

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **45/1958** (ECLI:IT:COST:1958:45)

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

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

Udienza Pubblica del **28/05/1958**; Decisione del **26/06/1958**

Deposito del **02/07/1958**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **623 624 625 626**

Atti decisi:

N. 45

SENTENZA 26 GIUGNO 1958

Deposito in cancelleria: 2 luglio 1958.

Pres. AZZARITI - Rel. CASTELLI AVOLIO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. GAETANO AZZARITI, Presidente - 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 - Prof. ALDO SANDULLI, Giudici.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente della Regione siciliana con ricorso notificato il 13 gennaio 1958, depositato il 16 successivo nella cancelleria della Corte costituzionale ed iscritto al n. 1 del Registro ricorsi 1958, per conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato

sorto a seguito del decreto del Presidente della Repubblica 14 ottobre 1957, n. 1112, col quale è stato soppresso, tra gli altri, l'ufficio tecnico del catasto di Messina.

Udita nell'udienza pubblica del 28 maggio 1958 la relazione del Giudice Giuseppe Castelli Avolio;

uditi l'avv. Salvatore Orlando Cascio per il ricorrente e il sostituto avvocato generale dello Stato Luigi Tavassi La Greca per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con decreto del Presidente della Repubblica 14 ottobre 1957, n. 1112, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 30 novembre 1957, venivano soppressi, in tutto il territorio della Repubblica, ventuno uffici tecnici del catasto e, fra essi, l'ufficio di Messina.

Il provvedimento, nella motivazione, adduceva la necessità di sopprimere uffici che avevano provveduto a portare a compimento i lavori ad essi demandati.

Contro questo decreto, con ricorso notificato il 13 gennaio 1958 e depositato il successivo 16 gennaio, il Presidente della Regione siciliana, con il patrocinio del prof. avv. Salvatore Orlando Cascio, ha proposto ricorso a questa Corte per conflitto di attribuzione fra la Regione e lo Stato.

2. - Si afferma nel ricorso che il decreto impugnato esorbita, per quanto attiene all'ufficio tecnico del catasto di Messina, dalla competenza delle autorità statali, a causa della natura regionale e non statale della funzione svolta dal detto ufficio.

A1 riguardo si deduce, in via principale, che gli uffici tecnici del catasto, in quanto istituiti per l'accertamento delle proprietà immobiliari a fini tributari, esercitano funzioni che sono preordinate alla riscossione dell'imposta fondiaria e, come tali - e cioè come attinenti alla riscossione -, di spettanza regionale. In linea subordinata si prospetta la tesi secondo cui l'imposta fondiaria è di competenza regionale, e che pertanto, trattandosi di materia attribuita alla competenza legislativa della Regione, l'esercizio di poteri e funzioni amministrative spetta alla Regione e non allo Stato, e ciò senza bisogno di alcun provvedimento che disponga il trasferimento degli uffici e delle attribuzioni dallo Stato alla Regione.

Conseguentemente la Regione siciliana chiede che sia dichiarato che il potere di sopprimere gli uffici tecnici del catasto appartiene, in Sicilia, all'Amministrazione regionale e, per l'effetto, che sia annullato il decreto impugnato nella parte relativa alla soppressione dell'ufficio tecnico del catasto di Messina.

3. - Con atto depositato il 29 gennaio 1958 si è costituito in giudizio, a mezzo dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nelle sue deduzioni l'Avvocatura dello Stato osserva che, in tanto, non è esatto che le operazioni catastali siano solo orientate al fine della determinazione della base imponibile dell'imposta fondiaria; in ogni modo è certo che l'ufficio soppresso non svolgeva attività di riscossione tributaria.

Sulla tesi subordinata l'Avvocatura rileva che, secondo la VIII disposizione transitoria della Costituzione, il passaggio delle funzioni, degli uffici e dei funzionari dallo Stato alle regioni deve avvenire a seguito di appositi provvedimenti statali e che a questo principio non deroga, si adegua anzi, l'art. 43 dello Statuto speciale della Sicilia. Pertanto, non essendo intervenuto

alcun provvedimento statale relativo al passaggio degli uffici nella materia in esame, l'esercizio dei poteri amministrativi relativi alla stessa materia è rimasto attribuito allo Stato e ai suoi organi. Per tutte queste ragioni l'Avvocatura dello Stato conclude perché si dichiari inammissibile o comunque si rigetti il ricorso della Regione siciliana stante la legittimità, sul piano costituzionale, del provvedimento impugnato.

4. - Sia la difesa della Regione che l'Avvocatura generale dello Stato hanno poi depositato, nel termine di rito, due ampie memorie difensive.

Nella propria memoria la difesa della Regione siciliana, dopo avere ricordato i vari punti del ricorso, rileva, in merito alle ragioni opposte dall'Avvocatura dello Stato:

a) che le operazioni catastali non siano dirette soltanto alla determinazione della base imponibile dell'imposta fondiaria, ma che siano dirette altresì a fini di accertamento della intera proprietà immobiliare nazionale e ad altri fini, che esorbitano dalla competenza regionale, ciò non esclude che quegli accertamenti siano anche - ed innanzi tutto - diretti a fini fiscali, per l'accertamento della base imponibile di un tributo di sicura spettanza regionale. Da ciò deriva che gli uffici, che eseguono quegli accertamenti, esplicano la loro attività anche nell'interesse della Regione, che ne sopporta le spese relative ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507;

b) che la Regione non ha affatto sostenuto che bisogna mantenere in vita l'ufficio del catasto di Messina nonostante fosse esaurito lo scopo per il quale esso era stato creato. Ha soltanto sostenuto e sostiene che il relativo provvedimento di soppressione deve essere preso dagli organi regionali e non dagli organi statali. L'interesse della Regione al presente ricorso - così come in tutti i ricorsi per conflitto di attribuzioni - non sta nel contenuto del provvedimento impugnato, ma sta solo nella tutela delle attribuzioni statutarie;

c) circa la sostenuta necessità di un provvedimento di passaggio di attribuzioni: che, nella specie, il detto passaggio si sarebbe verificato con l'art. 2 del citato D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507, che prevedeva una continuazione dell'attività dello Stato, ma per conto della Regione. Comunque - anche quando dovesse ritenersi necessario un provvedimento di passaggio di funzioni, o semplicemente di uffici e di personale - il provvedimento de quo avrebbe dovuto sempre essere emanato dagli organi regionali, sia pure nella esplicazione di una funzione statale, in virtù del l'art. 1, secondo comma, del D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567, che attribuì al Presidente della Regione e alla Giunta, fino alla integrale attuazione dello Statuto, tutte le attribuzioni già spettanti all'Alto Commissario per la Sicilia e alla Consulta regionale.

Insiste pertanto la difesa della Regione nell'accoglimento del ricorso.

5. - L'Avvocatura generale dello Stato, nella propria memoria, svolge in modo particolare questi punti:

a) che è da escludere che la funzione catastale possa ritenersi preordinata alla riscossione del tributo fondiario o, quanto meno, è da escludere che essa possa avere solo questo scopo;

b) che svariati e complessi sono i compiti e le funzioni cui assolvono gli uffici catastali; ma soprattutto tali funzioni e compiti richiedono una valutazione unitaria e di insieme, che deve considerarsi insopprimibile attribuzione degli organi statali. Sotto questo riflesso non può ammettersi che organi regionali possano rivendicare una competenza sui predetti uffici, che si risolverebbe in una inconcepibile inibizione allo Stato di sopprimere, in conformità delle leggi vigenti, propri uffici, a suo tempo in virtù delle leggi medesime istituiti;

c) che comunque, a voler tutto concedere, il generico riconoscimento alla Regione della potestà normativa in materia tributaria e della correlativa potestà amministrativa, non può comportare, in difetto di specifiche ed esplicite norme di attuazione, l'automatico trasferimento

dei corrispondenti organi, uffici e funzioni dello Stato nella organizzazione regionale. Ciò sarebbe stato riconosciuto in modo espresso dalla Corte costituzionale, in varie sue pronunce, anche con riferimento alle invocate disposizioni degli artt. 1, 2 e 3 del D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507.

L'Avvocatura pertanto conclude insistendo nel rigetto del ricorso della Regione.

Considerato in diritto:

1. - Nella discussione orale della causa, il patrono della Regione siciliana, al fine di avvalorare la tesi della competenza della Regione nel caso di soppressione degli uffici tecnici del catasto posti nel proprio territorio, si è largamente rifatto alle eccezionali circostanze nelle quali la Sicilia ebbe a trovarsi nell'anno 1943 od in quelli immediatamente successivi, separata dagli organi centrali dello Stato e sotto l'occupazione militare straniera. Ciò avrebbe determinato la necessità di provvedere da sé a molti servizi pubblici ed anche alla organizzazione di pubblici uffici, prima di competenza statale, rimanendole poi devoluta, con la successiva istituzione della Regione, tale competenza in molti settori della pubblica amministrazione e, fra essi, in quello riguardante la materia in esame. Siffatto metodo dimostrativo, che vuole agganciarsi ad elementi storici, è di non scarsa importanza, sempre quando però trovi concreto sostrato, sul terreno giuridico, in non dubbie disposizioni legislative; ma esso resta in gran parte privo di pratica efficacia in casi - come quello in controversia - in cui la materia - come in seguito si vedrà - ha trovato regolamentazione in precise disposizioni legislative, che poi sono state largamente interpretate con univoca e costante giurisprudenza dalla Corte costituzionale

2. - Il patrono stesso si è poi doluto - nella medesima discussione - che il provvedimento di soppressione di vari uffici tecnici del catasto, in tutto il territorio della Repubblica, fra i quali quello di Messina, sia stato adottato con la forma del decreto presidenziale, udito il Consiglio di Stato, e cioè con la consueta forma dei regolamenti (e difatti nel preambolo del decreto è richiamato l'art. 87 della Costituzione); mentre, com'egli ha assunto, sarebbe forse bastato un semplice decreto ministeriale. Ma, a prescindere dalla fondatezza o meno di tale rilievo, sta di fatto che, in questa sede, e cioè dinanzi a questa Corte, in sede di esame di mera legittimità costituzionale, e per giunta in materia di conflitto di attribuzione, poco interessa la forma che all'atto si è fatto rivestire. Come questa Corte ha precisato con varie sue pronunce, ma soprattutto con la sentenza 18 gennaio 1957, n. 11, la natura dei conflitti di attribuzione e il modo della loro risoluzione, che consiste nella determinazione 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.

3. - Passando all'esame del merito del ricorso, non ritiene la Corte che la difesa della Regione abbia avuto l'intenzione di attribuire agli uffici tecnici del catasto puramente e semplicemente natura e qualifica di uffici di riscossione delle imposte fondiari. Ha ritenuto piuttosto, la detta difesa, che scopo precipuo degli uffici del catasto essendo quello di predisporre gli atti per la imposizione e la riscossione del tributo fondiario, essi sarebbero passati - sulla base della spettanza alla Regione di quel tributo - nella organizzazione amministrativa della Regione stessa e nell'ambito dei suoi poteri. Tale linea difensiva troverebbe la sua giustificazione appunto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, giacché - ma solo con riferimento alla fase della riscossione delle imposte - la Corte (sentenza 18 gennaio 1957, n. 14) ebbe a riconoscere che, per la riscossione, il potere amministrativo è passato alla Regione a seguito del disposto del primo comma dell'art. 2 del D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507, che autorizza la Regione siciliana a riscuotere direttamente le entrate di sua

spettanza, ossia il gettito di tutti i tributi erariali e le altre entrate, con la sola esclusione delle imposte di produzione e delle entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto, che rimangono allo Stato e sono riscosse da organi statali. Ma è da osservare che tutto ciò non si applica agli uffici tecnici del catasto, che non sono uffici che procedono all'accertamento e alla imposizione dei tributi e, tanto meno, alla loro riscossione.

È noto che la funzione fondamentale degli uffici del catasto è quella, appunto, come è detto dalla stessa loro denominazione, della formazione del catasto. L'art. 1 del R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572, col quale veniva approvato il T.U. delle leggi del nuovo catasto, stabilisce: "Sarà provveduto, a cura dello Stato, in tutto il Regno, alla formazione di un catasto geometrico particellare uniforme fondato sulla misura e sulla stima, allo scopo: 1) di accertare le proprietà immobiliari e tenerne in evidenza le mutazioni; 2): di perequare l'imposta fondiaria". Per realizzare tale scopo le operazioni catastali, com'è noto, essenzialmente consistono: innanzi tutto, nella individuazione obbiettiva dei fondi con l'accertamento della loro confinazione e con la relativa misurazione; nel rilevamento, in secondo luogo, della loro appartenenza, accertando l'intestazione e la ripartizione delle singole proprietà e prendendo nota delle mutazioni (dal che derivano determinati effetti giuridici, anche probatori, sia pure con rilevanza non assoluta); infine nella stima, che comprende la qualificazione dei terreni, cioè l'accertamento della natura delle coltivazioni e dei prodotti, e la determinazione del reddito economico. Se quest'ultima operazione catastale ha maggiore importanza, rispetto alle prime, ai fini della successiva imposizione tributaria, non per questo essa può essere elevata a momento caratteristico ed essenziale per qualificare la natura degli uffici catastali, ritenendo che, in conseguenza, essi siano uffici tributari. Ed infatti il reddito economico, che nell'analisi fatta dagli uffici catastali è elemento basilare per procedere alla stima dei fondi, non è ancora il reddito imponibile del tributo fondiario, né questo reddito imponibile viene fissato dagli uffici del catasto. Tale reddito fiscale è determinato, sia pure prendendo a base le risultanze economiche fornite dagli uffici del catasto, dagli uffici delle imposte dirette, seguendosi le varie disposizioni delle leggi sulle imposte fondiarie, che nulla hanno a che vedere con le varie disposizioni delle leggi riguardanti il catasto e gli uffici tecnici catastali. Allo stesso modo, quella stima fatta delle singole proprietà dagli uffici catastali può servire di base, per gli uffici del registro, e concorrere, con altri elementi, alla determinazione del valore degli immobili per la liquidazione delle imposte di trasferimento o di successione; ma non è certamente quella stima che, per sé, costituisce il valore tassabile e non è certamente l'ufficio del catasto che liquida e impone quelle imposte, ma lo è soltanto ed esclusivamente l'ufficio del registro che, per le imposte medesime, ha veste e qualifica di ufficio tributario.

4. - Ma anche ammesso, per mera ipotesi, - a voler seguire le argomentazioni della difesa della Regione - che gli uffici del catasto siano uffici finanziari, non per questo ne sarebbe avvenuto il passaggio automatico alla Regione siciliana. Anche su questo punto la giurisprudenza di questa Corte è costante, ed essa ha tenuto anche conto delle disposizioni invocate dalla difesa della Regione, e cioè del D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507, e del D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567. Basta richiamarsi in proposito senza bisogno di ulteriore illustrazione - alla sentenza 17 gennaio 1957, n. 9, di questa Corte, con la quale, pur riconoscendosi alla Regione siciliana, entro determinati limiti, una potestà normativa e amministrativa nella materia finanziaria, si soggiunge che siffatto riconoscimento non importa peraltro, di per sé, anche il trasferimento automatico delle funzioni e degli uffici statali, "poiché la Regione, per quanto possa essere estesa la sua autonomia, resta sempre inquadrata nell'unità dello Stato ed è ad esso subordinata. Non è perciò ammissibile che lo sostituisca nelle funzioni e negli organi senza che siano intervenute, al riguardo, particolari norme legislative". E, per la materia tributaria, la Corte desumeva la necessità di queste norme anche dalle disposizioni del D.P.R. 12 aprile 1948, n. 507, concernente la disciplina provvisoria dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione. Il decreto, infatti, dopo avere stabilito, nell'art. 2, che "la Regione siciliana riscuote direttamente le entrate di sua spettanza", dispone, nell'art. 3, che, "fino a quando non sarà intervenuto il passaggio alla Regione dei servizi ad essa spettanti, lo Stato continuerà a provvedere, per conto della Regione, al pagamento delle spese relative". Notava quindi la

Corte - e non si può non riaffermare tale rilievo in occasione del presente ricorso - che si trattava di un regime provvisorio che escludeva il passaggio automatico alla Regione della organizzazione amministrativa statale. Ed anche ad un regime provvisorio - epperò in alcun modo è dato da esso desumere il detto passaggio - si riferisce il D.L.C.P.S. 30 giugno 1947, n. 567, col quale si attribuivano al Presidente della Regione e alla Giunta, fino alla integrale attuazione dello Statuto, le attribuzioni già spettanti all'Alto Commissario per la Sicilia e alla Consulta regionale. E non è esatto quel che sembra voglia ritenere la difesa della Regione: che con quel provvedimento "tutte" le funzioni già esercitate dall'Alto Commissario siano state trasferite al Presidente della Giunta regionale; giacché furono trasferite soltanto quelle previste in disposizioni di legge "ancora applicabili" (v. sentenza di questa Corte 19 gennaio 1957, n. 18), condizione questa che non si verificava, né poteva verificarsi, nella delicata materia della organizzazione degli uffici finanziari statali, rispetto ai quali, ancora, - se fosse ammissibile quel passaggio - pieno ed intero vigore deve pur sempre attribuirsi al disposto dell'art. 43 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, che richiede espresse disposizioni per il passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, e alla disposizione VIII della Costituzione - che frattanto era sopraggiunta - che stabilisce che soltanto con leggi della Repubblica può essere regolato il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni e il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

pronunciando sul conflitto di attribuzione tra la Regione siciliana e lo Stato, sollevato dal Presidente della Regione con ricorso 13 gennaio 1958, in relazione al decreto del Presidente della Repubblica 14 ottobre 1957, n. 1112;

dichiara la competenza dello Stato in materia di soppressione degli uffici tecnici del catasto anche nella Regione siciliana;

respinge, in conseguenza, il ricorso della Regione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 giugno 1958.

GAETANO AZZARITI - TOMASO PERASSI - GASPARE AMBROSINI - ERNESTO BATTAGLINI - MARIO COSATTI - FRANCESCO PANTALEO GABRIELI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - ANTONINO PAPALDO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - BIAGIO PETROCELLI - ANTONIO MANCA - ALDO SANDUELI

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.