

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **56/1959** (ECLI:IT:COST:1959:56)

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

Presidente: **PERASSI** - Redattore: - Relatore: **BRANCA**

Udienza Pubblica del **14/10/1959**; Decisione del **18/11/1959**

Deposito del **21/11/1959**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **886 887**

Atti decisi:

N. 56

SENTENZA 18 NOVEMBRE 1959

Deposito in cancelleria: 21 novembre 1959.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale " n. 288 del 28 novembre 1959.

Pres. PERASSI - Rel. BRANCA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. TOMASO PERASSI, Presidente - Avv. GIUSEPPE CAPPI - 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 - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale della deliberazione 15 dicembre 1938 del Comitato dei Ministri per le finanze, per l'agricoltura e le foreste e per le corporazioni,

promossi con le seguenti cinque ordinanze emesse dalla Commissione provinciale delle imposte di Reggio Calabria (Sez. diritto), iscritte ai numeri 44, 45, 46, 47 e 48 del Registro ordinanze 1958 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 307 del 20 dicembre 1958:

1) ordinanza 22 novembre 1957 emessa su ricorso della Banca popolare di Polistena e del Credito italiano contro l'Ufficio del registro di Reggio Calabria;

2) ordinanza 13 dicembre 1957 emessa su ricorso del Credito cooperativo calabrese e del Credito italiano contro l'Ufficio del registro di Reggio Calabria;

3) ordinanza 15 novembre 1957 emessa su ricorso della Banca industriale agricola di Taurianova e del Credito italiano contro l'Ufficio del registro di Reggio Calabria;

4) ordinanza 15 novembre 1957 emessa su ricorso della Banca popolare cooperativa di Palmi e del Credito italiano contro l'Ufficio del registro di Reggio Calabria;

5) ordinanza 13 dicembre 1957 emessa su ricorso della Banca popolare di Brancaleone e del Credito italiano contro l'Ufficio del registro di Reggio Calabria.

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

udita nell'udienza pubblica del 14 ottobre 1959 la relazione del Giudice Giuseppe Branca;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Raffaello Bronzini, per il Presidente del Consiglio dei Ministri e per la Amministrazione finanziaria dello Stato.

Ritenuto in fatto:

1. - Il Credito italiano, succursale di Reggio Calabria, a norma dell'art. 85 R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736, sull'assegno bancario e circolare, con scrittura registrata il 19 novembre 1953, n. 2898, affidava l'emissione di propri assegni circolari alla Banca industriale agricola di Taurianova, sua corrispondente. Quest'ultima, in ossequio alla deliberazione del Comitato dei Ministri delle finanze, dell'agricoltura e foreste e delle corporazioni del 15 dicembre 1938, a garanzia della copertura degli assegni costituiva presso il Credito italiano una cauzione, in titoli di Stato, di lire 3.050.000. Per la registrazione della relativa scrittura la Banca agricola pagava su questa somma la imposta fissa di cui all'art. 55, tariffa all. A, della legge del registro; ma, in sede ispettiva, le fu addebitato un supplemento di imposta di lire 31.825 perché l'atto, quale "deposito in pegno", era soggetto ad imposta graduale in virtù dell'art. 58, tariffa all. A, della legge del registro.

Il Credito italiano, succursale di Reggio Calabria, si oppose ricorrendo il 30 agosto 1956 alla Commissione provinciale delle imposte (Sez. diritto) di Reggio Calabria. Il ricorrente invocava un principio fissato, in altra vertenza, dalla Commissione centrale, S. U., (decisione n. 21751 del 14 marzo 1951) e ribadito nella lettera 5 novembre 1952, n. 163006, del Ministero delle finanze: la garanzia prestata dai corrispondenti bancari a norma della citata deliberazione 15 dicembre 1938 del Comitato dei Ministri deve ritenersi esecuzione di un comando legislativo, contenuto nella predetta deliberazione, e perciò il relativo atto è sottoposto alla imposta fissa ex art. 55 tariffa cit. e non già all'imposta graduale, di cui all'art. 59.

L'Ufficio del registro di Reggio Calabria replicava, con raccomandata 19 novembre 1956 diretta alla Commissione provinciale, richiamando la sentenza emessa frattanto dalla

Cassazione in altra causa (27 luglio 1955, n. 2415): tale sentenza affermava che la citata deliberazione del Comitato dei Ministri 15 dicembre 1938, essendo stata presa con esorbitanza dai limiti della delega legislativa, contenuti nell'art. 36 della legge 7 marzo 1938, n. 141, non aveva forza di legge; onde la garanzia, prestata dalla banca corrispondente in ossequio a quella deliberazione, non poteva considerarsi adempimento d'un obbligo legale: di conseguenza doveva essere soggetta ad imposta graduale come ogni altro atto di cauzione, relativo a operazioni bancarie, riconducibili alla libera volontà delle parti.

Posto ciò, la Commissione provinciale, chiamata a decidere, ha ritenuto che la decisione del caso sia subordinata al superamento d'una questione di legittimità costituzionale: infatti, a parere della stessa Commissione, la deliberazione impugnata è stata presa dal Comitato dei Ministri nell'esercizio delle facoltà legislative delegategli dal predetto art. 36 legge 1938, n. 141: dunque, se il Comitato dei Ministri, imponendo la cauzione alle banche corrispondenti, ha rispettato i limiti di questa delega, l'imposizione deriva da una norma di legge (legge delegata) ed è dovuta soltanto la tassa fissa; se invece si accerta che la deliberazione è andata oltre i limiti contenuti nel citato art. 36, essa non ha forza legislativa: ne consegue che la cauzione prestata in ossequio alla deliberazione in oggetto non risulta più imposta dalla legge e pertanto è soggetta a imposta graduale.

D'altra parte, che nel caso ci possa essere stato eccesso rispetto alla delega risulta, a parere della stessa Commissione provinciale, da un rilievo già fatto nella citata sentenza della Cassazione: l'art. 36 legge 1938 attribuisce al Comitato dei Ministri poteri relativi alle garanzie che devono essere prestate dagli istituti direttamente autorizzati all'emissione di assegni; invece la deliberazione impugnata riguarda le garanzie che si prestano, dalle banche corrispondenti, a quegli istituti autorizzati.

Poiché il conoscere se c'è stato o meno rispetto dei limiti contenuti nella legge di delega le è sembrato problema pregiudiziale ai fini della decisione, la Commissione prov. imp. di Reggio Calabria con ordinanza 15 novembre 1957 ha proposto questione di legittimità costituzionale e rimesso gli atti a questa Corte: ciò perché - ha precisato la Commissione - è di competenza della Corte costituzionale anche il giudizio relativo al c. d. eccesso di delega, pur se riguarda leggi anteriori all'entrata in vigore della Costituzione.

Si sono costituiti in giudizio avanti questa Corte il Ministero delle finanze e l'Ufficio del registro di Reggio Calabria, rappresentati e difesi dall'Avvocato generale dello Stato; il quale depositava le proprie deduzioni il 5 dicembre 1958, sostenendo che la questione promossa dall'ordinanza della Commissione provinciale di Reggio Calabria è inammissibile dinanzi alla Corte costituzionale: infatti la deliberazione impugnata non fu presa nell'esercizio dei poteri conferiti al Comitato dei Ministri coll'art. 36 legge 1938, n. 141; ma si pone esplicitamente come norma integrativa dell'art. 86 R. D. 1933, n. 1736, sull'assegno bancario e circolare: perciò è un atto regolamentare, espressione d'una potestà che deriva dalla particolare supremazia riconosciuta dalla legge all'autorità amministrativa.

Del resto - prosegue l'Avvocatura generale dello Stato - neanche le deliberazioni prese nell'esercizio dei poteri conferiti dall'art. 36 legge 1938, n. 141, sono leggi delegate. Infatti: 1) quanto alla forma, i relativi atti non sono stati emanati con regio decreto e non hanno un numero d'ordine; 2) rispetto alla sostanza, le funzioni attribuite al Comitato ministeriale dal predetto art. 36 presentano carattere eminentemente amministrativo: il secondo comma di quell'articolo conferisce, sì, una potestà normativa in materia di assegni circolari; ma niente esclude che si sia riferito alla emanazione di norme secondarie, cioè di norme di esecuzione "aventi lo scopo di dettare una regolamentazione dettagliata della materia, già disciplinata dalla legge ". Altrettanto varrebbe per la deliberazione impugnata, benché questa non abbia la sua fonte nel citato art. 36 legge 1938, n. 141.

2. - In ciascuna delle altre quattro cause i fatti si sono svolti press'a poco allo stesso modo

e le tesi degli uffici e della Commissione imposte sono state e sono identiche a quelle relative alla causa predetta.

Alla Banca popolare di Polistena la emissione degli assegni veniva affidata dal Credito italiano con scrittura reg. il 25 marzo 1954, n. 5474; versata la imposta fissa di registrazione su un ammontare di L.950.000, in sede ispettiva fu iscritto supplemento di L. 9.795 all'art. 26455 A. C. La Banca popolare si oppose con ricorso pervenuto il 18 ottobre 1956 alla Commissione prov. imp. di Reggio Calabria. Questa ha emesso ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale il 22 novembre 1957.

Si sono costituiti in giudizio avanti questa Corte il Ministero delle finanze e l'Ufficio del registro di Reggio Calabria rappresentati e difesi dall'Avvocato generale dello Stato, il quale ha depositato le proprie deduzioni il 5 dicembre 1958.

3. - Alla Banca popolare cooperativa di Palmi la emissione degli assegni era affidata dal Credito italiano con scrittura registrata il 2 giugno 1954, n. 3702; versata la imposta di registrazione su un ammontare di L. 600.000, in sede ispettiva fu iscritto supplemento di L.62.000 all'art. 26469 A. C. La Banca popolare coop. di Palmi si oppose con ricorso pervenuto il 20 ottobre 1956 alla stessa Commissione prov. imposte. Questa ha emesso ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale il 15 novembre 1957. Si sono costituiti in giudizio avanti questa Corte il Ministero delle finanze e l'Ufficio del registro di Reggio Calabria, rappresentati e difesi dall'Avvocato generale dello Stato che ha depositato le proprie deduzioni il 5 dicembre 1958.

4. - Al Credito coop. calabrese di Reggio Calabria l'emissione degli assegni fu affidata dal Credito italiano con scrittura registrata il 2 novembre 1953, n. 2533; in sede ispettiva sullo importo fisso fu iscritto supplemento di L. 12.400 all'art. 26402, A. C. Il Credito italiano e il Credito coop. calabrese ricorsero, con atti pervenuti rispettivamente il 30 agosto 1956 e il 27 settembre 1956, alla stessa Commissione prov. imp. che ha emesso ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale il 13 dicembre 1957. Si sono costituiti in giudizio avanti questa Corte il Ministero delle finanze e l'Ufficio del registro di Reggio Calabria, rappresentati e difesi dall'Avvocato generale dello Stato, che ha depositato le proprie deduzioni il 5 dicembre 1958. Ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri con atto 5 dicembre 1958.

5. - Altrettanto è accaduto alla Banca popolare di Brancaleone: la scrittura relativa agli assegni e alla cauzione fu registrata il 9 dicembre 1953, n. 3299; il supplemento iscritto in sede ispettiva, all'art. 26417, è di L.59.650; il ricorso del Credito italiano pervenne il 21 settembre 1956 e ricorse anche, con atto pervenuto il 5 ottobre 1956, la stessa Banca popolare di Brancaleone; la Commissione provinciale imposte di Reggio Calabria ha emesso ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale il 13 dicembre 1957. Si sono costituiti in giudizio avanti questa Corte il Ministero delle finanze e l'Ufficio del registro di Reggio Calabria, rappresentati e difesi dall'Avvocato generale dello Stato, che ha depositato le proprie deduzioni il 5 dicembre 1958. Ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei Ministri con atto 5 dicembre 1958.

Considerato in diritto:

1. - Le cinque cause, che sono state congiuntamente discusse, poiché hanno per oggetto la stessa questione, devono essere decise con un'unica pronuncia.

2. - Bisogna stabilire innanzi tutto se la deliberazione impugnata sia un atto legislativo o comunque avente forza di legge.

La deliberazione, presa dal Comitato dei Ministri per le finanze, per l'agricoltura e le foreste e per le corporazioni il 15 dicembre 1938, non fu un atto concreto, ma racchiude sicuramente una norma: essa contiene un precetto di carattere generale da valere in tutti i casi in cui si verificano determinate circostanze (le banche corrispondenti devono prestare cauzione in tutti i casi nei quali sia loro affidata l'emissione d'assegni circolari d'altra banca).

3. - Dato ciò, per accertare se la deliberazione sia un atto legislativo o un atto regolamentare, l'esame del suo contenuto, è come ovvio, si rivelerebbe di per sé insufficiente: infatti, ammesso che l'obbligo di prestare la garanzia costituisse innovazione rispetto alle leggi preesistenti, nulla esclude che la deliberazione, con la quale era posto, fosse tuttavia un atto strettamente amministrativo; viceversa, ammesso che quell'obbligo non abbia di fatto apportato innovazioni sostanziali e quindi rientrasse nei limiti della legislazione vigente, ciò non toglie che, almeno potenzialmente, potesse avere forza di legge. Occorre dunque considerare, più che la norma, l'atto che la contiene e l'autorità, che nel 1938 lo ha emesso.

L'organo, che prese la deliberazione impugnata, è il Comitato dei Ministri delle finanze, dell'agricoltura e foreste e delle corporazioni presieduto dal Capo del governo; ma il Comitato dei Ministri non era il "governo", al quale soltanto era attribuita, dall'art. 3 della legge 31 gennaio 1926, n. 100, la potestà di emanare decreti legislativi. È vero che la norma contenuta nel citato art. 3 era derogabile e perciò niente escludeva che una legge attribuisse la potestà legislativa ad organi diversi dal governo; ma a tale scopo, specialmente dopo l'art. 12 legge 9 dicembre 1928, n. 2693, che dava carattere costituzionale a quella norma, sarebbe occorsa una deroga esplicita: cosa che non risulta sia avvenuta con la legge 7 marzo 1938, n. 141, con cui si costituiva il detto Comitato dei Ministri e gli si attribuivano poteri nel campo del risparmio e del credito.

Inoltre, ad escludere che la deliberazione impugnata fosse un atto avente forza di legge depone anche il fatto che non fu emanata con decreto reale, com'era la regola (v. citato art. 3, legge 31 gennaio 1926, n. 100). Non solo, ma non fu pubblicata nella Gazzetta Ufficiale e non ebbe un numero d'ordine: l'unico documento ufficiale che la contiene è un registro custodito presso la Banca d'Italia. Non è facilmente ammissibile che si omettesse la pubblicazione d'un atto al quale si volesse imprimere forza di legge.

4. - Alcuni dei precedenti rilievi perderebbero parte del loro valore se risultasse che la deliberazione del 1938 è stata presa nell'esplicazione di poteri delegati con l'art. 36 legge 7 marzo 1938, n. 141, e che questo articolo conteneva una delega di potestà legislativa: in tal caso si potrebbe dire che il Comitato dei Ministri esercitava funzioni legislative in virtù di una legge di delega, anche se poi non si è curato di dare al suo atto la forma dovuta. Senonché manca la certezza che il citato art. 36 delegasse l'esercizio di potestà legislativa al Comitato dei Ministri: nel secondo comma gli attribuiva la facoltà di disciplinare la emissione di assegni circolari anche in deroga a quanto disposto dall'art. 11 R. D. L. 7 ottobre 1923, n. 2283; ma un atto amministrativo che può derogare a una norma legislativa non è, per ciò solo, un atto avente forza di legge; perché sia tale occorre inoltre che non vi si possa derogare se non con un altro atto avente forza di legge: e non risulta che le deliberazioni del Comitato dei Ministri avessero un simile valore.

Ma soprattutto è da rilevare che la deliberazione impugnata non fu presa nell'esercizio dei poteri conferiti al Comitato dei Ministri dal citato art. 36: infatti essa non contiene alcun richiamo a questa norma; ma afferma esplicitamente di dettare una norma integrativa dell'art. 85 d'altra legge, e cioè del R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736, che consente di affidare a banche corrispondenti la emissione di assegni circolari (la pretesa norma di delegazione, cioè il citato articolo 36, si riferisce invece alla emissione di assegni da parte di banche non corrispondenti). Dunque la funzione dell'atto era, almeno nella lettera, quella di dare esecuzione al R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736, disciplinandone l'attuazione pratica: che poi l'atto sia rimasto nei limiti della legge da eseguire o li abbia illegittimamente valicati, è un'indagine che non rientra

nella competenza di questa Corte.

Infine, la legge istitutiva del Comitato dei Ministri ha conferito a quest'ultimo anche poteri normativi diversi da quelli che essa stessa gli ha dato nell'art. 36. Basta leggere l'art. 14 che gli attribuisce tutte le funzioni già spettanti ai Ministri delle finanze, dell'agricoltura e foreste e delle corporazioni e concernenti la materia del risparmio e del credito: questo articolo quindi gli dava un potere discrezionale e, così, implicitamente una potestà regolamentare nell'ambito di quelle materie. La deliberazione impugnata, poiché tace dell'art. 36, è perciò esercizio dei poteri derivanti dall'art. 14: non è senza significato che la legge, in cui esso è contenuto, richiami nel preambolo, insieme con altri, proprio quel R. D. 21 dicembre 1933, n. 1736, di cui la deliberazione impugnata vuol essere esplicitamente una integrazione.

Anche sotto questo profilo la deliberazione del Comitato dei Ministri del 15 dicembre 1938 apparisce come un atto che non aveva né intendeva avere forza di legge, e pertanto il giudizio di legittimità su di essa è sottratto alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando con unica sentenza nei procedimenti indicati in epigrafe:

dichiara inammissibile la questione, proposta con le ordinanze della Commissione provinciale delle imposte dirette e indirette di Reggio Calabria, sulla legittimità costituzionale della deliberazione 15 dicembre 1938 del Comitato dei Ministri per le finanze, per l'agricoltura e le foreste e per le corporazioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 1959.

TOMASO PERASSI - GIUSEPPE CAPPI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA.

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.