi è attribuito il potere di determinare imperativamente il prezzo di alcuni specifici negozi privati: si è già ricordato il meccanismo di fissazione del prezzo, nelle cessioni coattive di foglie di gelso (1); si può ancora aggiungere la determinazione imperativa del prezzo, nel trasferimento di farmacie, delle provviste, delle dotazioni, etc., che il nuovo concessionario è obbligato a rilevare dal precedente titolare (2).

Si potrebbero agevolmente moltiplicare le esemplificazioni del genere, ma pare inutile procedere oltre su questa strada, giacchè, oltre a queste singole ipotesi, nel nostro ordinamento è previsto un generale potere di fissazione dei prezzi dei contratti privati (con i limiti, s'intende, che successivamente vedremo), attribuito ad un insieme di organi cui spetta istituzionalmente tale funzione; e poichè è evidente l'assoluta preponderanza di questo particolare tipo di

(1) L. 15 maggio 1942, n. 625, art. 4.

(2) Art. 110 del t.u. delle leggi sanitarie; per i criteri di determinazione dell'indennità di avviamento, di cui pure è necessario tener conto, per i fini di cui nel testo, v., da ultimo: App. Lecce, 4 maggio 1957, in *Corti Bari, Lecce, Potenza*, 1957, 737.

fissazione imperativa del prezzo, nel quadro generale delle determinazioni amministrative del genere, pare opportuno concentrare su di esso l'attenzione, svolgendo in modo corrispondente il ragionamento.

2. Come, purtroppo, è pressochè normale nel diritto amministrativo, la disciplina oggi in vigore della funzione di determinazione del prezzo, che è attribuita in via generale all'Amministrazione, è la risultante di un disordinato sovrapporsi di testi legislativi, il cui coordinamento presenta difficoltà non indifferenti.

Ad ogni modo, il tentativo di trovare il filo conduttore della confusa legislazione oggi in vigore, sembra dover avere il proprio punto di partenza in un testo legislativo del 1944 (3), perchè esso segna una vera e propria svolta, rispetto alla normazione precedente.

Non che anteriormente al 1944 non esistesse un sistema di fissazione imperativa dei prezzi, o, per lo meno, un loro controllo a carattere calmieristico; solo che esso, da un lato, era in funzione di determinate esigenze, le quali erano ben diverse, come si vedrà in seguito, di quelle che si manifestarono in modo marcatissimo già verso la fine dell'ultimo conflitto mondiale; e, soprattutto, il sistema di controllo dei prezzi anteriore al 1944, presentava non poche implicazioni con l'organizzazione corporativistica, e, in genere, con l'ordinamento politico fascista.

Il decreto del 1944, perciò, presenta un carattere profondamente innovativo della normazione anteriore, in quanto ha dettato le linee generali di una disciplina conforme alle esigenze che in quel momento si presentavano, e svin-

(3) D.L.Lgt. 19 ottobre 1944, n. 347.

colata da una organizzazione che ormai era scomparsa; disciplina che fundamentalmente è ancor oggi vigente.

I suoi tratti principali possono essere facilmente riassunti: per quel che riguarda l'aspetto organizzativo, la legge in esame ha costituito, in sede centrale, un comitato interministeriale prezzi (= C.I.P.) (4), e in sede locale i comitati provinciali prezzi (= C.P.P.) (5).

I C.P.P. hanno, in sede locale, gli stessi poteri attribuiti in sede centrale al C.I.P. (6); naturalmente, di grande delicatezza sono i rapporti reciproci tra questi organi, delineati nel senso di porre gli organi locali in uno stato di subordinazione rispetto all'organo centrale.

Più precisamente, la legge attribuisce al C.I.P. il potere di impartire direttive ai C.P.P., per il coordinamento e la disciplina dei prezzi in sede provinciale, o comunque locale (7). Questo sembra il dato maggiormente significativo, ai fini di una precisazione dei rapporti tra gli organi in esame; e, sotto questo profilo, paiono di grande rilevanza i risultati di recenti indagini, aventi per oggetto gli atti nei quali si estrinseca l'attività di coordinamento tra i vari organi amministrativi operanti nel campo economico; indagini, le quali precisando la nozione di direttiva, hanno messo in luce l'esistenza di rapporti nei quali, pur spettando a dati organi, nei confronti di altri, dei poteri *lato sensu* direttivi, non è possibile individuare i caratteri specifici della subordinazione gerarchica (8).

(4) Art. 1.

(5) Art. 3.

(6) Art. 7.

(7) Art. 4, 3° comma.

(8) Cfr., BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit.: per la nozione di direttiva, pag. 94 ss.; sul punto specifico delle direttive impartite dal C.I.P. ai C.P.P., pag. 219 ss.

Inoltre, il decreto del 1944 prevede che il C.I.P., nella fissazione dei prezzi, si avvalga di un speciale organo tecnico consultivo, la Commissione centrale dei prezzi (9); e il sistema fu completato poco dopo (10), con l'istituzione di analoghi organi consultivi (Commissioni consultive provinciali), presso i C.P.P.; in ogni caso, è previsto anche che il C.I.P. si serva dell'Istituto centrale di Statistica, per i rilevamenti, l'elaborazione e la pubblicazione dei vari prezzi (11).

L'organizzazione prevista dal decreto del 1944, sostanzialmente, esiste ancora oggi (12); i ritocchi introdotti successivamente a tale testo legislativo, infatti, non sono essenziali, e la maggior parte di essi riguarda modifiche alla composizione degli organi collegiali cui si è accennato (13).

La ricostruzione dei tratti fondamentali del sistema di organi cui è demandata la funzione di fissazione imperativa dei prezzi non pare dar luogo ad eccessive difficoltà, sia sotto il profilo della interpretazione delle originarie disposizioni su tale materia, come per quel che riguarda il loro coordinamento con la legislazione posteriore.

Al contrario, ben diversa è la situazione per quel che concerne l'ampiezza dei poteri attribuiti al C.I.P.; e, anche qui, le difficoltà sorgono in relazione ad ambedue i profili indicati; ossia, tanto per quel che riguarda la norma origi-

(9) Art. 2.

(10) Art. 8 del D.L.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 986.

(11) Art. 8 del D.L.Lgt. del 1944.

(12) Cfr., per una coordinata raccolta dei testi legislativi sulla materia: NOTARI, *Tariffe elettriche*, Roma 1958; per i dettagli relativi alla organizzazione del C.I.P., e per la sua evoluzione, cfr.: BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit., pag. 40 ss., con ricche citazioni.

(13) Cfr., per le principali modifiche: D.L.Lgt. 31 luglio 1945, n. 465; D.L.Lgt. 23 aprile 1946, n. 363; D.L. C.P.S. 23 aprile 1946, n. 363; D.L. C.P.S. 22 aprile 1947, n. 283; D.L. C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896; D. Lg. 20 gennaio 1948, n. 10.

naria, come per quel che concerne il suo coordinamento con le disposizioni successive.

La materia era disciplinata nel decreto legislativo del 1944 con una formulazione della massima latitudine: « Il C.I.P. ... può determinare i prezzi di qualsiasi merce, in ogni fase di scambio, anche all'importazione e all'esportazione, nonchè i prezzi dei servizi e delle prestazioni » (14).

Per quanto ampi fossero i poteri in tal modo attribuiti al C.I.P., è evidente che i problemi relativi ai loro limiti non potevano non sorgere; e, in realtà, la troppo lata formulazione che si è riportata poteva solo aggravare tali problemi, senza fornire, nella sua sinteticità, eccessivi argomenti per la loro soluzione.

Ad ogni modo, alcune questioni le quali, probabilmente, dovevano già considerarsi latenti nella disposizione ricordata, furono senz'altro poste in evidenza dalla legislazione successiva, cui poi si accennerà.

Per il momento, è opportuno anticipare che i punti che attualmente sono in tal modo dubbi, riguardano sotto un doppio profilo l'ampiezza dei poteri attribuiti al C.I.P.: oggi, infatti, è tutt'altro che chiaro in relazione a quali merci tale organo possa determinare imperativamente il prezzo; inoltre, è parimenti incerto se i provvedimenti del C.I.P. abbiano solo valore di fissazione del prezzo massimo, oppure se, in presenza di particolari esigenze economiche, tale organo possa anche determinare il prezzo minimo di certi prodotti, o addirittura il prezzo che sia in ogni senso vincolante per i privati.

Da un certo punto di vista, potrebbe sembrare che la analisi delle questioni prospettate esuli dal presente lavoro, in quanto, si potrebbe osservare, qualunque sia la soluzione

(14) Art. 4 del D.L. Lgt. del 1944.

che si voglia accogliere al riguardo, essa non pare avere rilevanza sul modo mediante il quale la determinazione imperativa incide sul singolo negozio privato.

Senonchè, secondo che si accolga l'una o l'altra delle soluzioni possibili delle questioni indicate, i caratteri del controllo pubblico dei prezzi variano grandemente; più precisamente, la funzione del C.I.P. potrebbe essere inquadrata, alternativamente, in prospettive di ben diversa ampiezza: e tutto questo riflette direttamente, in ultima analisi, sulla rilevanza stessa che acquista il fenomeno della interferenza dell'Amministrazione sulla determinazione del prezzo nelle negoziazioni private; queste considerazioni paiono motivare sufficientemente l'opportunità di un approfondimento del punto; è da avvertire, peraltro, che il discorso deve essere introdotto con qualche sommario richiamo al modo con cui veniva attuato il controllo pubblico dei prezzi anteriormente all'istituzione del C.I.P., e, soprattutto, alle varie fasi attraverso cui passò la nostra economia, in presenza delle quali tale organo ha operato.

3. Come è ben noto, il regime dei prezzi, anche anteriormente alla istituzione del C.I.P., era tutt'altro che libero; e, anzi, questi erano sottoposti ad un controllo pubblico che, per molti aspetti, era ben più rigoroso di quello che venne attuato mediante il già ricordato decreto legislativo del 1944.

Per quanto il nostro ordinamento in molte epoche abbia conosciuto diverse forme di controllo statale dei prezzi, i cenni che devono servire ad inquadrare il C.I.P. possono essere limitati a quella forma di determinazione imperativa del prezzo, che fu istituita in relazione agli avvenimenti che culminarono nella seconda guerra mondiale.

Di solito, l'inizio di questa fase della nostra legisla-

zione vincolistica si fa risalire al 1936: in un momento, cioè, in cui agli sforzi economici della Nazione, che erano richiesti dalle guerre di Etiopia prima, e di Spagna poi, si aggiungevano quelli dovuti ai primi preparativi del più vasto conflitto successivo.

Fu in quell'anno, infatti, che lo Stato intervenne imperativamente nella determinazione dei prezzi di alcune merci e servizi di prima necessità, e, comunque, di preminente importanza (15).

In questa sua prima fase, il controllo dei prezzi assunse il carattere del c.d. blocco rigido: ossia, fu disposto legislativamente il divieto dell'aumento dei prezzi delle merci considerate, che vigevano nel mercato nel momento preso a base del blocco stesso. Questo sistema, inoltre, fu reso maggiormente efficiente, ove possibile, mediante l'adozione di una correlativa misura: ossia, la proroga legale del termine di scadenza dei contratti di fornitura, di somministrazione e, in genere, di durata, aventi per oggetto le merci considerate, e nei quali i prezzi bloccati si trovavano dedotti (16): il caso tipico e di maggior importanza che si

(15) Cfr., per la storia di questa evoluzione legislativa: BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit., pag. 40 ss., con ampie citazioni; GRAZIANI, *Il regime vincolistico dei prezzi dell'energia elettrica*, in *Atomo, petrolio ed elettricità*, 1959, pag. 3 ss. (questo studio, come indica il titolo, è condotto dall'angolo visuale del controllo dei prezzi dell'energia elettrica, ma dato il preminente interesse di questa materia, e la sua conseguente sottoposizione al più penetrante vincolo pubblico, istituito fin dal 1936, le considerazioni che sono ivi svolte hanno una importanza che trascende il singolo settore considerato); per le varie disposizioni legislative sulla materia, si rimanda ancora una volta a NOTARI, *Tariffe elettriche*.

(16) Cfr., per questa correlazione tra blocco rigido dei prezzi, e proroga dei termini di scadenza dei contratti di fornitura: GRAZIANI, *Il regime vincolistico*, etc., cit., in *Atomo, petrolio ed elettricità*, 1959, 3 ss.; cfr. anche: MINERVINI, *Blocco dei prezzi e forniture di energia elettrica*, in *Riv. dir. comm.*, 1953, II, 337 ss.; e *Ancora sul blocco dei prezzi dell'energia elettrica*, in *Riv. dir. comm.*, 1955, II, 170 ss.

può richiamare in proposito è quello dei contratti di fornitura di energia elettrica (17).

In definitiva, il meccanismo adottato dalle prime disposizioni in materia di controllo dei prezzi si presenta analogo a quello previsto in una materia di larga notorietà: quella del c.d. blocco dei fitti.

Naturalmente, il controllo pubblico dei prezzi, negli anni posteriori al 1936. divenne sempre più pesante, seguendo di pari passo l'aggravarsi della situazione economica; esso, però, più che cambiare forma, si estese ad un numero sempre maggiore di prodotti.

È evidente che il sistema delineato, strutturalmente e funzionalmente, era previsto come un mezzo per attuare una funzione calmieristica, ossia per combattere mediante il contenimento forzoso del rialzo dei prezzi, le tendenze inflazionistiche del momento. È parimenti evidente, peraltro, che un sistema del genere, pur contribuendo in una certa misura a mantenere l'equilibrio economico minacciato dalle tendenze suddette, ha un ambito di efficacia che è inevitabilmente limitato dalla portata stessa degli sviluppi inflazionistici che si vogliono combattere; in altre parole, ove l'inflazione si presenti con caratteri massicci, essa non può più essere fronteggiata col blocco dei prezzi; o, per lo meno, solo con questo.

Ciò, del resto, è proprio quello che si verificò nel periodo di tempo qui considerato: infatti, quando, in relazione ai noti eventi bellici, l'inflazione si manifestò con le dimensioni a tutti conosciute, il blocco dei prezzi si dimostrò

(17) Materia, questa, in cui sorgono di frequente questioni relative alla proroga legale dei contratti di fornitura; per la decisione di una di queste, v., da ultimo: Trib. Napoli, 30 settembre 1959, in *Giust. civ.*, 1960, I, 192, con nota di RUBINO, *Natura dei contratti per l'illuminazione pubblica di una città.*

incapace a fronteggiare la situazione; non solo, ma il mantenimento forzoso del livello dei prezzi del 1936 si presentò ben presto come assolutamente irrealizzabile, e quindi inefficiente anche sotto questo profilo.

Per tali ragioni, se si voleva ancora utilizzare il controllo imperativo dei prezzi in funzione antinflazionistica, s'intende con quella efficacia limitata che, come si è detto, è propria dello strumento stesso, l'adozione di una misura s'imponeva indispensabile: ossia un adeguamento dei vecchi prezzi d'imperio alla nuova situazione economica, nel senso che essi, ormai troppo marcatamente non realistici e quindi inapplicabili, fossero fissati ad un livello tale da costituire un certo freno alla spirale inflazionistica, ed evitando quindi che il loro divario dai prezzi di mercato fosse di tanta dimensione, da provocare la rottura del sistema di controllo.

Ecco dunque che, sulla base del sistema del c.d. blocco rigido dei prezzi, anche per ragioni che erano intrinseche ad esso, si profilò la necessità di un congegno di adeguamento dei prezzi d'imperio alla situazione economica generale, la quale, evidentemente, era ben diversa da quella del 1936.

D'altra parte, questa funzione di adeguamento poteva essere attuata con schemi ben diversi da quelli del c.d. blocco rigido: infatti, quest'ultimo, appunto per tale sua rigidità, ben poteva essere attuato mediante provvedimenti legislativi; viceversa, la fissazione di prezzi d'imperio in modo sempre mutevole, rispetto alle variazioni della situazione economica, esigeva l'impiego di provvedimenti autoritativi di grande duttilità, tali, cioè da dover avere carattere amministrativo e non legislativo.

Ecco, dunque, che il passaggio alla nuova fase del controllo dei prezzi, quella c.d. del blocco flessibile, fu contrassegnata da un fenomeno che, in linea di principio, era sconosciuto alla fase precedente: ossia l'intervento dell'Am-

ministrazione, nel senso che ad essa era ormai attribuita la funzione della fissazione d'imperio dei prezzi (18).

Il fenomeno si manifestò anche anteriormente all'istituzione del C.I.P. È superfluo entrare in dettagli al riguardo; peraltro, è opportuno osservare che, all'inizio, i provvedimenti di adeguamento dei prezzi è probabile avessero il carattere di autorizzazione al superamento dei massimi cristallizzati mediante il c.d. blocco rigido (19).

D'altro canto, dalla lata formulazione della disposizione del decreto legislativo del 1944, la quale determina i poteri del nuovo organo in tal modo istituito, non è più percepibile un diretto collegamento con i prezzi bloccati rigidamente, e, anzi, da alcune norme posteriori, cui si accennerà in seguito, è possibile argomentare con sicurezza che il C.I.P. era stato investito della competenza anche in ordine a merci il cui prezzo non era in precedenza bloccato.

Queste considerazioni permettono di cogliere appieno quel che il decreto legislativo del 1944 dettava di originale rispetto alla legislazione anteriore: ormai la determinazione dei prezzi, in relazione alle varie esigenze economiche, era attuata del tutto indipendentemente da quelle che erano le posizioni di partenza, cristallizzate dal c.d. blocco rigido, ed era effettuata in modo, per così dire, autonomo, tenendo conto della realtà del momento (20).

(18) Cfr.: GRAZIANI, *Il regime vincolistico*, etc., cit., in *Atomo, petrolio ed elettricità*, 1959, 3 ss.; GUICCIARDI, *Natura e specialità dei provvedimenti prezzi del C.I.P.*, in *Giur. it.*, 1955, III, 88 ss.

(19) Come è noto, questa è la tesi sostenuta da GUICCIARDI (*op. loc. ultt. citt.*), ma con riferimento ai provvedimenti emanati dal C.I.P.

(20) Per queste ragioni, è probabile che la tesi che è sostenuta da GUICCIARDI, a proposito dei provvedimenti del C.I.P., cui si è accennato nella nota precedente, se pur valida per la situazione anteriore all'istituzione di tale organo, non sia più applicabile alla nuova situazione che in tal modo è stata creata: cfr. BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit., pag. 237 ss., nota 225.

Questo profondo mutamento di prospettive non è senza significato, per quel che riguarda la valutazione del C.I.P. e dei C.P.P. sotto un profilo organizzativo; questi, infatti, devono ormai essere delineati come un complesso di organi amministrativi, cui istituzionalmente è attribuita la funzione di controllo dei prezzi. Ma ancora maggiori sono le conseguenze delle mutate concezioni per quel che riguarda i caratteri dei loro provvedimenti: perso il collegamento con i prezzi bloccati rigidamente, le nuove determinazioni autonome devono essere delineate come atti amministrativi con natura diversa da quella delle autorizzazioni; sul punto, comunque, si tornerà in seguito, richiamando questa sintetica osservazione.

Per il momento, è preferibile soffermarsi sulla portata che è da attribuire alla disposizione che si è sopra riportata, la quale disciplina l'ampiezza dei poteri spettanti al C.I.P.: disposizione, la quale deve essere valutata nel quadro che si è cercato di delineare a larghi tratti, e indipendentemente dalla successiva legislazione sulla materia, della quale è opportuno ora non tener conto.

In base alle considerazioni che si sono svolte, pare adesso di facile comprensione la latissima formulazione legislativa, per quel che riguarda l'oggetto in relazione al quale il C.I.P. può esplicare la propria funzione; come si ricorderà, la norma faceva riferimento a qualsiasi merce, servizio e prestazione; e la evidente mancanza di ogni discriminazione al riguardo, può essere apprezzata con un significato che pare assai rilevante, una volta che si sia stabilito il completo sganciamento delle funzioni del C.I.P. dalla precedente situazione di blocco rigido, o di adeguamento dei prezzi in tal modo fissati: ossia nel senso che il C.I.P. può operare indifferentemente nei confronti di qualsiasi prodotto, indipendentemente dalla circostanza che il

relativo prezzo fosse o non fosse bloccato precedentemente.

Se, dunque, la tesi che pare da accogliere sotto questo profilo, è quella favorevole alla maggiore ampiezza dei poteri del C.I.P., non è da escludere che soluzione non diversa sia da delineare anche per la seconda questione che si è prospettata in precedenza: ossia, quella relativa alla necessità del carattere di solo prezzo massimo dei provvedimenti del C.I.P., oppure alla eventualità che, nei casi in cui ciò fosse richiesto da date esigenze economiche, il prezzo fissato valga come prezzo minimo, o addirittura « fermo ».

A prima vista, sembrerebbe del tutto decisiva sotto questo profilo la considerazione che, quando il C.I.P. fu istituito, il controllo pubblico dei prezzi si poneva, in misura assolutamente preponderante, in funzione antinflazionistica; e che quindi quel che contava era la fissazione di prezzi massimi, ed una pattuizione privata la quale fosse, eventualmente, inferiore al massimo concesso, non solo non doveva essere considerata illecita, ma addirittura conforme all'interesse pubblico.

D'altra parte, non può non stonare con questa impostazione il termine impiegato dal legislatore: il potere da questi attribuito al C.I.P. è quello di « determinare » i prezzi; e, secondo la sua accezione letterale, questo termine dovrebbe essere valutato nel senso che i provvedimenti del C.I.P. possano essere (ribadiamo questo carattere di mera potenzialità), imperativi in ogni senso (21).

È ovvio che questo argomento è solo letterale, e, per di più, la usuale, intrinseca debolezza di questo genere di argomentazioni è ancora ulteriormente accentuata, nel nostro caso, dalla affrettata e confusa stesura propria di testi

(21) In questo senso: GASPARRI, *Il sistema costituzionale delle fonti normative e i provvedimenti dei comitati dei prezzi*, in *Giur. cost.*, 1958, 393.

legislativi, come il decreto del 1944, emanati in quel tormentato e incerto periodo; peraltro, esso può essere appoggiato con qualche altra considerazione, attinente alla *ratio* della norma.

Anzitutto, sembra doversi tener conto della circostanza per cui, quando il C.I.P. fu istituito, la negoziazione privata delle merci di maggior consumo, e comunque di più rilevante importanza, era sottoposta ad incidenze pubblicistiche non solo per quel che riguardava il controllo del prezzo, ma anche per quel che concerneva il contingentamento della distribuzione; anzi, a rigore, in casi del genere si può anche avanzare il dubbio che le cessioni delle merci in oggetto trovassero sempre il loro fondamento in negozi privati, sia pure a contenuto vincolato, e non piuttosto, almeno qualche volta, in atti pubblicistici del tipo dell'assegnazione (22).

Ad ogni modo, sta di fatto che i concetti di contingentamento, di assegnazione, e simili, richiamano la nozione di un prezzo che è fissato comunque imperativamente, sia esso configurato come elemento di un contratto privato, oppure come corrispettivo di una cessione non privatistica.

D'altra parte, svolgendo un altro ordine di considerazioni, è agevole supporre che il legislatore del 1944 tenesse conto, anche nell'istituzione del C.I.P., del profilarsi a breve scadenza dei tipici problemi economici del primo dopoguerra: in prima linea, quelli relativi alla ricostruzione del Paese. Ora, predisporre un piano di ricostruzione significa, anzitutto, oltre che stimolare la produttività, e, anzi, proprio in funzione di questa, anche stabilire o, quanto meno, favorire degli ordini di priorità tra investimenti e consumi, e nell'ambito degli investimenti stessi.

(22) Cfr. quanto osservato *supra*, a pag. 33 ss., a proposito degli atti amministrativi che incidono direttamente su rapporti privati.

Non è compito del giurista indagare in che limiti può risultare efficace, a tal fine, lo strumento del controllo imperativo dei prezzi, e quanto, invece, siano più efficienti altri mezzi, in prima linea il controllo del credito, una politica monetaria, e determinati tipi di tassazione. E' molto probabile, comunque, che in condizioni normali, e nel quadro complessivo di tutti questi strumenti, il controllo dei prezzi non risulti essere un sistema troppo efficiente; ma è parimenti probabile che in quello stato di disorganizzazione dell'Amministrazione pubblica che si ebbe nel primo dopoguerra, il legislatore non potesse rinunciare a nessuno strumento, poco o molto efficiente, di cui egli potesse disporre, per venire incontro ad esigenze le quali, per giunta, si manifestavano con caratteri di tanta imponenza ed urgenza.

È certo, comunque, che, nei limiti nei quali si voglia attribuire al controllo dei prezzi una funzione generica di dirigismo economico, non necessariamente legata ad una lotta contro tendenze inflazionistiche, il sistema risulterebbe monco, ove esso si estrinsecasse nella sola fissazione di prezzi massimi, giacchè non di rado si rende necessaria anche la determinazione di prezzi minimi.

Naturalmente, non è negabile che il normale intervento del C.I.P., specie nei primi tempi della sua attività abbia funzione anti-inflazionistica, e quindi che i relativi provvedimenti abbiano carattere di determinazione di prezzo massimo; ma per il complesso di considerazioni che si sono esposte, d'altra parte, non appare inverosimile la supposizione che il legislatore non abbia voluto precludere ai competenti organi amministrativi, dei tipi di intervento aventi carattere diverso.

Questi rilievi, in appoggio alla valutazione letterale della disposizione del 1944, fanno sì che si debba ritenere per

lo meno dubbia quella interpretazione restrittiva dei poteri del C.I.P. che, come si è detto, a prima vista sembrerebbero di tutta evidenza.

È necessario tener conto della possibilità che a tale soluzione sia delineabile un'alternativa, nella analisi della legislazione posteriore al 1944, che ormai è tempo di fare.

4. Tale legislazione, come si è accennato, non pecca di un eccesso di coordinamento con l'originario decreto.

Ad ogni modo, indicando i termini nei quali si possono porre le questioni di cui si discorre, sulla base della nuova disciplina, è da richiamare anzitutto una disposizione del 1946 (23), che stabilisce che, entro due mesi dalla sua entrata in vigore, il C.I.P. dovrà indicare quali prezzi *massimi* di merci e prodotti bloccati o fissati anteriormente all'entrata in vigore del decreto legislativo del 1944 devono continuare a trovare applicazione: decorso tale termine « ... le merci e i prodotti i cui prezzi non siano stati regolati si considerano di libera contrattazione sino a successiva determinazione ».

Da tener presenti sono anche alcune disposizioni del 1947, che stabiliscono che i prezzi fissati dal C.I.P. sono « ... di diritto inseriti nei contratti se più favorevoli ai consumatori o agli utenti » (24), attribuendo all'acquirente il potere di ripetere entro sei mesi quando pagato in eccedenza (25), e punendo con sanzioni penali il venditore a prezzi maggiorati (26).

(23) D.L. Lgt. 23 aprile 1946, n. 363, art. 6.

(24) D.L. C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, art. 12, 1° comma.

(25) D.L. C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, art. 12, 2° comma.

(26) D.L. C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, artt. 14 ss.; da notare l'ampiezza della formulazione della norma (« Chiunque vende o mette in vendita ovvero offre ed esegue... ») e il rigore del procedimento (obbligatorietà del giudizio direttissimo e dell'emissione del mandato di cattura).

Il primo problema che si incontra, nella valutazione della portata di queste disposizioni, è quello che riguarda il rapporto con il quale esse si pongono con il decreto legislativo del 1944; la prima ipotesi che si può formulare al riguardo, è quella che le nuove disposizioni abbiano inteso disciplinare ulteriormente, e, se del caso, diversamente, i poteri attribuiti al C.I.P.; in tal modo, la ricostruzione dell'attuale regolamentazione della materia, dovrebbe essere tentata sulla base pressochè esclusiva della normazione del 1946 e del 1947, e in ogni caso sul presupposto che, nei limiti nei quali essa si discosta dal decreto legislativo del 1944, quest'ultimo dovrebbe essere ritenuto abrogato implicitamente.

Per il momento, è opportuno sviluppare il ragionamento sulla base di questa ipotesi, salvo poi a vedere successivamente se essa appaia di indiscutibile sicurezza.

Partendo, dunque, da questo angolo visuale, pare indubbio che le soluzioni che vanno accolte, in ordine ai due profili indicati dei poteri del C.I.P., siano nettamente in senso restrittivo.

Cominciamo dalla questione relativa alla possibilità che i provvedimenti C.I.P. valgano, eventualmente, anche come fissazione del prezzo minimo.

Un indizio nel senso che i provvedimenti del genere possano valere solo come fissazione del prezzo minimo, potrebbe essere costituito, forse, dal fatto che la legge configuri come reato la sola vendita a prezzo maggiorato, rispetto a quello determinato imperativamente, e non anche quella a prezzo inferiore.

Non crediamo, peraltro, che si possa sopravvalutare eccessivamente la portata di questa argomentazione: infatti,

come è stato giustamente osservato (27), la disposizione in esame potrebbe significare solo che il legislatore ha considerato maggiormente pericolosa da un punto di vista sociale, la prima ipotesi di non conformità alla determinazione del C.I.P., che la seconda: si ricordi, del resto, il particolare momento di dilagante inflazione che si aveva quando la norma che si esamina è stata emanata.

Ciò potrebbe spiegare, da un lato, che solo l'ipotesi di vendita a prezzo maggiorato rivesta i caratteri di un reato; ma, d'altro canto, da ciò non si potrebbe dedurre che una determinazione del prezzo, inferiore a quello fissato dal C.I.P., in ogni caso sarebbe privo di conseguenze per quel che riguarda la validità del contratto, e, in genere, il piano dei rapporti civili.

Se, dunque, la disposizione esaminata non pare di troppa rilevanza, ben diversamente decisive appaiono le altre norme cui si è sopra accennato: e precisamente quelle che prevedono solo nel caso di vendita a prezzo maggiorato, quelle conseguenze che, viceversa, dovrebbero verificarsi anche nella ipotesi inversa, ove, almeno in qualche caso, i provvedimenti del C.I.P. potessero avere valore di fissazione del prezzo minimo.

Particolarmente importante, nel senso di una soluzione restrittiva della questione che si esamina, appare la disposizione che prevede la inserzione automatica nel contratto privato del prezzo determinato dal C.I.P., solo quando il prezzo pattuito sia a questo superiore, mentre nulla è detto nell'ipotesi inversa (28).

(27) Dal GASPARRI, *Il sistema costituzionale*, etc., cit., in *Giur. cost.*, 1958, 393.

(28) Cfr.: GRAZIANI, *Il regime vincolistico*, etc., cit., in *Atomo, petrolio ed elettricità*, 1959, pagg. 4, 5.

E ugualmente dicasi dell'altra norma, ad essa conseguente, che prevede il diritto dell'acquirente a ripetere, entro sei mesi, quanto pagato in più del prezzo fissato dal C. I.P., mentre, al contrario, nulla è stabilito circa un eventuale diritto del venditore ad ottenere dal compratore quanto pagato in meno rispetto ad una determinazione imperativa.

D'altra parte, anche per quel che riguarda la seconda questione, relativa all'oggetto in ordine al quale il C.I.P. può esplicare la sua funzione, l'adozione dell'angolo visuale indicato sembra dover portare anche qui, necessariamente, verso soluzioni restrittive.

Infatti, la disposizione che stabilisce la liberalizzazione di merci, il cui prezzo era bloccato anteriormente al 1944, e nei confronti delle quali il C.I.P. non avesse adottato nessuna determinazione entro i due mesi dalla sua entrata in vigore, sembra suggerire una prima limitazione ai poteri di tale organo: quella nel senso che debbano essere considerate oggetto di questi, solo le merci il cui prezzo era già controllato in qualche modo, al momento della sua istituzione.

Questa prima limitazione all'oggetto dei poteri del C.I.P., di per sè, non ne esclude di ulteriori; per esempio, si potrebbe discutere se tale organo può tornare a controllare il prezzo di quelle merci le quali siano da considerarsi liberalizzate, giacchè esso nei loro confronti non ha adottato nel termine suddetto alcuna determinazione.

E ancora: una volta imboccata questa strada, potrebbe anche non risultare del tutto inverosimile la tesi, per cui quando il C.I.P., indipendentemente dalla disposizione del 1946, abbia restituito alla libera contrattazione date merci, esso non possa più tornare a sottoporle al proprio controllo ove mutate esigenze economiche lo richiedessero.

In realtà, senza scendere ad un suo esame analitico, questa progressione di soluzioni che sono delineabili in or-

dine al problema di cui si discorre, paiono obbedire ad una loro logica, la quale, per altro verso, si manifesta strettamente legata alla soluzione che si è data all'altro problema, relativo al valore dei provvedimenti del C.I.P.

Il ragionamento che si deve svolgere al riguardo può essere così condotto: l'attribuzione ai provvedimenti del C.I.P. del solo valore di determinazione del prezzo massimo, colloca tale organo, e la funzione da esso esplicata, in una prospettiva ben precisa, che, per qualche verso, pare assai ristretta.

Infatti, l'accoglimento di tale opinione implica che la funzione di disciplina dei prezzi, così come questa è regolata dal nostro ordinamento positivo, andrebbe concepita solo in vista di finalità antinflazionistiche, le uniche, cioè, le quali, come si è detto, potrebbero essere utilmente perseguite, esclusivamente attraverso l'imposizione di prezzi massimi.

D'altra parte, non si può ritenere che il legislatore del dopoguerra abbia considerato di normale verificaione quel fenomeno inflazionistico, la cui eliminazione, oltretutto, costituiva lo scopo conclamato della politica economica di quegli anni; da ciò consegue che, attribuendo al C.I.P. solo una funzione calmieristica, tale funzione non poteva essere delineata a carattere permanente.

Al contrario, collocando la istituzione del C.I.P. nella sua prospettiva storica, e sempre proseguendo il discorso dall'angolo visuale adottato, si deve concludere che le funzioni del C.I.P. dovrebbero trovare i loro limiti nei limiti stessi del fenomeno inflazionistico che si voleva combattere.

Finchè tale fenomeno continuava a manifestarsi, al C.I.P. incombeva il compito di un correlativo rialzo dei prezzi imposti, in modo che essi si trovassero sempre fissati ad un livello più basso di quello di mercato, ma non troppo in-

feriore a questo, tanto da rendere non realistica e quindi inutile la loro imposizione forzata.

D'altro canto, col progressivo attenuarsi del fenomeno inflazionistico, non solo la distanza tra i due prezzi, quello d'imperio e quello di mercato, si sarebbe ridotta, ma, a rigore, sarebbero parallelamente scomparse anche le ragioni stesse che imponevano la determinazione imperativa di prezzi massimi.

In questa prospettiva andrebbero esaminate ad una ad una, nel loro aggancio con i testi legislativi, quelle varie soluzioni sopra prospettate, e tutte, in linea di principio, accoglibili, orientate verso una progressiva riduzione dell'ambito entro il quale potrebbe trovare posto il controllo dei prezzi attuato del C.I.P.

Riassumendo, se si parte dall'ipotesi che la legislazione posteriore al 1944 abbia inteso dare una nuova disciplina ai poteri del C.I.P., essa fornisce dati non equivoci nel senso che le soluzioni alle questioni esaminate, relative ai limiti del potere di tale organo, devono essere delineate restrittivamente.

In particolare, si dovrebbe arrivare alla estrema conclusione, che il C.I.P. avrebbe una competenza, per così dire, residuale, in quanto esso dovrebbe esaurire il suo compito, via via che con i progressivi aumenti dei prezzi imposti, questi abbiano finito col coincidere con quelli di mercato, il cui rialzo, d'altro canto, sia cessato con la cessazione della stessa inflazione (29).

5. La soluzione cui in tal modo si è dovuti necessariamente giungere, partendo dall'angolo visuale prescelto, non

(29) Cfr. le considerazioni nel senso di una restrittiva valutazione del genere delle funzioni del C.I.P., in BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit. n.egg. 232, 233.

può, peraltro, essere considerata troppo soddisfacente; e ciò, per vari ordini di motivi.

Anzitutto, si può rilevare l'incongruità delle disposizioni del 1946-47, per quel che riguarda le limitazioni che esse hanno imposto alla funzione del C.I.P.: si è già visto, infatti, che tale funzione, così come essa risultava dalla formulazione della norma originaria del 1944, probabilmente doveva essere intesa non esclusivamente, se pure prevalentemente, antinflazionistica; ora appare illogico che, proprio negli anni nei quali cominciava a delinarsi la stabilizzazione monetaria, e quindi la progressiva eliminazione dell'inflazione, il legislatore sia intervenuto con una nuova disciplina dei poteri del C.I.P., restringendoli a quella funzione la cui rilevanza si stava attenuando, e comunque il cui carattere precario si marcava sempre più.

Ad ogni modo, paiono di notevole peso le considerazioni relative al modo con cui lo stesso C.I.P. ha inteso la funzione che gli è attribuita.

Come tutti sanno, ancor oggi sono assai numerose le merci ed i servizi, il cui prezzo è determinato imperativamente; e non sembra che tali determinazioni abbiano il carattere residuale cui si è sopra accennato.

D'altra parte, pare evidente che un controllo dei prezzi in funzione antinflazionistica è, al giorno d'oggi, semplicemente un non senso: non solo, e non tanto, perchè attualmente di inflazione in senso proprio non si può parlare, ma soprattutto perchè eventuali tendenze del genere possono essere dominate dallo Stato con mezzi ben più diretti ed efficienti che non la determinazione imperativa dei prezzi: per esempio, adeguata politica creditizia, monetaria e fiscale.

Del resto, quali siano le finalità, che attualmente possano essere perseguite attraverso la fissazione imperativa del

prezzo pare risulti chiaramente da una valutazione dei più recenti provvedimenti del C.I.P. (30).

Questi, anzitutto, hanno un aspetto saliente che va subito ricordato: quello, cioè, per cui il prezzo determinato è inferiore all'analogo prezzo precedentemente fissato dallo stesso C.I.P.: questo dato permette, di per sè solo, di escludere che con tali provvedimenti si sia inteso mirare ad una finalità antinflazionistica.

Al contrario, i provvedimenti in parola hanno lo scopo conclamato di favorire un maggior consumo dei prodotti il cui prezzo viene in tal modo ribassato; essi, cioè, si inquadrano in una prospettiva funzionale del C.I.P., che abbraccia un ambito ben più vasto di quello meramente antinflazionistico, e comprende, in primo luogo, delle finalità che sono prettamente dirigistiche dell'economia, in quanto attengono ad una vera e propria manovra del livello dei consumi rispetto agli investimenti, e addirittura ad una graduazione nella stessa gamma dei consumi.

Resta il fatto che anche i provvedimenti in parola, in quanto hanno la funzione di ribassare i prezzi di certi prodotti, valgono come fissazione dei relativi prezzi massimi, lasciando all'autonomia privata la possibilità di pattuire prezzi ancora inferiori; ma, sotto il profilo che qui si esamina, questo dato non pare troppo significativo.

Infatti, è ovviamente innegabile, che la funzione del C.I.P., anche se esplicita per finalità non antinflazionistiche, si traduce con assoluta prevalenza, nella determinazione dei soli prezzi massimi.

Qui si cerca solo di esaminare se, nei casi quasi eccezio-

(30) Cfr. i provvedimenti n. 852, del 19 maggio 1960 (in *G.U.* del 20 maggio 1960, n. 123), sul prezzo della benzina, e n. 857, del 3 giugno 1960 (in *G.U.* dell'11 giugno 1960, n. 143), sul prezzo dello zucchero.

nali in cui particolari esigenze economiche (o, come vedremo successivamente, anche extraeconomiche) lo richiedano, il C.I.P. possa anche fissare prezzi minimi, o prezzi « fermi »: si intende che, anche ove si risolvesse in senso positivo la questione, resterebbe sempre un problema di interpretazione del singolo provvedimento del C.I.P., per accertare se nella fattispecie il prezzo sia solo massimo, come è normale, oppure minimo, o fermo, come è eccezionale.

D'altra parte, è evidente che in tanto vi è luogo ad una eventuale fissazione di un prezzo minimo, o fermo, in quanto la finalità in tal modo perseguita non sia antinflazionistica: perciò, il dato di grande rilevanza che è possibile e sufficiente trarre dai più recenti provvedimenti del C.I.P., sotto il profilo che qui interessa, è che tale organo esercita funzioni che non possono essere ristrette solo nell'angusto ambito indicato.

Da ciò si può dedurre, quindi, che nell'esplicazione delle funzioni che oggi il C.I.P. esercita, può benissimo presentarsi l'occasione, nella quale la fissazione di un prezzo massimo sia una misura inutile, per il perseguimento della finalità cui si mira col controllo pubblico dei prezzi considerato in questa più lata prospettiva.

Questa considerazione, di per sè, avrebbe scarso peso, se ad essa non si accompagnasse un'altra serie di rilievi, volti a porre in evidenza un elemento che pare di grande importanza: ossia, che, in linea di fatto, il C.I.P. emette dei provvedimenti di fissazione di prezzi « fermi ».

Tra gli esempi che si possono portare al riguardo si possono richiamare, anzitutto, i provvedimenti che fissano i prezzi di vendita al pubblico dei medicinali, prezzi sui quali, come è ben noto, i farmacisti non possono operare non solo aumenti, ma neppure sconti.

Questo divieto di ribassi ammette una sola eccezione: una disposizione esplicita (31) prevede che possano essere praticati sconti sui prezzi dei medicinali forniti ad enti pubblici e privati, aventi finalità di assistenza e beneficenza, e tenuti per legge, regolamenti, contratti collettivi, statuti o tavole di fondazione, alla somministrazione di medicinali agli aventi diritto; ma, anche in questo caso, l'ammontare degli sconti è fissato dalla pubblica Amministrazione, autoritativamente e in modo generale (32): rimane escluso che la materia possa essere disciplinata da atti dell'autonomia privata, i quali sarebbero senz'altro nulli (33).

Le ragioni per le quali i prezzi dei medicinali non possono essere non solo aumentati, ma neppure ribassati, paiono assai chiare: in sostanza, data la particolare delicatezza, e i preminenti interessi pubblici che si rinvergono nel commercio farmaceutico, il quale si trova rigorosamente disciplinato sotto vari aspetti, si è voluto impedire che esso fosse perturbato da dissesti dei singoli esercizi, e quindi si è

(31) Art. 125, 4° comma, del R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (t.u. delle leggi sanitarie), modificato con la L. 1 maggio 1941, n. 422.

(32) Vedi, per es., il decreto A.C.I.S. 23 maggio 1955, che fissa l'ammontare di tale sconto nella misura del 5 %.

(33) La questione è stata esaminata da numerose decisioni giurisprudenziali, giacchè nel 1949 fu stipulata, tra l'E.N.P.A.S. da una parte, e la Federazione ordini farmacisti e altre associazioni rappresentanti questa categoria dall'altra, una convenzione, in mancanza della fissazione autoritativa dello sconto da praticarsi ai sensi del citato art. 125, nella quale esso veniva determinato nella misura del 5 %; peraltro, malgrado che la clausola convenzionale avesse avuto l'identico contenuto del successivo decreto A.C.I.S. che si è sopra citato, la convenzione stessa fu considerata nulla, per il motivo di cui nel testo, dalla giurisprudenza di gran lunga prevalente: cfr., in questo senso: Cass., 21 ottobre 1954, n. 3559, in *Giur. it.*, 1955, I, 1, 842; App. Messina, 23 febbraio 1957, in *Giur. sic.*, 1957, 59; nel senso contrario, v.: App. Palermo, 22 giugno 1957, in *Giust. civ.*, *Mass. App.*, 1957, 68: questa decisione, peraltro, è stata da ultimo cassata; v.: Cass., 26 ottobre 1959, n. 3089, in *Giust. civ.*, 1960, I, 66, con richiami.

voluto assicurare loro nel modo indicato un margine di guadagno sui prodotti venduti, che si è reso indisponibile da parte dei privati; così, tra l'altro si è anche impedito che tra i singoli esercizi si potesse sviluppare una lotta concorrenziale basata sul ribasso dei prezzi (34).

Il mezzo adottato per questi fini si traduce, evidentemente, in una grave limitazione della libertà di iniziativa privata, la quale, peraltro, è stata giudicata come giustificata, e quindi costituzionalmente legittima, dalla Corte Costituzionale (35).

Si potrebbe osservare, forse, che l'esempio portato non sarebbe troppo significativo, in favore dell'assunto che attualmente il C.I.P. fissa talvolta anche prezzi « fermi », dal momento che una esplicita disposizione di legge (36) prevede la assoluta inderogabilità del prezzo dei medicinali indicati nelle tariffe, e da ciò si potrebbe argomentare che tale effetto discenda dalla norma citata, e non dal provvedimento del C.I.P.; ma una obiezione del genere non pare insuperabile, giacchè è per lo meno dubbio che sia applicabile ai prezzi fissati mediante tali provvedimenti, una disposizione emanata anteriormente alla istituzione del C.I.P., e che comunque fa riferimento espresso ad un meccanismo di determinazione del prezzo che è totalmente diverso (decreto del prefetto, su parere del consiglio provinciale di sanità).

Del resto, non è neppure necessario approfondire il punto, giacchè si possono rinvenire agevolmente altri esempi

(34) Cfr., peraltro, per una diversa motivazione: Cass., 28 ottobre 1958, n. 3393, in *Mass. Giust. civ.*, 1958, 1213.

(35) Corte costituzionale, 26 gennaio 1957, n. 29, in *Giur. cost.*, 1957, 404; cfr. la nota fortemente critica a tale decisione di LEVI, *Il prezzo dei medicinali*, in *Riv. it. prev. soc.*, 1957, 556.

(36) Art. 125, 3° comma, del già citato t.u. delle leggi sanitarie.

di provvedimenti C.I.P. che fissano dei prezzi « fermi » e non solo massimi.

Si pensi, anzitutto, ai casi nei quali i provvedimenti del C.I.P. hanno la funzione di sostenere il mercato interno di un certo prodotto nazionale, il cui costo risulti superiore ai prezzi internazionali: in casi del genere, è ovvio che il prezzo determinato vale anzitutto come prezzo minimo, specie per quel che riguarda l'acquisto del prodotto da parte di enti pubblici, o almeno in qualche misura appoggiati dallo Stato; sotto questo profilo, l'esempio dei provvedimenti di fissazione del prezzo di acquisto dei cereali da parte degli enti gestori degli ammassi, appare senz'altro il più significativo (37).

Talvolta, poi, il C.I.P. interviene controllando i prezzi di un certo settore, in funzione di una tutela anticoncorrenziale dei prezzi di un settore affine, che è interesse pubblico proteggere; e anche qui la determinazione del C.I.P. non avrebbe senso, se non valesse come fissazione di un prezzo minimo.

Casi del genere si rinvencono soprattutto in materia di pubblici servizi; l'esempio più notevole che si può ricordare al riguardo, è quello delle tariffe dei trasporti automobilistici in concessione, nella cui determinazione, come è notorio, giuoca notevolmente la finalità di protezione delle ferrovie dello Stato. Nè svaluta molto il peso di questo esempio, la circostanza per cui la fissazione delle tariffe suddette è stata attribuita legislativamente nel 1948 (38) al Ministero dei trasporti, giacchè essa, anteriormente a tale data, era compiuta dal C.I.P., e, come è evidente, la sottrazione alla com-

(37) Per l'attuale disciplina degli ammassi, v. le corrispondenti voci nel *Nuovissimo Digesto italiano* (BANDINI), e nell'*Enciclopedia giuridica* (CASSETTA).

(38) D. Leg. 16 aprile 1948, n. 539.

petenza di quest'organo di uno specifico campo, non importa, di per sè, una limitazione del contenuto dei suoi poteri.

6. In definitiva, sembra che una analisi del modo con cui attualmente è esercitata dal C.I.P. la funzione di controllo dei prezzi, debba portare alla conclusione che essa viene esplicitata anche mediante fissazione di prezzi minimi, e comunque per finalità che non solo antinflazionistiche, o che appaiono meramente contingenti, in vista della eliminazione della eccezionale situazione economica che si ebbe in conseguenza degli eventi bellici.

In altre parole, non sembra che la funzione attualmente esercitata dal C.I.P. sia perfettamente armonizzabile con i caratteri che all'istituto sarebbero stati attribuiti dalla legislazione del 1946-47, ma, semmai, potrebbero essere valutati solo nell'ambito di quella più ampia prospettiva, che, come si è visto, probabilmente aveva delineato l'originario decreto legislativo del 1944.

Una contraddizione, dunque, tra le norme del 1946-47, e l'attuale realtà sembra esistere innegabilmente; e l'unica maniera di comporla, pare doversi basare su una analisi, volta ad accertare se il valore che si è sopra dato alle norme suddette sia veramente incontrovertibile.

Come si ricorderà, l'interpretazione di tali norme partiva dal presupposto che esse costituiscono una disciplina dei poteri del C.I.P., innovativa rispetto a quella dettata dall'originario decreto legislativo del 1944; sulla validità di tale presupposto si è avanzata, peraltro, una esplicita riserva, che ora è opportuno sciogliere, prospettando ad esso una alternativa, sia pure in via di pura ipotesi, e, in ogni caso, in modo dubitativo.

La norma fondamentale, sulla base della quale è possibile argomentare nel senso che il C.I.P. avrebbe competen-

za, per così dire, a carattere residuale, e che comunque le sue funzioni andrebbero circoscritte in quella ristretta prospettiva che si è sopra delineata, è la disposizione emanata nel 1946, la quale prevedeva la liberalizzazione delle merci il cui prezzo fosse stato controllato anteriormente al 1944, e nei cui confronti il C.I.P. non avesse adottato nessuna determinazione di conferma di tale controllo, entro il breve termine dei due mesi. Peraltro, ove si valuti questa norma, prescindendo dall'angolo visuale dal quale è stata fin qui considerata, essa sembra apparire latamente ambivalente.

Potrebbe anche darsi, cioè, che la disposizione in esame costituisca solo uno dei tanti esempi forniti dalla nostra legislazione, di una interferenza in forma legislativa compiuta nell'esplicazione di una funzione amministrativa.

Si consideri che la norma fu emanata in un momento in cui si stava accelerando il processo di ritorno alla normalità della nostra economia: può non essere inverosimile, che con essa il legislatore abbia inteso affrettare la liberalizzazione delle merci e dei servizi il cui prezzo era controllato per finalità antinflazionistiche (caso, questo, che allora era di gran lunga il più frequente); e la misura adottata a tale scopo, poteva essere appunto quella di capovolgere *una tantum*, e in relazione ad una precisa fase economica, il principio per cui il prezzo fissato imperativamente non è liberalizzato fino alla determinazione in tal senso dell'organo competente, stabilendo, invece, in quella particolare circostanza, che i prezzi controllati si dovessero intendere liberalizzati, a meno che il C.I.P. non avesse riconfermato il controllo stesso.

È evidente che se si circoscrivesse in tal modo la portata della norma che si analizza, non si potrebbe più ritenere che essa abbia inteso innovare nella disciplina dei poteri del C.I.P., per quel che riguarda l'ambito delle merci e

dei servizi nei confronti del quale questi possano essere esercitati.

Ragionando in questo modo, verrebbe a cadere quello che forse è il maggiore argomento a favore di una interpretazione restrittiva delle funzioni del C.I.P., condotta nel senso di attribuire a questo organo dei compiti transeunti, collegati alla lotta contro un determinato fenomeno inflazionistico. E allora, probabilmente, le stesse norme, che, come si è visto, prevedono sul piano dei rapporti civili la inserzione nel contratto dei prezzi fissati imperativamente, solo quando quelli pattuiti siano a questi superiori, se si valutano in questo ordine di idee, presentano una rilevanza molto minore di quella che gli è stata sopra attribuita.

Forse, la previsione in esse di tale conseguenza, solo in relazione alla violazione dei prezzi massimi, non deve più essere apprezzata come esclusione della possibilità che talvolta il C.I.P. determini prezzi minimi, ma solamente come considerazione di quella ipotesi, la quale, specie nel momento in cui la norma fu emanata, si manifestava con assoluta prevalenza e, anzi, con una frequenza pressochè esclusiva.

Se si ritenesse accettabile l'angolo visuale che si è così delineato, le funzioni del C.I.P. dovrebbero essere valutate nel quadro di prospettive di ampiezza ben maggiore di quelle che si sono sopra tratteggiate.

Il C.I.P., cioè, dovrebbe essere considerato come un organo, cui è affidata istituzionalmente la funzione intesa in senso tutt'altro che contingente di controllo dei prezzi, non solo per finalità antinflazionistiche, ma, in genere, per tutti quegli scopi, in relazione ai quali si manifesta di interesse pubblico che la fissazione del prezzo nei contratti privati abbia carattere imperativo, e sia sottratta, quindi, all'autonomia negoziale; in breve, il C.I.P. dovrebbe essere configurato come un organo di dirigismo economico.

Una discreta esemplificazione di quali possano essere gli scopi in vista di cui esso può operare, risulta già dalle considerazioni che si sono sopra svolte: sostegno dei prezzi di un determinato settore che si vuol proteggere; impedimento di speculazioni, anche in senso ribassista, in una attività di grande delicatezza; tutela di un settore contro la concorrenza che può essere scatenata verso di esso da un settore affine; controllo del rapporto tra investimenti e consumi; graduazione eventuale degli uni e degli altri; e così via.

Questi, comunque, sono, in linea di fatto, gli scopi in vista dei quali il C.I.P. oggi opera; confrontando tali finalità, con quelle in relazione a cui tale organo operava nel primo dopoguerra in modo assolutamente prevalente, ossia la finalità antinflazionistica, si può rimanere stupiti dal grande mutamento avvenuto: ma questo indica solamente quanto possano evolversi, in relazione alle diverse esigenze storiche, i compiti espliciti da un organo, la cui struttura e la cui competenza non venga, peraltro, legislativamente modificata.

Ripetiamo: le varie prospettive, nell'ambito delle quali può essere valutato oggi il controllo pubblico dei prezzi, sono qui delineate in via di pura ipotesi; d'altra parte non sembra opportuno proseguire il discorso fino all'accoglimento di precise conclusioni, giacchè, ai fini del presente lavoro, sembra sufficiente aver prospettato quale ampiezza può assumere la determinazione imperativa dei prezzi nei contratti privati, e quindi fino a quale limite si possa avere la correlativa compressione dell'autonomia negoziale.

Comunque, sono ormai chiari i vari angoli visuali, dai quali possono essere valutate le finalità pubbliche, per il cui perseguimento l'Amministrazione può esercitare l'analizzato potere di interferenza sui negozi privati; ed è ormai ne-

cessario passare a considerare gli altri caratteri di tale interferenza.

7. L'esposizione della tematica relativa all'ampiezza dei poteri del C.I.P. è da considerarsi elemento indispensabile per la comprensione del fenomeno della fissazione d'imperio del prezzo delle negoziazioni private; ciò nondimeno, per una valutazione del genere, elementi di non minore rilevanza sono da trarsi anche da una analisi dei caratteri dei provvedimenti che sono emanati dal C.I.P. nell'esercizio di tale sua funzione.

Come è ben noto, la letteratura sul punto è abbondantissima (39); e le teorie che sono state sostenute al riguardo, si può dire che abbraccino l'intera gamma delle possibili soluzioni, tanto per quel che riguarda la forma, quanto per quel che concerne la sostanza dei provvedimenti in parola (40).

Dal primo punto di vista, si è cominciato col sostenere che i poteri di determinazione dei prezzi fossero stati non

(39) Tra i principali scritti sull'argomento, v.: GIANNINI, *Sui regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1950, I, 664; e *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, *ivi*, 1953, III, 19 ss.; GUICCIARDI, *Natura e specialità dei provvedimenti-prezzi del C.I.P.*, *cit.*, *Giur. it.*, 1955, III, 86 ss.; CANNADA-BARTOLI, *Sulla natura giuridica dei provvedimenti-prezzi del C.I.P.*, *Foro amm.*, 1958, II, 1, 389; GASPARRI, *Il sistema costituzionale delle fonti normative*, etc., *cit.*, *Giur. cost.*, 1958, 380 ss.; GRAZIANI, *Valore giuridico dei provvedimenti C.I.P.*, *Dir. e giur.*, 1949, 248 ss.; BILE, *Appunti sulla natura giuridica dei provvedimenti del C.I.P.*, *Giust. civ.*, 1958, I, 645; LUGO, *Sulla natura giuridica dei provvedimenti dei comitati dei prezzi*, *Giust. civ.*, 1956, II, 3; MATTERA, *Considerazioni sulla natura giuridica dei provvedimenti del C.I.P. e dei comitati provinciali prezzi*, *Rass. dir. pubbl.*, 1951, II, 2, 50; VIGNA, *In tema di controllo pubblico dei prezzi*, *Foro amm.*, 1959, II, 1, 266.

(40) Per una completa ed accurata esposizione delle varie teorie che sono state sostenute sull'argomento, v.: BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., *cit.*, pag. 225 ss.

attribuiti, ma delegati dal legislatore al C.I.P. (41); onde l'insorgere di questioni assai gravi, relative alla costituzionalità di una simile delega, per di più attuata a favore di un organo dell'Amministrazione, e non del Governo (42).

Successivamente, i provvedimenti del C.I.P. furono qualificati come regolamenti (43); e questa tesi, in linea di principio, potrebbe essere ritenuta non incompatibile con quella precedente, ove i provvedimenti di cui si discorre fossero ricompresi nella tanto discussa nozione di regolamento delegato (44).

Di recente, sembra avere acquistato la netta prevalenza, specie ad opera della giurisprudenza (45), la tesi secondo la quale i provvedimenti del C.I.P. sarebbero veri e propri atti amministrativi (46), ma anche raggiunta questa con-

(41) Per la genesi di questo orientamento, cfr. le considerazioni di BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit., pagg. 226, 227.

(42) Cfr. soprattutto: GASPARRI, *Il sistema costituzionale delle fonti normative*, etc., cit., *Giur. cost.*, 1958, 380 ss.

(43) Cfr. in questo senso, soprattutto: GIANNINI, *Sui regolamenti ministeriali*, cit., in *Foro it.*, 1950, I, 669; SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, *Foro it.*, 1954, IV, 221.

(44) In questo senso, v.: MATTERA, *Considerazioni sulla natura giuridica*, etc., cit., *Rass. dir. pubbl.*, 1951, III, 2, 50; v. anche, *ivi*, Cons. di Stato, VI sez., 25 settembre 1950, n. 281; per considerazioni critiche al riguardo, v.: GASPARRI, *Il sistema costituzionale*, etc., cit., *Giur. cost.*, 1958, 385 ss.; BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit., pagg. 234, 235.

(45) Cfr. le decisioni del Consiglio di Stato: V sez., 8 maggio 1953, n. 269, in *Foro it.*, 1953, III, 251; Ad. pl., 16 giugno 1954, n. 20, in *Riv. amm.*, 1954, 723; V sez., 5 febbraio 1954, n. 111, in *Giur. it.*, 1955, III, 86; IV sez., 7 dicembre 1955, n. 957, in *Giust. civ.*, 1956, II, 3 (confermata da Cass., Sez. un., 8 febbraio 1958, n. 404, in *Giust. civ.*, 1958, I, 645); sez. VI, 15 luglio 1957, n. 579, in *Giust. civ.*, 1957, II, 280.

(46) Oltre, ovviamente, agli autori citati nelle due note successive, v., in questo senso: SPAGNUOLO-VIGORITA, *Aspetti giuridici della disciplina dell'iniziativa privata*, etc., in *Dir. dell'economia*, 1955, 988; BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit., pag. 229 ss.; cfr. anche, da ultimo, le considerazioni di CANNADA-BARTOLI, *Sulla natura giuridica dei provvedimenti prezzi del C.I.P.*, cit., in *Foro amm.*, 1958, II, 1, 389, 390. Naturalmente, questa tendenza è cri-

clusione, risorgono le questioni, relative al tipo di atto amministrativo che si dovrebbe richiamare al riguardo; e accanto alla già ricordata opinione di Guicciardi, secondo la quale si dovrebbe registrare un caso di autorizzazione (47), si deve anche accennare alla tesi, per cui gli atti in parola avrebbero viceversa il carattere di decisioni amministrative (48).

A questi problemi, si devono aggiungere quelli relativi alla natura sostanziale dei provvedimenti del C.I.P., i quali, peraltro, si trovano già ampiamente prospettati dagli stessi orientamenti sopra ricordati; ad ogni modo, nell'analisi di tale natura, la tesi secondo la quale questi provvedimenti sarebbero veri atti amministrativi, si scontra con l'altra, per cui, invece, essi avrebbero carattere normativo (49).

L'interesse che la dottrina e la giurisprudenza hanno manifestato per tale problematica, deve essere spiegato col collegamento che si è voluto vedere con essa, della soluzione di due questioni di importanza, anche pratica, veramente fondamentale, e che, del resto, presentano, d'altro canto, anche reciprocamente, larghissime implicazioni: la questione relativa alla costituzionalità dei poteri di determinazione imperativa del prezzo attribuiti al C.I.P., e la questione della sede e delle forme della impugnabilità dei provvedimenti in tal modo emanati.

ticata dagli autori i quali, viceversa, sostengono il carattere normativo dei provvedimenti in parola: v., in questo senso: GASPARRI, *Il sistema costituzionale*, etc., cit., in *Giur. cost.*; 1958, 391 ss.; sul punto cfr. *infra*, nel testo.

(47) GUICCIARDI, *Natura e specialità dei provvedimenti prezzi del C.I.P.*, cit., in *Giur. it.*, 1955, III, 85 ss.; per rilievi critici, v.: GASPARRI, *Il sistema costituzionale*, etc., cit., in *Giur. cost.*, 1958, 393 ss.

(48) In questo senso, v.: LUGO, *Sulla natura giuridica dei provvedimenti dei comitati dei prezzi*, cit., in *Giust. civ.*, 1956, II, 4, 5.

(49) In questo senso, v.: GASPARRI, *Il sistema costituzionale*, etc., cit., in *Giur. cost.*, 1958, 391 ss.; cfr. anche, per riferimenti: Cass. 27 marzo 1942, n. 824, in *Rep. Foro it.*, 1942, voce: *Calmiere*, n. 295.

Ad ogni modo, col prevalere della corrente giurisprudenziale che si è detto, ambedue queste questioni sono state risolte, la prima in senso positivo (50), la seconda nel senso della competenza del giudice amministrativo (51).

Gioverà svolgere qualche considerazione sull'argomento dei caratteri dei provvedimenti del C.I.P., sia pure in forma quanto mai sintetica.

Che i poteri spettanti a questo organo, siano ad esso attribuiti in senso proprio, e non delegati dal legislativo, crediamo, ormai, cosa da ritenersi del tutto pacificamente allo stato attuale della dottrina; e, del resto, una diversa soluzione sarebbe del tutto inconciliabile con l'affermazione della legittimità costituzionale di tale investitura.

D'altro canto, sembra che sia difficilmente accoglibile anche la tesi per cui i provvedimenti del C.I.P. avrebbero carattere regolamentare; ad essa, infatti, sembra ostare un elemento di grande rilevanza: ossia, che tali provvedimenti, talvolta, non hanno forma generale ma solo speciale.

Per la verità, per quanto la migliore dottrina (52), e

(50) Corte costituzionale, sentenza 8 luglio 1957, n. 103, in *Giur. cost.*, 1957, 976.

(51) Naturalmente, questo costituisce la logica conseguenza di quell'orientamento del Consiglio di Stato (v., *supra*, nota 45), a favore della tesi per cui i provvedimenti del C.I.P. hanno carattere di veri e propri atti amministrativi; s'intende che la questione presenta anche un altro aspetto, relativo alla discriminazione di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, che è da risolversi secondo i criteri consueti; per i problemi che nascono sull'argomento, v.: SANDULLI, *Diritto soggettivo e interesse legittimo in materia di prezzi di autorità*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1946, 2°, 540; ALESSI, *Sulla competenza a giudicare delle controversie attinenti alla determinazione dei prezzi delle merci soggette al regime vincolistico da parte dei Comitati prezzi*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1951, 1°, 854.

(52) Per una accentuazione di questa tesi, appoggiata da argomentazioni di notevole interesse, v.: GUICCIARDI, *Natura e specialità dei provvedimenti prezzi del C.I.P.*, cit., in *Giur. it.*, 1955, III, 85 ss.

la giurisprudenza (53), si siano schierate in netta prevalenza a favore della legittimità di provvedimenti del C.I.P. aventi carattere singolare, non sono mancate decisioni (54), anche assai recenti (55), e autorevoli prese di posizione (56) contrarie a tale orientamento.

Peraltro, malgrado questa relativa incertezza dottrinale e giurisprudenziale, sembra che la tesi senz'altro da accogliersi sia quella della possibilità che il C.I.P. emetta provvedimenti speciali.

Da un lato, l'esigenza di emanazione di atti del genere deriva proprio dalla natura stessa della funzione esercitata, la quale mira a stabilire un prezzo conforme all'interesse pubblico, che può variare in relazione alle particolarità di ogni singola fattispecie; e un dato di grande rilevanza di cui l'organo amministrativo deve tener conto al riguardo, è proprio costituito dal costo di produzione della merce il cui prezzo viene determinato, costo che, come è ben noto, può variare da impresa a impresa; d'altro canto, nulla si può rinvenire nella legge, che possa portare ad escludere da parte del C.I.P. l'adozione di misure singolari.

Del resto, l'emanazione di atti aventi questo carattere è cosa del tutto normale, nell'esercizio di un'altra funzione attribuita al C.I.P., diversa da quella di determinazione imperativa del prezzo, seppur con questa strettamente collegata, e alla quale non si è mai accennato sino ad ora, giacchè

(53) Cfr., soprattutto, per l'ampia motivazione: Cons. di Stato, IV sez., 7 dicembre 1955, n. 957, in *Giust. civ.*, 1956, II, 7 ss.

(54) Cons. di Stato, V sez., 5 febbraio 1954, n. 111, in *Giur. it.*, 1955, III, 85.

(55) Cons. giust. amm. reg. sic., 21 marzo 1960, n. 177, in *Mass. Foro amm.*, 1960, II, 224.

(56) GASPARRI, *Il sistema costituzionale*, etc., cit., in *Giur. cost.*, 1958, 392 ss.

essa esula dall'argomento del presente studio: l'istituzione di casse di conguaglio, e l'imposizione dei contributi relativi.

Come è noto, la legge (57) attribuisce al C.I.P. tale funzione, quando sia riconosciuta di interesse pubblico l'unificazione e la perequazione, su scala nazionale o minore, di prezzi di determinati prodotti, i cui costi di produzione, viceversa, variano da impresa a impresa; in casi del genere, a meno di non voler fissare il prezzo in relazione al più alto costo aziendale, il che, evidentemente, sarebbe assurdo, esso deve essere determinato in relazione a certi valori medi, che sono inferiori, in casi più o meno numerosi, agli stessi costi aziendali; allora, quando appaia opportuno evitare l'eliminazione delle imprese che producano a costi più alti del prezzo fissato, queste ultime vengono sostenute mediante i proventi di casse di conguaglio, alimentate da appositi sovrapprezzi gravanti sugli utenti (58). Il fenomeno ha assunto dimensioni imponenti in materia di energia elettrica (59), dove, di fronte alla evidente esigenza di unificare le tariffe di fornitura, stanno delle ineliminabili differenze di costi, e specialmente quella che è da registrare nella produzione dell'energia elettrica, tra le centrali termoelettriche, e quelle idroelettriche.

(57) D.L.C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, art. 1; per la disciplina delle casse di conguaglio dei prezzi, v. il D.L. 26 gennaio 1948, n. 98.

(58) In argomento, cfr., tra gli altri: PESENTI, *Della natura e della sistemazione giuridica di alcune contribuzioni che nascono dalla disciplina dei prezzi*, in *Studi parmensi*, 1951, 421; BUSCEMA, *Della natura tributaria del sovrapprezzo imposto dal C.I.P. in favore della Cassa conguaglio per tariffe elettriche*, in *Foro amm.*, 1956, I, 1, 275.

(59) Per considerazioni circa l'attuale fase della politica vincolistica dei prezzi dell'energia elettrica, tendente ad una unificazione delle tariffe (il che, per le considerazioni di cui nel testo, rende necessario il ricorso alle casse di conguaglio), v.: GRAZIANI, *Il regime vincolistico dei prezzi*, etc., cit., in *Atomo, petrolio ed elettricità*, 1959, 6 ss.

Ora, dunque, in casi del genere è di tutta normalità che il C.I.P. emani provvedimenti che sono in specifica relazione con ogni singola impresa; e non si vede per quale ragione analoghi provvedimenti di fissazione del prezzo sarebbero illegittimi, ove anche in esso ricorrano delle particolarità variabili nelle singole fattispecie.

Naturalmente, la possibilità che il C.I.P. emani provvedimenti speciali, non tocca l'assoluta validità del principio della parità di trattamento di situazioni analoghe; ma l'osservanza di questo criterio, impone non tanto la generalità dei provvedimenti, quanto la loro immunità dal corrispondente vizio di eccesso di potere (60).

Se, dunque, il C.I.P. può emanare anche provvedimenti singolari, pare che questo comporti la esclusione del carattere regolamentare di questi, posto che uno dei pochi punti fermi della nozione di regolamento, è, appunto, quello della necessità della sua generalità (61).

Ma le conseguenze che si possono trarre dalla eventuale specialità dei provvedimenti del C.I.P., non si fermano qui, e paiono riflettersi anche sulla soluzione della questione del loro carattere normativo.

In via preliminare, si devono avanzare forti dubbi sulla proficuità delle dispute relative al carattere normativo o meno di un certo atto, allo stato attuale della dottrina, dalla quale, come si è già notato in precedenza (62), non è possibile assolutamente trarre una nozione di atto normativo che presenti un minimo di sicurezza; finchè non si risolve la cri-

(60) Cfr. le considerazioni di BACHELET, *L'attività di coordinamento*, etc., cit., pag. 248.

(61) La dottrina sul punto è pacifica; cfr. le citazioni in proposito in A. ROMANO, *Osservazioni sulla impugnabilità dei regolamenti della pubblica Amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, pag. 878, nota 15.

(62) Cfr., *supra*, pag. 22 ss.

si in cui tale nozione versa attualmente, essa non pare poter costituire una utile base per ulteriori indagini, e la stessa sua applicazione può essere talvolta del tutto arbitraria.

Ciò nondimeno, se si accoglie un concetto di atto normativo, delineato, per così dire, secondo le impostazioni tradizionali, l'esclusione del carattere regolamentare dei provvedimenti C.I.P., e, soprattutto, l'ammissione della loro possibile specialità, costituiscono elementi preclusivi ad una loro attribuzione della natura normativa.

E se, d'altra parte, si volesse accogliere un concetto di atto normativo diversamente delineato, in modo che, cioè, esso non sia inconciliabile con gli elementi suddetti, pare che l'esame della sua applicabilità al nostro caso sia del tutto superflua, giacchè una simile nozione non si rivelerebbe incompatibile con la stessa usuale definizione di atto amministrativo.

In definitiva, le considerazioni che si sono svolte sembrano portare verso una unica conclusione: e cioè che debba essere confermata la validità dell'orientamento oggi dominante, specie in giurisprudenza, secondo il quale i provvedimenti di determinazione del prezzo da parte del C.I.P. costituiscono dei veri e propri atti amministrativi.

Deve essere sottolineata la grande importanza di questa conclusione, nel quadro della presente indagine; infatti, i provvedimenti in esame paiono costituire i casi di maggiore rilevanza, nei quali l'Amministrazione interferisce della determinazione del contenuto negoziale; e ciò, da un lato, per la varietà e il peso delle finalità pubbliche, in vista delle quali è attuato il controllo dei prezzi, e, dall'altro, per la portata di una simile incidenza sull'autonomia negoziale privata, facilmente intuibile anche senza scendere ad analisi particolari, relative alla funzione svolta dal prezzo nei con-

tratti privati, e alla stessa natura della obbligazione pecuniaria (63).

E, ancora, è da segnalare la marcatissima flessibilità di caratteri, che i provvedimenti del C.I.P. possono assumere, tanto che essi, volta a volta, possono concretare varie figure diverse di interferenza di atti amministrativi sull'attività negoziale privata.

Così, talvolta i provvedimenti del C.I.P. possono incidere su tale attività, funzionando come un limite insuperabile dell'ambito entro il quale le parti possono determinare nel contratto l'elemento prezzo: e ciò accade quando essi fissano il prezzo massimo o il prezzo minimo; altra volta, però, quando, cioè, il C.I.P. determina il prezzo « fermo », il provvedimento correlativo si riflette sulla formazione del negozio in modo così diretto, da avvicinarsi, per qualche aspetto, al procedimento che si è prima analizzato, di individuazione da parte dell'ufficio di collocamento di uno dei contraenti del contratto di lavoro.

Da diverso punto di vista, poi, si può osservare che i provvedimenti del C.I.P. possono avere carattere generale, e quindi atteggiarsi in modo analogo alle usuali limitazioni all'autonomia privata, che sono imposte dalla legge; ma essi, come si è visto, possono anche avere carattere speciale, e quindi, anche per questo verso, possono essere valutati come più strettamente legati al singolo negozio privato.

La estrema flessibilità di caratteri dei provvedimenti del C.I.P. offre già di per sé un quadro abbastanza ricco della notevole varietà di forme in cui si può manifestare la

(63) Cfr. da ultimo, sull'argomento: ASCARELLI, *Obbligazioni pecuniarie*, in *Commentario al codice civile diretto da Scialoja e Branca*, Bologna-Roma 1959; per la funzione del prezzo sulla vendita v.: SALVATORE ROMANO, *La vendita*, Milano 1960, pagg. 8, 43 e 44.

determinazione di un elemento negoziale da parte dell'Amministrazione; e di tale varietà si dovrà tenere adeguato conto in sede di ricostruzione dei caratteri generali della categoria; ma prima di approfondire il punto, è opportuno accennare, sia pure molto sinteticamente, a qualche esempio di determinazione amministrativa dell'elemento oggettivo del negozio, campo che anche esso offre spunti di notevole interesse.

SEZIONE III

CASI DI DETERMINAZIONE DELL'ELEMENTO OGGETTIVO

SOMMARIO: 1. Esemplificazione di casi, nei quali atti amministrativi determinano per qualche aspetto un elemento obbiettivo del contratto. Esempi tratti dalla disciplina dei generi alimentari. Varie forme di incidenza degli atti amministrativi. La disciplina del commercio dei medicinali. Altri casi. La prevalenza delle finalità igienico-sanitarie, rispetto a quelle dirigistiche. La minima unità culturale. - 2. Il possibile inquadramento dei casi accennati. Le incertezze della dottrina civilistica, per quel che riguarda il concetto di oggetto del contratto; cenno dell'orientamento secondo il quale oggetto del contratto sarebbe la prestazione e non la cosa. Le incertezze relative alla nozione di illiceità dell'oggetto; la illiceità dell'oggetto e la illiceità della causa; la illiceità dell'oggetto e la sua impossibilità. La necessità, conseguente allo stato della dottrina civilistica, di tralasciare ogni approfondimento della portata degli atti amministrativi che qui specificamente si esaminano. Rilievo finale, circa i rapporti tra illiceità dell'oggetto, e finalità del contratto; la valutazione da un punto di vista oggettivo e quella da un punto di vista soggettivo.

1. Al termine di questo capitolo, dedicato ad una esemplificazione dei casi nei quali un atto amministrativo determina un elemento di un negozio privato, è necessario accennare molto sinteticamente ad alcune ipotesi, nelle quali l'atto amministrativo determina, almeno per qualche aspetto, l'oggetto del negozio privato.

Casi del genere sono piuttosto frequenti per quel che riguarda i prodotti alimentari. Del resto, come si sa, molto spesso la legge fissa alcuni requisiti che devono avere dati prodotti alimentari, per poter essere commerciati, e soprattutto posti in vendita al pubblico, e ciò, per evidenti finalità di tutela dell'igiene e della sanità pubblica.

Non di rado, peraltro, la legge, invece che fissare di-

rettamente requisiti del genere, attribuisce all'Amministrazione un potere in tal senso.

Tra i numerosi esempi che si potrebbero portare al riguardo, si citerà anzitutto una disposizione in materia di estratti alimentari, i quali possono essere ottenuti solo dalle materie prime che vengono indicate a tal fine dal Ministero della Sanità (1); lo stesso dicasi per il latte: la legge fissa in via generale una certa percentuale minima di grassi che questo alimento deve contenere; peraltro, nelle zone nelle quali, di solito, il latte presenta una percentuale di grassi superiore al tasso indicato legislativamente, è attribuito all'autorità comunale il potere di determinare una percentuale minima più elevata (2).

Spesso, poi, all'Amministrazione vengono attribuiti dei poteri, che si atteggiano nel senso che essa può stabilire delle eccezioni a dei divieti posti in via generale dalla legge; così, per esempio, al Ministero della Sanità è attribuito il potere di stabilire eccezioni al generale divieto di aggiungere sostanze conservative agli alimenti per la prima infanzia, ed ai prodotti dietetici (3), e al divieto di produzione del latte in polvere destinato all'alimentazione della prima infanzia, da latte di animali diversi dalla vacca (4).

Se esempi del genere si rinvengono particolarmente numerosi per quel che riguarda gli alimenti, il fenomeno non è però esclusivo di questa materia.

(1) Art. 10 del D.P.R. 30 maggio 1953, n. 567 (regolamento esecutivo della legge 6 ottobre 1950, n. 836).

(2) Art. 6 del R.D. 9 maggio 1929, n. 994.

(3) Art. 11 del D.P.R. 30 maggio 1953, n. 578 (regolamento esecutivo della legge 29 marzo 1951, n. 327, sugli alimenti per la prima infanzia ed i prodotti dietetici).

(4) Art. 18 del D.P.R. citato alla nota che precede.

Per esempio, altri casi di determinazione del possibile oggetto di contratti privati si rintracciano nella disciplina del commercio dei medicinali.

Come si sa, la legge vieta, in linea di principio, la vendita di specialità medicinali, le quali non siano state registrate dal Ministero della Sanità (5); questa disposizione si traduce, in definitiva nella attribuzione a tale Ministero, del potere di determinare il possibile oggetto dei contratti privati che riguardino le specialità suddette (6).

In ogni caso, poi, il prefetto può vietare la vendita di medicinali, che comunque risultino pericolosi per la salute pubblica (7).

Non mancano esempi dell'ipotesi in esame, per quel che riguarda prodotti industriali; così, si può ricordare un caso, che per gli altri suoi aspetti, può essere riavvicinato a quelli cui si è sopra accennato: ossia, la disposizione che vieta il commercio di schermi per radiologia, radiografia e simili, i quali non siano stati sottoposti a controllo da parte del laboratorio di fisica della sanità pubblica (8).

Tra i casi i quali sono nettamente al di fuori del settore dell'igiene e della sanità, ma nei quali i poteri attribuiti all'Amministrazione sono comunque in funzione della incolumità pubblica, è da ricordare la disposizione per la quale sono commerciabili solo i generatori di vapore, i quali siano stati costruiti con determinati materiali, che sono fissati mediante decreto ministeriale (9).

(5) Art. 162 del t.u. delle leggi sanitarie.

(6) Per i caratteri della registrazione delle specialità medicinali, e per la sua distinzione dalla autorizzazione alla produzione, v.: Consiglio di Stato, IV sez., 2 dicembre 1955, n. 930, in *Foro amm.*, 1956, I, 1, 108.

(7) Art. 136 del t.u. delle leggi sanitarie.

(8) Art. 11 del R.D. 28 gennaio 1935, n. 145.

(9) Art. 11 del R.D. 12 maggio 1927, n. 824, modificato dal R.D. 26

Contrariamente a quanto si è avuto occasione di rilevare per quel che riguarda gli atti amministrativi che determinano un elemento nel negozio privato diverso dall'oggetto, tra i casi che adesso specificamente si esaminano non solo non sono prevalenti, ma addirittura scarseggiano, quelli nei quali i poteri attribuiti all'Amministrazione sono in funzione di finalità di dirigismo economico, o, comunque, genericamente sociali.

Ad ogni modo, si può ricordare, tra questi ultimi, un caso che è assai noto, anche perchè le norme che lo disciplinano sono contenute nel codice civile (10); e a questa notorietà non ha nociuto il fatto che le norme suddette non abbiano mai avuto pratica attuazione: il caso, cioè, della minima unità culturale.

La regolamentazione relativa, come si sa, mira ad impedire il verificarsi di quelle conseguenze antiproduttive, che sono necessariamente da registrare in seguito ad un eccessivo frazionamento della proprietà fondiaria; in definitiva, essa si traduce nella attribuzione all'Amministrazione, di un potere di determinare la minima estensione di terreno, la quale, non essendo ulteriormente frazionabile, costituisce un oggetto inscindibile nei trasferimenti di proprietà; se si valuta tale funzione entro la prospettiva che qui interessa, essa può essere considerato come il potere di determinare l'oggetto nei negozi privati comunque traslativi della proprietà.

2. Per una valutazione della portata della ricchissima casistica, cui si è data una breve e sommaria esemplifica-

agosto 1927, n. 1699, dal R.D. 27 marzo 1930, n. 441 e dal R.D. 4 giugno 1942, n. 1312 (regolamento esecutivo del R.D.L. 9 luglio 1926, n. 1331, costitutivo dell'Associazione nazionale per il controllo della combustione).

(10) Artt. 846 ss.

zione, la quale proceda dall'angolo visuale che qui interessa, si presenta, naturalmente, il problema pregiudiziale, relativo alla misura nella quale le prescrizioni del genere accennato si riflettono sulla stessa validità del contratto, il quale abbia un oggetto ad esse non conforme.

Su questo problema si dirà tra breve (11); qui si può notare, peraltro, che, nei limiti nei quali ad esso si dia risposta positiva, l'inquadramento delle rispettive ipotesi sembrerebbe non dover dar luogo ad eccessive difficoltà, almeno a prima vista: verrebbe fatto di affermare subito che si tratti di altrettanti casi, nei quali l'oggetto del contratto è illecito, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1346 e 1418 secondo comma del codice civile.

Senonchè è necessario addentrarsi con la massima cautela in un simile tema; e ciò, soprattutto per la scarsissima elaborazione che la materia dell'oggetto del contratto, e della sua illiceità, ha avuto nella dottrina civilistica.

L'unica monografia che, in qualche modo, si ricollega al tema, riguarda l'oggetto dei diritti (12), e cioè parte da un angolo visuale, dal quale l'argomento non sembra poter essere adeguatamente valutato sotto i profili che qui specificamente interessano.

Sul tema in esame, quindi, si può solo rintracciare qualche sintetica considerazione nelle trattazioni a carattere istituzionale, o che, comunque, sono dedicate, in genere, alla teoria del negozio; e anche da questo lato, gli aiuti che si possono ricevere non sono gran cosa.

La dottrina civilistica, infatti, non pare che abbia risolto il primo, fondamentale problema relativo alla materia dell'oggetto del contratto; ossia, la sua stessa definizione. In

(11) Cfr., *infra*, pag. 142.

(12) MAJORCA, *L'oggetto dei diritti*, Milano 1939.

essa, comunque, affiora una tendenza abbastanza marcata, nel senso che per oggetto del contratto non si dovrebbe intendere propriamente la cosa, cui il contratto si riferisce, ma la prestazione, che in questo è dedotta come obbligazione (13); molto spesso, poi, questa affermazione è sostenuta con una argomentazione che incide molto da vicino sul nostro tema: si osserva, cioè, che i requisiti che l'art. 1346 cod. civ. determina per l'oggetto nel negozio, e, in primo luogo, la sua liceità, non potrebbero riferirsi alla cosa, ma alla prestazione: solo un comportamento umano, infatti, potrebbe essere illecito (14).

L'affermazione per la quale per oggetto del contratto si dovrebbe intendere la prestazione, e non la cosa, può lasciare perplessi, specie se sostenuta in termini di assoluta generalità; e, invero, la sua validità è per lo meno dubbia per tutto un gruppo di contratti, quelli ad effetti reali, nei quali più che una prestazione in senso proprio, è il trasferimento del bene che acquista la massima rilevanza (15).

Si può evitare, comunque, di entrare in una analisi del problema, giacchè l'orientamento dottrinale accennato, anche se dovesse essere accolto, lascerebbe pur sempre in ombra l'aspetto del tema che qui interessa maggiormente: esso nulla dice, infatti, per quel che concerne il rapporto che comunque è da delineare tra la cosa e il contratto, e, del resto, solo sulla base di un chiarimento di questo profilo, è possi-

(13) MESSINEO, *Dottrina generale del contratto*, 3^a ed., Milano 1948, pag. 99 ss., 291 ss.; FRAGALI, in *Commentario al codice civile diretto da D'Amelio e Finzi, Obbligazioni*, vol. I, pag. 388 ss.; BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, 5^a ed., Torino 1958, vol. II, pagg. 10, 11.

(14) FRAGALI, BARBERO, *opp. locc. ultt. citt.*

(15) Per un inquadramento dell'efficacia reale come passaggio della *res in proprietà* (più precisamente: nel potere dispositivo) dell'acquirente, v.: SALVATORE ROMANO, *La vendita*, Milano 1960, §§ 5. 6.

bile valutare le incidenze sul negozio privato degli atti amministrativi del genere che si è sopra esemplificato.

E le incertezze sull'oggetto del contratto non si fermano qui, giacchè esse, in misura ancora maggiore, si hanno anche per quel che riguarda specificamente la sua illiceità.

Anche qui, a parte qualche sporadico articolo (16), e le considerazioni svolte sul punto nelle trattazioni dedicate alla liceità del negozio (17), bisogna ricorrere ai pochi, sinteticissimi spunti contenuti nelle opere di carattere generale.

In tali spunti, comunque, non solo sembra assente ogni tentativo ricostruttivo, ma pare tutt'altro che chiara la stessa individuazione dell'ipotesi che si esamina; infatti, da un lato, non risulta tracciata con sicurezza la linea di demarcazione tra la illiceità dell'oggetto e la illiceità della causa, tanto che non di rado ambedue queste ipotesi vengono analizzate congiuntamente (18).

Inoltre, anche nell'ambito delle valutazioni relative all'oggetto, non pare che il suo requisito della liceità sia sempre distinto da quegli altri che la norma del codice civile (art. 1346) parimenti richiede, in particolare la sua possibilità; si deve accennare, a questo proposito, alla probabile ricomprensione nello nozione di oggetto impossibile, di quei beni demaniali i quali, molto spesso, sono viceversa richiamati a proposito dell'oggetto illecito (19).

(16) Cfr. tra gli altri: MOSCHELLA, *L'illiceità obbiettiva dei contratti*, *Temi*, 1952, pag. 105 ss.

(17) Cfr. soprattutto: FERRARA, *Teoria del negozio illecito*, Milano 1914, pag. 101 ss.

(18) Cfr.: CARIOTA FERRARA, *Il negozio giuridico nel diritto privato italiano*, Napoli s.a. ma 1958, pag. 608 ss.

(19) Cfr. in questo senso: BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, 2^a ed., Torino 1952, pag. 238; SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, 6^a ed., Napoli 1959, pag. 131.

Malgrado le incertezze che si sono segnalate, un punto sembra che debba rimaner fermo: ossia, che gli atti amministrativi del genere che si è sopra esemplificato, paiono avere innegabilmente qualche incidenza sull'elemento oggettivo dei contratti privati, e ciò, anche se si ritenesse che essi non determinano tale oggetto in senso proprio, giacchè quest'ultimo andrebbe definito come la prestazione.

S'intende che, di fronte a questo stato della dottrina civilistica, non sembra possibile per l'amministrativista tentare qualche maggiore precisazione sulla portata di tale incidenza; in questa sede, dunque, è necessario limitarci alla segnalazione del fenomeno, rinunciando ad ogni ulteriore progresso.

Peraltro, si vuole qui aggiungere un'ultima considerazione: per quanto si debba rilevare un collegamento tra la casistica accennata, e l'elemento oggettivo del contratto privato, essa, forse, almeno talvolta, appare suscettibile di valutazione anche sotto un diverso profilo, che è opportuno qui mettere in rilievo.

In alcuni dei casi ricordati, infatti, la non conformità della cosa ai requisiti determinati dall'Amministrazione, si traduce in una (eventuale) illiceità dell'oggetto, che, però, non può essere valutata in assoluto, ma solo in relazione alle specifiche finalità del singolo contratto considerato; così, per esempio, se è vietato mettere in commercio a fini alimentari del latte che non ha la percentuale minima di grassi che è determinata dalla autorità comunale, non può essere considerata illecita, evidentemente, la vendita della medesima sostanza, in vista di uno qualsiasi dei diversi usi di essa che sono ipotizzabili.

Ovviamente, non si può non riservare ai civilisti ogni tentativo di ricostruzione del punto, e un amministrativista ben poco potrebbe dire al riguardo. È probabile, peraltro,

che tentativi del genere possano procedere solo secondo una alternativa di soluzioni, che può essere qui sinteticamente delineata.

Si può pensare, anzitutto, di « obbiettivizzare », per così dire, lo scopo del negozio; in tal caso, esso dovrebbe essere ricollegato alla causa; da ciò consegue che la illiceità dell'oggetto sarebbe qualificata dalla causa del negozio: come ciò avvenga, non è chiaro, e potrebbe essere precisato solo attraverso una sistemazione dei delicati rapporti tra l'elemento causale e l'elemento oggettivo del contratto, le cui oscurità, del resto, si riflettono in pieno sulle corrispondenti illiceità, come si è sopra osservato.

Al polo opposto di una impostazione del genere, si può procedere considerando le finalità che le parti hanno inteso raggiungere col contratto, solo da un punto di vista meramente soggettivo: tali finalità, cioè, dovrebbero essere apprezzate nell'ordine dei motivi; in tal caso, peraltro, quando le parti pongano ad oggetto del contratto una cosa, che non abbia i requisiti idonei in relazione a questo, si può dubitare se si versi sempre nella ipotesi di illiceità dell'oggetto, o non piuttosto in quella di illiceità dei motivi.