

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **65/1965** (ECLI:IT:COST:1965:65)

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

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**

Udienza Pubblica del **03/06/1965**; Decisione del **23/06/1965**

Deposito del **12/07/1965**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2422 2423**

Atti decisi:

N. 65

SENTENZA 23 GIUGNO 1965

Deposito in cancelleria: 12 luglio 1965.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 178 del 17 luglio 1965.

Pres. AMBROSINI - Rel. BENEDETTI

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 di legittimità costituzionale della legge regionale siciliana 18 ottobre 1954, n. 37, nonché delle successive leggi di proroga, e dell'art. 4, primo comma, della legge regionale siciliana 28 aprile 1954, n. 11, promosso con ordinanza emessa il 29 maggio 1964 dal Tribunale di Catania nel procedimento civile vertente tra l'Istituto nazionale gestione imposte di consumo (I.N.G.I.C.) e la Compagnia italiana alberghi turistici (C.I.A.T.S.A.), iscritta al n. 117 del Registro ordinanze 1964 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 182 del 25 luglio 1964, e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, n. 33 del 1 agosto 1964.

Visti gli atti di costituzione dell'I.N.G.I.C. e della C.I.A.T.S.A. e l'atto di intervento del Presidente della Regione siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 3 giugno 1965 la relazione del Giudice Giovanni Battista Benedetti;

uditi gli avvocati Vincenzo Gueli, per l'I.N.G.I.C., Luigi Maniscalco Basile, per la C.I.A.T.S.A., e Salvatore Orlando Cascio, per il Presidente della Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

Con atto di citazione 20 marzo 1962 l'Ufficio delle imposte di consumo di Catania, gestito dall'Istituto nazionale gestione imposte di consumo (I.N.G.I.C.) conveniva in giudizio, dinanzi al Tribunale di Catania, la Compagnia italiana alberghi turistici (C.I.A.T.S.A.) chiedendo che venisse riconosciuto il suo diritto ad esigere l'imposta di consumo sui materiali impiegati da detta compagnia nella costruzione dell'albergo "Jolly" di quella città.

La convenuta, costituitasi in giudizio, resisteva alla domanda rilevando che nulla essa doveva poiché l'art. 4 della legge regionale 28 aprile 1954, n. 11, poi recepito dall'art. 1 della legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37, aveva disposto la esenzione dall'imposta in questione anche sui materiali impiegati nella costruzione di edifici destinati ad albergo.

L'I.N.G.I.C., dal canto suo, osservava che le norme richiamate avevano accordato l'esenzione solo alle case di abitazione e non agli alberghi; che, comunque, se il beneficio fiscale fosse stato ritenuto applicabile anche agli alberghi, le stesse norme sarebbero viziate da illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 15, 17 e 36 dello Statuto siciliano.

Il Tribunale, con ordinanza 29 maggio 1964, dopo aver affermato che la esenzione dall'imposta in esame è operante anche per gli edifici adibiti ad albergo, ha osservato, in punto di rilevanza della sollevata questione di legittimità costituzionale, che oggetto della stessa, in riferimento ai citati articoli dello Statuto, sono le disposizioni della legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37, e dell'art. 4, comma primo, della legge regionale 28 aprile 1954, n. 11, cui quella fa rinvio, nonché quelle delle successive leggi di proroga nella parte in cui prevedono l'esenzione dall'imposta di consumo per i materiali impiegati nelle costruzioni di edifici adibiti ad alberghi.

Motivando in ordine alla non manifesta infondatezza l'ordinanza ha rilevato che l'incostituzionalità delle denunciate disposizioni si appalesa evidente al lume delle numerose sentenze emesse al riguardo dalla Corte costituzionale (sentenze nn. 9, 58, 113 e 124 del 1957; 60 del 1958 e 77 del 1963), sia perché nella legislazione statale nessuna esenzione è prevista per i materiali impiegati nelle costruzioni alberghiere, sia perché l'agevolazione tributaria accordata dalla Regione viola l'autonomia finanziaria dei Comuni.

L'ordinanza, ritualmente comunicata e notificata alle parti e al Presidente della Giunta regionale siciliana, è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, n. 182 del 25

luglio 1964 e nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana, n. 33 del 1 agosto 1964.

Nel giudizio dinanzi alla Corte è intervenuto il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, depositando in cancelleria atto di intervento in data 10 luglio 1964. Si sono anche costituiti la C.I.A.T.S.A., rappresentata dall'avv. Luigi Maniscalco Basile, e l'I.N.G.I.C., col patrocinio degli avvocati Vincenzo Gueli e Luigi Amaduri, con deposito in cancelleria di deduzioni rispettivamente in data 20 luglio e 14 agosto 1964.

L'Avvocatura, dopo aver ricordato che le precedenti disposizioni legislative relative alla esenzione in esame (e precisamente l'art. 8 della legge regionale 18 gennaio 1949, n. 2, che prevedeva la riduzione del 50 per cento dell'imposta di consumo sui materiali da costruzione anche per gli edifici destinati ad alberghi, e l'art. 4 della legge regionale 28 aprile 1954, n. 11) furono considerate costituzionalmente legittime dall'Alta Corte siciliana con decisioni 16 gennaio 1949 e 11 dicembre 1954, osserva che le norme denunciate non esorbitano dalla competenza che lo Statuto speciale attribuisce alla Regione in materia tributaria, né ledono il principio di autonomia degli enti locali.

Sebbene la legislazione nazionale non preveda il beneficio dell'esenzione dall'imposta di consumo per gli edifici destinati ad albergo, l'esenzione accordata dalla legge regionale, peraltro limitata al 31 dicembre 1965, può ritenersi giustificata dalla particolare situazione ricettizia ed esigenze turistiche della Sicilia.

Rileva, infine, l'Avvocatura che l'art. 14, lett. n, dello Statuto attribuisce alla Regione competenza legislativa esclusiva in materia di turismo e di vigilanza alberghiera e che le agevolazioni fiscali concesse per la costruzione di alberghi costituiscono un mezzo particolarmente efficace per lo sviluppo del turismo e, quindi, per il raggiungimento di fini istituzionali della Regione.

La difesa della C.I.A.T.S.A. preliminarmente rileva che la dedotta censura di incostituzionalità non può essere mossa alla legge regionale n. 37 del 1954 dal momento che l'Alta Corte con la citata decisione 31 dicembre 1954 ha esaminato e disatteso la medesima censura nei riguardi della disposizione contenuta nell'art. 4 della precedente legge regionale n. 11 del 1954, alla quale la nuova legge fa puro e semplice rinvio.

Nel merito della questione osserva che l'avere riconosciuto alla Regione una competenza legislativa, sia pure sussidiaria, nella materia delle esenzioni fiscali, non significa che la Regione sia tenuta solo a riprodurre le norme emanate dallo Stato, ma comporta per il legislatore regionale la possibilità di dettare norme che soddisfino a sue particolari esigenze (e particolarmente vive e presenti sarebbero le esigenze regionali nel campo del turismo e della ricezione alberghiera); che gli alberghi sono equiparabili alle "case" essendo anche essi composti da locali destinati a civile abitazione di tal che la legislazione nazionale, che prevede l'esenzione per la costruzione delle case, ben può essere estesa alla costruzione di case particolari destinate a un particolare tipo di abitazione, quali sono gli alberghi.

La difesa dell'I.N.G.I.C. dal suo canto sostiene che la esenzione di cui trattasi deve essere considerata costituzionalmente illegittima sia perché non trova riscontro in un tipo di esenzione delle leggi statali, sia per l'insussistenza del requisito della sua rispondenza ad uno specifico interesse regionale.

In ordine poi al richiamo all'art. 14, lett. n, dello Statuto siciliano, che attribuisce alla Regione una competenza legislativa esclusiva nella materia "turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio", la stessa difesa rileva che esso non è risolutivo perché la materia alberghiera contemplata da tale norma viene in considerazione sotto lo specifico aspetto della "vigilanza" sull'esercizio della relativa industria, come interesse cioè strumentale rispetto a

quello dello sviluppo del turismo nell'Isola.

In una memoria depositata in cancelleria il 18 maggio 1965, il Presidente della Regione siciliana - non più difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ma dall'avv. Salvatore Orlando Cascio, giusta procura speciale acquisita agli atti - ha anzitutto osservato che, per motivi di rilevanza sul rapporto controverso (avente ad oggetto l'imposta di consumo sui materiali da costruzione dell'albergo Jolly di Catania, che si asserisce essere stato ultimato nel dicembre 1957), la proposta questione di legittimità non può essere estesa alle leggi di proroga dell'esenzione in esame, ma deve essere circoscritta unicamente alla legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37, la quale appunto accordava la detta esenzione alle costruzioni ultimate entro il 31 dicembre 1957.

Da tale premessa la difesa della Regione trae quindi la conseguenza che nella valutazione di tale legge regionale nessun valore può essere attribuito sia alle modifiche apportate al sistema tributario dello Stato successivamente al 1957, sia alla evoluzione della giurisprudenza costituzionale in ordine ai limiti entro i quali può essere esercitata la competenza normativa tributaria regionale.

Circa la pretesa violazione dell'art. 15 dello Statuto la difesa aggiunge che se l'esenzione di cui trattasi rappresenta una perdita per i Comuni, è certo, peraltro, che essa costituisce incentivo per la creazione di attività e quindi di altre fonti di imposizioni tributarie comunali.

Anche la difesa della C.I.A.T.S.A., in una memoria ritualmente depositata in cancelleria, si sofferma sulla necessità di delimitare l'oggetto del presente giudizio alla sola legge regionale n. 37 del 1954 e di stabilire, in conseguenza, se il beneficio tributario da essa previsto sia conforme o meno ai principi che informavano l'ordinamento dello Stato nel tempo in cui detta legge ebbe vigore. Nell'esame di tale questione - ad avviso della difesa - un rilievo decisivo assume la sentenza con la quale l'Alta Corte ebbe a riconoscere la legittimità costituzionale dell'identica esenzione contenuta nell'art. 4 della legge regionale 28 aprile 1954, n. 11. Ciò in quanto la legge ora in esame, emanata in uniformità alla detta sentenza, ha conservato la stessa esenzione. Se la Corte costituzionale, prosegue la difesa, non dovesse tener conto di tale decisione verrebbe, ex post, a modificare un profilo essenziale dell'ordinamento tributario regionale già formatosi prima del 1956, ordinamento di cui la stessa Corte ha già avuto occasione (sentenza n. 9 del 1957) di prendere atto come di una realtà "di fatto e di diritto" da tener presente ai fini della determinazione della consistenza e dei limiti della potestà legislativa tributaria regionale.

Una memoria difensiva è stata, infine, depositata in termini dall'I.N.G.I.C. In essa la difesa, dopo aver ulteriormente svolto i motivi di incostituzionalità della legge impugnata, insiste sulle conclusioni di illegittimità già prese nelle deduzioni costitutive.

Considerato in diritto:

1. - Osserva preliminarmente la Corte che non può essere accolta l'eccezione sollevata dalle difese della Regione e della C.I.A.T.S.A., nelle rispettive memorie difensive, in ordine alla necessità - per difetto di rilevanza nel giudizio di merito - di limitare l'esame della proposta questione di legittimità alla sola norma della legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37, riguardante l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali impiegati nella costruzione di alberghi, ultimati entro il 31 dicembre 1957.

Stabilire quali norme disciplinino il rapporto controverso e siano conseguentemente idonee alla definizione dello stesso è accertamento che appartiene al giudizio di rilevanza che è di

competenza del giudice a quo.

Il Tribunale di Catania ha ritenuto che la controversia sottoposta al suo esame non possa essere definita senza la risoluzione della questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 36,17 e 15 dello Statuto - sia della legge regionale n. 37 del 1954, sia "delle successive leggi di proroga nella parte in cui prevedono la esenzione dall'imposta di consumo per i materiali impiegati nelle costruzioni di edifici destinati ad alberghi". Deve, quindi, la Corte esaminare la questione nei termini e nella estensione entro i quali le è stata prospettata nell'ordinanza di rinvio.

A tal proposito è opportuno precisare che le leggi regionali che verranno prese in considerazione nella dedotta questione di legittimità sono le seguenti: la citata legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37 - il cui art. 1, per la esenzione tributaria in esame, fa rinvio all'art. 4 della legge regionale 28 aprile 1954, n. 11-; e le leggi regionali 25 luglio 1957, n. 46,12 novembre 1959, n. 29, le quali hanno prorogato il beneficio fiscale sopradetto rispettivamente al 31 dicembre 1959 e al 31 dicembre 1961.

Dell'ultima legge di proroga, la n. 22 del 17 novembre 1961, non sarà invece necessario occuparsi in quanto la Corte, nelle more del presente giudizio, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio nella parte concernente l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali da costruzione (sentenza n. 2 del 1965).

2. - La questione in oggetto verte su un tema sul quale la Corte ha avuto ripetute occasioni di pronunciarsi: quello dei limiti entro i quali la Regione siciliana può concedere esenzioni dai tributi locali e, in particolare, dall'imposta di consumo sui materiali da costruzione.

Sul punto è stato più volte affermato che la norma regionale può essere considerata costituzionalmente legittima allorché l'esenzione da essa disposta trovi riscontro in un tipo contemplato dalla legge nazionale, sia rispondente a interessi propri della Regione e, infine, non violi l'ampia autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali (sentenze nn. 58 e 124 del 1957; 60 del 1958 e 2 del 1965).

Ciò posto, occorre vedere se nel caso in esame le norme contenute nelle leggi regionali impugnate abbiano o meno valicato i cennati limiti della potestà normativa della Regione.

Per quanto riguarda la legge 18 ottobre 1954, n. 37, la Corte rileva che la valutazione della medesima va fatta da un diverso angolo visuale e al lume di criteri del tutto particolari.

Inducono a ciò due circostanze riguardanti rispettivamente il tempo in cui detta legge ebbe vigore e le ragioni che ne giustificarono l'emanazione.

Sotto il primo aspetto è a dirsi che la legge - emanata nel 1954 - concedeva l'esenzione per quegli alberghi la cui costruzione fosse stata iniziata e condotta a termine nel periodo di tempo decorrente dal 19 ottobre 1954 al 31 dicembre 1957; sotto il secondo profilo va ricordato che la legge fu emanata dall'Assemblea regionale in sostituzione della precedente legge 28 aprile 1954, n. 11, la quale, con decisione 6 ottobre 1954 dell'Alta Corte, era stata dichiarata costituzionalmente illegittima per non avere escluso dalle agevolazioni tributarie le case aventi carattere di lusso.

Nella citata sentenza fu, peraltro, esaminata e risolta in senso affermativo la questione della legittimità costituzionale della estensione agli alberghi delle agevolazioni fiscali previste per le case di abitazione, ivi compresa l'esenzione dal tributo in esame.

Orbene, se si tiene conto che la legge n. 37, emanata nel 1954, ebbe a spiegare la sua efficacia in un arco di tempo nel quale non si erano ancora potuti compiutamente definire i limiti della potestà normativa della Regione in tema di esenzioni tributarie; e se soprattutto si

considera che il legislatore regionale, nel conservare le agevolazioni tributarie per le costruzioni alberghiere, non fece altro che uniformarsi alla decisione dell'Alta Corte, non potrà non convenirsi che nei confronti di siffatta legge non sia dato ora stabilire se essa abbia ecceduto da quei limiti della potestà normativa tributaria regionale che questa Corte ha in epoca successiva elaborato e fissato nelle sue sentenze.

Per tali specifiche considerazioni la proposta questione di legittimità deve ritenersi non fondata nei riguardi di detta legge.

3. - A diversa conclusione si deve, invece, pervenire per le successive leggi di proroga 25 luglio 1957, n. 46, e 12 dicembre 1959, n. 29, emanate dopo che erano intervenute le sentenze con le quali questa Corte aveva puntualizzato i limiti della potestà legislativa regionale in materia.

Tali leggi non possono essere sottratte all'esame rivolto a stabilire se il beneficio da esse concesso sia contenuto o meno nei suddetti limiti.

Circa la corrispondenza tipologica va osservato che, se è vero che sul piano nazionale non poche sono le leggi che favoriscono l'industria alberghiera, concedendo sia facilitazioni di credito, sotto forma di mutui e contributi, sia agevolazioni fiscali alle prime collegate, è altrettanto vero che nella legislazione statale manca, e non vi è mai stata, una disposizione riguardante l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali impiegati nella costruzione di edifici destinati ad albergo.

Su ciò le stesse difese della Regione e della C.I.A.T.S.A. convengono, e a nulla vale eccepire che gli alberghi sarebbero in definitiva delle "case" essendo anch'essi composti di locali destinati ad abitazione, ragione per cui l'esenzione tributaria prevista dalla legislazione nazionale per la costruzione delle case ben potrebbe essere ad essi estesa. Perché vi sia coincidenza tra due tipi di esenzione è, infatti, necessario che sussista un collegamento tra i rispettivi fini e portata e che vi sia identità tra le loro zone di incidenza. Tutto ciò non ricorre nel caso in questione in quanto è innegabile che diversi sono i presupposti e le finalità cui si ispirano e tendono i due tipi di benefici.

A giustificare il superamento del limite della corrispondenza di tipo non giova, infine, rilevare che l'esenzione si riferisce alla materia del "turismo e vigilanza alberghiera" che l'art. 14, lett. n, dello Statuto attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione, poiché il legislatore regionale nell'emanare norme contenenti agevolazioni tributarie è sempre tenuto ad osservare i limiti che sono propri della potestà legislativa concorrente.

Dai motivi anzi svolti chiaro emerge che le leggi in oggetto non hanno rispettato i principi ai quali si informa la legislazione dello Stato e ciò dispensa la Corte da qualsiasi indagine rivolta ad accertare la sussistenza o meno di uno specifico interesse regionale che con la esenzione sarebbe stato soddisfatto.

Del pari evidente è l'incostituzionalità delle due leggi di proroga in riferimento all'art. 15 dello Statuto.

Valgono, in proposito, le argomentazioni poste a base della sentenza n. 2 del 1965 con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della terza legge di proroga, 27 novembre 1961, n. 22 (pure impugnata in questa sede), proprio nella parte concernente l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali da costruzione.

Non è consentito alla Regione sottrarre ai Comuni un cespite di particolare importanza come quello in esame, specie nell'assenza di quel coordinamento tra la finanza statale, regionale e comunale sulla cui necessità la Corte ha più volte richiamato l'attenzione. La legge regionale che esenta dal pagamento di un tributo comunale arreca infatti danno non solo alle

finanze dell'ente locale ma anche a quelle dello Stato il quale, com'è noto, provvede poi alla integrazione dei bilanci deficitari comunali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo unico della legge regionale siciliana 18 ottobre 1954, n. 37, contenente "sgravi fiscali per le nuove costruzioni edilizie" nella parte in cui concede la esenzione dalla imposta di consumo per i materiali impiegati nella costruzione di alberghi;

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 36, 17 e 15 dello Statuto speciale per la Regione siciliana, degli articoli unici delle leggi regionali siciliane 29 luglio 1957, n. 46, e 12 novembre 1959, n. 29, contenenti "proroga delle agevolazioni fiscali per le nuove costruzioni edilizie stabilite con legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37", nella parte in cui concedono la esenzione dalla imposta di consumo per i materiali impiegati nella costruzione di alberghi.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 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.