CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **260/1990** (ECLI:IT:COST:1990:260)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**
Udienza Pubblica del **06/03/1990**; Decisione del **23/05/1990**
Deposito del **25/05/1990**; Pubblicazione in G. U. **30/05/1990**
Norme impugnate:
Massime: **16370 16371 16384 16385**
Atti decisi:

N. 260

SENTENZA 23-25 MAGGIO 1990

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. 4-bis, primo comma, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, aggiunto dalla legge di conversione 27 novembre 1989, n. 384 (Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, recante misure fiscali) promosso con ricorso della Regione siciliana, notificato il 29 dicembre 1989, depositato in cancelleria l'8 gennaio 1990 ed iscritto al n. 2 del registro ricorsi 1990;

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

Udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 1990 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi l'Avvocato Giuseppe Fazio per la Regione siciliana e l'Avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, la Regione siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4- bis, primo comma, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, aggiunto dalla legge di conversione 27 novembre 1989, n. 384 (Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332, recante misure fiscali), nella parte in cui, dopo aver disposto, con decorrenza 1° gennaio 1990, l'aumento del 50 per cento delle tasse automobilistiche, prevede che le somme derivanti da tale aumento siano acquisite per intero al bilancio dello Stato.

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 36 dello Statuto speciale per la Regione siciliana (R.D. legislativo 15 maggio 1946, n. 455), che, oltre a riservare allo Stato unicamente le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto, è stato attuato dal d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, il quale, all'art. 2, dispone che spettano alla Regione siciliana sia le entrate tributarie da essa deliberate, sia le entrate erariali, dirette ed indirette, qualunque sia la loro denominazione e ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato, con apposite leggi, alla copertura di oneri vòlti a soddisfare particolari finalità dello Stato, sia contingenti che continuative, specificate nelle leggi medesime. Ad avviso della stessa ricorrente, dal momento che la disposizione impugnata prevede puramente e semplicemente l'acquisizione al bilancio statale delle somme derivanti dall'aumento del 50 per cento delle tasse automobilistiche, le entrate erariali ivi previste non sarebbero riconducibili a nessuna delle ipotesi indicate dall'anzidetto art. 2 delle norme di attuazione come entrate di spettanza statale. Per tali motivi, anche in considerazione di un'analoga pronunzia adottata da questa Corte (sent. n. 61 del 1987), la disposizione impugnata dovrebbe esser dichiarata costituzionalmente illegittima.

2. - Si è ritualmente costituito il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, in ogni caso, infondato.

L'inammissibilità del ricorso deriverebbe dal fatto che, ad avviso del resistente, l'eventuale accoglimento della questione proposta non potrebbe determinare l'effetto, preteso dalla ricorrente, di veder acquisite al bilancio della Regione siciliana le somme introitate a titolo di aumento delle tasse automobilistiche, dal momento che la disposizione impugnata è inscindibilmente connessa con il quarto comma dello stesso art. 4-bis, il quale prevede, per un verso, che le predette somme siano soltanto "formalmente" iscritte nel bilancio dello Stato, e, per altro verso, dispone che le medesime somme siano destinate a una "successiva ripartizione tra i comuni e le province", compresi quelli localizzati nel territorio siciliano. Per tali motivi, si verserebbe in un'ipotesi di inammissibilità, in quanto la richiesta di una pronunzia di accoglimento, oltre a non essere possibile per l'inscindibile connessione tra le ricordate disposizioni, comprometterebbe anche l'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, cioè un valore costituzionalmente riconosciuto nell'art. 81 della Costituzione, in relazione al quale non potrebbero darsi pronunce che lo pregiudichino o, comunque, "che non contengano in sé soluzioni di automatico recupero dell'equilibrio finanziario che abbia a risultare turbato dall'intervento del Giudice delle leggi".

In ogni caso, sempre secondo l'Avvocatura dello Stato, il ricorso non sarebbe fondato, quantomeno, sotto quattro profili.

In primo luogo, l'aumento delle tasse automobilistiche previsto nella disposizione impugnata rientrerebbe, ad avviso della Avvocatura, fra le ipotesi eccezionali di entrate

riservate allo Stato, in quanto la prevista destinazione alla "successiva ripartizione tra i comuni e le province" costituirebbe una "finalità particolare" ai sensi dell'art. 2 delle norme di attuazione contenute nel d.P.R. n. 1074 del 1965.

In secondo luogo, l'art. 36 dello Statuto non rappresenterebbe un valido parametro per il presente giudizio, poiché, come questa Corte ha già affermato (sent. n. 61 del 1987, punto 15), "non rientrano (...) nella categoria dei tributi propri della Regione Sicilia previsti dall'art. 36 dello Statuto le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio". Sicché, secondo l'Avvocatura dello Stato, resterebbe soltanto l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, il quale, tuttavia, non può costituire un equipollente sostitutivo dell'art. 36, dovendo vertere il giudizio di costituzionalità tra una norma costituzionale e una di legge ordinaria, e non già tra due norme legislative di pari livello.

In terzo luogo, poiché la Regione siciliana non ha competenza esclusiva al di fuori di quella sui tributi propri, al livello costituzionale sussisterebbe soltanto la competenza statale in ordine alla devoluzione delle proprie entrate tributarie, la quale sarebbe tenuta a rispettare soltanto l'art. 37 dello Statuto. L'art. 2, invece, potrebbe, tutt'al più, aver istituito crediti ulteriori della Regione, non già nuove competenze regionali (né avrebbe potuto farlo, data la sua natura di norma di attuazione).

Infine, non andrebbe dimenticato, a giudizio dell'Avvocatura dello Stato, che la normativa sulle tasse automobilistiche costituisce, ormai, un corpus a sé stante, anche rispetto all'invocato art. 2, un corpus che stabilisce esplicite differenziazioni tra le regioni a statuto speciale e le altre.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione siciliana ha presentato memoria per contestare le argomentazioni addotte dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Sulla eccezione d'inammissibilità la ricorrente si limita a ricordare che nessuno contesta la lunga esperienza di impugnative parziali che si è avuta dinnanzi a questa Corte e che la Regione stessa non avrebbe avuto alcun interesse all'impugnazione del quarto comma dell'art. 4- bis, dal momento che l'eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione avrebbe impedito la concreta operatività della destinazione delle relative somme ai comuni e alle province, fra i quali non dovrebbero ritenersi compresi quelli siciliani, sia perché il fondamento della ripartizione sta nell'art. 4 della legge 16 maggio 1970, n. 781, che si riferisce alle sole regioni a statuto ordinario, sia perché il successivo art. 23 del decreto legge 28 dicembre 1989, n. 415 mostrerebbe di confermare ciò allorché ha disposto un ulteriore aumento delle tasse automobilistiche facendo una distinta previsione per le regioni a statuto speciale.

Quanto alla dedotta infondatezza, la ricorrente rileva che solo una parte del gettito per tasse automobilistiche sarà destinato ai comuni e alle province in base all'art. 4-bis, quarto comma: una parte che, oltretutto, non avrebbe alcun rapporto, neppure contabile, con l'aumento del 50 per cento previsto nel primo comma dello stesso articolo, acquisibile per intero al bilancio statale. Infine, la stessa ricorrente ritiene che l'Avvocatura dello Stato abbia male interpretato sia la giurisprudenza costituzionale sulle norme di attuazione (che avrebbe sempre affermato la natura di "leggi rinforzate" di tali norme, la cui violazione avrebbe rilievo costituzionale), sia, più in particolare, la sentenza n. 61 del 1987 di questa Corte (la quale, nella parte citata, si riferirebbe proprio alle eccezioni costituite dalle nuove entrate dirette a soddisfare "particolari finalità" stabilite dalle leggi e, come tali, di spettanza dello Stato).

Considerato in diritto

1. - La Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe, ha sollevato questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 4- bis, primo comma, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332 (Misure fiscali urgenti), che è stato inserito nel testo originario del predetto decreto-legge dalla legge di conversione 27 novembre 1989, n. 384. Tale articolo, nel disporre che l'aumento del 50 per cento delle tasse automobilistiche ivi previsto sia acquisito per intero al bilancio dello Stato, violerebbe l'art. 36 dello Statuto speciale della Regione siciliana (approvato con Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), come attuato dall'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), ai sensi del quale "spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle 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 dalle leggi medesime".

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità dell'anzidetto ricorso sotto svariati profili.

In primo luogo, la Regione siciliana difetterebbe del necessario interesse a ricorrere, per il fatto che l'eventuale accoglimento della questione proposta non potrebbe determinare l'effetto, preteso dalla ricorrente, di veder acquisite al bilancio regionale le somme introitate a titolo di aumento delle tasse automobilistiche, anche in considerazione del rilievo che la disposizione impugnata sarebbe inscindibilmente connessa con l'art. 4-bis, comma quarto, per il quale le predette somme sarebbero solo formalmente iscritte nel bilancio dello Stato per essere destinate effettivamente a una "successiva ripartizione tra i comuni e le province", compresi quelli ubicati nel territorio siciliano.

Un secondo motivo d'inammissibilità è individuato dal resistente nel rilievo che un'eventuale pronunzia di accoglimento comprometterebbe il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici (art. 81 della Costituzione), un valore che non potrebbe esser pregiudicato da pronunzie d'illegittimità costituzionale "che non contengano in sé soluzioni di automatico recupero dell'equilibrio finanziario che abbia a risultare turbato dall'intervento del Giudice delle leggi".

Infine, un terzo motivo d'inammissibilità - che, a dire il vero, la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri espone come profilo di merito - consiste nel rilievo che la ricorrente avrebbe individuato l'effettivo parametro del giudizio, non già nell'art. 36 dello Statuto speciale (il quale non parla affatto della devoluzione alla Regione delle entrate tributarie che lo Stato riscuote nel territorio siciliano), ma nell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, sicché avrebbe inammissibilmente posto a questa Corte una questione implicante un raffronto tra una norma di legge ordinaria e un'altra di pari livello.

2. - Le eccezioni d'inammissibilità non possono essere accolte.

In relazione al primo dei profili sollevati, va osservato che questa Corte ha già avuto modo di affermare che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale l'interesse a ricorrere dev'essere definito e qualificato in relazione alla natura dei giudizi medesimi e degli atti a questi sottoponibili (v. sentt. nn. 517 del 1987, 1111 del 1988, 242 del 1989 e 85 del 1990). Ciò significa che una determinata regione può legittimamente agire nei predetti giudizi, non già in dipendenza del fatto che dall'eventuale accoglimento della questione possano derivare vantaggi, più o meno diretti, a favore della stessa (come, in riferimento al caso esaminato, l'acquisizione al bilancio regionale delle somme riscosse a titolo del previsto aumento delle tasse automobilistiche), ma in dipendenza del fatto che vi sia una legge statale, incidente sull'autonomia regionale, della cui conformità a Costituzione si possa non arbitrariamente dubitare e dalla cui eventuale dichiarazione d'illegittimità costituzionale consegua il ripristino,

al livello normativo, della integrità delle competenze costituzionalmente garantite alla regione stessa che si pretendono violate.

Non si può minimamente dubitare che, nel caso sottoposto a questo giudizio, ricorrano effettivamente i requisiti richiesti, poiché, a fronte di parametri di giudizio che stabiliscono la spettanza alla Regione di tutte le entrate tributarie riscosse dallo Stato nell'ambito del territorio siciliano (salvo alcune eccezioni), è impugnata una disposizione di legge statale che dispone di acquisire per intero al bilancio statale l'aumento della tassa erariale automobilistica ivi previsto. Né, in verità, si vede quale influenza possa avere sull'interesse a ricorrere della Regione, una volta che sia così definito, l'asserita inscindibile connessione della norma impugnata con l'art. 4- bis, quarto comma, che prevede, per il 1990, la destinazione di parte delle somme riscosse a una successiva ripartizione tra i comuni e le province.

3. - Anche il secondo motivo addotto dall'Avvocatura Generale dello Stato a sostegno della richiesta d'inammissibilità non può essere accolto. Infatti, pur se questa Corte ha più volte sottolineato che dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., ad esempio, sentt. nn. 1 del 1966, 12 del 1987), da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale.

È vero, peraltro, che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (v. sentt. nn. 1 del 1966, 22 del 1968 e 12 del 1987) e, soprattutto, il riconoscimento del "principio di gradualità" in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (v. sentt. nn. 26 del 1980, 349 del 1985, 12 e 173 del 1986, 33 del 1987, nonché ordd. nn. 336, 357, 672 e 840 del 1988 e 221 del 1989). Ma, queste posizioni, occorre ancora sottolinearlo, presuppongono chiaramente che il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non sia un presupposto per l'inammissibilità del giudizio di costituzionalità, ma rappresenti, piuttosto, un elemento della complessiva ponderazione dei valori costituzionali, inclusi quelli relativi alla ripartizione della competenza tra Stato e regioni, che costituisce la sostanza del giudizio di legittimità costituzionale.

4. - Va, infine, respinto il terzo motivo addotto dal resistente a sostegno della sua richiesta di una pronunzia di inammissibilità, consistente nel rilievo che il parametro effettivo del giudizio in esame sia dato, non già dall'art. 36 dello Statuto, che non accenna minimamente alla devoluzione alla Regione siciliana delle entrate tributarie che lo Stato riscuote nel territorio della stessa, ma dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria.

È ormai giurisprudenza costante di questa Corte che le norme di attuazione di uno Statuto speciale, ove adottate nei limiti di competenza costituzionalmente fissati al relativo potere,

possano integrare il parametro statutario nella loro qualità di "norme interposte" (v., ad esempio, sentt. nn. 180 del 1980, 237 del 1983 e 585 del 1989, nonché, con specifico riferimento alla norma di attuazione invocata in questo giudizio, sentt. nn. 47 del 1968, 49 del 1972, 61 e 87 del 1987). È, altresì, un orientamento da tempo consolidato che la competenza riservata alle norme di attuazione degli Statuti speciali è materialmente determinata, non soltanto in ordine alla definizione delle competenze regionali sia sotto il profilo degli oggetti sia sotto quello delle funzioni (comprese le forme di cooperazione nei casi di interferenza o di interconnessione materiale o funzionale) e in ordine al relativo trasferimento degli uffici, del personale, dei mezzi e delle funzioni stesse, ma anche in relazione all'integrazione delle disposizioni dello Statuto, sempreché questa non sia contraria allo Statuto stesso e sia giustificata da un rapporto di strumentalità logica rispetto all'attuazione di disposizioni del medesimo Statuto (v., ad esempio, sentt. nn. 14 e 20 del 1956, 15 del 1957, 180 del 1980 e 237 del 1983). Poiché, nel caso sottoposto a questo giudizio, l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, oltre a richiamarsi espressamente all'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano, concorre a definire il significato dei tributi elevati sui "redditi patrimoniali della Regione" con i quali soddisfare il fabbisogno finanziario della stessa, non v'è alcun motivo che possa portare a escludere l'idoneità della norma di attuazione ivi contenuta a integrare il parametro costituzionale rappresentato dall'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano (v., da ultimo, in senso conforme, le sentt. nn. 61 e 87 del 1987).

5. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione siciliana è fondata.

Ai sensi dell'art. 36, primo comma, dello Statuto siciliano e delle norme di attuazione contenute nell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, "spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate". Questa norma generale subisce, tuttavia, un'eccezione costituita dalle "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". Non v'è dubbio che l'aumento del 50 per cento delle tasse automobilistiche, disposto dall'art. 4- bis, primo comma, del decreto- legge n. 332 del 1989, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 384 del 1989, rappresenta senz'altro un'entrata tributaria che, a norma dei parametri citati, spetta alla Regione siciliana nei limiti del gettito riscosso nell'ambito del territorio della Regione stessa. Sotto questo profilo, la disposizione contenuta nell'articolo impugnato, per la quale "l'aumento è acquisito per intero al bilancio dello Stato" è, per la parte indicata, costituzionalmente illegittima.

Né, in verità, può riconoscersi alcun fondamento all'osservazione avanzata dall'Avvocatura Generale dello Stato, secondo la quale l'aumento previsto dovrebbe essere ricompreso tra i tributi spettanti allo Stato in quanto rientrerebbe nell'eccezione disposta dall'art. 2, primo comma (seconda parte), del d.P.R. n. 1074 del 1965, trattandosi di nuovi tributi destinati per legge a coprire oneri derivanti da "particolari finalità" dello Stato, le quali sarebbero specificate dalla stessa legge impugnata all'art. 4- bis, quarto comma. In realtà, quest'ultima disposizione stabilisce una disciplina, valevole per il solo anno 1990, in base alla quale si impone allo Stato il vincolo di destinare successivamente le somme riscosse, nei limiti di un importo pari a 700 miliardi di lire, a una "ripartizione tra i comuni e le province secondo criteri individuati dalla normativa per la finanza locale per l'anno 1990". Poiché la generica devoluzione di parte del gettito riscosso ai comuni e alle province non può essere considerata equivalente a quella "specifica e diretta indicazione delle particolari finalità" statali ad opera della legge, che, posta a base di nuovi tributi e del loro impiego, autorizza il legislatore a derogare alle norme statutarie che attribuiscono alla Regione siciliana tutte le entrate fiscali riscosse nel territorio della regione medesima (v. ancora sent. n. 61 del 1987), non resta che dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4- bis, primo comma, nella parte in cui acquisisce per intero al bilancio dello Stato l'aumento del 50 per cento delle tasse erariali automobilistiche in luogo di attribuire alla Regione siciliana il gettito proveniente dalle stesse

tasse, riscosso nell'ambito del territorio della medesima regione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4- bis, primo comma, del decreto-legge 30 settembre 1989, n. 332 (Misure fiscali urgenti), nel testo modificato dalla legge di conversione 27 novembre 1989, n. 384, nella parte in cui non dispone che spetta alla Regione siciliana il provento, derivante dall'aumento delle tasse automobilistiche previsto nello stesso articolo, per un ammontare pari alla quota del gettito riscosso nell'ambito del territorio siciliano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 maggio 1990.

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.