CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **87/1987** (ECLI:IT:COST:1987:87)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LA PERGOLA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **25/11/1986**; Decisione del **25/03/1987**
Deposito del **31/03/1987**; Pubblicazione in G. U. **08/04/1987**
Norme impugnate:
Massime: **4135 4136**
Atti decisi:

N. 87

SENTENZA 25-31 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 degli artt. 1 e 2 della legge 26 gennaio 1982, n. 11 recante "Conversione in legge del decreto-legge 26 novembre 1981, n. 677, concernente contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali" promosso con ricorso della Regione Sicilia, notificato il 23 febbraio 1982, depositato in cancelleria il 4 marzo successivo ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 1982;

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 l'Avvocato Giuseppe Fazio per la Regione, e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso 23 febbraio 1982, la Regione Sicilia ha impugnato - in riferimento agli artt. 19, 36 e 38 dello Statuto, nonché delle norme di attuazione emanate con il d.P.R. n. 1074 del 1965 - l'art. 1 della l. 26 gennaio 1982, n. 11, con il quale è stato convertito in legge il d.l. 26 novembre 1981, n. 677, limitatamente agli artt. 3, comma secondo (a norma del quale "le somme dovute per l'anno 1981 alla regione Sicilia, ai sensi della l. 27 aprile 1978, n. 182, sono ridotte a lire 25.000 milioni) e 6, comma terzo, del decreto convertito (a norma del quale "l'importo delle tasse per il rilascio dei diplomi previsto dai precedenti commi è interamente devoluto allo Stato"), nonché l'art. 2 della stessa legge statale 26 gennaio 1982, n. 11 per la parte in cui richiama in vita gli atti ed i provvedimenti adottati nonché i relativi rapporti giuridici sorti, in applicazione dei decreti legge 246, 401 e 539 del 1981, limitatamente alle norme corrispondenti a quelle degli artt. 3, secondo comma e 6, terzo comma, del predetto d.l. n. 677 del 1981.

Secondo la Regione ricorrente la riduzione delle somme ad essa dovute dallo Stato a titolo di solidarietà nazionale (ex art. 38 dello Statuto), quali erano state da ultimo quantificate con la l. n. 182 del 1978, violerebbe gli artt. 38 e 19 dello Statuto siciliano. Al riguardo si osserva che l'art. 38 impone l'obbligo allo Stato di versare ogni anno alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, nell'esecuzione di lavori pubblici, il cui ammontare deve essere tale da tendere "a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale".

A tale disposizione statutaria, con l. 27 giugno 1962, n. 886 fu data attuazione commisurandosi il contributo statale all'80% del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse in Sicilia in ciascun esercizio: percentuale elevata all'85%, per il quinquennio 1972/1976 con l. 1° novembre 1973, n. 735 e poi al 90%, con l. 27 aprile 1978, n. 182. L'articolo 1 della legge statale n. 11 del 1982 (di conversione del decreto legge n. 677 del 1981) secondo la Regione Sicilia, riduce per il 1981, senza alcuna giustificazione, la somma complessiva dovuta alla Regione, violando l'art. 38 dello Statuto. Inoltre, intervenendo quando in base al procedimento di formazione del bilancio regionale per il 1982 il relativo equilibrio è stato raggiunto, lo turberebbe, incidendo sulla gestione dello strumento contabile e violando in tal modo l'art. 19 dello Statuto.

Secondo la Regione anche la devoluzione allo Stato - disposta dall'art. 6, terzo comma, del d.l. 26 novembre 1981, n. 677 - delle tasse per il rilascio dei diplomi di cui alla tabella D) della l. n. 645 del 1954 e dei diplomi di maturità, sarebbe illegittima, violando l'art. 36 dello Statuto (che riserva allo Stato soltanto il gettito delle imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto) e le norme di attuazione emanate con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074. Infatti, i proventi di tali tasse, secondo la Regione, non costituiscono nuove entrate tributarie, il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime (art. 2, seconda parte d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074), mentre soltanto dette entrate possono essere riservate allo Stato. Inoltre, l'appropriazione da parte dello Stato dei proventi derivanti dalle tasse in questione comporterebbe anche una violazione del diritto al bilancio sancito dall'art. 19 dello Statuto.

Secondo la Regione Siciliana, le medesime violazioni nei confronti degli artt. 19, 38 e 36 dello Statuto sarebbero state poste in essere dall'art. 2 della censurata legge statale n. 11 del

1982, per la parte in cui richiama in vita le disposizioni già decadute dei decreti legge nn. 246, 401 e 539 del 1981 corrispondenti a quelle contenute negli articoli 3, comma secondo e 6, comma terzo, del decreto legge 26 novembre 1981, n. 677.

2. - Dinanzi a questa Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei Ministri, chiedendo che il ricorso sia respinto.

Nelle note depositate si osserva che l'art. 38 dello Statuto siciliano demanda allo Stato la determinazione della somma da versare alla Regione a titolo di solidarietà nazionale e ciò è stato fatto con le leggi nn. 1091 del 1952, 634 del 1954, 886 del 1962, 735 del 1973 e 182 del 1978. Tali leggi non hanno la veste formale di norme di attuazione dello Statuto e il loro disposto poteva essere legittimamente modificato, come è stato fatto con la normativa impugnata.

Infondata sarebbe anche la censura riguardante l'art. 6 impugnato, che ha devoluto allo Stato l'importo della tassa per il rilascio dei diplomi di cui alla tab. D) della l. n. 645 del 1954 e di quella per il rilascio dei diplomi di maturità, trattandosi di nuove entrate istituite per soddisfare particolari e contingenti finalità sorte in relazione ad una eccezionale situazione di necessità.

Considerato in diritto

3. - Il ricorso del Presidente della Regione Sicilia impugna la l. 26 gennaio 1982, n. 11, con la quale è stato convertito in legge il d.l. 26 novembre 1981, n. 677. L'art. 3, secondo comma di questo d.l. dispone: "Le somme dovute per l'anno 1981 alla Regione Sicilia, ai sensi della l. 27 aprile 1978, n. 182, sono ridotte di 25.000 milioni". La riduzione concerne il contributo di solidarietà nazionale, previsto dall'art. 38 dello Statuto della Regione Sicilia, che (in base all'art. 1 della l. 1° novembre 1973, n. 735) era commisurato per il quinquennio 1972-1976 all'ottantacinque per cento del gettito delle imposte di fabbricazione riscosse nella Regione stessa per ciascun anno finanziario. Tale percenutale fu elevata al novanta per cento in base all'art. 1 della l. 27 aprile 1978, n. 182 cit.

Con i dd.ll. 28 maggio 1981, n. 246, 29 luglio 1981, n. 401, 26 settembre 1981, n. 539 e 26 novembre 1981, n. 677, già ricordato (convertito nella legge impugnata, n. 11 del 1982), ritenuta la necessità ed urgenza di adottare misure per il contenimento della spesa di bilanci statale e regionali, furono ridotti i fondi spettanti alle regioni a statuto ordinario e speciale in base alla normativa vigente a carico del bilancio statale.

Il contributo di solidarietà nazionale, che "lo Stato verserà annualmente alla Regione" (art. 38 St. cit.), è sottoposto a revisione quinquennale (terzo comma art. cit.) ed ha lo scopo di "bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale" (secondo comma art. cit.).

La disposizione dell'art. 38 St. fu elaborata dalla Consulta regionale del 1945 con l'intento di realizzare - secondo l'affermazione di uno dei suoi ispiratori - una "forma di controllo costituzionale sulla perequazione delle spese pubbliche".

L'erogazione, alla quale lo Stato è tenuto, consegue ad una valutazione discrezionale anche in relazione alla segnalata funzione perequativa del minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto alla media nazionale. Secondo la visione statutaria, il contributo è inteso a realizzare un impegno di solidarietà dello Stato attraverso il versamento alla Regione, a titolo del tutto peculiare, di mezzi a destinazione vincolata, per la realizzazione di un piano di

lavori pubblici (art. 38, cit. primo comma).

L'elemento che diversifica questa attribuzione dai contributi speciali, previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost. (intesi a provvedere a scopi determinati e, in particolare, alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole), è la sua obbligatorietà finalizzata; mentre l'assegnazione alle altre regioni è rimessa alla discrezionalità del legislatore e persegue un obiettivo generico (la valorizzazione dei territori anzidetti), indipendente da un piano di opere. Questo "contributo di valorizzazione, non meglio determinato o determinabile" (Alta Corte per la Regione siciliana 2 febbraio-26 luglio 1950), alle Regioni del Mezzogiorno e alle Isole, non è caratterizzato dalla finalità di avviare l'"azione sistematica in senso di livellatore" - attribuita al Fondo di solidarietà dai suoi fondatori -, diretta a combattere la depressione attraverso una pari accessibilità al lavoro ed una tendenziale parità regionale dei redditi relativi.

Al contributo di solidarietà da versare alla Regione siciliana e ai contributi (attribuibili alle regioni del Mezzogiorno ex art. 119, terzo comma, Cost.) era destinato ad affiancarsi, con carattere di aggiuntività, l'intervento straordinario, operante dal 1950, con finalità di sviluppo economico e sociale.

4. - L'erogazione del contributo di solidarietà alla Sicilia, se costituisce l'adempimento di un obbligo costituzionale, non è, peraltro, vincolato, quanto al suo ammontare ed alle modalità di erogazione, ad alcuna garanzia costituzionale. Il terzo comma dell'art. 38 dello statuto della Regione Sicilia prevede la revisione quinquennale dell'assegnazione con riferimento alla variazione dei dati assunti per il precedente computo (gettito delle imposte di fabbricazione, riscosse nella Regione siciliana: art. 1 l. 27 giugno 1962, n. 886).

L'adozione del dato-base e il successivo controllo sono rimessi ad un apprezzamento dello Stato (come si desume dal termine "riferimento" ai predetti dati), consistente in una valutazione non meramente ricognitiva e vincolante della modificazione degli elementi originari o di quelli relativi al precedente computo.

E non è prevista la partecipazione della Regione al procedimento di revisione, né altra forma di garanzia, com'è confermato dal succedersi delle leggi, che hanno regolato il contributo di solidarietà (dalla prima l. 2 agosto 1952, n. 1091, alle successive 21 marzo 1957, 175, n. 886 del 1962, già ricordata, nonché 1° novembre 1973, n. 735 e 27 aprile 1978, n. 182, cit.).

Non è, dunque, fondata l'affermazione della Regione, secondo la quale si sarebbe instaurato, per prassi, l'obbligo dell'"intesa" tra Stato e Regione nella determinazione del contributo: di tale prassi non risulta traccia in occasione delle leggi ora indicate.

Il carattere dell'erogazione, la sua totale incidenza a carico dello Stato e la chiara normativa circa la determinazione dell'ammontare concordano nell'escludere qualsiasi partecipazione regionale.

5. - Nemmeno è attendibile l'opinione espressa nella memoria della Regione, che ravvisa nella l. n. 281 del 1978 una vera e propria normativa di attuazione dello Statuto (realizzandosi così un tipo di legislazione contrattata, che non si sarebbe potuto sottrarre al procedimento previsto dall'art. 43 St.). Tale opinione non è sorretta da alcun dato desumibile dalla legge, né da altri elementi che affiorino dai lavori preparatori e dall'intenso dibattito, cui dettero luogo la proposta di istituzione e l'attuazione del Fondo di solidarietà, dal quale germinò l'idea dell'omonimo contributo previsto dall'art. 38 St.

La legge n. 182 del 1978, come le precedenti relative alla materia, appartiene alla normativa ordinaria (primaria in senso proprio) e non è provvista di alcuna qualificazione particolare che comporti, nella determinazione del contributo, l'osservanza del procedimento

previsto dall'art. 43 St.

6. - Non sussiste nemmeno la violazione dell'art. 19 St. Questa norma fissa la data di approvazione del bilancio regionale e la decorrenza dell'esercizio finanziario. La legge impugnata non tocca tale materia.

Sotto un aspetto più sostanziale la doglianza è stata specificata dalla Regione nel senso che la norma impugnata avrebbe diminuito il contributo quando il procedimento di formazione del bilancio regionale per il 1982 era stato già definito. Si sarebbero, così, turbati l'equilibrio raggiunto e la gestione avviata in base allo strumento contabile.

Anche sotto questo aspetto la censura è da respingere, dato che il momento in cui la norma diventava operante era determinato automaticamente dal suo meccanismo e dalla sua funzione, indipendentemente dalla vicenda cronologica in cui la norma stessa si collocava ed era destinata a produrre effetti.

7. - Quanto, infine, alla dedotta efficacia "conservativa" che l'art. 2 della impugnata legge n. 11 del 1982 implicitamente esplicherebbe sugli atti e sui provvedimenti adottati in applicazione dei vari decreti legge decaduti (nn. 246, 402, 539 e 677 del 1981), è da osservare che la l. n. 11 cit., operando (art. 1) la conversione del d.l. n. 677 del 1981 (che all'art. 3, secondo comma, riduceva di 25.000 milioni il contributo di solidarietà per il 1981) conferiva legittimazione definitiva a questa norma. Sì che, rispetto a tale impugnativa diretta venivano, nella fattispecie, ad essere irrilevanti gli effetti connessi ai precedenti decreti legge.

8. - Fondata è, invece, la censura che investe la disposizione dell'art. 6 del d.legge n. 677 del 1981 (e la l. di conversione n. 11 del 1982), che ha devoluto allo Stato l'importo della tassa (elevata a lire trentamila) per il rilascio dei diplomi di maturità.

Non giova osservare, come fa l'Avvocatura generale dello Stato, che questa devoluzione non sarebbe in contrasto con la disposizione dell'art. 2, primo comma, seconda parte, del d.P.R. n. 1074 del 1965 e con l'art. 36 dello Statuto, entrambi invocati dalla Regione Sicilia, in quanto si tratterebbe di nuove entrate, intese a soddisfare particolari e contingenti finalità sorte in relazione ad esigenze eccezionali.

Questa Corte ha avuto di recente occasione di precisare il contenuto della espressione "nuove entrate tributarie erariali, riscosse nell'ambito del territorio" regionale, non acquisibili dalla Regione. Ha rilevato la Corte che l'eccezione al principio devolutivo alla Regione Sicilia dei proventi dei predetti tributi richiede nella legge istitutiva (confermativa, o maggiorativa di essi) la inclusione di una apposita clausola di destinazione alle particolari finalità statali da soddisfare o altro pertinente, specifico riferimento ad esse (sent. 2 marzo 1987, n. 61).

Nella fattispecie, l'art. 6, terzo comma, del d.l. n. 677 del 1981 cit. devolve integralmente allo Stato l'importo della tassa per il rilascio dei diplomi, senza fissare un qualsiasi collegamento tra detta devoluzione e le specifiche "finalità contingenti o continuative dello Stato", che dovrebbero essere con essa perseguite.

È da dichiarare pertanto, la illegittimità costituzionale della norma, in riferimento agli artt. 36 dello Statuto della Regione Sicilia e 2, primo comma, seconda parte del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma secondo, del d.l. 26 novembre 1981, n. 677 "Contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali" (conv. nella l. 26 gennaio 1982, n. 11), in riferimento agli artt. 19 e 38 dello Statuto della Regione Sicilia; dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della l. 26 gennaio 1982, n. 11 (Conversione in legge del d.l. 26 novembre 1981, n. 677, concernente contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali), in riferimento agli artt. 19, 36 e 38 dello Statuto della Regione Sicilia; dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 6, terzo comma, del d.l. 26 novembre 1981, n. 677 "Contenimento della spesa del bilancio statale e di quelli regionali" (conv. nella l. 26 gennaio 1982, n. 11).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 25 marzo 1987.

Il Presidente: LA PERGOLA

Il Redattore: PESCATORE

Depositata in cancelleria il 31 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.