

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **116/1957** (ECLI:IT:COST:1957:116)

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

Presidente: **AZZARITI** - Redattore: - Relatore: **CASTELLI AVOLIO**

Udienza Pubblica del **05/06/1957**; Decisione del **01/07/1957**

Deposito del **08/07/1957**; Pubblicazione in G. U. **13/07/1957**

Norme impugnate:

Massime: **485 486 487 488 489**

Atti decisi:

N. 116

## SENTENZA 1 LUGLIO 1957

*Deposito in cancelleria: 8 luglio 1957.*

*Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n.174 del 13 luglio 1957 e in "Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana" n. 37 del 16 luglio 1957.*

Pres. AZZARITI - Rel. CASTELLI AVOLIO

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 23 gennaio 1957, recante: "aggiunte alla legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, e successivo regolamento 25 maggio 1950, n. 22" (sgravi fiscali per le nuove costruzioni edilizie), promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso notificato il 30 gennaio 1957, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 7 febbraio 1957 ed iscritto al n. 6 del Registro ricorsi 1957.

Vista la costituzione in giudizio del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 5 giugno 1957 la relazione del Giudice Giuseppe Castelli Avolio;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi per i ricorrenti e l'Avv. Salvatore Orlando Cascio per la Regione siciliana.

*Ritenuto in fatto:*

1. - L'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 23 gennaio 1957, ha approvato una legge recante aggiunte alla legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, e successivo regolamento 25 maggio 1950, n. 22.

Nella legge tra l'altro è detto che i supplementi di imposta elevati e notificati alle parti dagli uffici del registro della Regione per il pagamento delle normali imposte di trasferimento relative a contratti di compravendita di case di abitazione, costruite nella Regione nei termini e con le modalità stabilite dalla legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, e dal regolamento 25 maggio 1950, n. 22, registrati in esenzione, sono da ritenersi nulli sempreché risulti che contemporaneamente alla stipula dell'atto pubblico di vendita siano state presentate le denunce di cui all'art. 1 del regolamento 25 aprile 1949, n. 10, e purché le denunce stesse, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della legge, siano integrate dal certificato di abitabilità rilasciato dalla competente autorità comunale.

Questa legge veniva comunicata al Commissario dello Stato il 25 gennaio e il giorno successivo il Consiglio dei Ministri deliberava di impugnarla davanti alla Corte costituzionale.

Il relativo ricorso, proposto congiuntamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Commissario dello Stato, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, veniva notificato il 30 gennaio al Presidente della Giunta regionale siciliana ed era depositato presso la cancelleria di questa Corte in data 7 febbraio 1957.

2. - A norma degli artt. 34 e 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per disposizione del Presidente della Corte costituzionale è stata pubblicata notizia del ricorso sia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica che nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana.

Con deduzioni depositate il 20 febbraio 1957 il Presidente della Regione siciliana, con il patrocinio dell'Avv. prof. Salvatore Orlando Cascio, si è costituito nel giudizio davanti a questa Corte.

3. - Nel ricorso l'Avvocatura generale dello Stato denuncia, anzitutto, l'incompetenza della Regione a legiferare in materia di tributi erariali; osserva quindi che, se pur si volesse riconoscere tale potestà legislativa, la legge impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima sia perché nessun interesse particolare della Regione giustificerebbe la regolamentazione contenuta nella legge regionale, sia perché questa legge contrasterebbe con i principi cui si

informa la legislazione dello Stato e, in particolare, coi principi fondamentali della legge di registro.

La legge impugnata, incidendo su rapporti esauriti e su crediti prescritti, conterrebbe infatti norme sostanzialmente retroattive; imponendo poi per l'avvenire la contestuale presentazione del certificato di abitabilità, derogherebbe al principio affermato dalla Commissione centrale delle imposte ed accolto dal Ministero delle finanze secondo cui, ai fini dell'applicazione del beneficio fiscale in favore delle nuove costruzioni, la prova della sussistenza delle condizioni richieste dalla legge (abitabilità) può essere fornita anche successivamente alla registrazione, purché non sia decorso il termine di prescrizione.

Per questi motivi la difesa dello Stato conclude chiedendo che si dichiari la illegittimità costituzionale della legge impugnata.

4. - La Regione, nelle sue deduzioni, eccepisce in via pregiudiziale l'inammissibilità del ricorso per incompetenza della Corte costituzionale sulla impugnativa delle leggi siciliane.

Sul merito oppone che la Regione siciliana, come affermato nella sentenza 17 gennaio 1957, n. 9, di questa Corte, ha potestà legislativa anche in materia di tributi già di spettanza dello Stato e che la decisione anzidetta, pur nei termini in cui è stata formulata, è sufficiente per far rigettare l'odierno ricorso.

La legge impugnata conterrebbe infatti norme meramente interpretative della precedente legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, e poiché questa legge, nella parte che interessa, era stata ritenuta costituzionalmente legittima (sentenza dell'Alta Corte siciliana 16 gennaio - 1 ottobre 1949) in considerazione degli specifici interessi della Regione, la legge in esame, sotto questo profilo dell'interesse regionale, non può che essere anch'essa legittima. Essa inoltre si proporrebbe solo di sanzionare autoritativamente quella medesima interpretazione della precedente legge del 1949 che era stata data dalla Commissione centrale delle imposte e dallo stesso Ministero delle finanze: la retroattività pertanto sarebbe l'inevitabile conseguenza dell'anzidetta natura interpretativa. Quando pure della legge dovessero beneficiare contribuenti i quali avessero già pagato l'imposta suppletiva e vi avessero fatto acquiescenza, non si potrebbe non tener conto che una legge con la quale si dispone il rimborso di quanto si riconosce pagato per errore vuol rappresentare solo il mezzo più energico per perseguire, in armonia con i principi costituzionali, la giustizia fra i consociati.

In riferimento alla tesi secondo cui la legge impugnata, imponendo per il futuro la presentazione del certificato di abitabilità contestualmente all'atto pubblico di trasferimento, sarebbe innovativa, la difesa della Regione deduce che il rilievo stesso è infondato in quanto non considererebbe che la legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, poiché si riferisce a costruzioni eseguite entro il 31 dicembre 1953 ed a vendite di appartamenti costruiti eseguite entro l'anno successivo (artt. 1 e 10 legge regionale cit.), ha ormai esaurito la sua efficacia.

Per tutti questi motivi la Regione conclude per il rigetto del ricorso.

5. - All'udienza di discussione i patroni delle parti hanno illustrato le rispettive tesi difensive. L'Avv. Orlando Cascio, riferendosi alla sollevata eccezione di incompetenza della Corte costituzionale a giudicare della legittimità costituzionale delle leggi regionali siciliane, ha osservato che, se anche si voglia ammettere la competenza della Corte, essa non sarebbe così ampia come quella dell'Alta Corte per la Sicilia, che poteva prendere in esame la legittimità estrinseca ed intrinseca dei provvedimenti impugnati, ma sarebbe limitata soltanto all'esame della legittimità estrinseca, nel senso che il detto esame dovrebbe limitarsi all'accertamento della competenza della Regione ad adottare i provvedimenti stessi.

1. - L'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione della Corte costituzionale, sollevata dalla difesa della Regione, sotto il profilo della sopravvivenza della competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana a giudicare sulle impugnazioni proposte in via principale dal Commissario dello Stato contro le leggi regionali siciliane, non ha fondamento e va respinta. Basta far riferimento, in proposito, alla sentenza di questa Corte del 27 febbraio 1957, n. 38 - confermata con varie successive pronuncie -, e alle ampie ragioni in essa svolte. Né vale addurre, di fronte alla affermata piena competenza di questa Corte, la distinzione che sembra voglia tentare la difesa della Regione siciliana fra esame della legittimità estrinseca ed intrinseca delle leggi, per restringere soltanto al primo la competenza della Corte costituzionale. Con la richiamata sua precedente sentenza questa Corte ebbe in chiaro modo ad affermare che l'art. 134 della Costituzione ha istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale o, più specificamente, come unico giudice della legittimità delle leggi statali o regionali e dei conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e delle Regioni fra loro; ed aggiunse che non può ritenersi che la formula adoperata nel ricordato art. 134 sia tale da lasciar fuori qualche parte della materia, od anche, in relazione all'ultimo comma dell'art. 127 della Costituzione, che la questione di legittimità delle leggi regionali, di cui è parola in tale comma, possa intendersi come una competenza particolare aggiunta a quella generale e comprensiva dell'art. 134. La ventilata distinzione, fra legittimità estrinseca ed intrinseca, non trova quindi giustificazione alcuna.

2. - Va anche respinta l'eccezione pregiudiziale sollevata dall'Avvocatura dello Stato con la quale si sostiene l'incompetenza della Regione a legiferare in materia di tributi erariali, avendo riconosciuto questa Corte con la sentenza 17 gennaio 1957, n. 9 - anch'essa confermata con varie successive decisioni -, che in detta materia spetta alla Regione siciliana una potestà normativa concorrente o sussidiaria, nell'ambito del territorio della Regione stessa, nel rispetto dei limiti derivanti oltre che dalle leggi costituzionali, dai principi e dagli interessi cui si uniformano le leggi dello Stato, nonché dei principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo.

3. - Da questo riconoscimento di una potestà legislativa complementare o sussidiaria della Regione in materia di tributi erariali deriva - e ne è anzi necessario presupposto - l'affermazione di un generale interesse della Regione all'esercizio di tale facoltà. In modo specifico questo interesse rispetto alla legge ora impugnata - che nel ricorso del Commissario dello Stato viene negato - è da ammettersi, ed è stato posto in luce dalla sentenza dell'Alta Corte siciliana del 16 gennaio - 1 ottobre 1949, con la quale, prendendosi in esame la precedente legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, concernente sgravi fiscali per le nuove costruzioni edilizie, si rilevava che questa legge tende a promuovere e a favorire l'attività di ricostruzione, uniformandosi all'indirizzo generale della legislazione dello Stato, con provvedimenti che corrispondono ad esigenze regionali ed in vista di finalità di pubblico generale interesse. Tale rilievo è da condividere anche in relazione alla legge di cui ora si discute, che alle disposizioni della precedente legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, strettamente si riannoda.

4. - Rispetto all'oggetto e alla estensione della presente impugnazione, è da notare che, per quanto col ricorso si concluda chiedendosi la dichiarazione di illegittimità costituzionale della intera legge, le censure nel ricorso stesso proposte ed illustrate nella pubblica udienza dalla difesa dello Stato riguardano esclusivamente la prima parte dell'art. 1, e cioè il primo comma dell'articolo stesso. Con tale comma si stabilisce: "I supplementi di imposta elevati e notificati alle parti dagli uffici del registro della Regione per il pagamento delle normali imposte di trasferimento relative a contratti di compravendita di case di abitazione costruite nella Regione siciliana nei termini e con le modalità volute dalla legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, e successivo regolamento 25 maggio 1950, n. 22, registrati in esenzione, sono da ritenersi nulli, sempreché le denuncie di cui all'art. 1 del regolamento del 26 aprile 1949, n. 10, risultino

presentate contemporaneamente alla stipula dell'atto pubblico di compravendita e sempreché almeno entro tre mesi dalla data di pubblicazione della presente legge vengano integrate dal certificato di abitabilità rilasciato dalla competente autorità comunale". Il secondo comma del detto articolo riguarda, invece, l'esenzione venticinquennale dall'imposta fabbricati e dalle relative sovraimposte comunali e provinciali, e su questa parte non è stata sollevata col ricorso e in occasione della discussione orale alcuna denuncia, sicché deve desumersi che l'impugnativa proposta è da intendersi limitata al primo comma dell'articolo.

5. - Ciò posto, deve rilevarsi che la illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nel detto primo comma direttamente deriva dall'applicazione alla fattispecie dei principi già affermati da questa Corte nella ricordata sentenza n. 9 del 17 gennaio 1957. Nel riconoscere, infatti, alla Regione siciliana una potestà legislativa complementare o sussidiaria in materia di tributi erariali, questa Corte, nella detta sentenza, ne determinò anche i limiti: fra l'altro, il rispetto dei principi e degli interessi generali cui si uniformano le leggi dello Stato e quello dei principi della legislazione statale per ogni singolo tributo. Con le disposizioni in esame si violano tutti e due questi limiti che, essendo stati desunti dalla prima parte dell'art. 17 dello Statuto siciliano, hanno natura costituzionale e quindi la loro violazione implica violazione di legge costituzionale.

Le disposizioni impugnate, disponendo, infatti, la nullità dei supplementi di imposta elevati e notificati dagli Uffici del registro e riaprendo quindi la procedura stabilita dalla legge dello Stato per l'opposizione all'ingiunzione per il pagamento dell'imposta suppletiva, con la concessione, inoltre, di un ulteriore termine di tre mesi per la presentazione del certificato di abitabilità, vengono praticamente a dare alla legge impugnata effetto retroattivo, con violazione dei diritti quesiti dalla Finanza per la mancata tempestiva opposizione del contribuente. Esse violano quindi, in primo luogo, il principio generale della irretroattività della legge; in secondo luogo - seppur volesse prescindere da questo primo rilievo - esse sono in aperto contrasto con il sistema fondamentale della legge di registro che stabilisce una determinata procedura per l'opposizione in sede amministrativa e in sede giudiziaria all'ingiunzione per il pagamento dei supplementi di imposta, entro termini determinati, e, in ogni altro caso, col rispetto del termine di prescrizione sia per l'azione dello Stato che per quella del contribuente (artt. 136, 140, 141, 144 e 145 della legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269).

6. - Per contrastare a siffatte conclusioni la difesa della Regione oppone che la retroattività delle disposizioni in esame sulla quale l'Avvocatura dello Stato ha insistito - sarebbe mantenuta entro i limiti in cui si riconosce comunemente la retroattività delle leggi così dette interpretative; e che, in sostanza, quelle disposizioni si proporrebbero uno scopo di esemplare giustizia tributaria, consentendo al contribuente di reclamare la ripetizione di quanto l'Amministrazione finanziaria avrebbe ingiustamente percepito in virtù di un atto presuntivamente legittimo e contro il quale, nella erronea supposizione della sua effettiva legittimità, non fu proposta opposizione. Ma queste ragioni si rivelano non del tutto pertinenti e sono comunque infondate.

A parte la maggiore o minor rilevanza che può darsi, con riferimento al caso in esame, alla violazione del principio della irretroattività delle leggi, occorre notare che la sanzione di radicale nullità degli avvisi di supplemento di imposta, contenuta nella legge impugnata, giova a quei contribuenti i quali, con la mancata opposizione, abbiano fatto acquiescenza alla richiesta di pagamento del supplemento di imposta e a quelli in cui danno sia decorso il periodo prescrizione stabilito dall'art. 136 della legge di registro per la proposizione dell'azione di rimborso dell'imposta che si assuma indebitamente pagata. Contrariamente all'assunto della difesa della Regione, una norma il cui precetto abbia questa portata non è e non può essere interpretativa. Esorbita infatti dai limiti di una sia pur normale retroattività della norma interpretativa il richiamare in vita situazioni definite od esaurite nel vigore della legge anteriore. In ogni caso, una norma che, in virtù di una sua assunta retroattività, annulli

gli effetti caratteristici di un istituto quale quello della prescrizione, fondamentale dell'ordinamento giuridico, non può essere egualmente emanata dal legislatore regionale.

Né maggior consistenza rivela la seconda ragione addotta. Non già che la Corte intenda disconoscere che al fondo delle disposizioni impugnate stia il chiaro proposito del legislatore siciliano di offrire ai contribuenti della Regione il mezzo per ripetere somme che si assumano indebitamente riscosse dall'Amministrazione finanziaria. Ma questo mezzo non è consentito dall'ordinamento giuridico che, sia nel caso di decadenza per la mancata opposizione che in quello di prescrizione dell'azione, fa conseguire, per il semplice decorso del tempo, la definizione del rapporto per effetto appunto della decadenza dall'azione o della prescrizione del diritto.

Ogni altra deduzione o ragione rimane assorbita e non resta che dichiarare la illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 1 della legge impugnata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

respinte le eccezioni pregiudiziali sollevate dalle difese delle parti in causa;

dichiara, in riferimento al disposto degli artt. 17 e 36 dello Statuto per la Regione siciliana, l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 1 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 23 gennaio 1957, recante "aggiunte alla legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, e successivo regolamento 25 maggio 1950, n. 22" (sgravi fiscali per le nuove costruzioni edilizie).

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

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 - ALDO SANDULLI.

---

*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.*