

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **299/1974** (ECLI:IT:COST:1974:299)

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

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **BENEDETTI**

Udienza Pubblica del **23/10/1974**; Decisione del **19/12/1974**

Deposito del **27/12/1974**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **7564 7565 7566 7567**

Atti decisi:

N. 299

SENTENZA 19 DICEMBRE 1974

Deposito in cancelleria: 27 dicembre 1974.

Pres. BONIFACIO - Rel. BENEDETTI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Avv. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOZZA - Prof. VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - Prof. VEZIO CRISAFULLI - Dott. NICOLA REALE - Prof. PAOLO ROSSI - Avv. LEONETTO AMADEI - Dott. GIULIO GIONFRIDA Prof. EDOARDO VOLTERRA - Prof. GUIDO ASTUTI - Dott. MICHELE ROSSANO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso del Presidente della Regione siciliana, notificato il 19 aprile 1974, depositato in cancelleria il 24 successivo ed iscritto al n. 4 del registro 1974, per

conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare del Ministro per le finanze n. 15/1704 del 13 febbraio 1974 contenente istruzioni per l'applicazione dell'art. 5 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito).

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 1974 il Giudice relatore Giovanni Battista Benedetti;

uditi gli avvocati Giuseppe Chiarelli e Antonio Sorrentino, per la Regione siciliana' ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

Con ricorso notificato il 19 aprile 1974 il Presidente della Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione con lo Stato in relazione alla circolare del Ministro per le finanze n. 15/1704 del 13 febbraio 1974 contenente istruzioni per l'applicazione dell'art. 5 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, recante disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito, per i seguenti motivi:

1) violazione delle competenze costituzionalmente garantite alla Regione dagli artt. 37 dello Statuto e 7 del d.P.R. n. 1074 del 1965 in quanto con la circolare si stabilisce - in contrasto peraltro con quanto precedentemente disposto dall'Assessore regionale per le finanze con propria circolare del 22 gennaio 1974 - che i versamenti delle ritenute sui redditi di lavoro dei dipendenti degli stabilimenti esistenti nell'Isola debbono essere fatti presso l'esattoria in cui le imprese hanno la loro sede legale e non già direttamente all'esattoria siciliana nella cui circoscrizione ha sede lo stabilimento;

2) violazione dell'art. 43 dello Statuto e dell'art. 12, n. 4, della legge 9 ottobre 1971, n. 825, contenente delega per la riforma tributaria, in quanto le norme sulla riscossione delle imposte di spettanza della Regione siciliana non potevano essere modificate con una normale legge ordinaria o un decreto legislativo delegato ma solo ricorrendo alla speciale procedura che richiede il previo intervento della commissione paritetica (art. 43) e l'emanazione di un apposito decreto legislativo di attuazione dello Statuto (art. 12, n. 4) per quel coordinamento delle entrate tributarie della Regione resosi necessario a seguito della nuova disciplina delle imposte.

L'illegittimità denunciata appare assai più grave ove si consideri che il Ministro, impartendo disposizioni per un diverso versamento dei tributi, non ha prescritto che l'esattore percipiente versi immediatamente alla Regione ciò che le spetta;

3) violazione dell'art. 134 della Costituzione e dell'articolo 20 dello Statuto siciliano nonché dei principi generali in tema di disapplicazione degli atti amministrativi. La circolare ministeriale ha dettato una disciplina dei versamenti delle ritenute sui redditi di lavoro prodotti in Sicilia da dipendenti di imprese che hanno la sede legale nel restante territorio nazionale che è diversa e contrastante con quella emanata dall'Assessore regionale per le finanze il 22 gennaio 1974. Questa circolare assessoriale non poteva essere disapplicata con le istruzioni ministeriali giacché, come la Corte ha stabilito in altre occasioni, al Governo non spetta un siffatto potere, ma solo la facoltà di sollevare conflitto di attribuzione se gli atti amministrativi regionali invadano la competenza statale (sentenza 207 del 1971 e 184 del 1972). Da ciò la lesione dell'art. 134 Cost. in quanto il Governo, non sollevando il conflitto, avrebbe sottratto alla Regione la garanzia del giudizio di costituzionalità.

Conclude pertanto la difesa chiedendo l'annullamento della circolare impugnata.

Nel giudizio dinanzi a questa Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Nell'atto di costituzione, depositato in cancelleria il 9 maggio 1974, l'Avvocatura afferma che i rilievi di illegittimità formulati nel primo motivo del ricorso non sono pertinenti al proposto conflitto di attribuzione poiché riguardano la pretesa illegittimità dell'art. 5 del d.P.R. n. 602 del 1973 e non la circolare applicativa di tale articolo. Comunque nei riguardi della norma indicata, che è stata impugnata con autonomo ricorso, è opportuno rilevare che il nuovo sistema di riscossione alla fonte delle ritenute di redditi di lavoro dalla stessa previsto non si riferisce formalmente alla previsione dell'art. 7, comma secondo, del d.P.R. n. 1074 del 1965 che ha ad oggetto soltanto i tributi sui redditi di lavoro dei dipendenti delle imprese industriali con stabilimenti ed impianti in Sicilia.

Con la riforma tributaria sono scomparse le imposte sui redditi di lavoro ed il prelievo fiscale è ora demandato a un nuovo tributo personale che non si applica soltanto sui redditi di lavoro, ma sul reddito complessivo del soggetto nel cui contesto i vari redditi provenienti da diverse categorie perdono la loro individualità.

Consegue da ciò che essendo stato soppresso il tributo sui redditi di lavoro, oggetto della previsione dell'art. 7 del d.P.R. n. 1074 del 1965, l'art. 5 del d.P.R. n. 602 del 1973, che disciplina il versamento, tra l'altro, delle ritenute a titolo di acconto sui redditi di lavoro, non contrasta col predetto art. 7 e deve perciò trovare applicazione anche nel territorio regionale.

Questo non significa ovviamente, che alla Sicilia non competa più l'imposta erariale sul reddito dei lavoratori dipendenti dagli stabilimenti siti nel suo territorio. È certo però che a decorrere dal 10 gennaio 1974 la percezione dei tributi spettanti alla Regione non può avvenire sulla base delle superate disposizioni del d.P.R. n. 1074 del 1965, ma occorreranno nuove norme da emanarsi con decreto legislativo ai sensi dell'art. 12, punto 4, della legge 9 ottobre 1971, n.825.

Privo di fondamento, secondo l'Avvocatura, è anche il secondo motivo del ricorso in cui si assume la violazione dell'art. 43 dello Statuto e dell'art. 12, punto 4, della legge di delega per la riforma tributaria. La circolare ministeriale si inserisce perfettamente nel solco delle direttive tracciate dagli indicati precetti, giacché con le sue istruzioni si è inteso salvaguardare la soluzione che sarà adottata in sede di emanazione del provvedimento legislativo di coordinamento. Proprio a tal fine è stato disposto il separato versamento da parte dei sostituti d'imposta e la separata contabilizzazione da parte delle esattorie delle ritenute di acconto sui redditi di lavoro riferibili agli stabilimenti operanti in Sicilia ma con domicilio fiscale fuori del suo territorio.

Contesta infine l'Avvocatura l'affermazione che la circolare ministeriale sia lesiva delle funzioni amministrative regionali per aver comportato la disapplicazione dell'atto 22 gennaio 1974 con il quale l'Assessore per le finanze invitava i sostituti d'imposta interessati a versare alle esattorie dell'Isola le ritenute d'acconto sui redditi di lavoro. Non pertinente alla fattispecie ritiene il richiamo alle sentenze n. 207 del 1971 e n. 184 del 1972 giacché allora venivano in esame due circolari ministeriali con cui si impartivano agli uffici distrettuali delle imposte direttive in contrasto con decreti del Presidente della Regione interassessoriali emanati in applicazione di una specifica legge regionale. Nel caso in esame non ci si trova di fronte ad un vero e proprio atto amministrativo ma a semplici lettere "cliché" indirizzate dall'Assessore a soggetti di diritto privato ed è evidente che nei confronti di atti del genere non sono sollevabili i conflitti di attribuzione previsti dall'art. 134 della Costituzione.

Conclude pertanto l'Avvocatura chiedendo che la Corte voglia respingere il ricorso.

La difesa della Regione ha presentato anche una lunga memoria nella quale svolge ulteriormente i motivi di incostituzionalità formulati nel ricorso confermando le conclusioni già prese.

Considerato in diritto:

- Col ricorso indicato in epigrafe la Regione siciliana ha impugnato la circolare del Ministro per le finanze 13 febbraio 1974 con la quale "in attesa dell'emanazione delle norme relative al coordinamento delle entrate tributarie della Regione con la nuova disciplina delle imposte sul reddito e della relativa riscossione" sono state date disposizioni in materia di versamento delle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente. Dopo aver riaffermato l'obbligo previsto dall'art. 5 del d.P.R. n 602 del 1973 del versamento all'esattoria nella cui circoscrizione il sostituto d'imposta ha il domicilio fiscale, la circolare precisa che i sostituti d'imposta che hanno tale domicilio fuori del territorio della Sicilia e stabilimenti industriali e commerciali nell'Isola debbono eseguire il versamento delle ritenute relative ai dipendenti occupati presso tali stabilimenti con separate distinte o separato bollettino di conto corrente postale e con l'annotazione nella causale del versamento che trattasi di "personale di stabilimenti in Sicilia". Analoga procedura viene prescritta per i sostituti d'imposta con domicilio fiscale in Sicilia e stabilimenti situati nel restante territorio nazionale, con l'uso, in luogo dell'annotazione precedente, dell'altra "personale di stabilimenti fuori Regione".

2. - Tra le varie censure mosse alla citata circolare mette conto di esaminare per prima quella relativa alla pretesa violazione degli artt. 134 Cost. e 20 dello Statuto, nonché dei principi generali in tema di disapplicazione degli atti amministrativi sostenuta dalla difesa regionale sul rilievo che avendo l'Assessore regionale per le finanze disciplinato con propria precedente circolare ed in modo del tutto diverso la stessa materia (i sostituti d'imposta erano stati invitati a versare le ritenute medesime direttamente alle esattorie nella cui circoscrizione sono ubicati in Sicilia gli stabilimenti) il Governo avrebbe dovuto sollevare conflitto di attribuzione nei riguardi di tale atto regionale, se ritenuto lesivo della propria competenza, e non già disporre la disapplicazione con le successive istruzioni ministeriali.

La censura non è fondata. La circolare impugnata non ha leso alcuna prerogativa statutaria della Regione. Con essa il Ministro, nell'esercizio di un suo autonomo potere che non può essergli disconosciuto, ha inteso dare pratica attuazione al disposto di una norma emanata dal legislatore nazionale impartendo istruzioni ad uffici da esso dipendenti sulle formalità da seguire in sede di versamento delle ritenute sui redditi di lavoro nell'ambito del territorio regionale. La situazione di specie non ha nulla a che vedere con quella presa in esame dalla Corte nelle precedenti occasioni ricordate dalla difesa della Regione (sent. 207/1971 e 184/19721. Nei casi allora in esame le circolari ministeriali che la Corte ha annullato non si riferivano a materia di competenza statale, ma impartivano istruzioni perché fossero disapplicati provvedimenti amministrativi adottati dalla Regione per dare esecuzione a leggi regionali.

Casi quindi del tutto opposti a quello che viene qui in considerazione in cui ci si trova invece dinanzi ad un atto assessoriale che, nell'intento di dare concreta attuazione ad una disposizione di legge statale nel territorio della Regione, impartisce le relative istruzioni rivelatesi poi in contraddizione con quelle successivamente emanate dal Ministro competente.

L'atto dell'Assessore avrebbe potuto formare oggetto di impugnativa da parte dello Stato, ma il fatto che contro di esso non sia stato sollevato il relativo conflitto di attribuzione non può importare acquiescenza a quanto con quell'atto di sposto, né tampoco significare che dovesse ormai ritenersi preclusa la facoltà del Ministro di impartire proprie autonome istruzioni nella

medesima materia.

3. - Altro motivo di incostituzionalità formulato dalla Regione nei riguardi della circolare ministeriale è la violazione dell'art. 37 dello Statuto e dell'art. 7 delle norme di attuazione approvate con d.P.R. n. 1074 del 1965. Trattasi di motivo identico a quello svolto nei confronti dell'art. 5 del d.P.R. n. 602 del 1973, oggetto di autonomo ricorso con cui la Regione ha denunciato la lesione del potere statutariamente riconosciutole di riscuotere l'imposta di ricchezza mobile gravante sulla quota del reddito prodotto dagli stabilimenti e dagli impianti operanti in Sicilia, ma con sede legale dell'impresa fuori del suo territorio.

L'imposta cui si riferisce la circolare impugnata è diversa perché non riguarda i redditi delle imprese, bensì i redditi di lavoro dei dipendenti delle imprese industriali e commerciali che hanno stabilimenti ed impianti nel territorio della Regione e sede centrale fuori del suo territorio. Anche per tali imposte la difesa della Regione ha lamentato la lesione del suo potere di riscossione diretta giacché, a seguito della sopravvenuta modifica del sistema della loro riscossione, il versamento delle ritenute sui redditi di lavoro viene ora eseguito dal sostituto d'imposta all'esattoria in cui l'impresa ha la sede centrale, mentre per il passato la riscossione mediante iscrizione a ruolo spettava agli organi regionali.

Anche questa doglianza non è fondata. Anzitutto va precisato che non pertinente è il richiamo dell'art. 37 dello Statuto dal momento che questa norma si riferisce esclusivamente all'imposta di ricchezza mobile sui redditi delle imprese e non anche all'imposta sui redditi di lavoro dei dipendenti delle imprese. L'attribuzione di quest'ultimo tributo alla Regione è difatti prevista dal comma secondo dell'art. 7 delle norme di attuazione e non è contemplata da alcuna norma statutaria.

Ma a parte ciò, a risolvere la questione proposta valgono le considerazioni svolte dalla Corte per la decisione del ricorso di impugnativa diretta dell'art. 5 del d.P.R. n. 602 del 1973 discusso nella stessa udienza. Al pari dell'imposta di ricchezza mobile sui redditi delle imprese, anche l'imposta sui redditi di lavoro dipendente è stata soppressa a decorrere dal 10 gennaio 1974 per effetto dell'entrata in vigore della riforma tributaria, con l'ovvia conseguenza che il preesistente sistema della sua riscossione mediante iscrizione a ruolo è venuto correlativamente a cessare.

In luogo di tale tributo è stata istituita nel nuovo ordinamento l'imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597), la cui struttura è completamente diversa in quanto alla formazione del reddito sul quale va calcolato il nuovo tributo concorrono ora tutti i cespiti di diversa origine che pervengono al soggetto passivo dell'imposizione, di tal che il reddito del suo lavoro, in origine autonomamente tassato, non ha più individuale rilevanza agli effetti fiscali.

Per effetto della sostituzione di siffatto nuovo tributo a quello preesistente, posta in essere dal legislatore nazionale in sede di una riforma generale e di vasta portata del suo sistema tributario, non si è inteso tuttavia pregiudicare i rapporti finanziari tra Stato e Regione siciliana sottraendo a quest'ultima tributi in precedenza alla stessa attribuiti. La necessità di un coordinamento tra entrate tributarie siciliane e nuovo ordinamento tributario nazionale è stata avvertita dallo stesso legislatore in sede di delega ed all'uopo l'art. 12, punto 4, della legge n. 825 del 1974 ha demandato il coordinamento ad apposito decreto legislativo da emanarsi proprio nel rispetto della procedura indicata dall'art. 43 dello Statuto, che la difesa della Regione assume essere stato violato dalla circolare ministeriale.

Anche questa censura perciò appare infondata. Le istruzioni ministeriali non pregiudicano le soluzioni che potranno essere adottate in sede di emanazione della disciplina di coordinamento, ed in loro attesa, - dato che non v'è dubbio che trattasi di tributi spettanti alla Regione, in quanto espressamente previsti dall'art. 7, comma secondo, del d.P.R. n. 1074 del

1965 tuttora in vigore - hanno disposto che i sostituti d'imposta facciano separate distinte di versamento delle ritenute sui redditi di lavoro dei dipendenti di stabilimenti e impianti siti in Sicilia con la specifica annotazione che trattasi di ritenute relative a detto personale. Per effetto di queste istruzioni e sulla base peraltro della disciplina dettata dal d.P.R. n. 602 del 1973 in tema di versamenti diretti e relativi termini riscosso tali entrate, dovrà immediatamente trasmettere il relativo importo alla Regione, onde evitare che questa abbia a subire pregiudizio nell'assolvimento delle sue funzioni per effetto di ritardi - non giustificati dalla normativa predisposta - nell'acquisizione di quanto ad essa è dovuto. Qualora tali ritardi si verificassero non mancherebbero alla Regione i rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato impartire istruzioni circa il versamento diretto all'esattoria da parte dei sostituti di imposta che hanno il domicilio fiscale fuori del territorio della Sicilia delle ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dei dipendenti occupati presso gli stabilimenti industriali e commerciali in Sicilia.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 dicembre 1974.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - LUIGI OGGIONI - ANGELO DE MARCO - ERCOLE ROCCHETTI ENZO CAPALLOZZA - VINCENZO MICHELE TRIMARCHI - VEZIO CRISAFULLI - NICOLA REALE - PAOLO ROSSI - LEONETTO AMADEI - GIULIO GIONFRIDA - EDOARDO VOLTERRA GUIDO ASTUTI.

ARDUINO SALUSTRI - Cancelliere

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.