CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **62/1987** (ECLI:IT:COST:1987:62)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **25/11/1986**; Decisione del **25/02/1987**
Deposito del **02/03/1987**; Pubblicazione in G. U. **11/03/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4084 4085**
Atti decisi:

N. 62

SENTENZA 25 FEBBRAIO 1987-2 MARZO 1987

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio LA PERGOLA; Giudici: prof. Virgilio ANDRIOLI, prof. Giuseppe FERRARI, dott. Francesco SAJA, prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 recante "disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)", promosso con ricorso della Regione Trentino-Alto Adige, notificato il 27 marzo 1986, depositato in cancelleria il 4 aprile 1986 (successivo) ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 1986;

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

Udito nell'udienza pubblica del 25 novembre 1986 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi gli Avvocati Alessandro Pace per la Regione Trentino-Alto Adige e l'Avvocato dello Stato Paolo Vittoria per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso 27 marzo 1986 la Regione Trentino-Alto Adige ha impugnato l'art. 35 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (legge finanziaria 1986), in riferimento agli artt. 104, primo comma, 4, n. 1, 6 e 16 dello Statuto, 3 della Costituzione e 64 del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574.

Nel ricorso si espone che detto articolo, disponendo che sino al 31 dicembre 1987 non si applicano le disposizioni del secondo e terzo comma dell'art. 38 della legge 7 agosto 1982, n. 526 e del terzo comma dell'art. 2 della legge 29 ottobre 1984, n. 720, determina l'assoggettamento delle "entrate proprie autonome" della Regione T.A.A. alla disciplina dell'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 (come mod. dall'art. 21, n. 4 della legge 11 novembre 1983, n. 638; 35 della legge 27 dicembre 1983, n. 730 e 3 della legge 20 ottobre 1984, n. 720). Si lamenta che in relazione a ciò le aziende di credito, le quali detengano disponibilità della Regione in misura superiore al limite consentito dal citato art. 40 della legge n. 119 del 1981 e successive modificazioni, debbano versarle, secondo determinate modalità, nel conto aperto alla Regione presso la Tesoreria dello Stato.

La Regione sostiene che tale normativa lederebbe innanzitutto l'art. 104, comma primo dello Statuto, in base al quale le disposizioni del titolo VI, riguardanti la finanza regionale, possono essere modificate con legge ordinaria solo previo accordo tra Governo e Regione, mentre tale accordo, per l'emanazione della normativa impugnata, è mancato, non ostante che essa limiti l'autonomia contabile, l'autonomia di bilancio e di spesa della Regione, nonché le corrispondenti competenze legislative in tali materie, garantite dallo Statuto.

Nel ricorso si sottolinea che per "entrate proprie autonome" si debbono intendere i tributi propri della Regione e che rispetto ad essi l'autonomia contabile, di bilancio e di spesa della Regione deve ritenersi la più ampia, non potendosi ammettere che essa, pur godendo di un'autonomia impositiva garantitale dallo Statuto, non abbia poi il potere di gestire e disporre autonomamente dei proventi dei tributi regionali. Si deduce altresì la violazione della competenza legislativa e amministrativa della Regione in materia di ordinamento degli uffici, nonché dell'autonomia finanziaria, contabile e patrimoniale, ponendosi la normativa impugnata in contrasto con gli artt. 4, n. 1, 16, 6 dello Statuto e 64 del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574. Si sostiene che l'art. 35 della legge n. 41 del 1986 si pone in contrasto con la legge regionale di contabilità n. 6 del 1970 e che, facendo affluire la quasi totalità delle entrate regionali autonome alla Tesoreria dello Stato, con vincoli di prelievo e interessi prestabiliti, lede l'autonomia regionale di gestione delle entrate. Si sottolinea che, sino all'emanazione della normativa impugnata, l'art. 40 della legge n. 119 del 1981, non si applicava alla Regione Trentino-Alto Adige, proprio in ragione della specialità della sua autonomia, che consente alla Regione di istituire tributi propri - in concreto da tempo istituiti con leggi regionali - in relazione ai quali non può trovare giustificazione la pretesa dello Stato di avocarne i proventi presso la propria Tesoreria.

La normativa impugnata, infine, lederebbe anche l'art. 3 della Costituzione, per avere lo Stato dapprima previsto per le entrate autonome della Regione T.A.A. un trattamento differenziato e preferenziale, mutandolo poi con l'art. 35 della legge n. 41 del 1986 senza alcuna razionale giustificazione.

2. - Per il Presidente del Consiglio dei Ministri si è costituita l'Avvocatura dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

Nell'atto di costituzione si premette quanto segue.

La legge 30 marzo 1981, n. 119 (art. 40), nell'introdurre un regime limitativo della gestione delle giacenze di tesoreria, dispose, con norma applicabile alle regioni a statuto speciale ed ordinario, che esse non avrebbero potuto mantenere presso i propri tesorieri un importo complessivamente superiore al 12 per cento dell'ammontare delle entrate previste dal loro bilancio di competenza e che l'eccedenza avrebbe dovuto esser versata nel conto intestato a ciascuna regione presso la tesoreria dello Stato. Previde pure che, attraverso il medesimo conto, sarebbero stati accreditati alle regioni le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato. La norma però non si applicava ai fondi di cui all'art. 38 dello Statuto della regione siciliana, nonché a quelli destinati alle altre regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, in base ai rispettivi statuti. Successivamente la legge 7 agosto 1982, n. 526 (art. 38) previde che non si dovesse tener conto, al fine di stabilire la base di computo delle giacenze che potevano essere ritenute presso i tesorieri regionali, delle somme costituenti entrate proprie della Regione Trentino-Alto Adige, le quali potevano restare presso i tesorieri regionali. Tale regime fu mantenuto dalla legge 29 ottobre 1984, n. 720 (art. 2). L'art. 35 della legge n. 41 del 1986, impugnato dalla Regione Trentino-Alto Adige, ha eliminato l'eccezione al regime generale in precedenza istituito e mantenuto per la Regione Trentino-Alto Adige.

Ciò premesso, l'Avvocatura dello Stato deduce che non vi è stata nessuna violazione da parte del legislatore statale dell'art. 104 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, poiché la particolare procedura ivi prevista riguarda l'ipotesi di modificazione delle norme del titolo VI dello Statuto medesimo con legge ordinaria, mentre nel caso di specie non vi è stata alcuna modifica di tali norme, bensì di norme di una precedente legge dello Stato.

Neppure sarebbero violate le altre norme di raffronto, potendosi legittimamente - secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 162 del 1982 - applicare il regime previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 anche alle entrate proprie regionali, secondo una discrezionalità che il legislatore ha ritenuto di esercitare in maniera diversa nel tempo.

3. - Con memoria depositata il 7 novembre 1986, la Regione ha ribadito le proprie tesi, sottolineando che l'art. 38 della legge n. 526 del 1982 ha avuto carattere interpretativo dell'art. 40 della legge n. 119 del 1981.

Ha inoltre affermato che a norma dell'art. 104 dello Statuto del Trentino-Alto Adige "l'intervento del legislatore statale in materia di finanze della Regione, è subordinato all'emanazione di una legge rinforzata" dall'accordo tra Stato e Regione, legge che in tal caso si sostituirebbe alla legge ordinaria la quale, ex art. 119 Cost., è il normale strumento con il quale lo Stato opera il coordinamento della propria finanza con quella regionale.

Considerato in diritto

4. - La norma impugnata (art. 35 legge 28 febbraio 1986, n. 41) stabilisce l'inapplicabilità temporanea delle disposizioni contemplate nel secondo e terzo comma dell'art. 38 legge n. 526 del 1982 e nel terzo comma dell'art. 2 legge 29 ottobre 1984, n. 720 e determina, tra l'altro, l'assoggettamento delle "entrate proprie della Regione Trentino-Alto Adige" e delle province autonome di Trento e Bolzano alla disciplina dell'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119, così come modificato dall'art. 21 d.legge 12 settembre 1983, n. 463 (conv. nella legge 11 novembre 1983, n. 638) e dall'art. 3 della legge 20 ottobre 1984, n. 720. Dispone, inoltre, che le aziende di credito interessate sono obbligate a versare nel conto aperto dalla Regione presso la tesoreria dello Stato le somme che superino il 4% (art. 3 legge n. 720 del 1984 cit.)

dell'ammontare delle entrate previste nel bilancio di competenza.

La disposizione impugnata, "riguardando la materia finanziaria", violerebbe - secondo la censura principale - l'art. 104 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), che consente alla legge ordinaria dello Stato di modificare le norme del titolo VI (finanza della Regione e delle Province) soltanto su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle due Province, mentre nel caso di specie tale accordo sarebbe mancato non ostante che la norma impugnata incida sull'autonomia contabile, di bilancio e di spesa della Regione. È stato inoltre dedotto il contrasto dell'art. 35 su detto con gli artt. 4, n. 1, 16 e 6 dello Statuto e con l'art. 64 del d.P.R. 30 giugno 1951, n. 574 (Norme di attuazione dello Statuto regionale), giacché la normativa da esso dettata violerebbe la competenza legislativa e amministrativa regionale in materia di ordinamento degli uffici e di contabilità, facendo affluire, in contrasto con la legislazione regionale, la quasi totalità delle entrate, ancorché riguardanti i tributi propri regionali, presso la tesoreria dello Stato. Sarebbe violato, infine, anche l'art. 3 Cost., avendo la norma impugnata modificato la precedente disciplina - che esentava le entrate proprie della Regione Trentino-Alto Adige dal regime di cui all'art. 40 della legge n. 119 del 1981 - senza alcun ragionevole motivo.

5. - Va preliminarmente affermato che non appare fondata la censura di violazione, ad opera dell'art. 35 della legge n. 41 del 1986, degli artt. 4, n. 1 e 16 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, che attribuiscono alla Regione competenze legislative e amministrative in materia di ordinamento degli uffici, nonché dell'art. 64 del d.P.R. n. 574 del 1951, che attribuisce alla Regione analoghe competenze in materia di bilancio. Infatti le norme sul "regime di tesoreria" non impediscono in alcun modo l'esercizio delle potestà legislative e amministrative regionali in materia di organizzazione degli uffici, né esplicano alcuna efficacia nel procedimento di formazione del bilancio. La puntuale elaborazione di questo documento contabile si pone unicamente tra i presupposti per conseguire l'adeguata tempestiva disponibilità da parte dello Stato delle somme occorrenti alla Regione per provvedere alle esigenze effettive di spesa. E tale rilievo è sufficiente per dichiarare infondata anche la censura di violazione dell'art. 64 d.P.R. n. 574 del 1951, che non pone propri precetti, ma dichiara applicabili, in quanto compatibili, le leggi dello Stato in materia di bilancio e di rendiconto generale della Regione, fino a quando una legge regionale non disponga diversamente.

Del tutto inconferente è, poi, l'allegata violazione dell'art. 6 dello Statuto, che riguarda la competenza della Regione in materia di previdenza e assicurazioni sociali. Né è censurabile la diversa disciplina data alla materia delle "giacenze" dalla legge impugnata, rispetto a quella posta dalle leggi n. 526 del 1982 e n. 720 del 1984 sotto il profilo della illogicità e contraddittorietà rispetto alla precedente normativa che esonerava la Regione dal "sistema di tesoreria". Infatti la nuova valutazione del legislatore nazionale - come ha ritenuto la consolidata giurisprudenza di questa Corte (cfr. da ultimo sent. 1987, n. 60) - deve ritenersi ispirata (eccettuata la materia delle "entrate proprie") dall'esigenza di regolare i flussi finanziari e il contenimento della liquidità (secondo apprezzamenti mutevoli nel tempo, in relazione al mutare della situazione economica generale), i quali trascendono l'ambito regionale, coinvolgendo aspetti unitari dell'assetto economico-finanziario della comunità nazionale (cfr. partic. sent. 19 ottobre 1982, n. 162).

6. - Fondata è, invece, nei limiti che si diranno, la dedotta violazione dell'art. 104 dello statuto speciale.

È da osservare preliminarmente che il ricordato titolo VI dello statuto - per le modificazioni del quale l'art. 104 prescrive l'intervento di una legge "rinforzata" - contiene norme relative alle entrate tributarie della Regione e delle Province, al controllo delle relative operazioni di accertamento nonché alla formazione dei bilanci regionale e provinciale.

L'art. 35 della legge n. 41, ad avviso della Regione, violerebbe l'autonomia finanziaria

regionale, in quanto inciderebbe sul potere decisorio della Regione circa la destinazione e l'impiego dei proventi in questione (autonomia contabile) e circa la previsione delle entrate e dell'erogazione (autonomia di bilancio e di spesa).

La norma contestata, come si è visto, determina l'assoggettamento alla disciplina dell'art. 40 della legge n. 119 del 1981 delle "entrate proprie della Regione Trentino-Alto Adige". Nel ricorso non si identificano tali entrate, ma è chiara l'enunciazione della pretesa della Regione, di sottrarre al sistema anzidetto tutte le sue entrate (sul presupposto che esse appartengano alla categoria delle "entrate proprie").

7. - La valutazione dell'oggetto e del fondamento di siffatta censura richiede, quindi, una indagine ricostruttiva, preliminare, alla stregua della quale sia possibile definire la categoria delle "entrate proprie" della Regione Trentino-Alto Adige.

L'espressione "entrate proprie" non si identifica con l'altra "tributi propri", contenuta nell'art. 119, secondo comma, Cost., anche per la maggiore ampiezza del termine "entrate" rispetto a quello "tributi". Il contenuto della categoria va definito, invece, alla stregua della normativa dello statuto speciale della Regione, che nel titolo VI individua le entrate della Regione e delle Province autonome. In particolare, l'art. 73 prevede la facoltà della Regione di istituire con legge "tributi propri in armonia con i principii del sistema tributario dello Stato", mentre l'art. 72 abilita la Regione stessa a "stabilire un'imposta di soggiorno, cura e turismo" (cfr. legge reg. 29 agosto 1976, n. 10).

È da porre in luce l'omogeneità di contenuto delle due norme ora richiamate: mentre la prima (art. 73 St.) concerne, in linea generale, la potestà normativa tributaria "propria" della Regione, che si esprime nella "facoltà" di istituire "suoi" tributi, la seconda fa riferimento a tale facoltà, concernente un particolare tributo regionale: l'imposta di soggiorno cura e turismo (art. 72 St. cit.).

Entrambe le previsioni consentono di distinguere la categoria dei "tributi propri" dalle altre fattispecie impositive regionali, conferendo alla categoria stessa rilievo tipologico, chiaramente desumibile dal primo comma dell'art. 73 St. Questa norma individua nei "tributi propri" una figura distinta da quelle appartenenti al sistema tributario dello Stato (con i principii del quale essa si deve "armonizzare") e da quelle correlate alla sua potestà di sovrimposizione (il riferimento che la norma fa alla sovraimposta sui terreni e fabbricati è sintomatico).

Altra entrata della Regione è indicata dall'art. 74 St. nei proventi dei prestiti interni "emessi" ed "esclusivamente garantiti" dalla Regione.

La Corte ritiene che ai proventi derivanti dall'esercizio della potestà, prevista negli artt. 73, primo comma, 72 e 74 dello Statuto ora ricordati, debba riconoscersi carattere di entrate proprie, in quanto conseguenti ad atto deliberativo della Regione, fondato su proprie valutazioni politiche, economiche e finanziarie, nel rispetto dell'unità del sistema tributario dello Stato.

L'autonoma facoltà di istituzione di tributi da parte della Regione è poi caratterizzata dalla finalità di provvedere a peculiari esigenze locali, attraverso il compimento di attività di promozione e di sviluppo (ad es., turismo: art. 72 St.) o con l'attuazione di "opere di carattere permanente" (art. 74 St.), capaci di contribuire al migliore assetto del territorio e al rinsaldamento della sua struttura.

L'autonomia normativa, che si esprime nella configurazione del tipo di entrata, si riflette nella peculiarità del fine, contrassegnato dalla stretta inerenza dei proventi ad esigenze della comunità regionale. Sì che si assiste ad un costante riferimento all'ente e alla comunità

regionale, che accomuna la fase istitutiva e quelle successive, quali l'impiego, il regime e la "tenuta" dei relativi proventi.

Ne deriva che l'art. 35 della legge n. 41 del 1986, assoggettando alla disciplina dell'art. 40 della legge n. 119 del 1981 anche le "entrate proprie" così come sopra individuate, non incide su entrate provenienti dal bilancio dello Stato, e quindi legittimamente assoggettabili a tale disciplina, secondo quanto ritenuto da questa Corte (da ultimo con la sentenza n. 60 del 1987). Viceversa, preclude l'afflusso alla Regione di mezzi finanziari che, secondo il sistema delineato nel titolo VI dello statuto, deve ritenersi che la Regione abbia il potere di esigere direttamente (come ha previsto l'art. 24, primo comma, della legge reg. 13 aprile 1970, n. 6) e di gestire in piena autonomia. Pertanto la disposizione dell'art. 35 impugnato, non poteva essere inserita in una legge ordinaria - come invece è avvenuto - senza il ricorso alla procedura prevista dall'art. 104, primo comma, dello Statuto.

In quanto riferita alla categoria delle "entrate proprie" come sopra definita, - alla stregua dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige - la pretesa della Regione è, dunque, fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1986)", nella parte in cui si riferisce anche alle "entrate proprie" (ex artt. 72, 73, primo comma, e 74 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) della regione Trentino-Alto Adige.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta il 25 febbraio 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: PESCATORE

Depositata in cancelleria il 2 marzo 1987.

Il direttore della cancelleria: VITALE

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.