

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **54/1957** (ECLI:IT:COST:1957:54)

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

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **PAPALDO**

Udienza Pubblica del **13/03/1957**; Decisione del **10/04/1957**

Deposito del **17/04/1957**; Pubblicazione in G. U. **20/04/1957**

Norme impugnate:

Massime: **315 316 317 318**

Atti decisi:

N. 54

SENTENZA 10 APRILE 1957

Deposito in cancelleria: 17 aprile 1957.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 104 del 20 aprile 1957.

Pres. AZZARITI - Rel. PAPALDO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - 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 - Dott. ANTONIO MANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale del D. M. 8 luglio 1924, in relazione all'art. 2

del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza 9 novembre 1956 della Corte di appello di Torino nel procedimento penale a carico di Grassotti Aldo, rappresentato e difeso nel presente giudizio dagli avvocati Franco Pierandrei e Pietro Bodda, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11 del 12 gennaio 1957 ed iscritta al n. 347 del Registro ordinanze 1956;

2) ordinanza 5 dicembre 1956 della Corte di appello di Torino nel procedimento penale a carico di Giannace Angelo, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11 del 12 gennaio 1957 ed iscritta al n. 348 del Reg. ord. 1956.

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

udita nell'udienza pubblica del 13 marzo 1957 la relazione del Giudice Antonino Papaldo;

uditi gli avvocati Franco Pierandrei e Pietro Bodda ed il sostituto avvocato generale dello Stato Achille Salerni.

Ritenuto in fatto:

Nei procedimenti penali innanzi alla Corte d'appello di Torino a carico di Grassotti Aldo e Giannace Angelo, imputati, fra l'altro, di contrabbando di alcool, ai sensi del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di fabbricazione degli spiriti, approvato con decreto del Ministro per le Finanze 8 luglio 1924, la difesa del Grassotti ed il Procuratore generale presso la Corte d'appello di Torino, rispettivamente per i due procedimenti, dedussero la illegittimità del citato D. M. 8 luglio 1924, in relazione all'art. 2 del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792.

La Corte di appello di Torino, con le ordinanze in data 9 novembre e 5 dicembre 1956, sospendeva il giudizio e rimetteva gli atti alla Corte costituzionale, ritenendo rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale, considerando: 1) che il decreto ministeriale 8 luglio 1924 risulta emanato in base a delega conferita al Governo con R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, sicché può dubitarsi della facoltà da parte del Governo, delegato in forza della legge 3 dicembre 1922, n. 1601, per il riordinamento del sistema tributario, di conferire l'esercizio di attività, almeno apparentemente legislativa, al Ministro; 2) che, mentre i poteri furono conferiti al Governo limitatamente al termine del 31 dicembre 1923, il decreto ministeriale che qui interessa risulta emanato soltanto l'8 luglio 1924; 3) che, infine, il testo unico in parola manca del prescritto parere del Consiglio di Stato in adunanza generale.

Le ordinanze vennero ritualmente notificate al Presidente del Consiglio dei Ministri il 21 novembre ed il 13 dicembre 1956, comunicate ai Presidenti delle due Camere del Parlamento in data 26 novembre e 5 dicembre 1956, e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 11 del 12 gennaio 1957.

Nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri a mezzo della Avvocatura generale dello Stato, sostenendo (deduzioni del 10 e 29 dicembre 1956):

1) preliminarmente, il difetto del presupposto del giudizio di legittimità costituzionale, non avendo la Corte d'appello di Torino, nelle sue ordinanze del 9 novembre e del 5 dicembre 1956, indicato le norme della Costituzione o di leggi costituzionali che si assumono violate;

2) nel merito:

a) il Governo ben poteva delegare un suo componente, il Ministro per le Finanze, ad emanare il testo unico delle disposizioni sull'imposta di fabbricazione degli spiriti, in quanto, atteso il carattere autonomo ed originario del potere del Governo di procedere alla formazione di un testo unico, non può parlarsi di delega legislativa ricevuta dal Parlamento e di sub-delega conferita dal Governo ad un ministro. Inoltre, le norme contenute nell'impugnato decreto ministeriale, non avendo portata innovativa, non potrebbero neanche definirsi provvedimenti aventi, di per sé, valore od efficacia di legge e, come tali, impugnabili dinanzi alla Corte costituzionale;

b) nessuna violazione di termini è stata posta in essere dallo impugnato decreto ministeriale, sia perché il termine del 31 dicembre 1923 venne fissato dalla legge 3 dicembre 1922, n. 1601, esclusivamente per l'emanazione di leggi delegate e non anche per la formazione di testi unici, sia perché nessun valore, se non a carattere ordinatorio, potrebbe avere la fissazione di un termine per l'emanazione di un testo unico, senza attribuzione di potestà innovative;

c) la mancanza del parere del Consiglio di Stato potrebbe, se mai, sostanziare un vizio di legittimità del procedimento di formazione dell'atto, ma non assurgere a causa di illegittimità costituzionale dell'atto stesso.

Non si è costituito Giannace Angelo.

Si è costituito Grassotti Aldo, il quale, con deduzioni del 20 novembre 1956 e con quelle aggiuntive del 15 dicembre 1956 e del 26 febbraio 1957, ha chiesto che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, e del D. M. 8 luglio 1924.

Assume all'uopo la difesa del Grassotti:

1) preliminarmente, la omessa indicazione nella ordinanza di trasmissione degli atti emessa dalla Corte d'appello di Torino delle norme costituzionali violate, non costituisce motivo di inammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale del D. M. 8 luglio 1924, e dell'art. 2 del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, dato che la violazione si riferisce ad un principio implicito nell'ordinamento dello Stato, quale disciplinato dallo Statuto Albertino ed espressamente sancito, oggi, negli artt. 70, 76 e 77, primo comma, della Costituzione della Repubblica;

2) nel merito:

a) il Governo, delegato ai sensi della legge 3 dicembre 1922, n. 1601, a procedere al riordinamento del sistema tributario, non avrebbe potuto, a propria volta, delegare, con il R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, tale facoltà al Ministro per le Finanze, che emanò l'impugnato decreto, ossia il T.U. 8 luglio 1924. Né può parlarsi di poteri autonomi ed originari del Governo, perché l'emanazione di un testo unico comporta necessariamente una delegazione di potestà legislativa formale e determina l'esercizio di attività materialmente normativa, non soltanto quando il Parlamento conferisce al Governo il potere di "modificare" le disposizioni preesistenti, ma anche quando le necessità del coordinamento legittimino delle sia pur marginali modificazioni dei precetti anteriori. Nella specie, il Parlamento aveva delegato il Governo, come tale, a procedere al riordinamento del sistema tributario, ed il Governo si è avvalso di tale delega per sub-delegare, a sua volta, il Ministro per le Finanze; e la sub-delega è da ritenersi vietata sia in una costituzione flessibile, sia in una costituzione rigida, perché altrimenti verrebbe meno quel rapporto di fiducia che deve esistere tra il potere delegante ed il potere al quale l'esercizio concreto della potestà è conferito;

b) il D. M. 8 luglio 1924 deve ritenersi illegittimo perché emanato dopo il termine del 31

dicembre 1923, fissato al Governo per l'esercizio della delega legislativa;

c) il citato decreto ministeriale è da ritenersi illegittimo perché emanato senza il prescritto parere del Consiglio di Stato in adunanza generale.

Considerato in diritto:

Nelle due cause, che sono state congiuntamente discusse, può emettersi un'unica pronuncia, stante la identità delle questioni sottoposte alla decisione della Corte.

L'Avvocatura dello Stato ha eccepito che nelle ordinanze in esame non sono indicate le norme della Costituzione che sarebbero state violate: dal che deriverebbe una ragione di inammissibilità. Per respingere questa eccezione, basta richiamare, nei suoi presupposti essenziali, la precedente sentenza n. 37 del 24 gennaio 1957, con la quale è stata affermata la competenza di questa Corte a sindacare la legittimità costituzionale dei decreti delegati di data anteriore alla Costituzione, e sono stati fissati i confini di questo sindacato, che, pur movendo dai principi fondamentali espressi nelle disposizioni degli artt. 70 e 77, primo comma, della Costituzione, deve constatare l'esistenza di due condizioni: a) una delega legislativa; b) il rispetto dei limiti in essa delega segnati. Da ciò discende che negli atti introduttivi di queste controversie non si può richiedere la indicazione di precise norme della Costituzione attuale, che sarebbero state violate.

La decisione di questa causa dipende tutta dalla soluzione di un solo quesito, che è quello relativo al carattere del testo unico approvato con D. M. 8 luglio 1924. Se detto testo costituisse una legge delegata, ne sarebbe chiara l'illegittimità costituzionale. In primo luogo, esso sarebbe stato emanato in base ad una sub-delegazione: il Governo, delegato con legge 3 dicembre 1922, n. 1601, a provvedere al riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione, non avrebbe potuto conferire, a sua volta, altra delega legislativa ad un Ministro. In secondo luogo, l'esercizio del potere di delega sarebbe stato tardivo, in quanto l'art. 1 della citata legge 3 dicembre 1922 ne aveva fissato il termine al 31 dicembre 1923.

Ma la Corte reputa che, nell'autorizzare il Ministro a raccogliere in testo unico le disposizioni di legge concernenti la imposta sugli spiriti, l'art. 2, secondo comma, del R. D. 10 maggio 1923, n. 1792, emanato in base alla ripetuta legge 3 dicembre 1922, non abbia conferito al Ministro una delega di carattere legislativo.

Per quanto ormai la complessità delle leggi renda poco facile, in pratica, la formazione di un testo unico se al Governo non sia conferito il potere di modificare ed integrare le norme da coordinare e riunire, tuttavia resta esatta la distinzione dei testi unici in due categorie: quelli che per la loro formazione non richiedono esercizio di potestà legislativa delegata e quelli che sono vere e proprie leggi delegate. Stabilire a quale delle due categorie appartenga un determinato testo unico è cosa che deve essere esaminata alla stregua della norma in base alla quale il testo unico è stato emanato. Bisogna vedere se tale norma contiene una delega legislativa, nel qual caso il Governo riceve facoltà di modificare, integrare, coordinare le norme vigenti, o se quella norma conferisce una autorizzazione alla formazione del testo unico. Com'è noto, la differenza fondamentale tra i due tipi di testi unici è che, mentre nel testo unico emanato nell'esercizio di poteri legislativi delegati, il testo unico è una vera e propria legge delegata, nel testo unico di mera compilazione la forza di legge delle singole norme, raccolte nel testo unico, resta sempre ancorata alle leggi dalle quali le norme stesse sono tratte. Ai fini della presente controversia, non occorre stabilire quale sia la categoria degli atti amministrativi ai quali il testo unico di mera compilazione appartenga, né occorre indagare quale sia la portata della norma legislativa che autorizzò la formazione di un testo unico di tale

natura ed in particolare non giova risolvere il quesito se il Governo potrebbe emanare un testo unico dello stesso tipo in virtù di poteri propri senza l'autorizzazione legislativa: ciò che unicamente serve ai fini del decidere è che, come si è detto, questo genere di testi unici non costituisce una manifestazione di volontà legislativa, bensì di potestà amministrativa.

Nel caso in esame, la formula "coordinamento e pubblicazione dei testi unici", che fu usata nell'art. 2, secondo comma, del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, senza alcun accenno al potere di modificare ed integrare le norme vigenti, non esprime la volontà di conferire una delega legislativa. Né può indurre a diverso avviso l'accenno che si fa al coordinamento, perché è noto che, quando il Governo non ha il potere di integrare e modificare le disposizioni vigenti, il coordinamento si limita a quei semplici adattamenti formali che sono necessari per la struttura unitaria del testo.

Se, dunque, la norma dell'art. 2 del R. D.L. 10 maggio 1923 non conferì al Governo una delega legislativa ma autorizzò semplicemente la pubblicazione di testi unici, resta chiaro che non si ebbe sub-delegazione di poteri legislativi e non ci fu ritardo nell'esercizio di tali poteri, in quanto la pubblicazione del testo unico non era vincolata al termine posto dalla legge di delega per l'esercizio dei poteri legislativi conferiti al Governo.

La questione da esaminare è se possa considerarsi costituzionalmente legittima la norma dell'art. 2, secondo comma, del R. D.L. 10 maggio 1923 in quanto autorizza il Ministro e non il Governo ad emanare il testo unico. Questa indagine deve essere condotta sulla base del sistema vigente nel tempo in cui fu emanata la norma che autorizza il testo unico (1923) ed in cui esso fu pubblicato (1924). Ora, ritiene la Corte che, tenuta presente la natura amministrativa del testo unico di cui trattasi, l'autorizzazione data al Ministro, quale organo preposto a quel determinato ramo della pubblica Amministrazione, non possa dirsi illegittima, in quanto l'autorizzare il Ministro a riunire in unico corpo ed a coordinare le disposizioni nel senso sopra chiarito non poté costituire una menomazione della sfera di attribuzioni del Governo, nella sua unità, tale da importare violazione di una norma o di un principio di natura costituzionale.

Accertata la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nel secondo comma dell'art. 2 del R. D.L. 10 maggio 1923, n. 1792, resterebbe da esaminare la legittimità costituzionale del D. M. 8 luglio 1924 in relazione all'altra questione sollevata nel presente giudizio, in relazione, cioè, alla mancata audizione del Consiglio di Stato sul detto testo unico, ai sensi dell'art. 16, n. 3, del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con R. D.L., 26 giugno 1924, n. 1054. Ma tale esame non è proponibile in questa sede. Escluso che il testo unico in esame abbia, per se stesso, forza di legge, ogni questione relativa alla sua legittimità esula dalla competenza di questa Corte, la quale è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge (art. 134 della Costituzione).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei giudizi riuniti indicati in epigrafe, respinta ogni altra eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato:

- 1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma contenuta

nell'art. 2 del R.D.L. 10 maggio 1923, n. 1792;

2) dichiara improponibile la questione di legittimità costituzionale del D.M. 8 luglio 1924, concernente l'imposta di fabbricazione degli spiriti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 aprile 1957.

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 - ANTONIO MANCA.

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.