CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **370/1993** (ECLI:IT:COST:1993:370)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GUIZZI**
Udienza Pubblica del **04/05/1993**; Decisione del **11/06/1993**
Deposito del **07/10/1993**; Pubblicazione in G. U. **13/10/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19999 20000**
Atti decisi:

N. 370

SENTENZA 11 GIUGNO-7 OTTOBRE 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, recante: "Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421", promosso con ricorso della Regione Liguria, notificato il 28 gennaio 1993, depositato in cancelleria il 5 febbraio successivo ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi 1993;

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

Udito nell'udienza pubblica del 4 maggio 1993 il Giudice relatore Francesco Guizzi;

Uditi l'avv. Gian Paolo Zanchini per la Regione Liguria e l'avv. dello Stato Carlo Salimei per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Liguria, con ricorso regolarmente notificato e depositato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali), nella parte in cui non esenta dall'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) le unità immobiliari possedute dagli Istituti autonomi case popolari: la Regione denunzia la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione (in relazione all'art. 93 del d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616), del principio di ragionevolezza, dell'art. 76 della Costituzione (con riguardo all'art. 4 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421) e, infine, dell'art. 53 della Costituzione.

Premesso che gli Istituti autonomi case popolari sono enti strumentali della regione, la quale ne approva i bilanci ed è direttamente responsabile dei risultati gestionali conseguiti (art. 17, terzo comma, n. 7, dello Statuto regionale), la ricorrente fa presente che l'unica entrata certa di tali istituti è data dai canoni di locazione e dall'alienazione degli alloggi (art. 25 della legge 8 agosto 1977, n. 513); ed afferma che per il pagamento dell'I.C.I. non basterebbero le entrate assicurate dai canoni, una volta detratte le spese di amministrazione e manutenzione straordinaria.

Se le somme per il pagamento dell'imposta assorbono le entrate destinate alla conservazione e all'incremento del patrimonio immobiliare degli istituti, si costringono questi ultimi a procedere alla dismissione del patrimonio, paralizzando in tal modo l'esercizio delle funzioni regionali in materia; la necessità del coordinamento fra la finanza statale e quella regionale, richiesta dall'art. 119 della Costituzione, non può giustificare misure che vulnerino competenze ed interessi regionali, costituzionalmente garantiti.

L'art. 7 del decreto legislativo n. 504 del 1992, d'altronde, esenta dall'imposta gli immobili posseduti dalle regioni. Appare allora irragionevole l'aver sottoposto ad imposizione gli immobili degli Istituti autonomi case popolari, che sono enti strumentali delle regioni.

Il legislatore delegato avrebbe altresì violato l'art. 76 della Costituzione: l'art. 4 della legge delega, la n. 421 del 1992, prevedeva infatti l'esenzione dall'imposta degli immobili destinati allo svolgimento delle attività istituzionali degli enti pubblici e, comunque, di quelli destinati allo svolgimento di attività assistenziali, avendo l'attività degli I.A.C.P. carattere prevalentemente assistenziale, secondo quanto rilevato anche dalla Corte di cassazione (sezioni unite, 6 aprile 1990, n. 6868). E sarebbe altresì violato l'art. 53 della Costituzione, sembrando la norma impugnata ignorare che il patrimonio immobiliare degli Istituti - considerata la loro finalità assistenziale - non produce reddito.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso: esclusa la potestà delle regioni in materia di imposizione tributaria sugli immobili, l'ambito delle competenze regionali non può ritenersi invaso dalla norma impugnata.

Il ricorso sarebbe comunque infondato, poiché la determinazione degli immobili esenti da imposta è riservata alla discrezionalità del legislatore e in nessun caso può dirsi in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale. L'adeguatezza delle risorse assicurate alle regioni deve essere valutata nel suo complesso, e non voce per voce del bilancio, o con riferimento ad un solo onere, senza considerare altre risorse che alla regione sono assicurate dallo stesso decreto legislativo n. 504. L'I.C.I., d'altronde, ha sostituito l'I.L.O.R. (art. 17, comma 4, del

decreto legislativo ora citato), imposta alla quale gli immobili degli Istituti autonomi erano soggetti.

Quanto al contrasto con il canone della ragionevolezza (perché risulta differenziato il regime degli immobili della regione rispetto a quello degli istituti), si osserva come tale canone debba essere riferito a una specifica norma costituzionale. Anche a volere ammettere che la denunziata irragionevolezza sia correlata all'art. 53 o all'art. 3 della Costituzione, si fa presente come l'art. 7, comma 1, lett. a), del decreto legislativo esenti dal tributo solo gli immobili dello Stato e delle regioni (e non quelli dei rispettivi enti strumentali) destinati esclusivamente all'espletamento dei loro compiti istituzionali. Non sono dunque ricompresi nell'esenzione i beni degli enti che operano nel campo economico con finalità non meramente amministrative.

Circa l'eccepita violazione dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega, si sostiene come su questo punto il decreto delegato riproduca testualmente la norma contenuta nella legge di delegazione.

Sarebbe infondata, infine, la censura mossa con riguardo all'art. 53 della Costituzione, dal momento che i fabbricati in questione producono reddito per il solo fatto di essere iscritti nel catasto, e sono attualmente soggetti all'I.L.O.R.

3. - Ha presentato memoria la Regione Liguria, sottolineando come gli Istituti autonomi case popolari siano obbligati a praticare canoni a prezzi politici, secondo quanto stabilito, in particolare, dal punto 11 della delibera del C.I.P.E. del 19 novembre 1981: se di reddito si vuol parlare per definire le loro entrate, si tratta di un reddito meramente fittizio.

Si contesta, poi, l'argomentazione dell'Avvocatura dello Stato secondo cui l'I.C.I. ha sostituito l'I.L.O.R., alla quale gli Istituti erano soggetti: la nuova imposta si basa su presupposti diversi, e comunque in sede giurisdizionale si è negato che gli I.A.C.P. potessero essere soggetti passivi dell'I.L.O.R. Le entrate degli istituti costituite dai canoni di locazione degli alloggi e dai ricavi della alienazione degli stessi sono contabilizzati, invero, nella gestione speciale prevista dall'art. 10 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036, e versate al C.E.R. (Comitato per l'edilizia residenziale); gli I.A.C.P. non sono dunque fruitori di tali somme, di cui non hanno la disponibilità, ma meri esattori, mancando loro la qualità di "possessori" del reddito, necessaria per applicare l'imposta.

Il possesso degli immobili in capo agli istituti non sarebbe, in conclusione, manifestazione di effettiva capacità contributiva: di qui, la lamentata violazione dell'art. 53 e, di riflesso, dell'art. 119 della Costituzione.

Considerato in diritto

1. - La Regione Liguria impugna l'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, nella parte in cui non esenta dall'I.C.I. gli immobili degli Istituti autonomi case popolari: la ricorrente ritiene che la sottoposizione degli immobili a tale imposta porti lesione alle sue competenze, ex artt. 117 e 118 della Costituzione, e ne violi altresì l'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 della Costituzione. La norma del decreto legislativo viene poi censurata alla luce del principio di ragionevolezza, dato che gli immobili della Regione sono esentati dall'I.C.I., e sarebbe comunque viziata per eccesso di delega, in violazione dell'art. 76 della Costituzione. Considerate le finalità assistenziali degli I.A.C.P., vi sarebbe infine lesione dell'art. 53 della Costituzione, non essendovi, nel caso in esame, effettiva capacità contributiva di tali Istituti.

2. - Occorre vagliare preliminarmente l'ammissibilità del ricorso, in riferimento ai parametri costituzionali invocati. L'Avvocatura generale, sul punto, eccepisce che la Regione non ha interesse a sollevare la questione di legittimità, non avendo potestà alcuna in materia di imposizione tributaria sugli immobili.

L'eccezione è fondata, per quanto attiene alle censure mosse con riferimento agli artt. 53, 76, 117, 118 della Costituzione e, più in generale, al principio di ragionevolezza.

Con giurisprudenza da tempo consolidata (v., ad es., sentt. nn. 407 del 1989, 961 e 302 del 1988, 64 del 1987, 307 del 1983, 13 del 1974, 111 del 1972), questa Corte ha affermato che nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale la regione, agendo a tutela di una propria competenza che assume violata, può impugnare le leggi dello Stato (o quelle di altre regioni) solo ove deduca che queste siano lesive della propria sfera di competenza, costituzionalmente garantita: il suo interesse a ricorrere è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità di dette competenze; la regione, pertanto, non può prospettare nel ricorso la violazione di qualsiasi norma costituzionale, ma solo di quelle disposizioni la cui violazione comporta, per ciò stesso, la lesione di una propria competenza, costituzionalmente tutelata. Questa Corte ha inoltre precisato che anche le censure riferite a precetti costituzionali collocati al di fuori del titolo quinto della Costituzione sono ammissibili, se finalizzate al ripristino dell'integrità delle competenze suddette.

Ora, nel caso in esame, spetta inequivocabilmente allo Stato la potestà legislativa in materia fiscale e, nella specie, la disciplina dell'imposizione tributaria sugli immobili. Né può dirsi che il concreto esercizio di tale potestà legislativa - con riguardo ai casi di esenzione dall'imposta - abbia intaccato alcuna potestà della Regione.

La norma impugnata si limita a specificare l'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 - di modo che non ha ragion d'essere il sospetto di eccesso di delega - e non altera il riparto delle competenze tra lo Stato e la Regione. Lo dimostra il richiamo che la stessa ricorrente fa all'art. 93 del d.P.R. n. 616 del 1977: la norma impugnata non incide sul trasferimento delle funzioni statali relative agli Istituti autonomi case popolari, e sulla potestà regionale di "stabilire soluzioni organizzative diverse" (art. 93, secondo comma, d.P.R. n. 616, citato). Né vale il richiamo alla legge regionale 4 agosto 1988, n. 38, che è frutto di un'autonoma determinazione regionale per l'attuazione di un piano di risanamento dell'Istituto autonomo di Genova.

Nessun interesse ha dunque la Regione a impugnare la mancata esenzione degli I.A.C.P. con riguardo ai parametri che si sono prima richiamati, e il ricorso, per questa parte, va dichiarato inammissibile.

3. - È ammissibile, ma risulta infondata, la censura mossa con riferimento all'art. 119 della Costituzione.

La ricorrente ricorda come l'art. 93 del citato d.P.R. 27 luglio 1977, n. 616, abbia trasferito alle regioni le funzioni statali relative agli I.A.C.P.; in base all'art. 17 dello Statuto della Regione Liguria, i bilanci di tali Istituti sono approvati dal Consiglio regionale, sì che vi sarebbe un interesse della Regione al loro equilibrio patrimoniale, come è rivelato anche dalle leggi regionali adottate per il controllo di detti Enti (legge Regione Liguria 28 febbraio 1983, n. 6, e successive modificazioni) e da interventi di risanamento finanziario (la già citata legge regionale 4 agosto 1988, n. 38, che dà all'I.A.C.P. di Genova una fidejussione regionale per l'attuazione del piano di risanamento).

Non si può escludere che la mancata esenzione del patrimonio immobiliare degli I.A.C.P. determini - sia pure di riflesso - effetti negativi sulla sfera finanziaria della Regione: la questione di costituzionalità si risolve, allora, nella denunzia di maggiori oneri finanziari di cui la Regione dovrebbe farsi carico per fronteggiare il (temuto) disavanzo di bilancio degli Istituti,

ove si voglia evitare la dismissione del loro patrimonio immobiliare. Così precisata, la questione è infondata: secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, l'art. 119 della Costituzione non definisce l'autonomia finanziaria regionale in termini quantitativi: se infatti va assicurata la corrispondenza tra "bisogni regionali" e "mezzi finanziari" per farvi fronte, in modo da garantire alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni, rientra nella discrezionalità del legislatore statale operare una valutazione comparativa delle esigenze generali (v., in particolare, le sentt. nn. 369 e 356 del 1992, 381 del 1990, 64 del 1987, 307 del 1983).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) promossa dalla Regione Liguria, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 53, 76, 117, 118 della Costituzione e al principio di ragionevolezza;

Dichiara infondata detta questione, in riferimento all'art. 119 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 1993.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: GUIZZI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 ottobre 1993.

Il direttore della cancelleria: 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.