CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **428/1989** (ECLI:IT:COST:1989:428)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **13/06/1989**; Decisione del **18/07/1989**
Deposito del **25/07/1989**; Pubblicazione in G. U. **09/08/1989**
Norme impugnate:
Massime: **13590**
Atti decisi:

N. 428

SENTENZA 18-25 LUGLIO 1989

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

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 7 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 5 aprile 1989, avente per oggetto: "Interventi nel settore della riscossione delle imposte dirette", promosso con ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Sicilia, notificato il 12 aprile 1989, depositato in cancelleria il 21 aprile 1989 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 1989;

Visto l'atto di costituzione della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica del 13 giugno 1989 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi l'Avvocato dello Stato Stefano Onufrio per il ricorrente, e l'avv. Silvio De Fina per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso in data 12 aprile 1989 il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha impugnato l'art. 2 della legge, approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 5 aprile 1989, recante "Interventi nel settore della riscossione della imposte dirette", nonché l'art. 7 della stessa legge, nella parte in cui prevede la copertura finanziaria della spesa prevista dall'art. 2.

Quest'ultimo stabilisce la concessione di un contributo di venticinque miliardi in favore della SO.G.E.SI. (Società gestioni esattoriali della Sicilia), finalizzato ad "assicurare le condizioni per un regolare e ordinato andamento delle gestioni esattoriali".

La SO.G.E.SI. è una società per azioni (il cui capitale è costituito dalle partecipazioni azionarie del Banco di Sicilia, della Cassa centrale di risparmio Vittorio Emanuele per la Regione siciliana, dell'Istituto San Paolo di Torino e del Monte dei Paschi di Siena), alla quale è stato affidato, come esattore, il servizio di riscossione delle imposte dirette in Sicilia, in attuazione della legge regionale 21 agosto 1984, n. 55.

Secondo il Commissario dello Stato, il contributo previsto dall'art. 2 della legge impugnata, si risolve in un'indiretto aumento dell'aggio, tassativamente determinato dal D.L. 12 dicembre 1988, n. 526 (conv., con modificazioni, nella l. 10 febbraio 1989, n. 44) e dal D.L. 4 agosto 1987, n. 326 (conv., con modificazioni, nella l. 3 ottobre 1987, n. 403) anche per il territorio della Regione siciliana. Ne deriverebbe il contrasto delle norme impugnate con l'art. 36 dello Statuto siciliano.

Infatti, nella materia de qua la regione avrebbe competenza legislativa concorrente e dovrebbe osservare, quindi, i principi generali della legislazione statale. Fra questi dovrebbe ricomprendersi quello enunciato, in materia di aggi esattoriali, dell'art. 3 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 603, secondo il quale l'"esattore è retribuito con un aggio determinato in valore percentuale di tutte le entrate affidategli in riscossione".

In proposito si sottolinea che questa Corte (sentenza n. 959 del 1988) ha ritenuto legittima la legislazione statale che disponeva sulla misura degli aggi esattoriali anche nella regione siciliana, affermando che la determinazione unitaria dell'aggio risponde alla necessità obiettiva di previsioni generali e uniformi, per garantire identità di trattamento per tutti i contribuenti in seno alla collettività nazionale. Nel ricorso si ricorda, inoltre, che già l'Alta Corte per la Regione siciliana, aveva dichiarato l'illegittimità di una legge regionale contenente la concessione di un contributo disposto a titolo di integrazione dell'aggio.

La normativa impugnata, pertanto, si risolverebbe in una elusione della citata sentenza n. 959 del 1988 di questa Corte, alla quale si aggiungerebbe la violazione anche dell'art. 97, comma primo, della Costituzione, per non essere stati previsti, nel disporre la concessione del contributo, "strumenti idonei ad assicurare un regolare e ordinato andamento della gestione esattoriale", né "la presentazione di un rendiconto sulla effettiva utilizzazione del contributo elargito".

Al riguardo si deduce, in particolare, che dai lavori dell'Assemblea regionale siciliana risulterebbe che la SO.G.E.SI. avrebbe chiuso l'ultimo bilancio in pareggio, cosicché il contributo disposto dalla legge impugnata si risolverebbe in una immotivata elargizione.

2. - Davanti a questa Corte si è costituito il Presidente della Regione siciliana, chiedendo

che il ricorso sia dichiarato non fondato.

Nelle deduzioni depositata si premette che, con decreto del Presidente della Regione in data 4 e 10 agosto 1982, fu disposta la revoca delle concessione a 74 esattorie gestite dalla SATRIS.

La legge regionale 1° ottobre 1982, n. 123 affidò quelle esattorie in delegazione (provvisoria) ad una società interamente formata da Istituti di credito: la SOGED. Questa, essendole mancato il tempo per organizzarsi, chiuse - dopo circa due anni - la propria gestione con un passivo superiore a venti miliardi di lire.

Sopravvenne la legge regionale 21 agosto 1984, n. 55, con la quale fu prevista la costituzione di una società, formata da istituti di credito, che gestisse tutte le esattorie delle imposte dirette in Sicilia.

In base a detta legge fu costituita la SO.G.E.SI., nella quale confluì la gestione non solo delle esattorie ex SATRIS, ma anche di 315 piccole esattorie, spesso in dissesto. Inoltre, alla gestione SO.G.E.SI. non furono più concesse le agevolazioni fatte alla SOGED (dispensa dalla cauzione; dall'obbligo del non riscosso per riscosso; compenso aggiuntivo speciale dell'uno per cento sul riscosso) e fu fatto carico di assumere tutto il personale delle preesistenti esattorie, nonché i cessati esattori.

Era evidente che, senza apposite sovvenzioni regionali, la gestione - sulla base del solo aggio - sarebbe avvenuta in perdita.

La Regione siciliana - interessata all'efficienza della nuova gestione del servizio - intervenne con leggi 15 maggio 1986, n. 25 (artt. 3 e 4) e 30 dicembre 1986, n. 36 (art. 23), concedendo contributi di gestione e anticipazioni a tasso agevolato, senza che a tali leggi il Commissario dello Stato muovesse alcuna obbiezione.

Le entrate della SO.G.E.SI. erano costituite, pertanto, fino al 1987, dall'aggio riconosciutole dall'art. 7 della legge regionale n. 55 del 1984 e dalle sovvenzioni previste dalle su dette leggi.

Sopravvennero la legge statale n. 403 del 1987, che ha ridotto la misura dell'aggio esattoriale anche nel territorio della Sicilia; la sentenza n. 959 del 1988 della Corte costituzionale, che ha riconosciuto la legittimità costituzionale di tale riduzione anche riguardo al territorio della Regione; l'ulteriore riduzione della misura dell'aggio disposta con il D.L. 12 dicembre 1988, n. 526 (conv. nella legge 10 febbraio 1989, n. 44).

La legge impugnata - osserva la difesa della Regione - va inquadrata nella situazione così venutasi a creare, che ha richiesto, per venire incontro alle esigenze della SO.G.E.SI. (in aggiunta al contributo di diciassette miliardi disposto dall'art. 1 - non impugnato - relativo alle spese per il personale derivanti dall'omogeneizzazione del relativo trattamento a quella prevista dal contratto nazionale di categoria), il contributo straordinario la cui legittimità si contesta nel ricorso.

Ciò premesso, la difesa della regione deduce - in relazione alla censura riguardante l'art. 97 della Costituzione - che non può essere ritenuto un'elargizione ingiustificata un contributo versato ad una società privata, concessionaria di un pubblico servizio (con un bilancio di circa 300 miliardi per il 1985, di circa 600 miliardi per il 1986, di circa mille miliardi per il 1987 e di circa 1.200 miliardi per il 1988) che ha chiuso in perdita i primi tre anni di attività e nel quarto è riuscita unicamente a pareggiare le spese con le entrate.

Quanto alla censura riguardante la violazione del principio della legislazione statale costituito dal carattere uniforme che deve avere, sul territorio nazionale, la misura dell'aggio,

la difesa della regione contesta che quel principio escluda sovvenzioni ai gestori delle esattorie; nega, poi, la fondatezza della doglianza di elusione, da parte della normativa impugnata, della sentenza n. 959 del 1988 della Corte costituzionale, tenuto conto che, secondo quella decisione, la determinazione unitaria dell'aggio risponde alla necessità obiettiva di previsioni generali ed uniformi, "per l'essenziale identità di trattamento di tutti i contribuenti", la quale non è minimamente inficiata dalla legge regionale oggetto dell'impugnativa.

3. - Si è costituita in giudizio per il Commissario dello Stato nella Regione siciliana l'Avvocatura generale dello Stato, che con memoria sottolinea, innanzi tutto, il carattere elusivo, della legge impugnata, della sentenza n. 959 di questa Corte. Si richiama, inoltre, l'attitudine a trasformarsi in permanente della sovvenzione contestata e la non omogeneità delle cifre, in base alle quali viene computata la differenza d'aggio, voce, questa, che contrasta con le regole del codice civile circa la formazione dei bilanci: indice, tra gli altri, della natura strutturale del deficit del servizio di riscossione.

Considerato in diritto

1. - L'impugnazione del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha per oggetto l'art. 2 (e, per i riflessi finanziari, l'art. 7) della legge regionale approvata il 5 aprile 1989, concernente interventi nel settore della riscossione delle imposte dirette. La norma concede alla società SO.G.E.SI., cui è demandata tale riscossione, un contributo straordinario di venticinque miliardi a carico dell'esercizio finanziario 1989, "al fine di assicurare le condizioni per un regolare e ordinato andamento delle gestioni esattoriali".

Nella narrazione del fatto sono stati posti in luce gli eventi che condussero alla costituzione della società SO.G.E.SI. e le vicende del relativo esercizio, che fino al 1989 (anno in cui si assume nel ricorso essersi raggiunto l'equilibrio del bilancio) fu contrassegnato da rilevanti perdite.

Secondo il Commissario del Governo il conseguito pareggio nell'anno 1989 darebbe al contributo straordinario, di cui si discute, il carattere di "una mera e immotivata elargizione di denaro pubblico".

Osserva la Corte che tale affermazione è contrastata dall'esistenza di un anteriore deficit ultratriennale, nonché dal rilievo che la organizzazione della struttura, costituita per la gestione del servizio, era contrassegnata da un largo impiego di persone (indotto dalla legge) e di capitali.

2. - In questo quadro è da valutare il profilo della censura, svolta nel ricorso del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, secondo il quale l'art. 2 (e, per riflesso, l'art. 7) della legge regionale 5 aprile 1989 concreterebbe una operazione surrettizia per l'integrazione dell'aggio come determinato univocamente dal legislatore nazionale e, conseguentemente, pure elusiva della decisione n. 959 del 1988 di questa Corte.

In proposito si osserva che il ricorso muove dall'esatta premessa della esigenza dell'uniformità dell'aggio per tutto il territorio dello Stato, allo scopo di garantire l'essenziale identità di trattamento di tutti i contribuenti in seno alla collettività nazionale (cfr. sentt. n. 959 del 1988 cit. e n. 14 del 1975).

Invero, il contributo straordinario concesso alla società SO.G.E.SI. non altera la parità di trattamento fiscale dei soggetti tenuti. Esso non si riflette sull'aggio (e non tocca, quindi,

l'entità dell'obbligazione tributaria); ma è diretto alla integrazione delle entrate di gestione (deficitarie per eccesso di spesa od insufficienza di ricavi), al fine di assicurare le condizioni per un regolare ed ordinato andamento della gestione stessa (come enuncia testualmente la prima parte dell'art. 2 della legge impugnata).

Inteso come sovvenzione al servizio esattoriale, il contributo non si configura, infatti, né come corrispettivo di gestione né come remunerazione, dato che non persegue lo scopo di attribuire profitto al gestore, ma di garantire la continuità e l'efficienza del servizio nell'interesse generale e, in modo specifico, dell'ente destinatario dei tributi da riscuotere.

È da porre, poi, in rilievo, la "straordinarietà" del contributo di cui è causa, straordinarietà che si desume non soltanto dall'espressa qualificazione in tal senso data dall'art. 2 cit., ma anche dalle peculiari, complesse vicende che avevano contrassegnato lo svolgimento del servizio esattoriale e si erano riflesse sulla gestione che si intendeva equilibrare.

Il carattere straordinario del contributo implica necessariamente la non riproducibilità di esso, considerato anche - secondo quanto è stato affermato dal ricorso del Commissario dello Stato sulla base dei resoconti parlamentari - che la SO.G.E.SI. ha, con una apprezzabile inversione di tendenza rispetto agli esercizi 1986 e seguenti, conseguito un recupero di redditività che le ha consentito di chiudere in pareggio l'ultimo bilancio.

Si è, dunque, in presenza di una motivata valutazione delle esigenze del servizio e ciò rende indenne la normativa impugnata dalla censura di deroga alla legge nazionale (d.l. 12 dicembre 1988, n. 526, convertito nella l. 10 febbraio 1989, n. 44, in materia di aggio per il servizio esattoriale), dichiarata applicabile anche alla riscossione nella Regione Sicilia. Nessun accenno in proposito si rinviene, nei lavori preparatori e nella stessa formulazione della normativa impugnata, a situazioni specifiche dei contribuenti siciliani. Esse, non essendo toccate dal contributo contestato, non vengono a diversificarsi in alcun modo da quella dei contribuenti nazionali. Risulta, così, rispettato l'omogeneo, unitario trattamento, prescritto nei confronti di tutti i cittadini, in conformità del principio affermato da questa Corte nella citata sentenza n. 959 del 1988.

3. - La rilevata non incidenza del provvedimento impugnato nella materia dell'aggio e la sua diversa finalità di incentivazione del servizio, non proiettano il provvedimento stesso al di là dei limiti segnati dall'art. 36 dello Statuto regionale: ciò è reso chiaro dalla pertinenza della legge impugnata alla materia tributaria (alla quale la norma - parametro si riferisce), dato che essa provvede in materia di riscossione delle imposte, ma non tocca in alcun modo il regime della titolarità dei tributi, come statutariamente determinata.

Ed è opportuno, inoltre, rilevare che in materia tributaria spetta alla Regione potestà legislativa concorrente; questa ha come limite connaturale l'osservanza dei principi e degli interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato (cfr. artt. 17 Statuto regionale e 8, ultimo comma, delle norme di attuazione in materia finanziaria nonché le sentenze di questa Corte n. 959 del 1988 cit. e n. 9 del 1957): principi e interessi, che, per quanto si è osservato, sono stati rispettati.

4. - Non fondata è, poi, la censura che reca a parametro l'art. 97, primo comma, della Costituzione, in quanto non sembra che le finalità della norma impugnata siano in contrasto con il buon andamento dell'Amministrazione, essendo esse dirette ad assicurare la regolarità e l'efficienza del servizio di riscossione, facendo uso di criteri e di modalità non irrazionali, né ultronei.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 7 della legge approvata dall'Assemblea regionale siciliana in data 5 aprile 1989, recante "Interventi nel settore della riscossione delle imposte dirette", in riferimento all'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana e all'art. 97, primo comma, della Costituzione, questioni sollevate dal Commissario della Stato per la Regione siciliana, con ricorso 12 aprile 1989.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 25 luglio 1989.

Il cancelliere: DI PAOLA

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.