

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **41/1957** (ECLI:IT:COST:1957:41)

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

Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **CASTELLI AVOLIO**

Udienza Pubblica del **13/02/1957**; Decisione del **01/03/1957**

Deposito del **11/03/1957**; Pubblicazione in G. U. **16/03/1957**

Norme impugnate:

Massime: **270 271 272 273**

Atti decisi:

N. 41

SENTENZA 1 MARZO 1957

Deposito in cancelleria: 11 marzo 1957.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 71 del 16 marzo 1957.

Pres. DE NICOLA - Rel. CASTELLI AVOLIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Avv. ENRICO DE NICOLA, Presidente - Dott. GAETANO AZZARITI - Avv. GIUSEPPE CAPPI - Prof. TOMASO PERASSI - Prof. GASPARE AMBROSINI - Prof. ERNESTO BATTAGLINI - Dott. MARIO COSATTI - Prof. FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale degli articoli dal 22 al 32 del D.L. 7 agosto

1936, n. 1639, e dal 1 al 10 del R.D. 8 luglio 1937, n. 1516, promossi con due ordinanze, emesse il 18 giugno 1956 dalla Commissione distrettuale delle imposte dirette ed indirette di Como su ricorsi di Gerosa Mario e di Gavardini Andrea contro l'Ufficio delle imposte di Como, pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 266 del 20 ottobre 1956 ed iscritte rispettivamente ai nn. 301 e 302 del Reg. ord. 1956.

Viste le dichiarazioni di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 13 febbraio 1957 la relazione del Giudice Giuseppe Castelli Avolio;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Achille Salerni.

Ritenuto in fatto:

La Commissione distrettuale delle imposte di Como, davanti alla quale dovevano discutersi i ricorsi proposti dai signori Mario Gerosa e Andrea Gavardini avverso accertamenti tributari per imposta di ricchezza mobile e complementare, avendo il ricorrente sollevato eccezione di illegittimità costituzionale delle norme che disciplinano l'attività delle Commissioni tributarie, sospese ogni pronuncia e, con due ordinanze in data 18 giugno 1956, disponeva la trasmissione degli atti a questa Corte per la decisione della questione di legittimità costituzionale degli articoli dal 22 al 32 del D.L. 7 agosto 1936, n. 1639, e dal 1 al 10 del R.D. 8 luglio 1937, n. 1516, in riferimento all'art. 102 e alla VI disposizione transitoria della Costituzione, riguardante le giurisdizioni speciali.

Le ordinanze furono regolarmente notificate al Presidente del Consiglio dei Ministri, comunicate ai Presidenti dei due rami del Parlamento e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

Si osserva, nelle ordinanze stesse, che la questione di legittimità costituzionale delle norme sopra citate, è rilevante per la risoluzione delle controversie; che la questione non può ritenersi manifestamente infondata, tanto che la relazione illustrativa al disegno di legge costituzionale n. 2824, presentato al Senato della Repubblica in data 24 febbraio 1953, riconosce la necessità di una legge costituzionale per affidare al legislatore ordinario il potere di deferire ad organi speciali di giurisdizione le controversie tributarie; concetto questo che trovasi ribadito nella relazione che accompagna il disegno di legge n. 1944 del 13 luglio 1955 sulla riforma del contenzioso tributario.

Rispettivamente, in data 8 agosto e 22 settembre 1956 si sono costituiti in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'Amministrazione delle finanze. Nessuno dei due ricorrenti davanti alla Commissione delle imposte si è invece costituito.

Nell'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Avvocatura generale dello Stato contesta innanzi tutto la rilevanza dell'argomento che la Commissione distrettuale ha creduto di poter ricavare dalla presentazione, da parte del Governo, di disegni di legge in materia di contenzioso tributario, in quanto tale iniziativa legislativa rientra nel più ampio quadro dei problemi di politica governativa. Sulla questione specifica, sulla quale la Corte costituzionale è chiamata a pronunciarsi, osserva che, nonostante il decorso del quinquennio dalla data di entrata in vigore della Costituzione, entro il quale ai sensi della VI disposizione transitoria si sarebbe dovuto procedere alla revisione degli attuali organi speciali di giurisdizione, le giurisdizioni speciali hanno legittimamente continuato a funzionare. Ciò perché, per un verso, il termine della disposizione transitoria deve considerarsi ordinatorio e non perentorio, e, per altro verso, perché, trattandosi di norma la quale ha come destinatario il

legislatore ordinario, in difetto di un precetto costituzionale sanzionatorio di decadenza, non si potrebbe giungere alla conclusione di considerare inesistenti le decisioni rese dalle Commissioni tributarie successivamente al 31 dicembre 1952.

Pertanto l'Avvocatura dello Stato conclude chiedendo che sia dichiarata legittima l'attuale attività giurisdizionale delle Commissioni tributarie e, conseguenzialmente, che sia dichiarata la compatibilità costituzionale tra le norme denunciate e l'art. 102 e la VI disposizione transitoria della Costituzione.

Dal suo canto l'Amministrazione delle finanze, sempre col patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, premette, nelle sue deduzioni, che la questione di legittimità costituzionale è stata ritualmente proposta con ordinanze di un organo di giurisdizione, quale la Commissione distrettuale delle imposte, e ribadisce, sul merito, le ragioni sopra esposte, osservando, inoltre, che se la incompatibilità costituzionale denunciata realmente vi fosse, essa, come questione di abrogazione di leggi, dovrebbe formare oggetto di giudizio ordinario e non di legittimità costituzionale.

Conclude chiedendo che si dichiari, in via principale, non essere luogo a giudizio di legittimità costituzionale e, in via subordinata, che non sussiste l'illegittimità delle norme denunciate, e, per l'effetto, che si dichiari legittima l'attività delle Commissioni tributarie fino alla loro "revisione" da effettuarsi con legge ordinaria.

Il Presidente, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 15 delle Norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte, ha disposto che le due cause promosse con le sopra indicate ordinanze e chiamate alla stessa udienza siano congiuntamente discusse.

Considerato in diritto:

Data la identità della controversia, i giudizi cui han dato luogo le menzionate ordinanze devono essere riuniti e su di essi può emettersi un'unica sentenza.

L'Avvocatura dello Stato, nelle deduzioni presentate in difesa dell'Amministrazione delle finanze, ha rilevato - pur senza insistervi in occasione della discussione orale - che se la incompatibilità costituzionale delle denunciate norme del D.L. 7 agosto 1936, n. 1639, e del R.D.L. 8 luglio 1937, n. 1516, vi fosse, essa non dovrebbe formare oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, bensì di giudizio ordinario, come questione di abrogazione di leggi. La Corte non può accedere a tale tesi, data la natura propria del giudizio di legittimità costituzionale, l'oggetto e gli speciali effetti di esso, così come fu precisato nella sentenza 5 giugno 1956, n. 1, di questa Corte, con argomenti che non è il caso qui di ripetere od illustrare.

La questione di legittimità costituzionale delle sopra ricordate norme, che determinano la competenza e il funzionamento delle Commissioni per la risoluzione delle controversie in materia di imposte dirette e di imposte indirette sugli affari, è stata a questa Corte proposta sul riflesso dell'avvenuto decorso del termine di cinque anni, dall'entrata in vigore della Costituzione, fissato dalla VI disposizione transitoria della Costituzione stessa, entro il quale si sarebbe dovuto procedere alla "revisione" degli organi speciali di giurisdizione esistenti. Questo termine - è stato osservato - dovrebbe considerarsi perentorio, sicché, alla sua scadenza, le Commissioni tributarie, quali organi di giurisdizione speciale, avrebbero dovuto cessare di funzionare.

Nonostante ogni contraria apparenza, la Corte non ritiene che questa tesi sia fondata.

Quale premessa di carattere generale, giova osservare che il principio della unità della giurisdizione, tradotto in formula legilastiva nell'art. 102, primo comma, della Costituzione, sta ad indicare, secondo la lettera e lo spirito della disposizione, che la funzione giurisdizionale dev'essere esercitata, salve le eccezioni introdotte nella stessa Costituzione, dai magistrati ordinari.

Al lume di questo principio dev'essere inteso anche l'altro, di cui al secondo comma dell'art. 102, in virtù del quale non possono essere istituiti giudici straordinari o speciali, ma solo, per determinate materie, sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari.

Di fronte alla lamentata molteplicità di organi di giurisdizione speciale, quali si erano venuti creando nel tempo, questo è il principio direttivo che chiaramente si desume dalla norma costituzionale.

Da quei principi sarebbe sicuramente derivata la cessazione del funzionamento delle giurisdizioni speciali se altrimenti non fosse stato precisato che non alla automatica soppressione doveva addivenirsi, sibbene alla loro "revisione", ad opera del legislatore ordinario. La precisa volontà di procedere gradualmente, in tempi diversi, a questa opera di revisione delle giurisdizioni speciali esistenti, si ricava infatti, indirettamente, dagli articoli 103 e 111 della Costituzione nei quali si fa espresso riferimento ad organi di giurisdizione speciale e quindi alla loro sussistenza: l'art. 103, che mantiene il Consiglio di Stato, parla di "altri organi di giurisdizione amministrativa", che sono anch'essi mantenuti; l'art. 111, che stabilisce il principio che, contro tutte le sentenze, anche quelle pronunciate da organi di giurisdizione speciale, è sempre ammesso il ricorso in Cassazione "per violazione di legge". Quella precisa volontà di procedere gradualmente a revisione, si ricava poi, direttamente, dalla VI disposizione transitoria.

Da queste norme risulta, per un verso, la sopravvivenza delle giurisdizioni speciali all'entrata in vigore della Costituzione; per altro verso, l'obbligo del Parlamento di provvedere in conformità dei principi costituzionali innanzi ricordati, nel termine di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione.

Ciò premesso, sorge la questione circa la natura, se perentoria od ordinatoria, del termine in parola.

Ai fini della dimostrazione della non perentorietà del termine, devesi osservare che al differimento dell'entrata in vigore del principio della unità della giurisdizione, rispetto alle giurisdizioni speciali, non ha corrisposto, nella Costituzione, un'espressa comminatoria di cessazione del funzionamento delle giurisdizioni speciali. In difetto di una tale norma sanzionatoria, per sostenere l'avvenuta soppressione delle giurisdizioni speciali esistenti, bisognerebbe dimostrare, per altra via, l'esistenza di una prescrizione del genere, implicita nel sistema. E però questa una dimostrazione che non si riesce a dare in modo convincente.

Non è possibile, in primo luogo, argomentare dal termine in sé e per sé preso. La diversa natura del termine - se perentorio o soltanto ordinatorio - assume importanza nel campo del diritto privato e in quello processuale, specialmente nel senso che, in questi campi, decorso un termine perentorio, non possono più compiersi gli atti che entro quel termine dovevano essere compiuti. Diverso invece è l'effetto del termine nei più vasti campi dell'attività amministrativa e di quella costituzionale, nei quali non si tratta di tutelare soltanto interessi privati, ma interessi pubblici, ed anche gli interessi privati sono tutelati sotto la sfera del pubblico interesse. In tali campi, anche se si tratti di termini che appaiano perentori, non cessa, dopo il loro decorso, salvo i casi in cui il termine sia in modo tassativo stabilito dalla legge, il potere - che nello stesso tempo è dovere - della pubblica autorità di dare adempimento alle prescrizioni di legge. Nel campo dell'attività amministrativa, il decorso del tempo può solo facultare l'organo gerarchico superiore a sostituirsi a quello inferiore che non abbia adempiuto a quelle

prescrizioni, salvo eventuali responsabilità amministrative o disciplinari a carico dell'organo oscitante o inadempiente. Nel campo costituzionale ciò è ancora più evidente, giacché non vi è alcun dubbio che permanga quel potere-dovere anche dopo il decorso del termine, con conseguente responsabilità - soprattutto di natura politica - qualora l'organo cui ne spettava l'esercizio non abbia provveduto in tempo.

Termini di natura simile a quello in questione - ed anche brevi - si trovano in varie disposizioni transitorie della Costituzione: nella stessa disposizione VI per quanto attiene al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111; nella disposizione IX, riguardante l'adeguamento delle leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni; nella disposizione VIII, circa le elezioni dei Consigli regionali; nella disposizione XVI - di cui non va trascurata l'importanza - che fissava il termine di un anno dall'entrata in vigore della Costituzione per la revisione ed il coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali. Orbene a questi termini non si è mai pensato di riconoscere carattere perentorio, onde la conseguenza che, in mancanza di quella "revisione", siano cessate le funzioni delle Commissioni tributarie e che sia cessata nel Parlamento la facoltà di provvedere a quanto era stato prescritto. Di vero, è la particolare natura e la posizione del destinatario dell'obbligo - e cioè il Parlamento - che deve senz'altro convincere della non perentorietà di quei termini, data la valutazione squisitamente discrezionale, perché di carattere politico, della scelta del momento in cui il Parlamento ritiene di dovere provvedere, e in considerazione ancora della singolare complessità dell'opera legislativa.

Non vale, infine a dimostrare la tesi contraria, l'argomento che il Governo, per mantenere le Commissioni tributarie, pur dando ad esse un nuovo ordinamento, si sia premunito col presentare un disegno di legge costituzionale, subordinando appunto all'approvazione di questo disegno il mantenimento delle dette Commissioni. Giacché è una valutazione di carattere politico - che esula dalla presente indagine ed è di competenza del Governo e del Parlamento - giudicare se sia più opportuno rimettere le controversie tributarie alla giurisdizione ordinaria secondo le regole del processo comune; oppure, in aderenza al principio dell'unità della giurisdizione, introdurre un regime differenziato, istituendo apposite sezioni specializzate; o, piuttosto, conservare le Commissioni, in base al disposto di una legge costituzionale che deroghi al principio dell'art. 102, disciplinando ex novo la materia del contenzioso tributario. Quest'ultima scelta è stata fatta dal Governo con la presentazione alla Camera dei deputati, nella seduta del 13 dicembre 1955, del disegno di legge costituzionale n. 1942, concernente la facoltà di istituire, con legge ordinaria, giudici in materia tributaria, e con la presentazione, alla Camera stessa, nella medesima seduta, del disegno n. 1944, riguardante la legge ordinaria sulla riforma del contenzioso tributario. È il Parlamento che dovrà dare il suo giudizio, sia sulla forma prescelta, sia nel merito dei provvedimenti proposti, approvandoli o modificandoli; ma la presentazione di quei progetti non implica certamente, per le regioni innanzi esposte, riconoscimento di una illegittimità costituzionale nel mantenimento delle funzioni delle Commissioni tributarie nel periodo di tempo intercorrente fra la scadenza del termine di cui alla VI disposizione transitoria e la loro revisione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza sui due procedimenti riuniti indicati in epigrafe: dichiara non fondata la questione proposta con le ordinanze in data 18 giugno 1956 della Commissione distrettuale delle imposte di Como sulla legittimità costituzionale delle norme contenute negli

articoli dal 22 al 32 del D.L. 7 agosto 1936, n. 1639, concernente la riforma degli ordinamenti tributari, e degli articoli dal 1 al 10 del R.D. 8 luglio 1937, n. 1516, recante le norme relative alla costituzione ed al funzionamento delle Commissioni amministrative per le imposte dirette e per le imposte indirette sugli affari, in riferimento all'art. 102 ed alla VI disposizione transitoria della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale Palazzo della Consulta, il 1 marzo 1957.

ENRICO DE NICOLA - GAETANO AZZARITI - GIUSEPPE CAPPI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.