

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **150/1969** (ECLI:IT:COST:1969:150)

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

Presidente: **BRANCA** - Redattore: - Relatore: **FRAGALI**

Udienza Pubblica del **15/10/1969**; Decisione del **10/12/1969**

Deposito del **17/12/1969**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **3462 3463 3464**

Atti decisi:

N. 150

SENTENZA 10 DICEMBRE 1969

Deposito in cancelleria: 17 dicembre 1969.

Pubblicazione in "Gazz. Uff." n. 324 del 24 dicembre 1969.

Pres. BRANCA - Rel. FRAGALI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GIUSEPPE BRANCA, Presidente - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERA - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - Dott. LUIGI OGGIONI - Dott. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 27 maggio 1969, depositato in cancelleria il 14 giugno successivo ed iscritto al n. 4 del Registro ricorsi 1969, per conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione siciliana sorto a seguito del decreto dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana 16 dicembre 1968, n. 2126, concernente "Meccanizzazione ruoli".

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

udito nell'udienza pubblica del 15 ottobre 1969 il Giudice relatore Michele Fragali;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giovanni Albisinni, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, e gli avvocati Antonio Sorrentino, Pietro Virga e Franco Salerno, per la Regione siciliana.

Ritenuto in fatto:

1. - La legge 13 giugno 1952, n. 693, dispose la meccanizzazione della formazione dei ruoli erariali e non erariali affidati per la riscossione agli esattori comunali e provinciali, e autorizzò la concessione del servizio ad un consorzio obbligatorio fra gli esattori delle imposte dirette.

La Regione siciliana, con decreto del competente assessore del 16 dicembre 1968, n. 2126, incarico' di tale servizio un consorzio regionale. Avverso questo provvedimento, il 27 maggio 1969 il Presidente del Consiglio dei Ministri propose ricorso per conflitto di attribuzione e sostenne che la materia della formazione dei ruoli è fra le attività comprese nell'ordinamento degli uffici finanziari, riservato allo Stato con l'art. 8 del D.P.R. 26. luglio 1965, n. 1074, contenente norme di attuazione dello Statuto siciliano per la materia finanziaria, ed attiene comunque alla funzione impositiva che la norma predetta ha mantenuto allo Stato, avendo riservato alla Regione unicamente la funzione della riscossione. La Regione, si soggiunge nel ricorso, con la sua legge 9 marzo 1953, n. 8, ebbe ad attribuire al suo assessore per le finanze i poteri necessari per l'organizzazione del servizio meccanizzato, ma nel decreto impugnato si affermò che la legge predetta avrebbe dovuto operare per il decennio 1954-1963: per la ipotesi in cui essa dovesse ritenersi ancora in vigore, il Presidente del Consiglio sollevò in via incidentale questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 per la violazione dell'art. 43 dello Statuto e dell'art. 8 delle norme di attuazione suddette, non essendo ancora trasferito alla Regione il potere di interferire sull'ordinamento degli uffici periferici dell'amministrazione finanziaria dello Stato, in atto esplicanti funzioni amministrative nell'interesse della Regione stessa.

2. - La Regione oppose l'irricevibilità del ricorso per decorrenza del termine e assunse che il provvedimento impugnato era stato portato a conoscenza della Presidenza del Consiglio mediante un atto d'intimazione e di diffida notificato dal consorzio nazionale per la meccanizzazione dei ruoli il 15 marzo 1969 anche al Commissario dello Stato; cosicché il ricorso non avrebbe potuto essere proposto oltre il 14 maggio 1969.

Circa il merito, la Regione esclude che la compilazione meccanica del ruolo fosse inerente alla fase di imposizione, perché opera a ruolo già compilato. Non conta che i ruoli debbano essere formati dagli uffici distrettuali delle imposte; comunque questi uffici sono, in base all'art. 8 delle norme di attuazione, in situazione di dipendenza anche della Regione.

Quanto alla questione di legittimità dell'art. 11 della legge regionale 9 marzo 1953, n. 8, la Regione ne deduce l'inammissibilità per il motivo che era stata proposta in relazione all'art. 8 delle Norme di attuazione, le quali sono entrate in vigore dopo la legge impugnata; subordinatamente oppose la non fondatezza della questione, dato che il servizio di

meccanizzazione è accessorio a quello di riscossione.

3. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri propose istanza di sospensione del provvedimento impugnato, che la Corte rigettò con ordinanza 30 giugno 1969. Dopo di che la causa venne riportata ad udienza di discussione.

4. - Il Presidente del Consiglio, con memoria del 2 ottobre 1969, opponendosi all'eccezione di inammissibilità del ricorso espone ora che i suoi uffici ebbero notizia del provvedimento regionale esclusivamente il 28 marzo 1969 attraverso una nota di pari data del Ministero delle finanze, e contesta che abbia rilievo, ai fini della decorrenza del termine di impugnativa, la diffida notificata al Commissario dello Stato dal consorzio nazionale fra gli esattori.

Quanto al merito, il Presidente del Consiglio ribadisce che l'attività di meccanizzazione dei ruoli costituisce fase del procedimento di imposizione tributaria, non di quello di riscossione. Rileva che l'art. 25 del R.D.L. 6 novembre 1930, n. 1465, attribuì al Ministero delle finanze il potere di autorizzare gli esattori ad adottare sistemi diversi da quelli già prescritti per le scritturazioni relative alla loro gestione e l'art. 3, sesto comma, della legge 16 giugno 1939, n. 942, impose agli esattori stessi di avvalersi dei sistemi e mezzi meccanici che fossero adottati dall'amministrazione finanziaria per la compilazione dei ruoli, concorrendo nelle relative spese e in quelle necessarie per la manutenzione in comune di schedine e targhette: in entrambe le norme l'attività di compilazione dei ruoli risulta chiaramente distinta da quella di riscossione delle imposte, perché la precede, anche se non la si voglia qualificare relativa all'imposizione del tributo. Il ruolo per le imposte erariali è formato dall'ufficio delle imposte, prosegue il Presidente del Consiglio, e, ai fini di tale competenza, non può distinguersi fra formazione del ruolo e compilazione dello stesso con mezzi meccanici, ritenuti sinonimi nell'art. 11 della legge 13 giugno 1952, n. 693; il procedimento di imposizione, secondo la memoria presidenziale, comprende non soltanto l'accertamento, ma anche le operazioni che lo precedono e quelle che seguono, e sono fra quest'ultime quelle relative alla formazione dei ruoli.

Non si può distinguere, opina il Presidente del Consiglio, fra entrate statali ed entrate tributarie attribuite alla Regione ai sensi dell'art. 2 delle suddette norme di attuazione dello Statuto, perché pure le seconde sono statali e si devolvono alla Regione; per cui quella impositiva, anche per codeste entrate, è funzione statale, tanto più che, per l'art. 2 del D.L. 12 aprile 1948, n. 507, la Regione, anche per le entrate di sua spettanza, ha poteri soltanto in materia di riscossione.

Del resto, conclude il Presidente del Consiglio, le norme di attuazione del 1962 già ricordate dispongono che, per l'esercizio delle funzioni esecutive ed amministrative spettanti alla Regione ai sensi dell'art. 20 dello Statuto, essa si avvale, fino a quando non sarà diversamente disposto, degli uffici periferici statali, e dispongono altresì che l'ordinamento di questi uffici continua ad essere regolato dalle norme statali, donde non può essere legittima l'interferenza attuata dalla Regione con il decreto impugnato.

Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale 9 marzo 1953, n. 8, il Presidente del Consiglio obietta che la norma viola l'art. 43 dello Statuto regionale in virtù del quale nessun potere statale può ritenersi attribuito alla Regione prima che le sia stato trasferito, e viola pure l'art. 8 delle norme di attuazione dello Statuto stesso, le quali hanno carattere costituzionale e possono aver reso illegittime anche disposizioni di leggi precedenti.

5. - La Regione, con sua memoria 30 settembre 1969, ribadita l'eccezione di inammissibilità del ricorso, nel merito afferma che essa è legittimata a dare istruzioni agli uffici statali di riscossione delle imposte regionali: al potere del Ministero delle finanze di dare direttive per la formazione dei ruoli meccanici e di concedere ad altri questo servizio, si sostituisce quello dell'assessore regionale, una volta trasferito alla Regione il potere tributario;

e non vale che la Regione, per l'accertamento delle imposte, si avvalga ancora degli uffici periferici statali. Viene riaffermata la distinzione fra formazione del ruolo in senso concettuale e compilazione di esso in senso materiale; e si soggiunge che il consorzio nazionale quando, nel 1959, fu autorizzato dalla Regione ad iniziare il servizio di meccanizzazione, continuò a farlo svolgere da alcuni esattori già attrezzati a tale scopo. Osserva inoltre la Regione che, quando il consorzio fu da essa dispensato dal compiere quell'attività, questa fu continuata dai detti esattori in proprio e ciò dimostra che la meccanizzazione si svolge nella fase posteriore all'accertamento, risolvendosi nella traduzione in schede perforate dei dati risultanti dal ruolo fornito dagli uffici finanziari. E gli esattori dovevano osservare la disposizione dell'art. 187 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, che vieta loro financo di correggere errori materiali e inesattezze in cui gli uffici competenti per la formazione del ruolo fossero incorsi. La Regione fa anche presente che le operazioni di meccanizzazione sono minutamente disciplinate da disposizioni ministeriali, e un decreto ministeriale si è emanato financo per attribuire un numero di codice ai diversi tributi. La materia così si profila come di stretta inerenza con quella riscossione che è di competenza regionale, ed è implicativa soltanto di operazioni materiali.

Infine la Regione insiste nell'opporsi a che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale prospettata dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

6. - All'udienza del 15 ottobre 1969 i difensori hanno ribadito le rispettive tesi e conclusioni.

Considerato in diritto:

1. - Manca di fondamento l'assunto secondo il quale il ricorso per conflitto è stato notificato oltre il termine di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La Regione non prova che del provvedimento impugnato il Presidente del Consiglio dei Ministri ebbe conoscenza prima che gli pervenisse la nota del Ministero delle finanze del 28 marzo 1969. Il termine per il ricorso non potrebbe nemmeno farsi iniziare, come sostiene la Regione, dal 15 marzo 1969, data di una diffida che il consorzio nazionale notificò al ministero predetto e al Commissario dello Stato: né il ministero né il commissario sono legittimati a promuovere conflitti di attribuzione (cfr., da ultimo, sentenza di questa Corte 2 luglio 1968, n. 105).

2. - È in discussione anzitutto se la meccanizzazione dei ruoli esattoriali rientri nella materia della riscossione delle imposte erariali e non erariali, passata alla Regione siciliana secondo l'art. 8 del D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, concernente norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria.

La Regione ha dato la più ampia estensione alle attribuzioni trasferite, e, nella discussione orale, ha argomentato dal testo unico delle leggi sulle imposte dirette approvato con D.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, per rilevare che il titolo _ del testo unico predetto, intestato alla "riscossione", comprende nel suo capo terzo, intitolato alla "riscossione mediante ruoli", anche le norme sulla formazione dei medesimi (art. 181): ne ha desunto la conseguenza che la materia della riscossione va oltre l'ambito della mera esazione del tributo. A sua volta la sentenza di questa Corte del 18 gennaio 1957, n. 14, ha deciso che l'art. 2 del D.L. 12 aprile 1948, n. 507, contenente la disciplina provvisoria dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana, nel trasferire a quest'ultima la competenza sulla riscossione delle imposte, non si è riferita soltanto alla percezione delle medesime.

Però, nella specie, è in contestazione, non la formazione dei ruoli come procedimento giuridico d'imposizione, ma la redazione dei medesimi come operazione materiale; cosicché, ai fini della decisione della controversia, basta verificare se in effetti l'attività in parola possa interferire sull'esercizio della potestà tributaria che la Presidenza del Consiglio assume ancora spettante allo Stato, sia pure anche nell'interesse della Regione.

3. - La compilazione meccanografica dei ruoli utilizza esclusivamente i dati forniti dagli uffici tributari e non comporta nemmeno la possibilità di correggere quegli errori materiali in cui gli uffici stessi possano incorrere. Il ruolo così preparato acquista forza legale e rilevanza esterna soltanto dopo la firma del rappresentante dell'ufficio delle imposte (art. 181, primo comma, T.U. del 1958), il visto dell'Intendente di finanza (art. 185 del T.U. predetto) e la pubblicazione ad opera del comune (art. 186 stesso testo unico): nella fase anteriore altro non è se non un uniforme elenco di contribuenti, apprestato con la traduzione di schede, perforate secondo un codice unitario che risponde a direttive ministeriali, ed immesse manualmente in macchine elettriche o elettroniche, seletttrici e classificatrici, azionate dall'opera altrettanto manuale dell'uomo. In questa fase non si compie pertanto alcuna valutazione di capacità contributiva; ed intuitivamente, è perciò che l'art. 11, lett. a, della legge 13 giugno 1952, n. 693, ha compreso gli esattori fra coloro i quali, assieme agli uffici finanziari e agli enti impositori, debbono osservare le istruzioni ministeriali per la formazione e l'unificazione dei ruoli. Nulla vi è in tale legge che deroghi alle attribuzioni degli uffici tributari come organi di potestà impositiva: essa anzi ha distinto tra "formazione" dei ruoli meccanizzati e "compilazione" meccanica dei ruoli, chiaramente alludendo, nel primo caso, ad una attività giuridica, nel secondo caso, ad una attività materiale. Il successivo testo unico del 1958, poi, mantenendo solo la formazione dei ruoli nella sfera di potestà degli uffici delle imposte e dell'Intendente di finanza, l'ha riconosciuta estranea all'ambito dell'attività meccanografica; donde il consorzio nazionale fra gli esattori, al quale si sarebbe potuto concedere il servizio meccanografico (art. 12 della suddetta legge del 1952), altro non avrebbe dovuto essere se non una forma di organizzazione di un servizio esattoriale, soggetto, come tutti quelli del genere, all'autorità degli uffici finanziari centrali e periferici, ma del tutto privo di qualsiasi forza di ingerenza e di interferenza nell'esercizio delle funzioni spettanti agli uffici statali.

Conferma di ciò è il modo usato per lo svolgimento del servizio nella Regione. Esso fu inizialmente attuato dalle maggiori esattorie, le quali, di propria iniziativa, predisposero gli impianti necessari; fu attuato dalle stesse esattorie anche dopo che, con il decreto dell'assessore competente del 1 ottobre 1959, n. 32976, il consorzio nazionale fu autorizzato ad operare nella Regione. Rimase sempre nella disponibilità della Regione; ed infatti, fu questa a permettere che il consorzio predetto esercitasse i suoi compiti nell'isola, e successivamente con nota dell'assessore, del 5 febbraio 1962, n. 61950, a sollevare il consorzio da ogni impegno, sia pure con il consenso del medesimo. Dopo di che, la Regione, ancora di sua autorità, dapprima riportò il servizio nella sfera esattoriale e, di poi, deliberò di far capo nuovamente al consorzio nazionale e trattò con esso: non è inutile osservare che, nel corso di tali trattative, il consorzio, con nota del 27 febbraio 1968, n. 441, formulò all'assessore regionale un programma che comportava non altro che l'utilizzazione dell'organizzazione esattoriale preesistente. A loro volta mai gli uffici centrali e quelli periferici dello Stato rilevarono e denunciarono invadenza della Regione nella potestà ad essi spettanti, e ciò prova che la materia di cui si discute non ha natura tale da contestare e da contrastare quella potestà o da venire in conflitto con la medesima.

Pertanto, con il provvedimento impugnato, la Regione, ritenuto insostenibilmente oneroso l'accoglimento delle istanze avanzate dal consorzio nazionale, volle dare preferenza a quello regionale che, nel frattempo, si era costituito e aveva presentato proposte apparse meglio accettabili; e altro non fece che svolgere una funzione dalla quale l'amministrazione statale non la aveva mai distolta, che mai ne aveva toccato le attribuzioni, né le aveva turbate, né le aveva intralciate, né vi si era sovrapposta.

4. - La Regione, per l'esercizio delle funzioni esecutive ad essa spettanti nella materia tributaria, in virtù del citato art. 8 delle predette norme di attuazione, deve avvalersi degli uffici periferici dello Stato fino a nuova disposizione; e non ne può regolare l'ordinamento. Ma è infondato che il decreto oggetto dell'odierna controversia abbia violato questo ordinamento.

L'atto regionale non ha modificato la struttura di tali uffici, i quali, dopo di esso, hanno mantenuto la posizione che avevano nel quadro dell'organizzazione statale. L'atto regionale ha dato forma all'esigenza di coordinare l'opera che gli esattori siciliani già esplicavano per l'approntamento materiale dei ruoli e al bisogno di fare profittare dei sistemi meccanografici pure quelle esattorie che ancora operavano con metodi esclusivamente manuali; e questa azione non porta ingerenza nell'organizzazione governativa, della quale gli esattori non formano parte. L'atto regionale non fa venire meno tale organizzazione e non ne pregiudica le linee, anche perché il consorzio regionale, comunque abbia disposto il decreto di concessione, non deve ritenersi esonerato dall'osservanza di quelle istruzioni, né sottratto alla vigilanza governativa, ma deve articolare il suo compito nell'unità del sistema.

La Presidenza del Consiglio riconduce la competenza necessaria degli uffici tributari periferici dello Stato al fatto che la Regione non ha una propria organizzazione finanziaria.

Ma, come si è detto, le menzionate norme di attuazione autorizzano la Regione ad avvalersi di quegli uffici fino a nuova disposizione, quindi non definitivamente, e la stessa Presidenza del Consiglio ammette che gli uffici predetti operano anche nell'interesse della Regione: onde le attribuzioni dei medesimi non possono reputarsi di sola spettanza dello Stato. Ora è da ricordare che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, norme di attuazione degli statuti regionali non sono sempre necessarie per l'assunzione di funzioni legislative e amministrative da parte della rispettiva regione: osservò la Corte, nella sentenza 1 luglio 1969, n. 136, non essere logico ritenere che, fino a quando non si emanino prescrizioni di coordinamento riguardo ad ipotesi astratte di incidenza dell'interesse statale in una funzione regionale, ad una regione rimanga inibito di esercitare la propria competenza per quelle altre ipotesi che, in concreto, non coinvolgono quell'interesse. Nella specie, la predisposizione materiale dei ruoli tributari ha una sua delimitazione chiara, perché è attuabile fino al limite dal quale si diparte la competenza impositiva degli uffici finanziari dello Stato; questa competenza, a sua volta, ha preciso contenuto. Se, come si è detto, la preparazione materiale dei ruoli esattoriali, necessariamente, e di per sé, importa assoggettamento al potere di direttiva degli uffici dello Stato, se il consorzio regionale, come altresì si è rilevato, deve pur esso svolgere compiti che non hanno nulla da vedere con l'accertamento e l'imposizione tributaria, se mai gli uffici finanziari periferici dello Stato avevano assunto compiti implicati dal provvedimento stesso, non si vede come siano necessarie norme di attuazione per delimitare competenze che la materia distingue ex se e che la prassi ha consolidato.

5. - Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge regionale 9 marzo 1953, n. 8.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta alla Regione siciliana la competenza a concedere al consorzio regionale fra gli esattori della Sicilia, e fino al 31 dicembre 1973, il servizio di meccanizzazione dei ruoli erariali e non erariali;

respinge il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 27 maggio 1969, avente ad oggetto il decreto 16 dicembre 1968, n. 2126, dell'Assessore per le finanze della Regione siciliana relativo alla concessione di quel servizio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 1969.

GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI - ENZO CAPALOTTA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI.

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.