

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **163/1963** (ECLI:IT:COST:1963:163)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **MORTATI**

Udienza Pubblica del **23/10/1963**; Decisione del **06/12/1963**

Deposito del **19/12/1963**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2002 2003 2004**

Atti decisi:

N. 163

SENTENZA 6 DICEMBRE 1963

Deposito in cancelleria: 19 dicembre 1963.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 331 del 21 dicembre 1963.

Pres. AMBROSINI - Rel. MORTATI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. ANTONINO PAPALDO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1958, n. 572, del D.P.R. 27 ottobre 1958, n. 956, e del testo unico approvato con il D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 7 dicembre 1962 dal Pretore di Lendinara nel procedimento penale a carico di Mastrogiacomo Domenico, iscritta al n. 18 del Registro ordinanze 1963 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 31 del 2 febbraio 1963;

2) ordinanze emesse il 29 novembre 1962 dal Pretore di Udine nei procedimenti penali a carico di Deiana Augusto e Giacomini Arrigo, iscritte ai nn. 33 e 34 del Registro ordinanze 1963 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 53 del 23 febbraio 1963.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

udita nell'udienza pubblica del 23 ottobre 1963 la relazione del Giudice Costantino Mortati;

udito il sostituto avvocato generale dello Stato Umberto Coronas, per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con due ordinanze emesse in data 29 novembre 1962, nel corso di procedimenti penali a carico di Deiana Augusto e Giacomino Arrigo, imputati di contravvenzione al Codice della strada, il Pretore di Udine, su richiesta della difesa dei prevenuti, sollevava questione di legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1958, n. 572, del D.P.R. 27 ottobre 1958, n. 956, e del testo unico approvato con il D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, perché in contrasto con gli artt. 73 e 76 della Costituzione, avendo ritenuto, oltre alla rilevanza della questione stessa ai fini della decisione della causa, la sua non manifesta infondatezza. Ciò perché l'art. 73, nello stabilire che le leggi sono pubblicate "subito dopo" la promulgazione, pone un obbligo preciso al Governo, cui pertanto rimane inibita ogni discrezionalità nella scelta del tempo per l'adempimento della potestà relativa, che deve essere limitato a quello strettamente necessario per le operazioni materiali richieste. Ora nella specie dalla data di promulgazione della legge 4 febbraio 1958, n. 572, a quella della sua pubblicazione, avvenuta il 13 giugno 1958, sono intercorsi più di quattro mesi, periodo di tempo durante il quale vennero pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale circa quattrocento provvedimenti, che pure erano stati promulgati dopo la predetta data del 4 febbraio 1958. Dal che deve argomentarsi che il Governo, operando nel modo denunciato, ha eluso l'obbligo costituzionale. Tale violazione (se pur non dà luogo a incostituzionalità, secondo ha ritenuto la Corte con la sentenza n. 39 del 1959, perché non incide direttamente sulla validità della legge, essendo la pubblicazione mera condizione della sua efficacia, interveniente dopo che l'iter formativo della legge si è compiuto) si ripercuote sulla validità del decreto emesso, in virtù della delega predetta, il 27 ottobre 1958. Infatti l'illegale ritardo nella pubblicazione ha fatto sì che, mentre la legge di delega stabiliva un termine di quattro mesi dalla sua entrata in vigore, il decreto delegato è stato invece emanato ben otto mesi dopo la sua promulgazione, incorrendo perciò nella violazione dell'art. 76 della Costituzione. Infatti tale articolo, nel prescrivere che la validità della delega debba essere contenuta entro un termine limitato, ha inteso richiedere, allorché esso sia fatto decorrere, come nella specie, dalla data di pubblicazione della legge, che questa sia effettuata in modo da non distanziarsi in modo abnorme dalla precedente promulgazione.

Se altrimenti si ritenesse, aggiunge il Pretore, si dovrebbe imputare alla legge di delegazione una diversa violazione, e cioè quella dell'art. 76, per il fatto di avere adottato la formula "entro quattro mesi dall'entrata in vigore", in quanto l'articolo stesso è da interpretare nel senso di esigere che la predeterminazione del termine, proprio per prevenire l'arbitrio del

Governo, sia da effettuare mediante l'indicazione di una data fissa di calendario.

A parere del Pretore anche il successivo T.U. approvato con il D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, è da ritenere, sulla base delle precedenti premesse, illegittimo, dato che il riesame del Parlamento, effettuato con la legge 26 aprile 1959, n. 207, non ha eliminato il vizio in questione. Per il che sarebbe stato necessario che il Parlamento, resosi conto del vizio incorso, avesse emanato ex novo, con proprio atto legislativo, le norme disciplinanti la materia, avesse cioè operato una conversione: cosa che non è avvenuta. Sospeso il giudizio in corso veniva disposto il rinvio degli atti alla Corte costituzionale.

Le due ordinanze sono state ritualmente comunicate ai Presidenti delle due Camere e notificate al Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel giudizio innanzi alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, che, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato ha depositato in cancelleria le proprie deduzioni il 28 dicembre 1962. In esse si deduce che la censura relativa al ritardo della pubblicazione è inammissibile in questa sede riguardando un adempimento di carattere amministrativo; che inoltre dall'art. 76 non si può argomentare che il termine di durata della delega sia da determinare a data fissa di calendario, e tanto meno che esso debba decorrere dalla data di promulgazione, corrispondendo invece a logica che il termine stesso abbia inizio dal giorno dell'entrata in vigore della legge, non essendo il potere delegato azionabile nel periodo anteriore. Conclude chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Con memoria del 2 ottobre 1963 l'Avvocatura ribadisce i precedenti rilievi, aggiungendo che non fondata è la tesi secondo cui facendosi decorrere il termine dalla data di pubblicazione della legge delegante si rimette all'arbitrio del Governo la durata della delegazione, dato che il Governo è vincolato all'osservanza dell'art. 73, anche se poi un'eventuale sua violazione dia luogo solo a responsabilità politica davanti al Parlamento. Nella specie il Parlamento ha riconosciuto implicitamente che il ritardo era giustificato conferendo successivamente una nuova delega al Governo.

2. - In altro giudizio penale pendente presso la Pretura di Lendinara contro Mastrogiacomo Domenico il giudice riteneva rilevante e non manifestamente infondata un'eccezione, sollevata dal difensore, di violazione dell'art. 76 da parte della già menzionata legge di delega n. 572 del 1958 (e di conseguenza del T.U. del 1959) perché l'interpretazione sostanziale dell'articolo stesso conduce a ritenere che esso abbia voluto precludere la possibilità di un'arbitraria determinazione da parte del Governo della data da cui decorre il potere delegato. In conseguenza, con ordinanza in data 7 dicembre 1962, ha trasmesso gli atti alla Corte costituzionale sospendendo il giudizio di merito.

L'ordinanza è stata ritualmente comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera e notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nel giudizio dinanzi alla Corte costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri, che, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, ha depositato in cancelleria le proprie deduzioni il 18 gennaio 1963. In esse si afferma che, in base all'art. 76 della Costituzione, il termine, nell'ipotesi di delega legislativa, può essere stabilito anche per relationem e non a scadenza fissa, e che fino a quando la legge non è entrata in vigore, il Governo non può dirsi ancora delegato. Dopo avere messo in rilievo altre considerazioni analoghe a quelle dedotte in relazione all'ordinanza del Pretore di Udine, ed aver fatto rilevare che comunque il T.U. n. 393 è stato emanato in virtù di altra delega contenuta nella legge 26 aprile 1959, n. 207, conclude chiedendo che la Corte costituzionale voglia dichiarare manifestamente infondata la questione proposta.

1. - La Corte ha ravvisato l'opportunità della riunione delle cause per la loro decisione con unica sentenza, dato che le questioni sollevate hanno uno stesso oggetto, anche se sono proposte sotto aspetti non in tutto coincidenti.

2. - Comune alle tre ordinanze è l'eccezione di illegittimità del decreto legislativo 27 ottobre 1958, n. 956, e del T.U. 15 giugno 1959, n. 393, per violazione dell'art. 73 della Costituzione, ed indirettamente dell'art. 76, mentre solo nelle due emesse dal Pretore di Udine ne viene sollevata anche un'altra, relativa alla legge delegante 4 febbraio 1958, n. 572, per violazione dell'art. 76. Quest'ultima eccezione, se anche proposta dal giudice a quo in via subordinata, avrebbe per conseguenza, se fosse fondata, di assorbire la precedente e, pertanto, dato il suo carattere pregiudiziale, deve essere esaminata per prima. Con essa si sostiene che, allo scopo di assicurare in ogni caso l'esatto adempimento dell'obbligo gravante sul Governo di esercitare il potere delegato non oltre il termine fissato dalla legge di delegazione, secondo la prescrizione del citato art. 76, debba esigersi che questa determini sempre la scadenza della delega mediante l'indicazione di una data fissa di calendario.

La Corte ritiene non fondata la questione così prospettata. Infatti né dalla lettera, né dalla ratio ispiratrice della norma in esame, rivolta a precludere la facoltà di conferire al Governo deleghe legislative a tempo indeterminato (secondo era consentito dallo Statuto, e non escluso dalla legge 31 gennaio 1926, n. 100, la quale all'art. 3, n. 1, ebbe a stabilire genericamente l'esigenza di contenere la delega nei limiti stabiliti dalla legge, senza altra specificazione), è dato trarre alcun elemento da cui si argomenti l'obbligo di determinare in forme tassative la durata del potere delegato. La prescrizione costituzionale deve ritenersi pertanto validamente adempiuta quando la durata stessa venga prefissata in uno qualunque dei modi che consentano di individuare, in via diretta, o anche indirettamente con l'indicazione di un evento futuro ma certo, il momento iniziale e quello finale del termine. E non può dubitarsi che valida prefissione vi sia quando, come nella specie, il dies a quo sia fatto coincidere con la data di entrata in vigore della legge di delegazione.

3. - Ugualmente certo è però che, allorquando si adotti un tale criterio di determinazione, debba esigersi un rigoroso adempimento dell'obbligo, imposto al potere esecutivo dall'art. 73 della Costituzione, di procedere alle operazioni necessarie a rendere efficace la legge medesima subito dopo che sia intervenuta la promulgazione, senza altro indugio oltre quello richiesto dall'espletamento delle attività materiali necessarie per la pubblicazione. Se altrimenti si ritenesse l'esercizio della funzione delegata non risulterebbe più limitata al tempo stabilito dal legislatore, come prescrive il citato art. 76, ma prolungabile ad arbitrio dell'organo cui è affidato l'esercizio stesso.

Non vale, a contestare tale esigenza, il rilievo formulato dalla Avvocatura secondo cui, decorrendo il termine solo dal momento nel quale la delega può essere esercitata, non assume rilevanza giuridica il periodo precedente all'investitura del potere: ciò perché il verificarsi di quest'ultimo evento non è fortuito, bensì dipendente dall'attività dello stesso organo cui compete l'esercizio della funzione (o di organo, com'è il Ministro Guardasigilli, ad esso coordinato), e l'attività stessa è rigidamente vincolata quanto al tempo consentito pel suo esplicarsi.

Le considerazioni che precedono valgono a contestare anche l'altra affermazione dell'Avvocatura sull'inesistenza di sanzioni, che non siano meramente politiche, ove si verifichi l'inosservanza della prescrizione di cui al citato art. 73, poiché è invece da ritenere che l'arbitrario ritardo interposto per la pubblicazione della legge delegante, quando abbia per effetto l'emanazione del decreto legislativo al di là dei limiti temporali stabiliti dalla legge delegante con riferimento alla data della propria entrata in vigore, non può non importare l'invalidità del decreto medesimo.

4. - Non sembra tuttavia che nella specie la tardiva pubblicazione della legge n. 572 del 1958 possa esser fatta valere per invalidare il decreto legislativo impugnato. Infatti risulta che il Parlamento, con la legge 24 gennaio 1959, n. 4, emessa prima ancora che scadesse il termine fissato per l'entrata in vigore del decreto delegato, provvide a prolungarlo fino al 15 marzo 1959, e successivamente, con legge 26 aprile 1959, n. 207, dispose un'ulteriore proroga. Da tale circostanza deve dedursi che il Parlamento, anche se non ha provveduto a disporre in modo formale il prolungamento del termine precedentemente stabilito per l'esercizio del potere delegato, ebbe tuttavia a prendere atto del ritardo nell'adempimento del compito affidato al Governo e conseguentemente esso è venuto a perdere ogni carattere elusivo della volontà del legislatore.

5. - Quanto poi all'eccezione di incostituzionalità sollevata nei confronti del T.U. emanato con il D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, è da osservare che questo è stato emesso in virtù non già della delega di cui alla legge n. 572 del 1958, bensì di un'autorizzazione contenuta nella successiva legge del 26 aprile 1959, n. 207 (art. 2), che, se pure menzionata nella motivazione delle ordinanze del Pretore di Udine, non è stata oggetto di apposita impugnativa. Che in ogni caso la censura rivolta contro il T.U. (ed a prescindere da ogni indagine sul carattere che a questo è da attribuire) sarebbe priva di fondamento, una volta riconosciuta la legittimità del precedente decreto legislativo, e constatato d'altra parte che il T.U. medesimo è stato emanato prima della data fissata per l'entrata in vigore delle norme in materia dalla legge che l'autorizzava, la quale venne pubblicata a distanza di tre giorni dalla sua promulgazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi ad essa sottoposti,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge 4 febbraio 1958, n. 572, del D.P.R. 27 ottobre 1958, n. 956, e del T.U. approvato con D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 dicembre 1963.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER
- GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI -
GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI -
GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI.

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.