CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **414/1988** (ECLI:IT:COST:1988:414)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **09/02/1988**; Decisione del **24/03/1988**
Deposito del **07/04/1988**; Pubblicazione in G. U. **20/04/1988**
Norme impugnate:
Massime: **13714**
Atti decisi:

N. 414

SENTENZA 24 MARZO-7 APRILE 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: 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, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 648, in relazione alla legge 9 ottobre 1971, n. 825 ("Riordinamento dei fondi di previdenza e armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali"), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 3 febbraio 1983 dal Pretore di Lecce nel procedimento civile vertente tra Lopez Gioacchino e il Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze, iscritta al n. 180 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 232 dell'anno 1983;

2) ordinanza emessa il 20 maggio 1983 dal Pretore di Roma nel procedimento civile vertente tra Di Filippo Attilio e il Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze, iscritta al n. 948 del registro ordinanze 1983 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 74 dell'anno 1984;

3) n. 2 ordinanze emesse il 29 marzo 1984 dalla Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili - sui ricorsi proposti dall'Amministrazione delle Finanze ed altro contro Vera Giuseppe e Bencini Natalino, rispettivamente iscritte ai nn. 1270 e 1325 del registro ordinanze 1984 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 71 e 125/ bis dell'anno 1985;

4) ordinanza emessa il 19 febbraio 1986 dal Tribunale di Genova nel procedimento civile vertente tra Lombardo Domenico e l'Amministrazione delle Finanze dello Stato, iscritta al n. 435 del registro ordinanze 1986 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44/1 sez. dell'anno 1986;

Visti gli atti di costituzione del Ministero delle Finanze e del Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei Ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 9 febbraio 1988 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avvocato dello Stato Giacomo Mataloni per il Ministero delle Finanze, per il Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 3 febbraio 1983 il Pretore di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 648 ('Riordinamento dei fondi di previdenza e armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali'), in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., nella parte in cui prevede che sul totale lordo degli emolumenti spettanti al Conservatore dei registri immobiliari "venga operata una ritenuta con la stessa aliquota stabilita col decreto ministeriale di cui al secondo comma del precedente art. 2".

La medesima questione è stata poi sollevata dal Pretore di Roma con ordinanza del 20 maggio 1983, dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con due ordinanze del 29 marzo 1984 nn. 502 e 503, e dal Tribunale di Genova con ordinanza del 19 febbraio 1986.

I detti incidenti di incostituzionalità sono insorti nel corso di giudizi instaurati da alcuni conservatori dei registri immobiliari per ottenere la restituzione di somme che essi ritengono indebitamente percepite dal Fondo di previdenza a favore del personale periferico delle tasse e delle imposte indirette sugli affari (ora confluito, per effetto del d.P.R. n. 211 del 1981, nel Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle Finanze) a titolo di ritenuta del 30% sugli emolumenti spettanti ai medesimi conservatori (c.d. emolumenti ipotecari).

L'aliquota della trattenuta, originariamente fissata nel 5% in base alle leggi n. 870 del 1954 e n. 580 del 1957, era stata aumentata al 10% dall'art. 7 della legge 25 luglio 1971 n. 545 sul riordinamento delle Conservatorie dei registri immobiliari. Successivamente, in base alla legge 9 ottobre 1971 n. 825, che tra l'altro, all'art. 11 n. 5, ha delegato al Governo "il riordinamento delle casse mutue fra il personale (dell'amministrazione finanziaria), anche con la loro eventuale fusione, l'armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali e la rideterminazione della sfera soggettiva di attribuzione dei medesimi", fu emanato il citato d.P.R. n. 648 del 1972, entrato in vigore il 1° gennaio 1973, il cui art. 10 disponeva che sul totale lordo degli

emolumenti spettanti ai conservatori fosse operata una ritenuta da fissarsi con decreto ministeriale in misura non inferiore al 15%. Con decreto 2 marzo 1973 del Ministro delle finanze l'aliquota fu stabilita nella misura del 30%.

Infine è venuta la legge 15 novembre 1973 n. 734, entrata in vigore il 25 novembre, il cui art. 5, sesto comma, prevede in favore del Fondo di previdenza in discorso assegnazioni di somme nella misura stabilita dall'art. 7 della legge n. 545 del 1971, con ciò ripristinando l'aliquota di prelievo del 10%. Un nuovo regolamento del Fondo è stato approvato, ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 678 del 1972, con d.P.R. 12 dicembre 1975 n. 857, il cui art. 21 dispone che "le norme del presente regolamento hanno efficacia dal 1° gennaio 1973".

2. - Dal complesso quadro normativo ora delineato risulta che, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 24 novembre 1973, l'aliquota della trattenuta in favore del Fondo sugli emolumenti spettanti ai conservatori è quella del 30% fissata dal d.m. 2 marzo 1973. Sennonché l'art. 10 del d.P.R. n. 678 del 1972 è censurato dai giudici remittenti per preteso eccesso di delega sotto tre profili.

Anzitutto (ma questo argomento è sostenuto solo dal Tribunale di Genova) perché gli artt. 1 e 11 n. 5 della legge n. 825 del 1971 delegano il Governo ad emanare le disposizioni occorrenti per il riordino delle casse mutue tra il personale dell'Amministrazione finanziaria, e non anche dei Fondi di previdenza. In secondo luogo perché, pur ammessa la riferibilità della delega ai Fondi di previdenza, la facoltà di regolare, addirittura in aumento, l'aliquota dei contributi "sembra esulare dai limiti di una mera riorganizzazione dei fondi, rivolta ad assicurarne un miglior funzionamento". In terzo luogo perché la norma delegante prevede solo l'"armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali", dai quali si distinguono nettamente gli emolumenti spettanti ai conservatori dei registri immobiliari.

3. - Nel giudizio dinanzi alla Corte non si sono costituite le parti private. È intervenuta la Presidenza del Consiglio rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato.

L'Avvocatura nega che "le parole 'riordinamento delle casse mutue fra il personale, anche con la loro eventuale fusione' esprimano un riordinamento limitato alle strutture burocratiche. La stessa previsione di una eventuale unificazione non poteva anzi non presupporre e comportare anche una revisione, armonizzazione e unificazione delle prestazioni e quindi anche delle fonti di finanziamento". Né si può dire che la norma impugnata abbia inciso (almeno in modo diretto) sul trattamento economico dei conservatori o abbia costituito modifica della disciplina dei tributi speciali e degli emolumenti ipotecari.

Appellandosi alla sentenza 25 giugno 1978 n. 4795 della Cassazione, l'Avvocatura osserva che i prelievi in questione non costituivano contributi a carico dei conservatori, gravanti su somme ad essi appartenenti, trattandosi piuttosto di prelievi su somme spettanti allo Stato e riscosse dai conservatori quali agenti contabili dello Stato.

Conclude domandando che la questione sia dichiarata non fondata.

Considerato in diritto

1. - I giudizi introdotti dalle ordinanze indicate in epigrafe hanno per oggetto la medesima questione di legittimità costituzionale afferente all'art. 10 del d.P.R. n. 648 del 1972; pertanto devono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - La questione non è fondata.

Il primo argomento, addotto dal Tribunale di Genova a sostegno dell'eccesso di delega da cui sarebbe viziata la disposizione impugnata, è accantonato dalle altre ordinanze, le quali riconoscono che l'art. 11, secondo comma, n. 5), della legge n. 825 del 1971 di delega per la riforma tributaria, pur menzionando soltanto le "casse mutue fra il personale", può agevolmente, in via di interpretazione estensiva, essere riferito anche ai fondi di previdenza, quando addirittura non si debba ritenere che con tale denominazione siano impropriamente designati gli stessi fondi di previdenza in quanto costituiti su base mutualistica.

Col secondo argomento si sostiene che il potere di regolare, perfino in aumento, l'aliquota dei contributi gravanti sugli emolumenti ipotecari esula dal concetto di "riordinamento delle casse mutue", il quale delimiterebbe la delega legislativa nel senso di "una mera riorganizzazione dei fondi, rivolta ad assicurarne un migliore funzionamento". A tale argomento l'Avvocatura dello Stato replica persuasivamente che non è ragionevole attribuire alla frase "riordinamento delle casse mutue fra il personale, anche con la loro eventuale fusione" un significato circoscritto al riordinamento delle strutture burocratiche. La previsione della possibilità di una unificazione dei vari fondi, poi attuata col d.P.R. n. 211 del 1981, non può non coinvolgere "anche una revisione, armonizzazione ed unificazione delle prestazioni e quindi anche delle fonti di finanziamento".

3. - Solo apparentemente più forte è il terzo argomento imperniato sul rilievo che nella norma delegante "vengono in considerazione soltanto i tributi speciali e non anche gli emolumenti ipotecari", i quali si differenziano dai primi.

È vero che l'art. 2 del d.l. 31 luglio 1954 n. 533, convertito nella legge n. 869 dello stesso anno, indica con la denominazione di tributi speciali i "diritti, proventi e compensi" previsti nelle tabelle allegate, tra i quali non sono compresi gli emolumenti dovuti ai conservatori dei registri immobiliari, disciplinati separatamente dal d.l. 31 luglio 1954 n. 534, convertito nella legge n. 870 del 1954. Ma la diversità di disciplina, afferente soprattutto al modo di erogazione agli aventi diritto, non significa diversità di natura, tant'è che la stessa Corte di cassazione, nelle ordinanze introduttive di due dei giudizi qui riuniti, insegna che gli emolumenti ipotecari concorrono con i tributi speciali previsti dal d.l. n. 533 del 1965 a formare la categoria dei "diritti casuali". Infatti, come già statuito dalla medesima Corte (sent. n. 4795 del 1977), anche gli emolumenti versati dagli utenti delle conservatorie immobiliari "costituiscono tasse pagate allo Stato per il godimento del servizio pubblico", così che, per la parte spettante al conservatore (fino alla riforma della legge n. 734 del 1973), "le somme percepite da quest'ultimo non gli erano corrisposte dagli utenti, ma dallo Stato".

Del resto, anche ammesso che nell'art. 11, comma secondo, n. 5 della legge n. 825 del 1971 l'espressione "tributi speciali" si riferisca esclusivamente alle tabelle allegate al d.l. n. 533 del 1954, questa limitazione interessa soltanto la seconda parte della delega, relativa a "l'armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali e la rideterminazione della sfera soggettiva di attribuzione dei medesimi", restando, per ipotesi, interdetta al legislatore delegato la facoltà di modificare la tabella allegata al d.l. n. 534 del 1954. Nessun argomento invece si può trarre dall'art. 11 n. 5, seconda parte, per limitare la portata della prima parte della delega, concernente il riordino dei fondi di previdenza, anche con la loro eventuale fusione.

Poiché i conservatori dei registri immobiliari erano iscritti al Fondo di previdenza a favore del personale periferico delle tasse e delle imposte indirette sugli affari (ora unificato nel Fondo di previdenza per il personale del Ministero delle finanze), al quale contribuivano mediante prelievi a carico degli emolumenti ipotecari, la prima parte della delega legislativa prevista dalla norma in esame, intesa nei termini esposti nel numero precedente, comprendeva anche per essi la possibilità di revisione delle aliquote contributive.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 648 ("Riordinamento dei fondi di previdenza e armonizzazione delle tabelle dei tributi speciali") sollevata, in riferimento agli art. 76 e 77 Cost., dalle ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 7 aprile 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

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.