

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **11/1957** (ECLI:IT:COST:1957:11)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **DE NICOLA** - Redattore: - Relatore: **CASSANDRO**

Udienza Pubblica del **31/10/1956**; Decisione del **18/01/1957**

Deposito del **26/01/1957**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **151 152 153 154 155**

Atti decisi:

N. 11

SENTENZA 18 GENNAIO 1957

Deposito in cancelleria: 26 gennaio 1957.

Pres. DE NICOLA - Rel. CASSANDRO

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. MARIO BRACCI - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Prof. BIAGIO PETROCELLI - Dott. ANTONIO MANCA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 20 marzo 1956, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 21 successivo ed iscritto al n. 44 del Registro ricorsi 1956, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare 7

novembre 1947, n. 657, dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana sulla "competenza a decidere ricorsi avverso le ordinanze degli Intendenti di finanza che comminano pene pecuniarie".

Udita nell'udienza pubblica del 31 ottobre 1956 la relazione del Giudice Giovanni Cassandro;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi per il ricorrente e l'avv. Pietro Virga per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

1. - Con circolare del 7 novembre 1947, n. 657, l'Assessore alle finanze della Regione siciliana disponeva che i ricorsi contro le ordinanze degli Intendenti di finanza irroganti pene pecuniarie ai sensi del titolo V della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (artt. 55 - 59), dovessero essere inoltrati non più al Ministero delle finanze, ma all'Assessore regionale. L'impartita disposizione era motivata col richiamo generico all'ordinamento della Regione siciliana, alla competenza che ne deriverebbe in materia all'Assessore, e all'attuazione che dell'ordinamento regionale si sarebbe avuta dal 25 maggio 1947. Contro questa circolare lo Stato ha sollevato davanti a questa Corte conflitto di attribuzione con ricorso notificato al Presidente della Giunta regionale siciliana il 20 marzo 1956, chiedendo che venga dichiarata l'incompetenza della Regione e in conseguenza annullata la circolare sopra ricordata per violazione degli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto siciliano nonché degli artt. 23 e 119 della Carta costituzionale in riferimento all'art. 36 dello Statuto.

La difesa della Regione ha eccepito preliminarmente la irricevibilità di questo e di altri ricorsi analoghi, perché essi sono stati notificati nei termini soltanto al Presidente della Giunta regionale, un'autorità non competente nel caso in esame, e non all'Assessore delle finanze il quale ha emanato il provvedimento. La tesi si fonda sull'interpretazione dell'art. 7 del R.D. 17 agosto 1907, n. 640, in connessione con l'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che indica quali norme da osservare, nel procedimento davanti alla Corte costituzionale, anche quelle del regolamento per la procedura davanti al Consiglio di Stato, "in quanto applicabili". La norma contenuta nell'art. 23 della stessa legge 11 marzo 1953, che impone la notifica al Presidente della Giunta regionale, troverebbe applicazione soltanto nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi, non in quelli aventi per oggetto "atti particolari" di autorità regionali, per i quali avrebbe vigore la riserva dell'art. 41 sempre della legge 11 marzo 1953, il quale, pur richiamando le norme dell'art. 23, ne condiziona l'osservanza, nei casi di conflitto di attribuzione, alla loro concreta applicabilità: applicabilità che qui, secondo la difesa della Regione, non si avrebbe.

2. - Ma il ricorso sarebbe inammissibile anche per altri motivi. Nell'ipotesi, infatti, che l'atto impugnato sia stata emanato sulla base dell'art. 20, primo comma, seconda parte, dello Statuto, ma senza il rispetto delle leggi dello Stato e delle direttive del Governo, - che è una delle tesi dell'Avvocatura dello Stato -, si avrebbe una violazione di legge in senso stretto, non deducibile in questa sede. Se poi quell'art. 20, nella parte richiamata, configurasse un'attività amministrativa della Regione di carattere "statale delegato", che è anche tesi della Avvocatura, si avrebbe conflitto tra due organi dello Stato con conseguente incompetenza della Corte costituzionale. E alla stessa conclusione si dovrebbe pervenire, considerando la natura dell'atto dell'Assessore regionale per le finanze che è una circolare e dunque un atto interno, impugnabile soltanto insieme con gli atti esterni emessi sul suo fondamento.

3. - L'Avvocatura dello Stato nel respingere l'eccezione di irricevibilità, che essa preferisce qualificare inammissibilità, sostiene:

1) che il rinvio al solo regolamento di procedura del Consiglio di Stato non sarebbe sufficiente a ritenere applicabili agli speciali giudizi regolati dalla legge 11 marzo 1953 le norme delle leggi sul Consiglio di Stato;

2) che le regole che precisano i soggetti legittimati ad agire e a contraddire non potrebbero essere contenute in un regolamento;

3) che il rinvio dell'art. 22 della legge dell'11 marzo 1953 è un rinvio da limitare alle forme degli atti e non da estendere alla determinazione dei soggetti del processo che coincidono con i titolari della pretesa costituzionale;

4) che l'art. 39 della legge 11 marzo 1953 in relazione anche con gli articoli 127 della Costituzione, 2 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, enuncerebbero con carattere di assoluta tassatività i soggetti e gli organi legittimati ad agire e a contraddire nei giudizi davanti alla Corte costituzionale.

4. - Nel merito del ricorso lo Stato ha sostenuto la tesi che in materia tributaria alla Regione siciliana, come si evince dagli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto, non spetti potestà legislativa né primaria né concorrente e che in conseguenza la Regione non ha una potestà amministrativa "propria". Codesta potestà non potrebbe ricavarsi nemmeno dall'art. 36 dello Statuto, sia perché la norma che vi è contenuta non può interpretarsi nel senso di riconoscere alla Regione una qualsiasi competenza legislativa in materia tributaria o se mai una, limitata ai tributi propri della Regione, sia perché anche se fosse accoglibile la tesi contraria, l'art. 20 dello Statuto siciliano col richiamo tassativo alle materie elencate negli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto toglierebbe ogni fondamento alla pretesa potestà amministrativa della Regione in materia tributaria. Infine non potrebbe essere invocata nemmeno l'ultima parte del primo comma dell'art. 20, dove è detto che il Presidente e gli Assessori regionali svolgono sulle materie non comprese negli artt. 14, 15 e 17 una attività amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato, perché queste direttive non sono state ancora impartite.

5. - In particolare per quello che riguarda l'oggetto del presente giudizio, la difesa dello Stato insiste sul punto che deve essere respinto il principio che organi regionali possano decidere ricorsi gerarchici impropri contro i provvedimenti degli Intendenti di finanza che sono e restano organi statali e che le norme sul contenzioso tributario, e tra esse quelle che attribuiscono al Ministro delle finanze la competenza a decidere i ricorsi contro i provvedimenti degli Intendenti di finanza che condannano a pene pecuniarie ai sensi della legge 7 gennaio 1929, n. 4, enuncerebbero principi generali di carattere processuale e contenzioso, che non potrebbero essere derogati da leggi regionali e che ad ogni modo in concreto non sono stati derogati da leggi regionali.

6. - Dal canto suo la difesa della Regione sostiene che in materia tributaria la Regione siciliana ha una sua potestà legislativa primaria ed esclusiva in base all'art. 36 dello Statuto, che questa potestà legislativa porta con sé come logico corollario un'analogia potestà amministrativa senza bisogno di chiamare in causa l'art. 20 dello Statuto siciliano, ma per virtù di un principio generale che trova applicazione e nell'art. 118 della Costituzione e nel medesimo art. 20.

Subordinatamente, il potere amministrativo tributario della Regione può trovare fondamento proprio nell'art. 20 ora citato, sia perché questo potere potrebbe farsi discendere dalla potestà legislativa conferita alla Regione dalla lett. i dell'art. 17 dello Statuto, sia perché potrebbe ritenersi compreso nelle "altre materie" di cui alla ultima parte del primo comma del ripetuto art. 20. Né varrebbe obiettare che per l'esercizio della attività amministrativa in queste materie occorrono le direttive del Governo dello Stato, sia perché qui sarebbe prevista un'attività amministrativa decentrata, non delegata, sia perché le direttive del Governo - limite e non condizione di tale attività -, si possono dedurre, come per ogni altro atto discrezionale,

dalla legislazione e dal generale indirizzo politico-amministrativo.

In via più subordinata ancora, il richiamo all'art. 20 sarebbe sufficiente a legittimare una competenza amministrativa della Sicilia di carattere generale, e per l'esecuzione delle leggi regionali e per l'esecuzione delle leggi dello Stato.

7. - Quanto all'oggetto più specifico del conflitto di attribuzione che si discute, la difesa della Regione afferma che non è stato mai contestato il carattere amministrativo né delle ordinanze emesse dagli Intendenti di finanza irroganti la sanzione amministrativa della pena pecuniaria, né dei decreti emessi dal Ministro delle finanze per la decisione dei ricorsi relativi, e che, perciò, non si tratta di materia la quale, per la sua natura giurisdizionale, debba essere sottratta alla competenza della Regione.

Considerato in diritto:

1. - La Corte ha già respinto con sentenza n. 9 in data 17 gennaio 1957 l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Regione siciliana sul fondamento che il ricorso non è stato notificato alla autorità che ha emanato il provvedimento, vale a dire all'Assessore regionale delle finanze, ed ha pure respinto con la medesima sentenza l'altra eccezione d'inammissibilità formulata dalla Regione sulla base di due argomenti della difesa dello Stato, secondo la quale il caso in esame sarebbe un caso di violazione di legge o configurerebbe un conflitto tra due organi dello Stato. Queste eccezioni, riproposte nel presente giudizio nei medesimi termini che in quello sopra ricordato, devono essere parimenti respinte.

2. - La Corte non ritiene nemmeno che possa essere accolta la eccezione d'inammissibilità del ricorso dello Stato per la natura del provvedimento dell'Assessore delle finanze: una circolare e pertanto un atto interno dell'amministrazione regionale, impugnabile, se mai, soltanto insieme con gli atti esterni emanati conseguentemente. La natura dei conflitti di attribuzione e il modo della loro risoluzione, che consiste nella delimitazione delle rispettive sfere di competenza dello Stato e della Regione, in relazione alla materia oggetto dell'atto impugnato, comporta che qualsiasi atto dello Stato o della Regione è idoneo a configurare tale conflitto, come è confermato dal fatto che la pronunzia intorno alla validità dell'atto è considerata dalla legge soltanto come conseguenza eventuale della dichiarazione di competenza (art. 38, legge 11 marzo 1953, n. 87) e dalla lettera dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il quale parla genericamente di "atto" dello Stato o della Regione che invada "la sfera di competenza assegnata allo Stato ovvero ad altra Regione". D'altra parte, la circolare dell'Assessore delle finanze, che è stata occasione del presente conflitto di attribuzione, soltanto impropriamente viene definita atto interno dell'amministrazione regionale. Essa, infatti, non esaurisce la sua efficacia nell'ambito dell'amministrazione regionale, ma, disponendo che i ricorsi contro le ordinanze degli Intendenti di finanza irroganti pene pecuniarie debbano essere inoltrati all'Assessore regionale (e non più al Ministro delle finanze), regola direttamente il comportamento dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione. Si dovrebbe pertanto considerarla piuttosto che circolare, regolamento sotto veste o in forma di circolare.

3. - Per quel che riguarda la costituzionalità della competenza dell'Assessore delle finanze a giudicare sui ricorsi contro le ordinanze degli Intendenti di finanza, che rappresenta l'oggetto specifico del presente giudizio, la Corte deve richiamarsi a quanto già stabilito in tema di competenza legislativa e amministrativa della Regione siciliana in materia tributaria con la più volte ricordata sentenza n. 9. Da quanto è stato affermato in quell'occasione discende che la mancanza di esplicite norme regolanti il passaggio di funzioni e di organi dello Stato all'organizzazione amministrativa della Regione vieta che gli organi regionali possano

esercitare competenze amministrative spettanti allo Stato sulla base delle leggi vigenti. E poiché nella materia che è oggetto del presente conflitto di attribuzione tali norme non sono state emanate, deve ritenersi tuttora in vigore la competenza dello Stato e deve in conseguenza dichiararsi la nullità della circolare assessoriale n. 657.

Non occorre, pertanto, esaminare ai fini del presente giudizio la tesi della difesa dello Stato che le norme della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (artt. 55 - 59), le quali regolano i provvedimenti degli Intendenti di finanza irroganti pene pecuniarie, pongono principi di carattere processuale e contenzioso, che non possono essere derogati da leggi regionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

respinte le eccezioni di inammissibilità della Regione;

dichiara la competenza dello Stato nella materia oggetto della circolare impugnata e

annulla la circolare dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana 7 novembre 1947, n. 657.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale Palazzo della Consulta, il 18 gennaio 1957.

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