CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **80/1989** (ECLI:IT:COST:1989:80)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **22/11/1988**; Decisione del **22/02/1989**
Deposito del **03/03/1989**; Pubblicazione in G. U. **08/03/1989**
Norme impugnate:
Massime: **12857 12858**
Atti decisi:

N. 80

SENTENZA 22 FEBBRAIO-3 MARZO 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 dell'art. 1 della legge della Regione Marche riapprovata il 13 maggio 1988 dal Consiglio regionale avente per oggetto: "Finanziamento in materia di edilizia residenziale", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 2 giugno 1988, depositato in cancelleria il 9 successivo ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 1988;

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

Udito nell'udienza pubblica del 22 novembre 1988 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato dello Stato Sergio Laporta, per il ricorrente, e l'avv. Piero Alberto Capotosti per la Regione;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 2 giugno 1988 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge della Regione Marche, intitolata "Finanziamento in materia di edilizia residenziale", approvata il 15 dicembre 1987 e riapprovata, a seguito del rinvio governativo, il 13 maggio 1988, in quanto ritenuta contrastante, al suo art. 1, con l'art. 117 della Costituzione, in riferimento all'art. 109, comma terzo, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Il ricorrente osserva che, in conformità con le osservazioni formulate con l'atto di rinvio del 1° aprile 1988, la legge riapprovata dalla Regione Marche, prevedendo la concessione di contributi regionali comportanti per i mutuatari una riduzione del costo dei mutui del 60% rispetto al tasso di riferimento in vigore al momento della stipula del mutuo edilizio, non garantirebbe, sempre e comunque, il rispetto dei tassi agevolati minimi stabiliti dai provvedimenti statali per il settore e violerebbe, pertanto, l'art. 109, comma terzo, del d.P.R. n. 616 del 1977.

Secondo quest'ultimo, infatti, le competenze regionali in tema di agevolazioni di credito nel settore dell'edilizia sono tenute a rispettare, oltreché i limiti massimi stabiliti in base a leggi dello Stato (primo comma) e le determinazioni dei tassi massimi praticabili dagli istituti (secondo comma), i tassi minimi di interesse posti a carico dei beneficiari di mutui agevolati (terzo comma). Si tratta di limiti riservati allo Stato in quanto esercizio delle funzioni riconducibili alla fondamentale responsabilità di governo del credito come strumento della politica economica e monetaria nazionale. Ebbene, tali limiti risulterebbero superati dalla legge impugnata, in quanto, ad avviso del ricorrente, l'abbattimento del tasso di interesse a carico dei mutuatari in misura pari al 60% di quello di riferimento porterebbe il tasso a carico dei beneficiari al di sotto della misura determinata dai provvedimenti statali. Infatti, considerato che il tasso di riferimento è pari al 14,10%, l'abbattimento del 60% porta a tassi minimi di interesse a carico dei beneficiari pari all'8,46%, il quale è inferiore al tasso minimo del 9% (corretto, poi, nel corso dell'udienza pubblica, al 9,9%) previsti dai provvedimenti statali.

2. - Si è regolarmente costituita la Regione Marche chiedendo, innanzitutto, che sia dichiarata l'inammissibilità del ricorso.

Sotto questo profilo, la Regione osserva, in primo luogo, che la legge riapprovata, dopo il primo rinvio governativo, nella seduta consiliare del 1° marzo 1988 non poteva considerarsi, sulla base dei criteri enunciati dalla sent. n. 158 del 1988 di questa Corte, come legge "nuova" ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, in quanto le modifiche apportate al testo rinviato riguardavano esclusivamente le norme oggetto del rinvio ed erano dirette a conformarsi alle censure governative. Pertanto, secondo la resistente, il secondo rinvio della legge, effettuato il 2 aprile 1988, andrebbe considerato come frutto di un'illegittima reiterazione del controllo governativo previsto dall'art. 127 della Costituzione. Sulla base di ciò, poiché il secondo rinvio dovrebbe esser considerato tamquam non esset, cioè nullo-inesistente in quanto emanato in carenza assoluta di potere, il ricorso dovrebbe esser ritenuto tardivo, per il fatto che sarebbe stato presentato oltre il termine perentorio previsto dal ricordato art. 127, comma quarto (quindici giorni a partire dalla comunicazione della legge riapprovata), termine che il Governo, con il secondo illegittimo rinvio, ha tentato surrettiziamente di interrompere.

È vero, continua la resistente, che, secondo la giurisprudenza costituzionale, quando la regione non solleva conflitto di attribuzione contro il rinvio illegittimamente reiterato e

riapprova nuovamente la legge, si ritengono sanati i vizi relativi al secondo rinvio sul presupposto che il rinvio reiterato sia invalido, ma efficace. Tuttavia, secondo la regione, questo indirizzo, peraltro non ancora consolidato, meriterebbe approfondimenti vòlti a contrastarne l'impostazione di fondo, vale a dire l'idea che la riapprovazione del Consiglio regionale valga come acquiescenza implicita da parte della regione. Quest'idea sarebbe errata, in quanto "la riapprovazione opera sostanzialmente come una forma indiretta di ricorso, conseguendo così, anche se in modo mediato ma molto più fisiologico e rapido, la piena tutela giurisdizionale anche nei confronti della regione, appunto attraverso il sindacato della Corte costituzionale, adita eventualmente dal Governo in via di azione, sull'intero procedimento di formazione della legge". La riapprovazione, pertanto, al pari dell'impugnazione, costituirebbe un modo di reazione, e non già di accettazione o di acquiescenza tacita di fronte al rinvio reiterato, essendo proprio diretta a rimuovere il fatto impeditivo dell'ulteriore corso dell'iter legis regionale rappresentato dal rinvio reiterato. Essa, in altre parole, non rivela affatto, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, la volontà di accettazione della situazione determinata dal rinvio reiterato, ma rivela, anzi, la volontà di instaurare una situazione nuova, che rimuova e si sovrapponga alla precedente, assicurando in modo diretto, e senza l'aleatorietà di un conflitto di attribuzioni con lo Stato, la ripresa dell'ulteriore corso dell'iter legis regionale.

Alla resistente non sembra neppure condivisibile l'affermazione che, per effetto della riapprovazione, si produrrebbe un assorbimento dei vizi del rinvio. Secondo la regione, la delibera consiliare di riapprovazione rappresenterebbe l'atto iniziale di una serie procedimentale, avente l'effetto, al pari della "proposta", di promuovere un sub-procedimento di integrazione dell'efficacia della legge regionale, di modo che l'eventuale giudizio di costituzionalità successivamente instauratosi non dovrebbe limitare il proprio oggetto alla sola delibera consiliare di riapprovazione, ma andrebbe esteso a tutto l'intero sub-procedimento iniziato per l'appunto con l'atto di rinvio, i cui vizi, proprio per la prospettata connessione procedimentale, ridonderebbero necessariamente nella delibera di riapprovazione. In altre parole, l'intero sub-procedimento introdotto dall'atto di rinvio rappresenterebbe uno dei presupposti processuali, la cui esistenza dovrebbe esser accertata preliminarmente dalla Corte in sede di giudizio avverso una legge regionale e i cui vizi, come nel caso di reiterazione del rinvio (che fa decadere il Governo dal potere di impugnativa per decorrenza dei termini), dovrebbero portare a una pronunzia d'inammissibilità.

Nel merito, la Regione Marche ritiene che il ricorso sia infondato, in quanto la legge impugnata pone un meccanismo di finanziamento, peraltro identico a tante altre leggi regionali in vigore in diversi settori, che non pregiudicherebbe in alcun modo la competenza statale in ordine alla determinazione dei tassi minimi a carico dei beneficiari (art. 109, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977), non essendo diretto a contrastare o ad incidere sulla manovra statale dei tassi, ma a specificare esclusivamente l'ammontare dei contributi regionali agli istituti di credito fondiario.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Marche ha presentato una memoria con la quale insiste nelle proprie richieste per l'inammissibilità o l'infondatezza del ricorso, ribadendo, in relazione alla prima richiesta, i motivi già formulati nell'atto di costituzione. Per quanto riguarda il merito, la regione afferma di essersi conformata, in sede di riapprovazione ai rilievi governativi. Nel primo rinvio, infatti, il Governo aveva censurato il fatto che il meccanismo di agevolazione stabilito, prevedendo contributi regionali tali da ridurre di cinque punti il costo dei mutui a carico dei mutuatari in confronto al tasso di riferimento nazionale, non avrebbe rispettato la determinazione statale dei tassi minimi a carico dei mutuatari in presenza di variazioni del suddetto tasso di riferimento. Il rispetto sarebbe invece garantito, secondo la regione, dal nuovo testo della legge che ha parametrato i contributi, anziché a una misura fissa, alla misura del 60% rispetto al tasso di riferimento esistente al momento della stipula del contratto di mutuo.

Considerato in diritto

1. - Il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri indicato in epigrafe concerne la legge della Regione Marche, dal titolo "Finanziamento in materia di edilizia residenziale", riapprovata, a seguito di un rinvio governativo, il 13 maggio 1988. Tale legge è impugnata in relazione al suo art. 1, primo comma, il quale prevede la concessione da parte della regione di contributi decennali costanti, tali da ridurre il costo dei mutui a carico dei mutuatari in misura pari al 60% del tasso di riferimento in vigore al momento del contratto definitivo di mutuo. Il ricorrente sospetta che tale legge sia costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 109, comma terzo, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale, disponendo che la determinazione dei tassi minimi di interesse a carico dei beneficiari in materia di crediti agevolati per l'edilizia pubblica è riservata allo Stato nell'esercizio delle sue competenze di indirizzo e coordinamento (art. 3, legge 27 luglio 1975, n. 382), comporta il rispetto da parte dei provvedimenti regionali dei tassi minimi di interesse fissati dallo Stato.

La Regione Marche eccepisce pregiudizialmente che il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri sia inammissibile, in quanto basato su un rinvio per il riesame, che, essendo stato reiterato dopo che il Consiglio aveva già riapprovato la legge senza connotarla come legge "nuova" ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, dovrebbe esser viziato da un'invalidità insanabile o, comunque, non sanata o "non accettata" dalla nuova riapprovazione della legge, in relazione alla quale il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato ricorso per illegittimità costituzionale.

2. - L'eccezione di inammissibilità va respinta.

Dopo che nella seduta del 15 dicembre 1987 il Consiglio regionale delle Marche aveva approvato la legge sul finanziamento all'edilizia residenziale prevedendo la concessione di contributi regionali agli istituti di credito comportanti la riduzione del costo dei mutui a carico dei mutuatari di cinque punti rispetto al tasso di riferimento fissato dallo Stato, il 18 gennaio 1988 il Governo ha rinviato una priva volta la legge osservando che la predetta disposizione non garantiva, in relazione alle variazioni del tasso di riferimento, il rispetto dei tassi minimi a carico dei beneficiari, determinati dallo Stato ai sensi dell'art. 109, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977. Nella seduta del 1° marzo 1988 il Consiglio regionale delle Marche ha riapprovato la legge rinviata modificando soltanto la disposizione censurata nel senso di prevedere che l'ammontare dei contributi regionali fosse determinato in modo da ridurre il costo dei mutui a carico dei beneficiari in misura pari al 60% del tasso di riferimento in vigore al momento del contratto definitivo di mutuo. Il 2 aprile 1988 il Governo ha rinviato una seconda volta la stessa legge regionale, rilevando che anche la nuova formulazione della disposizione censurata non garantiva il rispetto dei tassi minimi agevolati stabiliti dai provvedimenti statali per il settore edilizio. Avendo il Consiglio regionale riapprovato a maggioranza assoluta e senza alcuna modificazione la medesima legge nella seduta consiliare del 13 maggio 1988, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato il ricorso di cui è causa.

Alla luce degli eventi ora descritti, la difesa della Regione Marche eccepisce l'inammissibilità del ricorso, ritenendo che il rinvio cui è seguita la riapprovazione della legge oggetto dell'attuale impugnazione deve considerarsi illegittimo, in quanto è stato reiterato nonostante che la legge fosse stata precedentemente riapprovata con modifiche concernenti soltanto le norme incise dal precedente rinvio e non potesse, quindi, esser considerata come legge "nuova" ai sensi dell'art. 127 della Costituzione. Tale illegittimità, ad avviso della Regione, potrebbe essere ancora eccepita nell'attuale giudizio di costituzionalità, per il fatto che il rinvio reiterato dovrebbe esser considerato come nullo-inesistente, in quanto emanato in assoluta carenza di potere, oppure, ove dovesse essere ritenuto invalido ma efficace, non si potrebbe considerare la successiva riapprovazione regionale come una forma di acquiescenza tacita o, comunque, come un atto in conseguenza del quale siano sanati o risultino assorbiti i

vizi del rinvio. Questa conseguenza non sarebbe possibile, secondo la Regione, soprattutto perché il rinvio costituirebbe l'atto iniziale di un sub-procedimento vo'lto all'integrazione dell'efficacia della legge regionale, per cui i suoi vizi ridonderebbero in vizi dell'intero sub-procedimento e della riapprovazione stessa, eccepibili nel corso del giudizio di illegittimità costituzionale avente ad oggetto quest'ultima. In ogni caso, conclude la Regione, l'asserita illegittimità del rinvio comporterebbe una decadenza del Governo dal potere di impugnare la legge regionale per decorrenza dei termini, di modo che il ricorso dovrebbe esser comunque dichiarato inammissibile.

3. - Le argomentazioni addotte dalla Regione Marche non possono essere condivise.

Va, innanzitutto, respinta l'opinione secondo la quale l'atto di rinvio illegittimamente reiterato sia affetto da vizi insanabili e sempre eccepibili, in quanto dovrebbe esser considerato come radicalmente nullo o inesistente perché emanato da un soggetto assolutamente carente di potere. Infatti, pur a voler tralasciare, per il momento, ogni osservazione circa la natura e la funzione dell'atto di rinvio nell'ambito del procedimento di formazione della legge regionale, il vizio della reiterazione suppone che lo stesso soggetto titolare del potere di rinvio eserciti tale potere più volte di quanto gli sia consentito dalla Costituzione e, pertanto, è un vizio logicamente inassociabile alla configurazione di un esercizio di un potere da parte di un soggetto che ne sia assolutamente carente. Del resto, nel considerare la reiterazione del rinvio governativo nei confronti della medesima legge come una violazione dell'art. 127 della Costituzione (v. sentt. nn. 158 del 1988, 79 del 1989), questa Corte ha chiaramente supposto con le proprie pronunzie di essere in presenza, nell'ipotesi, di un atto invalido ma efficace (v. anche sent. n. 154 del 1967), di un atto, cioè, che impedisce l'immediata promulgazione della legge da parte del Presidente regionale e che, tuttavia, può essere annullato dalla Corte costituzionale ove sia adita dalla regione attraverso la via del conflitto di attribuzione (v. sent. n. 8 del 1967).

Egualmente non condivisibili sono le considerazioni che la Regione Marche adduce sul presupposto che l'atto di rinvio reiterato sia semplicemente annullabile. Non si può, infatti, sostenere che il rinvio sia l'atto iniziale dello stesso sub-procedimento che si conclude con la riapprovazione regionale della legge rinviata, sicché nel giudizio sorto con l'impugnazione di quest'ultima sarebbe possibile far valere i vizi dell'intero sub-procedimento, a partire da quelli del rinvio stesso. Se è vero, come questa Corte ha più volte affermato (v. sentt. nn. 147 del 1972, 212 del 1976, 107 del 1983, 72 del 1985, 217 del 1987, 726 del 1988), che il rinvio entra in un procedimento di controllo unitario, nel senso che tra il rinvio e il ricorso (eventualmente presentato) devono sussistere una sostanziale corrispondenza ai motivi addotti e una medesima valutazione della contrarietà alla Costituzione della legge censurata, ciò non può significare, tuttavia, che si tratti di un identico procedimento, nel quale, secondo il proprio concetto, tutti gli atti cospirano al medesimo fine e compartecipano alla stessa funzione. In altre parole, se, al pari del rinvio presidenziale delle leggi statali, quello governativo riguardante le leggi regionali è espressione di un potere diretto a innescare una riflessione dell'organo deliberativo in relazione alle osservazioni prospettate (v. sent. n. 158 del 1988), tuttavia, a differenza di quello, esso non proviene da un soggetto che compartecipa al procedimento di formazione delle leggi, se pure con un atto non deliberativo quale la promulgazione, ma proviene invece da un soggetto esterno a quel procedimento, che si pone in un rapporto di massima alterità rispetto alla regione (tanto che a lui non spetta la promulgazione e che ordinariamente, decorsi trenta giorni dalla comunicazione della legge al Commissario del Governo, il visto governativo si ha per apposto quand'anche non sia stato formalmente concesso).

Come questa Corte ha già affermato (v. sent. n. 79 del 1989), il rinvio governativo è espressione di un potere di arresto, dotato di effetti semplicemente sospensivi, che può essere superato dalla regione soltanto con una riapprovazione della stessa legge a maggioranza assoluta, vale a dire con una contrapposizione regionale resa più solida da un consenso più

forte di quello ordinariamente richiesto per l'approvazione delle leggi. La funzione del rinvio è, dunque, conchiusa nell'espressione di quel potere di blocco, il cui svolgimento costituisce un sub-procedimento a sé e nei cui confronti l'intervento della riapprovazione della legge da parte del Consiglio regionale segna, come ha già precisato questa Corte (v. sentt. nn. 8 del 1967, 158 del 1988, 79 del 1989 e ord. n. 139 del 1986), il momento di esaurimento degli effetti suoi propri e il passaggio a una fase successiva.

Il sistema di termini perentori, brevi e certi, previsto dall'art. 127 della Costituzione, mirando a escludere il rischio di una litigiosità retrospettiva tra le parti ed assegnando, quindi, al principio dell'affidamento reciproco il ruolo di valore fondante e di criterio ispiratore del sistema stesso, impone la regola della non deducibilità dei vizi del rinvio quando la regione, con il proprio comportamento (riapprovazione), abbia reso attuale il passaggio a una fase procedimentale successiva.

Del resto, a ritenere il contrario, ne risulterebbe vanificato l'intero sistema dei controlli previsto dall'art. 127 della Costituzione: la riapprovazione appare, infatti, un atto utile solo se nell'eventuale successivo giudizio di costituzionalità i vizi del rinvio sono considerati irrilevanti, dato che, se il vizio del rinvio precludesse definitivamente una pronunzia di merito della Corte costituzionale, la riapprovazione risulterebbe superflua.

4. - Nel merito il ricorso va accolto.

L'art. 109, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, nello stabilire che la determinazione dei tassi minimi di interesse a carico dei beneficiari di crediti agevolati in materia di edilizia pubblica debba essere opera del Governo nell'esercizio della sua funzione di indirizzo e coordinamento, collega chiaramente tale potere alla riserva allo Stato della manovra della massa monetaria nazionale, vale a dire all'esercizio di una competenza di vitale importanza per la politica economica generale. Ciò comporta che, pur dovendosi riconoscere alle regioni, a norma degli artt. 94, u.c., e 109 del d.P.R. n. 616 del 1977, un'incontestabile competenza in materia di agevolazioni di credito nel settore dell'edilizia pubblica, questa non può venir esercitata in modo da interferire con la funzione dello Stato vòlta, principalmente, ad evitare, attraverso la fissazione dei tassi minimi di interesse agevolati a carico dei beneficiari, squilibri eccessivi nelle varie parti del territorio nazionale.

Non v'è dubbio che, nel disporre nell'art. 1 del testo della legge oggetto del primo rinvio governativo che la Regione avrebbe concesso agli istituti di credito contributi decennali costanti, tali da ridurre il costo dei mutui a carico dei beneficiari ivi indicati di cinque punti rispetto al tasso di riferimento, il legislatore regionale poneva una norma la quale non garantiva che fossero in ogni caso rispettati i tassi minimi di interesse fissati dallo Stato, poiché, ancorando i contributi regionali, secondo un rapporto fisso, unicamente alle variazioni del tasso di riferimento, non prevedeva alcuna salvaguardia rispetto al possibile sfondamento in basso dei tassi minimi di interesse a carico dei beneficiari di crediti agevolati in materia di edilizia pubblica.

Nel modificare in sede di riapprovazione la disciplina contenuta nel testo originario della legge, il Consiglio regionale ha mantenuto l'ancoraggio della determinazione dei contributi regionali alle variazioni del tasso di riferimento, sostituendo soltanto il meccanismo di abbattimento secco pari a cinque punti con uno, altrettanto secco, pari al 60%. Nel disporre ciò, la Regione, pertanto, ha conservato il sistema di determinazione dei contributi regionali giustamente censurato dal Governo in sede di rinvio, ma ne ha modificato la quantificazione, prevedendo una misura percentuale che oltretutto, come ha dimostrato l'Avvocatura dello Stato, aggrava il rischio di sfondamento in basso dei tassi minimi di interesse a carico dei beneficiari di crediti agevolati nel settore dell'edilizia pubblica, come determinati dai provvedimenti statali.

Per tali ragioni, poiché la legge impugnata non prevede alcuna garanzia che i contributi regionali previsti all'art. 1 possano produrre un abbassamento dei tassi minimi di interesse posti a carico dei beneficiari dei mutui sopra ricordati al di sotto dei livelli inderogabilmente fissati dallo Stato, è evidente il suo contrasto con l'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 109, terzo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche, dal titolo "Finanziamento in materia di edilizia residenziale", approvata il 15 dicembre 1987 e riapprovata, a seguito del rinvio governativo, il 13 maggio 1988.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 3 marzo 1989.

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.