

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **157/1975** (ECLI:IT:COST:1975:157)

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

Presidente: **BONIFACIO** - Redattore: - Relatore: **VOLTERRA**

Udienza Pubblica del **20/03/1975**; Decisione del **17/06/1975**

Deposito del **26/06/1975**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **7906 7907**

Atti decisi:

N. 157

SENTENZA 17 GIUGNO 1975

Deposito in cancelleria: 26 giugno 1975.

Pres. BONIFACIO - Rel. VOLTERRA

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Presidente - Dott. LUIGI OGGIONI - Avv. ANGELO DE MARCO - Avv. ERCOLE ROCCHETTI - Prof. ENZO CAPALOTTA - 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 22 febbraio 1973, depositato in cancelleria il 26 successivo ed iscritto al n. 2 del registro 1973, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della circolare n. 19 del Ministero delle finanze -

Direzione generale per la finanza locale - prot. n. 10/4265 in data 19 dicembre 1972, avente ad oggetto: "d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 - disposizioni per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate".

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

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 1975 il Giudice relatore Edoardo Volterra;

uditi l'avv. Antonino Sansone, per la Regione, ed il sostituto avvocato generale dello Stato Michele Savarese, per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto:

1. - Con ricorso notificato il 22 febbraio 1973 il Presidente della Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione avverso la circolare del Ministero delle finanze - Direzione generale dei servizi per la finanza locale - n. 19 del 19 dicembre 1972, n. 10/4265, con la quale sono state dettate disposizioni per l'attribuzione di somme agli Enti locali in sostituzione di tributi e compartecipazioni soppressi in attuazione della riforma tributaria.

Il Presidente della Regione denuncia quella parte della circolare in base alla quale l'attribuzione delle somme agli Enti locali va fatta calcolando solo il gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio dello Stato, con esclusione del gettito dei tributi attribuiti alla Regione in base allo Statuto ed alle norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Tanto è disposto per l'IGE e per l'addizionale di cui al r.d.l. 30 novembre 1937, n. 2145, mentre per quanto concerne i diritti erariali sui pubblici spettacoli e l'imposta unica sui giochi di abilità, che non erano soggetti a compartecipazione a carico dello Stato, la circolare esclude l'attribuzione da parte dello Stato di qualsiasi somma agli Enti locali.

Secondo la difesa della Regione nelle disposizioni vi sarebbe in primo luogo contrasto con l'art. 14 della legge di delega per la riforma tributaria 9 ottobre 1971, n. 825, e del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, perché esse restringerebbero arbitrariamente l'ambito del ripiano agli Enti locali.

Potrebbe inoltre ravvisarsi violazione dell'art. 15 dello Statuto regionale perché la circolare violerebbe l'autonomia degli Enti locali.

Infine sarebbe violato anche l'art. 36 dello Statuto e le relative norme di attuazione di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965 perché si porrebbe a carico del bilancio regionale l'onere della differenza (o della totalità per i tributi non a partecipazione statale) da attribuire agli Enti locali.

Lo Stato, continua la Regione, non può imporre gravami alle entrate tributarie di quest'ultima, fino a quando non saranno emanate nuove norme di attuazione con il procedimento previsto dall'art. 43 dello Statuto. D'altra parte la Regione non potrebbe nemmeno iscrivere nel proprio bilancio le somme da erogare agli Enti locali, perché non sarebbero più compartecipazioni, bensì contributi, che solo lo Stato può erogare, nel quadro della riforma tributaria.

2. - Nel giudizio così sorto dinanzi alla Corte costituzionale, si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato per chiedere che il ricorso della Regione venga dichiarato inammissibile o comunque respinto.

L'Avvocatura ricorda che fino al 31 dicembre 1972 ai Comuni che applicavano l'imposta di famiglia (o, in luogo di questa, l'imposta sul valore locativo), le imposte sui consumi, le sovrimposte sul reddito dei terreni e dei fabbricati, nonché l'imposta sulle industrie, i commerci, le arti e le professioni, competeva annualmente una quota del provento complessivo netto dell'abolita IGE riscossa nel terzo esercizio antecedente a quello in cui la quota stessa veniva ripartita.

Ai Comuni interamente o parzialmente montani ed a quelli situati nelle piccole isole competeva una ulteriore quota del provento complessivo netto dell'IGE riscossa e ripartita come sopra.

Il meccanismo di compartecipazione al provento dell'IGE instaurato con legge 1952, n. 703, e fissato con decreto interministeriale 26 luglio 1952, in base a parametri oggettivi, era rimasto immutato negli anni.

A norma del decreto interministeriale 23 aprile 1954 anche i Comuni e le Province della Sicilia partecipavano al riparto su scala nazionale delle menzionate quote di IGE mediante l'accennato sistema. Dal canto suo la Regione siciliana concorreva alla relativa spesa statale, erogando allo stesso titolo somme determinate sul provento regionale netto dell'IGE acquisito al proprio bilancio. Tali somme erano direttamente attribuite dalla stessa Regione ai suddetti Enti, in conto delle quote ad essi spettanti su scala nazionale in base alla vigente legislazione dello Stato su richiamata (legge reg.2 maggio 1953, n. 33).

3. - In base all'assetto normativo ricordato, sarebbe evidente, secondo l'Avvocatura, che la Regione è carente di legittimazione e di interesse ad agire. Il fatto che lo Stato abbia escluso dall'area dei contributi sostitutivi le quote dei tributi afferenti alla Regione potrebbe costituire infatti motivo di doglianza da parte dei Comuni e delle Province ma non certo da parte della Regione le cui finanze non sarebbero toccate dalla circolare impugnata.

La Regione, inoltre, non assumerebbe veste di sostituto processuale degli Enti locali minori esistenti nel suo territorio né l'art. 15 dello Statuto sarebbe stato dettato a questo scopo o potrebbe subire una simile interpretazione.

Gli Enti locali avrebbero altri rimedi per la salvaguardia del principio di autonomia e questi consisterebbero nei giudizi di legittimità in via incidentale contro leggi lesive e negli ordinari rimedi giurisdizionali avverso atti non legislativi.

4. - Nel merito, comunque, il ricorso sarebbe infondato perché la Regione non sarebbe obbligata per effetto della circolare a versare agli Enti locali somme sostitutive e la quota dei tributi oggi soppressi. Fu la Regione che, con la citata legge n. 33 del 1953, con atto di sua libera determinazione, ebbe a devolvere l'11% del provento dell'IGE di propria spettanza agli Enti locali.

Soppresso questo tributo, non conseguirebbe alcuna automatica estensione della legge regionale sui tributi sostitutivi introdotti con la riforma tributaria. Comunque, se un'estensione fosse ipotizzabile, ciò costituirebbe un problema interno fra Regione ed Enti locali, ed in ogni caso non renderebbe la posizione della Regione più grave di quanto non lo fosse in base alle leggi previgenti.

L'Avvocatura conclude affermando che una volta che la Regione siciliana abbia riscosso nuovi tributi sostitutivi di quelli soppressi, essa sarà l'unica competente a valutare se riservare o meno una quota di tali entrate agli Enti locali. Ma lo Stato non avrebbe potuto interferire su quote di tributi sfuggenti al proprio sistema di riscossione e di destinazione.

5. - Nella memoria successivamente depositata la Regione siciliana resiste all'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse ad agire, sollevata dall'Avvocatura dello Stato,

sostenendo che nella specie vi sarebbe in ogni modo un vincolo di destinazione delle entrate tributarie regionali, come sarebbe anche dimostrato dal parere del Ministero del tesoro n. 124713 del 30 aprile 1973.

In ogni caso la Regione prospetta alla Corte la possibilità di sollevare in via incidentale questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 e 14 del d.P.R. n. 638 del 1972 ove si ritenesse la conformità della circolare impugnata a tale decreto, in riferimento agli artt. 5 della Costituzione, 36 dello Statuto siciliano e 1 e 2 delle norme di attuazione contenute nel decreto n. 1074 del 26 luglio 1965.

Nel merito ribadisce con ampie argomentazioni le conclusioni già formulate nell'atto introduttivo del giudizio, chiedendo che venga sollevata, ove la Corte andasse in contrario avviso rispetto alle tesi regionali, questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 del più volte citato decreto n. 638, nella parte in cui dispone che il gettito dell'ILOR, nonché le quote di compartecipazione ai tributi erariali, rimanga interamente acquisito al bilancio dello Stato anche nella Regione siciliana, in riferimento all'art. 36 dello Statuto.

Considerato in diritto:

1. - Il Presidente della Regione siciliana ricorre avverso la circolare del Ministero delle finanze - Direzione generale dei servizi per la finanza locale n. 19 del 19 dicembre 1972, n. 10/4265 (avente come oggetto "d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638. Disposizioni per l'attribuzione di somme agli Enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione dei tributi, contributi e compartecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate"), nella parte in cui dispone che l'attribuzione delle somme agli Enti locali, in sostituzione di tributi e compartecipazioni soppressi in attuazione della riforma tributaria, va fatta calcolando solo il gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio dello Stato, con esclusione del gettito dei tributi attribuiti alla Regione in base allo Statuto ed alle norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

La circolare precisa che, per quanto concerne la determinazione delle somme da attribuire ai Comuni e alle Province della Sicilia in sostituzione della compartecipazione all'IGE, deve farsi riferimento "alle sole quote attribuite a carico dello Stato, con esclusione, cioè, di quelle poste a carico della Regione". La medesima circolare dispone che, per quanto attiene alle somme da distribuire ai Comuni in sostituzione delle compartecipazioni sui diritti erariali, sui pubblici spettacoli o sull'imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi pronostici, "atteso che le compartecipazioni del genere nella Regione siciliana non vengono erogate dallo Stato, le Intendenze di finanza dovranno astenersi dall'attribuire somme sostitutive a tale titolo".

Nelle sue conclusioni la Regione chiede che le somme da pagare agli Enti locali ai sensi del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638, in sostituzione delle entrate loro derivanti per le quote di gettito di tributi soppressi vengano dichiarate interamente a carico dello Stato in tutto il territorio nazionale compreso quello della Regione siciliana e sia altresì dichiarato che sino all'emanazione di apposite norme con la procedura di cui all'art. 12, comma secondo, n. 4, del d.l. 1972, n. 638, il gettito dei tributi afferenti al bilancio regionale spetta alla Regione senza vincoli di corrispondere agli Enti locali i contributi sostitutivi di importi che spettavano loro in base alle precedenti disposizioni per riscossione di tributi, contributi e compartecipazioni a tributi erariali attualmente soppressi.

Chiede altresì l'annullamento della circolare impugnata.

2. - Come esattamente rilevato dall'Avvocato dello Stato e come si preciserà più oltre, la

Regione non è legittimata a dolersi della asserita incidenza della circolare, o delle norme di legge di cui questa ha inteso fare applicazione, sulla sfera di autonomia dei comuni o sulle situazioni giuridiche di loro pertinenza.

La Regione assume però che la circolare, e la su richiamata disciplina della legge del 1972, (qualora si ritenesse che la circolare sia ad essa conforme), siano invasive delle proprie attribuzioni. Ciò in quanto la circolare, disponendo che, per la determinazione delle somme da attribuire ai Comuni e alle Province della Sicilia, in sostituzione delle compartecipazioni dell'IGE, dovrà farsi riferimento alle sole quote attribuite a carico dello Stato, avrebbe posto a carico della Regione l'onere di attribuire ai Comuni e alle Province per il periodo considerato le somme corrispondenti alla differenza che era stata versata da essa Regione ai Comuni, in base alla legge regionale del 1953, per conto dello Stato.

Senonché la pretesa invasione non sussiste.

Le disposizioni relative alla determinazione delle somme da attribuire agli Enti locali della Sicilia in sostituzione di tributi soppressi impartite con la circolare ministeriale 29 dicembre 1972, non toccano in alcuna maniera le attribuzioni della Regione siciliana. Né le toccano gli artt. 1, 3, 4, 14, 21 del d.P.R. n. 638 del 1972.

Un confronto di queste norme con quelle regolatrici del sistema precedente alla riforma tributaria (legge 2 luglio 1952, n. 703, art. 1, art. 3, modificati dagli artt. 21 e 17 della legge 16 settembre 1960, n. 1014, e dagli artt. 8 e 9 della legge 3 febbraio 1963, n. 56, e dagli artt. 11 e 12 della legge 22 dicembre 1969, n. 964) lo dimostra chiaramente. Prima della riforma ai Comuni che applicavano l'imposta di famiglia o quella sul valore locativo, le imposte sui consumi, le sovraimposte sul reddito dei terreni e dei fabbricati, l'imposta sulle industrie, i commerci, le arti, le professioni, competeva annualmente una quota del provento complessivo netto dell'IGE riscossa nel terzo esercizio precedente quello in cui la quota stessa veniva ripartita con ulteriore quota a favore dei Comuni montani o situati in piccole isole.

Dato che l'IGE percetta in Sicilia era riscossa dalla Regione, quest'ultima provvedeva a effettuare i versamenti delle relative somme agli enti locali quale anticipo sulle quote dovute dallo Stato e per conto dello stesso, al quale le somme venivano accreditate, salvo eventuali conguagli. Con la legge regionale siciliana 2 maggio 1953, n. 33, la Regione stabiliva di contribuire al fondo previsto dall'art. 1 della legge dello Stato 2 luglio 1952, n.703, con una somma, da accreditarsi allo Stato, corrispondente all'11% del provento complessivo dell'imposta generale sull'entrata di spettanza della Regione ai sensi dell'art. 36 dello Statuto, riscosso nell'esercizio finanziario precedente ed accreditato allo Stato. Questo contributo era ripartito dalla Regione per conto dello Stato fra le amministrazioni comunali e provinciali della Regione proporzionalmente alla popolazione residente in base ai dati del censimento ufficiale, a titolo di acconto sulle quote delle amministrazioni comunali e provinciali spettanti a norma degli artt. 1, 2,3 e 4 della legge 2 luglio 1952, n. 703, effettuandosi la liquidazione definitiva con i criteri e le modalità di cui al decreto ministeriale 26 luglio 1952, salvo gli eventuali conguagli fra lo Stato e la Regione.

Con l'introduzione della nuova normativa tributaria, il legislatore ha sostituito all'obbligo che lo Stato si era assunto di devolvere quota del gettito ad esso spettante a favore degli Enti locali, quello di corrispondere, in sostituzione delle quote di compartecipazione ai tributi erariali aboliti, somme di importo pari a quelle dallo stesso corrisposte fino al 31 dicembre 1972. La circolare impugnata impartisce disposizioni alle Intendenze di finanza per l'effettuazione di tali corrisposizioni a carico dello Stato per il periodo transitorio corrente sino al 31 dicembre 1977, data in cui entrerà in funzione il nuovo sistema dei tributi locali.

È evidente che la circolare non dispone circa le somme sostitutive del contributo di cui la Regione con la citata legge regionale n. 33 del 1953 si era assunta l'onere di ripartire fra le

amministrazioni comunali e provinciali della Sicilia. Trattasi infatti di un onere che trovava la sua fonte in un autonomo provvedimento della Regione.

Le su citate disposizioni della legge del 1972 non costituiscono titolo per una pretesa degli Enti locali verso la Regione siciliana.

Né lo costituisce la circolare impugnata. Essa non introduce modifiche a disposizioni legislative statuali, né confligge in alcun modo con l'autonomia della Regione, né tocca la sua sfera di competenza e i suoi rapporti con le Province e i Comuni, e tanto meno crea aggravii al bilancio regionale.

Non sussiste perciò la pretesa invasione delle attribuzioni della Regione.

Restano quindi assorbite le questioni di legittimità costituzionale, prospettate dalla difesa della parte ricorrente, sull'erroneo presupposto che le norme denunciate siano titolo per un aggravio al bilancio regionale.

3. - Per quanto attiene all'asserita lesione dell'autonomia degli enti locali e dei loro diritti, non si vede in base a quali norme la Regione possa essere legittimata a sollevare conflitti d'attribuzione avanti la Corte costituzionale per pretese violazioni dello Statuto regionale che incidono sugli interessi delle Province e dei Comuni e non sulla sfera di interessi regionali. Né la Costituzione né lo Statuto siciliano prevedono sotto nessuna forma la sostituzione processuale per i giudizi costituzionali della Regione alle Province e ai Comuni e tanto meno l'art. 15 dello Statuto che sancisce anzi la più ampia autonomia amministrativa e finanziaria degli Enti locali.

Né dalla circostanza che le Province e i Comuni non siano legittimati a sollevare conflitti di competenza costituzionali può desumersi che nel silenzio della legge, questa legittimazione spetti alla Regione. Nell'ordinamento italiano sono previsti altri mezzi per salvaguardare di fronte allo Stato l'autonomia o gli interessi che si pretendano violati delle Province e dei Comuni, quali i giudizi di costituzionalità in via incidentale contro leggi che dettano tale autonomia e i rimedi giurisdizionali ordinari avverso atti non legislativi.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato il potere di emanare la circolare n. 19 del Ministero delle finanze - Direzione generale per la finanza locale - prot. n. 10/4265 in data 19 dicembre 1972 diretta agli Intendenti di finanza e per conoscenza anche ai Presidenti delle Giunte regionali avente per oggetto "d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 638 - Disposizioni per l'attribuzione di somme agli enti indicati nell'art. 14 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, in sostituzione di tributi, contributi e partecipazioni e norme per la delegabilità delle entrate".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 giugno 1975.

FRANCESCO PAOLO BONIFACIO - 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 - MICHELE ROSSANO.

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.