CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **52/1994** (ECLI:IT:COST:1994:52)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **PESCATORE**
Udienza Pubblica del **11/01/1994**; Decisione del **09/02/1994**
Deposito del **23/02/1994**; Pubblicazione in G. U. **02/03/1994**
Norme impugnate:
Massime: **20230 20231**
Atti decisi:

N. 52

SENTENZA 9-23 FEBBRAIO 1994

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: 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. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi settimo e ottavo, del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 243 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, recante misure urgenti per la finanza pubblica), promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano, notificati il 13 e 18 agosto 1993, depositati in cancelleria il 21 e 27 successivi ed iscritti ai nn. 38 e 39 del registro ricorsi 1993;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 gennaio 1994 il Giudice relatore Gabriele Pescatore;

Uditi gli avvocati Valerio Onida per la Provincia autonoma di Trento, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - La provincia autonoma di Trento, con ricorso del 3 agosto 1993, notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 12 successivo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi settimo e ottavo, del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 243, deducendone il contrasto con l'art. 75 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e con le relative norme di attuazione.

Nel ricorso si espone che il d.l. n. 155 del 1993, nel prevedere "misure urgenti per la finanza pubblica" detta, fra l'altro, alcune disposizioni (artt. 15-18) in materia di Iva, imposte di registro, ipotecarie e catastali e sui prodotti petroliferi e gas metano, dalle quali derivano aumenti di entrate tributarie. All'art. 18 esso dispone: "Le entrate derivanti dal presente decreto sono riservate all'erario e concorrono, anche attraverso il potenziamento di strumenti antievasione, alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, nonché alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria (comma settimo). Il maggior gettito derivante dalle disposizioni del presente decreto concorre, nella misura di lire centocinquanta miliardi per il 1994 e nella misura di lire quattrocentosedici miliardi per il 1995, ad assicurare le maggiori entrate previste dall'articolo 16, comma secondo, della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (comma ottavo)".

Tale attribuzione di entrate allo Stato violerebbe l'art. 75 dello statuto regionale - che riserva alle province quote predeterminate delle entrate tributarie percette nei rispettivi territori - nonché l'art. 9, comma primo, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (recante le "norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale"), a norma del quale il maggior gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni dei tributi, o da nuovi tributi può essere riservato allo Stato solo se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove o maggiori spese che non rientrano nelle materie di competenza regionale o provinciale, ovvero di spese relative a calamità naturali.

Condizioni, queste, non sussistenti nel caso di specie, in cui le nuove entrate sono destinate alla copertura degli oneri indicati dai commi 7 e 8 dell'art. 18 d.l. n. 155 del 1993, su ricordato.

Nel ricorso, facendosi riferimento a quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 362 del 1993 - che ha dichiarato non fondata una questione analoga promossa dalla Regione Sicilia - si sottolinea che i principi ivi affermati non sono applicabili alla materia de qua, essendovi sostanziali differenze tra l'autonomia finanziaria garantita alla Sicilia e quella garantita alle province di Trento e di Bolzano dallo statuto del Trentino-Alto Adige e dalle relative norme di attuazione.

Rilevata la diversità della situazione rispetto allo statuto siciliano, al quale si è riferita in particolare la sent. n. 362 del 1993, si osserva che lo statuto della Regione Trentino-Alto Adige stabilisce direttamente che sono devolute alle province quote prefissate del gettito di determinati tributi erariali (art. 75) e la sopra citata norma di attuazione (art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992) consente la riserva di nuove entrate allo Stato solo ove siano destinate alla copertura, "ai sensi dell'art. 81 della Costituzione" - e perciò secondo i rigorosi criteri di

corrispondenza quantitativa e temporale, propri dell'obbligo di copertura sancito dalla norma costituzionale - di "nuove o maggiori spese" specifiche, che debbono afferire o a materie diverse da quelle di competenza regionale o provinciale, o a "calamità naturali".

Non basta, pertanto, una generica indicazione di finalità proprie dello Stato, cui venga destinata l'entrata, ma occorre che alle nuove entrate faccia riferimento una legge di spesa, che le indichi come propria copertura finanziaria, ex art. 81, quarto comma, della Costituzione.

In via subordinata - per il caso che la questione principale sia dichiarata non fondata - la provincia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del d.l. n. 155 del 1993, commi settimo e ottavo, in riferimento all'art. 9, comma secondo, del d.lgs. n. 268 del 1992 il quale, nel caso di legittima riserva allo Stato dell'intero gettito di nuovi tributi o di tributi modificati, stabilisce che gli ammontari relativi siano "determinati per ciascun esercizio finanziario con decreto del ministro delle finanze, di concerto con il ministro del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale o con i presidenti delle giunte provinciali".

2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio con l'assistenza dell'Avvocatura generale dello Stato, deducendo che la ratio delle disposizioni statutarie in tema di finanza provinciale, muove dal presupposto che la ripartizione del gettito dei tributi è stata operata in considerazione delle spese che fanno rispettivamente carico allo Stato e alle province, cosicché ogni mutamento nella ripartizione in tanto può essere giustificato in quanto la maggior quota destinata all'erario statale sia a fronte di spese che facciano carico esclusivamente allo Stato.

Con l'art. 18 del decreto legge impugnato il legislatore ha espressamente destinato le maggiori entrate da esso previste a finalità proprie dell'intera comunità nazionale, che trascendono le competenze regionali e provinciali.

Quanto alla questione subordinata, nell'atto di costituzione si deduce che - pur in mancanza di esplicita previsione - deve ritenersi che il maggior gettito tributario derivante dal decreto-legge impugnato, deve essere accertato, quanto alle entrate percepite nel Trentino Alto-Adige, con la procedura prevista dall'art. 9, secondo comma, delle norme di attuazione del relativo statuto.

Si conclude per l'infondatezza del ricorso.

3. - Con altro ricorso, notificato il 18 agosto 1993, la provincia autonoma di Bolzano ha impugnato, a sua volta, l'art. 18, comma settimo, del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, conv. nella l. 19 luglio 1993, n. 243, deducendone il contrasto con il titolo VI - e in particolare con gli artt. 75 e 78 - dello statuto speciale e con il d.lgs. n. 268 del 1992, con specifico riferimento agli artt. 5, 6, 7, 8 e 9.

Anche secondo quanto dedotto dalla provincia di Bolzano la riserva allo Stato delle maggiori entrate previste dal decreto-legge impugnato non rientra nella previsione dell'art. 9 delle norme di attuazione dello statuto ed è, pertanto, illegittima.

La provincia di Bolzano sostiene, in particolare, che le maggiori entrate le spetterebbero per essere destinate a coprire gli oneri per il proprio debito pubblico ed il riequilibrio del suo bilancio. Essendosi al di fuori della sfera di applicabilità dell'art. 9, ne deriverebbe anche la violazione dell'art. 104 dello statuto, a norma del quale le disposizioni del titolo VI possono essere modificate con legge ordinaria solo su concorde richiesta del Governo e delle province autonome.

Anche in tale giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata, in base alle stesse argomentazioni svolte con l'atto di costituzione nel giudizio promosso dalla provincia di Trento, sottolineando che le maggiori entrate previste dal decreto-legge impugnato sono destinate a far fronte alle esigenze del

debito pubblico e del bilancio statale, in conformità di quanto previsto dall'art. 9 delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige.

4. - Hanno depositato memoria le ricorrenti e l'Avvocatura generale dello Stato in riferimento al ricorso della Provincia di Trento, ciascuna insistendo nelle conclusioni già formulate.

Considerato in diritto

1. - Questa Corte, in base al ricorso della provincia di Trento, è chiamata a decidere in via principale se l'art. 18, commi settimo e ottavo, del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, nella l. 19 luglio 1993, n. 243 - a norma del quale (comma settimo) le maggiori entrate tributarie da esso derivanti sono riservate all'erario, per concorrere alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, alla realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio assunti in sede comunitaria, nonché (comma ottavo), nella misura di lire centocinquanta miliardi per il 1994 e nella misura di lire quattrocentosedici miliardi per il 1995, per assicurare le maggiori entrate previste dall'articolo 16, comma secondo, della legge 23 dicembre 1992, n. 498 - violi gli artt. 75 dello statuto per il Trentino Alto-Adige e 9, comma primo, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268. In via subordinata, per il caso che sia ritenuta legittima la riserva allo Stato di tali maggiori entrate, la provincia di Trento ha richiesto che, alla stregua dello stesso art. 18, commi settimo ed ottavo, in riferimento all'art. 9, comma secondo, del d.lgs. n. 268 del 1992, sia statuito che, nel caso di legittima riserva allo Stato dell'intero gettito di nuovi tributi o di tributi modificati, gli ammontari relativi siano "determinati per ciascun esercizio finanziario con decreto del ministro delle finanze, di concerto con il ministro del tesoro, d'intesa con il Presidente della giunta regionale o con i Presidenti delle giunte provinciali".

Con il ricorso della provincia di Bolzano, si contesta la legittimità costituzionale dell'art. 18, settimo comma, del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, conv. nella l. 19 luglio 1993, n. 243, per contrasto con il titolo VI dello statuto speciale per il Trentino Alto-Adige e in particolare con gli artt. 75, 78 e 104 nonché con il d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 5, 6, 7, 8 e 9, avendo illegittimamente sottratto alla provincia entrate di sua pertinenza.

2. - I ricorsi, avendo ad oggetto questioni in parte coincidenti e in parte analoghe, vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

3. - La provincia autonoma di Trento sostiene anzitutto che la riserva allo Stato delle entrate derivanti dal d.l. n. 155 del 1993 sarebbe in contrasto con l'art. 75 dello statuto per il Trentino-Alto Adige, che attribuisce alle province autonome percentuali predeterminate del gettito delle varie entrate tributarie erariali. Sarebbe stato inoltre violato l'art. 9, comma primo, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), il quale stabilisce le condizioni e i limiti cui è subordinato il potere del legislatore nazionale di disporre unilateralmente l'attribuzione allo Stato dei maggiori gettiti derivanti dall'applicazione di nuovi tributi o di modifiche di tributi esistenti.

Le medesime censure, con riferimento al titolo VI dello statuto speciale e, in particolare, agli artt. 75, 78, 104 nonché alle norme di attuazione, ed in particolare agli artt. 5, 6, 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, sono state dedotte dalla provincia di Bolzano.

4. - Le questioni non sono fondate.

Gli artt. 75 e 78 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuiscono alle province di Trento e di Bolzano quote del gettito di talune imposte percette dallo Stato nei rispettivi territori.

Il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, che pone le norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale, stabilisce all'art. 9, comma primo, che il maggior gettito derivante da maggiorazione di aliquote o da altre modificazioni dei tributi o da nuovi tributi disposti successivamente alla sua entrata in vigore, se destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, di nuove o maggiori spese che non rientrano nelle materie di competenza regionale o provinciale, ovvero di spese relative a calamità naturali, è riversato alla Stato in occasione del saldo di cui all'art. 8, terzo comma.

Secondo le ricorrenti, sono al di fuori di queste ipotesi - che consentono la devoluzione allo Stato del maggior gettito tributario - le circostanze affermate dall'art. 18, comma settimo, del d.l. n. 155 del 1993, consistenti nella copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico e nella realizzazione delle linee di politica economica e finanziaria in funzione degli impegni di riequilibrio del bilancio, assunti in sede comunitaria. Tali asserite esigenze sarebbero non conformi a quelle previste dalle norme statutarie ora ricordate, e, comunque, non configurerebbero materie diverse da quelle di competenza regionale e provinciale né concreterebbero l'ipotesi di calamità naturali.

5. - È opportuno muovere, nel valutare la censura, dal richiamo del principio stabilito da questa Corte nella sentenza n. 362 del 1993, su analoga questione sollevata dalla Regione Sicilia; si ritenne allora non viziata da illegittimità costituzionali una clausola legislativa di destinazione allo Stato di nuove entrate tributarie, di contenuto identico a quello della disposizione ora censurata. Si riscontrò nel riferimento alla necessità di far fronte alla situazione del debito pubblico e del riequilibrio del bilancio una sufficiente giustificazione per la devoluzione allo Stato delle nuove entrate, in correlazione anche all'adempimento di specifici obblighi comunitari.

Le ricorrenti negano che nella questione sottoposta ora alla Corte ricorra la medesima ratio che consentì l'affermazione di quel principio.

Diverso è, innanzitutto, il parametro del giudizio di legittimità costituzionale: l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Sicilia, poste dal d.P.R. n. 1074 del 1965, prevede la spettanza alla Regione siciliana di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, ad eccezione di quelle "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".

I criteri così sanciti per la devoluzione allo Stato sarebbero meno rigorosi, secondo le attuali ricorrenti, di quelli fissati dall'art. 9, comma primo, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, per l'attribuzione allo Stato di entrate statutariamente spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige o alle province autonome di Trento e Bolzano. In quel caso è, infatti, sufficiente la inclusione nella legge di apposita clausola di destinazione delle nuove entrate alle particolari finalità statali da soddisfare. Invece, il richiamo, contenuto nel citato art. 9, comma primo, del d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 81 Cost., starebbe a sancire che la sottrazione del nuovo e maggiore gettito alla devoluzione provinciale sia collegata con una specifica previsione legislativa di spesa che indichi le maggiori entrate quale copertura finanziaria della spesa da fronteggiare.

La provincia di Bolzano ha inoltre rilevato che la condizione, richiesta dallo statuto, secondo la quale le finalità perseguite debbano essere estranee alle materie di competenza regionale, non sarebbe stata rispettata dalla norma in contestazione, perché le esigenze di

copertura del debito pubblico, cui essa fa riferimento, non attengono soltanto allo Stato, bensì anche agli altri enti del settore pubblico allargato, ivi compresa la regione e le province autonome di Trento e Bolzano.

Entrambi i rilievi sono privi di fondamento.

Questa Corte ha già affermato (v., fra le altre, sentt. nn. 1 del 1966, 12 del 1987, 260 del 1990) il valore tendenziale del principio di equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, quale deriva dall'art. 81 Cost.

In particolare, poi, vertendosi in tema di leggi che prevedono nuove entrate, il riferimento contenuto nell'art. 9, primo comma, del d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 81 della Costituzione, non vale a stabilire - mancandone i presupposti - una precisa relazione giuridica, in termini qualitativi, quantitativi e temporali, tra le entrate disposte e le spese, ma piuttosto una generale destinazione delle prime a copertura delle seconde, che è precisamente ciò che è stato realizzato con il d.l. n. 155 del 1993.

Non fondata è del pari l'affermazione della provincia di Bolzano, secondo cui il concetto di "debito pubblico" sarebbe comprensivo, oltre che di quello dello Stato, anche di quello a carico delle province autonome, al quale le nuove entrate dovrebbero anche provvedere.

Invero, la norma in esame non fa riferimento alla generica nozione di debito pubblico, ma allo specifico servizio, gestito dal ministero per il tesoro; così come essa non menziona la finalità del riequilibrio di qualsiasi bilancio, ma di quello dello Stato, oggetto di misure e di cure particolarmente penetranti e di profonda incidenza sui soggetti tenuti a contribuirvi.

È inoltre infondata la censura proposta dalla provincia di Bolzano in riferimento all'art. 104 dello statuto.

In base a tale disposizione le norme del titolo VI (tra le quali sono compresi gli artt. 75 e 78) e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione e delle Province. Si lamenta, così, il mancato rispetto dell'obbligo del preventivo accordo, che è il presupposto di ogni modifica delle norme finanziarie contenute nello statuto speciale.

La dimostrata conformità delle disposizioni censurate alle norme statutarie, rectius, alle relative norme di attuazione - che, per costante giurisprudenza di questa Corte, integrano quelle statutarie (cfr. sent. n. 260 del 1990) - fa cadere la premessa logica della censura, che è, quindi, infondata.

6. - La provincia di Trento ha impugnato in via subordinata l'art. 18, commi settimo ed ottavo, del d.l. n. 155 del 1993 in riferimento all'art. 9, comma secondo, del d.lgs. n. 268 del 1992, il quale, nel caso di legittima riserva allo Stato dell'intero gettito di nuovi tributi o di tributi modificati, stabilisce che "gli ammontari relativi siano "determinati per ciascun esercizio finanziario con decreto del ministro delle finanze, di concerto con il ministro del tesoro, d'intesa con il Presidente della giunta regionale o con i Presidenti delle giunte provinciali".

La provincia muove dalla considerazione che l'ottavo comma dell'impugnato art. 18 quantifichi l'entità del maggior gettito derivante dalle disposizioni del decreto in centocinquanta miliardi per il 1994 e in quattrocentosedici miliardi per il 1995, per inferirne che la determinazione della misura delle entrate riscosse nella regione Trentino-Alto Adige, riservata allo Stato, sia avvenuta o avvenga al di fuori del procedimento d'intesa previsto dal citato art. 9, comma secondo, delle norme di attuazione. Ma la stessa Avvocatura dello Stato ha riconosciuto la necessità del rispetto di quel procedimento, indipendentemente dalla circostanza che esso trovi oppur no conferma nelle norme impugnate. Le quali vanno, pertanto, interpretate nel senso che la misura del maggior gettito derivante all'erario dalle disposizioni

del d.l. n. 155 del 1993 dovrà essere determinata, per ogni esercizio finanziario, con la procedura prevista nella indicata norma di attuazione.

I ricorsi debbono, pertanto, essere respinti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi settimo ed ottavo, del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 243 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, recante misure urgenti per la finanza pubblica), sollevata, in riferimento agli artt. 75, 78 e 104 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige ed agli artt. 5, 6, 7, 8 e 9 delle relative norme di attuazione, dalle province autonome di Trento e Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

Dichiara non fondata nei sensi di cui in motivazione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, commi settimo ed ottavo, del decreto-legge 22 maggio 1993, n. 155, convertito, con modificazioni, nella legge 19 luglio 1993, n. 243, sollevata, in riferimento all'art. 9, comma secondo, delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dalla provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 febbraio 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 23 febbraio 1994.

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.