

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **63/1965** (ECLI:IT:COST:1965:63)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **JAEGER**

Udienza Pubblica del **03/06/1965**; Decisione del **22/06/1965**

Deposito del **06/07/1965**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2413 2414**

Atti decisi:

N. 63

SENTENZA 22 GIUGNO 1965

Deposito in cancelleria: 6 luglio 1965.

Pres. AMBROSINI - Rel. JAEGER

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 - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri con ricorso notificato il 30 novembre 1964, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 20 dicembre

successivo ed iscritto al n. 17 del Registro ricorsi 1964, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana sorto per effetto dei decreti assessoriali 7 giugno 1962, nn. 1100, 1202, 1104, 1105 e 1123-T, concernenti esenzione dall'imposta di ricchezza mobile a cantieri edili.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 3 giugno 1965 la relazione del Giudice Nicola Jaeger;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, e l'avv. Francesco Santoro Passarelli, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato il 30 novembre 1964 al Presidente della Regione siciliana, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha elevato conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione, in riferimento ai decreti assessoriali 7 giugno 1962, nn. 1100, 1202, 1104, 1105 e 1123-T, trasmessi dal Ministero delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota 7/021636 del 31 ottobre 1964; con lo stesso atto è stata proposta - in via incidentale - una questione di legittimità costituzionale nei riguardi dell'art. 7 della legge regionale siciliana 7 dicembre 1953, n. 61, su cui si basano il decreto del Presidente della Regione 4 maggio 1954, n. 2, e i decreti assessoriali sopra indicati, per contrasto con l'art. 23 della Costituzione della Repubblica e con i principi delle leggi statali che regolano la materia, in relazione agli artt. 17 e 36 dello Statuto della Regione siciliana.

Nel ricorso si fa richiamo ad alcune decisioni della Corte costituzionale in materie, che si definiscono analoghe, e si fa menzione di un precedente ricorso in data 7 settembre 1962, con il quale il Presidente del Consiglio dei Ministri aveva impugnato un decreto 8 giugno 1962, che estendeva talune agevolazioni tributarie ad imprese industriali; vi era stata poi la rinuncia al ricorso, perché con una circolare 30 ottobre 1962, n. 4220/52/6, la Regione aveva provveduto a chiarire che l'indicazione delle categorie di industrie già formulata non escludeva l'esigenza di accertare in concreto la sussistenza del requisito di "stabilimento industriale tecnicamente organizzato" previsto dalle leggi nazionali.

Si afferma peraltro nel ricorso che l'Assessore alle finanze della Regione non ha revocato alcun provvedimento emesso in violazione delle leggi dello Stato, che riguardasse attività, per le quali non sussisteva quel requisito, e ciò sebbene gli fossero stati rivolti ripetuti inviti, ed ha invece adottato i decreti sopra indicati.

Si aggiunge che tali decreti provocano una disfunzione nello svolgimento dei servizi fiscali ed una evidente disparità di trattamento fra gli operatori siciliani e quelli operanti nel rimanente territorio dello Stato.

L'Avvocatura generale dello Stato fa presente che la legge regionale siciliana 20 marzo 1950, n. 29, la quale aveva esteso con modificazioni al territorio della Regione le leggi nazionali emanate fino a quella data in materia, aveva previsto agevolazioni fiscali per "i nuovi stabilimenti industriali tecnicamente organizzati" (art. 2) e che la legge regionale 7 dicembre 1953, n. 61, aveva definito stabilimenti industriali "i complessi aziendali dotati di attrezzatura fissa nel territorio della Regione, tecnicamente organizzati per la produzione industriale di beni o servizi" (art. 1, primo comma).

Senonché, nella stessa legge è disposto che "Con decreto del Presidente della Regione da emanare su proposta dell'Assessore per l'industria ed il commercio, d'intesa con quello per le

finanze, sentita la Giunta regionale, saranno determinate le categorie di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati che potranno beneficiare delle agevolazioni previste..." (art. 7, primo comma).

L'attribuzione di tale potestà - che, a parere dell'Avvocatura generale, non potrebbe assolutamente considerarsi come una delega legislativa -, al Presidente della Regione, non troverebbe alcuna rispondenza nei principi stabiliti nelle leggi statali in materia, che la Regione è tenuta a rispettare, ai sensi degli artt. 16 e 36 del proprio Statuto. D'altra parte, la materia tributaria, in genere, è - secondo l'art. 23 della Costituzione - riservata alla legge, la quale deve precisare almeno i soggetti e l'oggetto dell'imposizione, nonché i criteri, in base ai quali il tributo può essere imposto; e, in particolare, i benefici in materia di imposta di registro e di ricchezza mobile sono riservati alla legge in modo assoluto, con la esclusione di ogni potere discrezionale della pubblica Amministrazione.

In merito, poi, si osserva che le imprese edilizie non potrebbero essere inquadrare fra le industrie, né le loro attività fra le attività tipicamente industriali, perché non si tratterebbe di attività esercitata con carattere continuativo mediante l'impiego degli impianti e attrezzature "fisse", propri degli stabilimenti industriali, ma di attività svolte in "cantieri necessariamente temporanei ed istituzionalmente nomadi".

Comunque i provvedimenti impugnati si porrebbero in evidente, insanabile contrasto con il sistema nazionale; sarebbero fonte di grave squilibrio fra i due sistemi fiscali, con grave turbativa dei rapporti tributari nel resto del territorio nazionale.

Si è costituito regolarmente il Presidente della Regione siciliana, mediante atto depositato in data 19 dicembre 1964, nel quale si chiede:

a) in linea principale, che il ricorso sia dichiarato inammissibile, nel difetto di un conflitto di attribuzioni fra Regione e Stato;

b) in linea subordinata, che sia dichiarata la legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale 7 dicembre 1953, con conseguente legittimità del decreto presidenziale 5 maggio 1954, n. 2, e dei decreti assessoriali che su di esso si fondano.

Nelle sue deduzioni la difesa della Regione sostiene anzitutto che nella specie manca il conflitto di attribuzioni, che dovrebbe costituire il necessario presupposto del ricorso per regolamento di competenza; la Regione non avrebbe invaso alcuna sfera di competenza assegnata allo Stato dalla Costituzione, posto che il ricorso non rivendica allo Stato una corrispondente potestà.

In quanto al conferimento al Presidente della Giunta regionale della potestà di determinare le categorie di stabilimenti industriali, che possono beneficiare delle agevolazioni fiscali, la difesa della Regione afferma che esso è stato perfettamente legittimo, richiamando in proposito una decisione (n. 73, del 2 dicembre 1953 -26 gennaio 1954) dell'Alta Corte per la Regione siciliana: il decreto presidenziale ivi previsto rientrerebbe fra gli atti di esecuzione della legge e rimarrebbe contenuto entro l'ambito delle norme legislative di esenzione o agevolazione, secondo le direttive indicate nella stessa legge, che si trattava di attuare.

Si contesta poi la tesi, secondo la quale i cantieri edili non potrebbero includersi fra gli stabilimenti industriali tecnicamente aggiornati, dotati di attrezzature "fisse": queste non sarebbero necessariamente rappresentate da impianti inamovibili, ma, altresì, da una complessa organizzazione di impianti e macchinari, che trovi una utilizzazione duratura e continuativa, quale si riscontra nelle imprese edilizie di maggiore importanza.

Alle obiezioni della difesa della Regione ha risposto l'Avvocatura generale dello Stato, con "brevi note" depositate in cancelleria il 30 aprile 1965, nelle quali si osserva anzitutto che,

secondo la costante giurisprudenza, ogni atto o provvedimento di un organo regionale, che esorbiti dalla sua competenza e, per esso, dalla competenza della Regione, invade necessariamente la sfera di competenza - generale e illimitata - che spetta allo Stato, e dà luogo, perciò, a un conflitto di attribuzione costituzionale, denunciabile con ricorso per regolamento di competenza.

Sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 61 del 1953 - dedotta come mezzo al fine - si ammette che tale disposizione attribuisca al Presidente della Regione siciliana una potestà amministrativa; ma si sostiene che in ogni ipotesi tale norma è costituzionalmente illegittima, perché contrasta con i principi delle leggi dello Stato. E poiché la disposizione stessa attribuisce al Presidente il potere indiscriminato di determinare le categorie agevolate (ed ammettere alla esenzione vale escludere dalla soggezione all'imposta e viceversa), si avrebbe contrasto anche con l'art. 23 della Costituzione, il quale dispone che i tributi sono imposti "in base alla legge".

In conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 7 della legge regionale 7 dicembre 1953, n. 61, sia in contrasto con i principi delle leggi statali, con l'art. 23 della Costituzione e con gli articoli 3 della Costituzione e 17 e 36 dello Statuto regionale, e infine con gli articoli 20 dello Statuto stesso e 13 e 14 del D. L. del Capo provvisorio dello Stato 25 maggio 1947, n. 204, osservando che, se mai, la potestà regolamentare avrebbe dovuto essere attribuita alla Giunta regionale, e non al Presidente.

Anche la difesa della Regione ha depositato, in data 21 maggio 1965, le proprie deduzioni, aggiungendo nuovi argomenti a quelli già esposti. Ha sostenuto, anzitutto, che affinché gli atti impugnati possano ritenersi idonei a determinare un conflitto di attribuzioni, essi devono:

- a) contenere l'affermazione della competenza dell'organo regionale, che li ha emanati, in un determinato settore;
- b) costituire una invasione della sfera di competenza propria dello Stato.

Essa espone quindi la successione degli atti posti in essere dagli organi regionali nella materia oggetto della vertenza, concludendo nel senso che, ove si riconoscesse la legittimità dell'art. 7 della legge regionale n. 61 del 1953 e del decreto del Presidente della Regione n. 2 del 1954, non sarebbe possibile negare che gli assessori abbiano esercitato i poteri ad essi riconosciuti, mantenendosi nei limiti di tali poteri.

Osserva anche che contro il decreto presidenziale non è stato proposto alcun ricorso per regolamento di competenza; esso resterebbe pertanto valido ed operante, non avendo natura di legge, anche qualora venisse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale n. 61 del 1953. D'altronde, gli atti di cui si discute, che non interferirebbero nella sfera di competenza propria dell'esecutivo statale, non inciderebbero minimamente sulle attribuzioni del potere legislativo: essi rappresenterebbero una mera applicazione delle agevolazioni fiscali stabilite dalla legislazione nazionale e regionale, risolvendosi nell'accertamento, in soggetti determinati, dei requisiti richiesti da tale legislazione.

Nei riguardi della legittimità costituzionale dell'art. 7 più volte citato, la difesa della Regione richiama nuovamente la già ricordata sentenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, nonché altre più recenti della Corte costituzionale, dalle quali tutte ritiene di poter desumere argomenti a favore delle proprie tesi; e conclude su questo punto, affermando che la potestà attribuita dall'art. 7, anche se non trova riscontro nella legislazione statale relativa alle agevolazioni fiscali per l'industria del Mezzogiorno, non contrasta, appunto perché ha carattere esecutivo ed è rigidamente vincolata, con alcun principio desumibile da tale legislazione; anzi, costituisce esplicazione del generale principio, che porta a riconoscere all'esecutivo la potestà di emanare norme regolamentari o provvedimenti amministrativi per

l'attuazione della legge.

Anche nelle deduzioni della difesa della Regione, dopo una riaffermazione della competenza assessoriale nei riguardi dei decreti impugnati, viene riesaminata la questione di merito sulla applicabilità delle agevolazioni alle imprese edilizie e quindi sul significato del termine "attrezzatura fissa", che - si sostiene - dovrebbe essere inteso non già nel senso di una "precisa localizzazione", ma per designare una "nota temporale, di continuità e di durata".

La difesa della Regione rinnova pertanto le conclusioni già formulate.

All'udienza i patroni delle parti hanno insistito nelle proprie argomentazioni e conclusioni.

Considerato in diritto:

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri contro la Regione siciliana, oggetto della causa, è configurato come diretto alla risoluzione di un conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione, sorto per effetto di taluni decreti assessoriali emanati in data 7 giugno 1962; esso si conclude però con la richiesta che la Corte promuova in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale 7 dicembre 1953, n. 61, e solo in via subordinata si chiede che venga dichiarata la incompetenza della Regione, e in specie dell'Assessore alle finanze, ad emanare i provvedimenti impugnati, e di conseguenza pronunciato l'annullamento di essi.

La difesa della Regione ha concluso invece in via principale per la inammissibilità del ricorso, in linea subordinata perché sia dichiarata la legittimità costituzionale dello stesso art. 7 della legge regionale suddetta, e conseguentemente sia riconosciuta la competenza degli organi della Regione.

La Corte non ritiene peraltro necessario procedere all'esame delle questioni sulla legittimità costituzionale della legge regionale stessa, posto che il conflitto di attribuzione è proposto dal Presidente del Consiglio come sorto per effetto dei suddetti decreti assessoriali emanati il 7 giugno 1962.

A giudizio della Corte, tali provvedimenti regionali hanno natura di meri atti amministrativi esecutivi, posti in essere per l'attuazione del decreto del Presidente della Regione, n. 2 del 4 maggio 1954, previsto dall'art. 7 della legge regionale 7 dicembre 1953, n. 61. Tale decreto del Presidente regionale non è stato impugnato ed i provvedimenti emessi dall'Assessore regionale per le finanze, di concerto con quello per l'industria e commercio, sono in funzione del decreto presidenziale, cui li collega un legame indiscutibile.

La dichiarazione della inammissibilità del ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri per la risoluzione del conflitto di attribuzione importa pertanto la inammissibilità, sia della domanda di dichiarazione di incompetenza della Regione siciliana, e in particolare dell'Assessore alle finanze, nella materia in contestazione, sia della istanza di annullamento dei provvedimenti impugnati.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri notificato al Presidente della Regione siciliana in data 30 novembre 1964 e registrato al n. 17 del Registro ricorsi del 1964.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 giugno 1965.

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 - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

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.