CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **42/2001** (ECLI:IT:COST:2001:42)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SANTOSUOSSO** - Redattore: - Relatore: **ONIDA**
Udienza Pubblica del **23/01/2001**; Decisione del **05/02/2001**
Deposito del **14/02/2001**; Pubblicazione in G. U. **21/02/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26055**
Atti decisi:

N. 42

ORDINANZA 5 - 14 FEBBRAIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 8 del 21 febbraio 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto 23 dicembre 1997 emanato dal Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, recante: "Modalità di attuazione delle riserve all'erario dal 1° gennaio 1997 del gettito derivante dagli interventi in materia di entrate finanziarie della Regione Sicilia, emanati dal 1992", promosso con ricorso della Regione Sicilia, notificato il 15 maggio 1998, depositato in cancelleria il 23 successivo ed iscritto al n. 13 del registro conflitti 1998.

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

Udito nell'udienza pubblica del 23 gennaio 2001 il giudice relatore Valerio Onida;

Uditi l'avv. Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che con ricorso notificato il 15 maggio 1998 e depositato il 23 maggio 1998 la Regione Siciliana ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento al decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, del 23 dicembre 1997 (Modalità di attuazione delle riserve all'erario dal 1° gennaio 1997 del gettito derivante dagli interventi in materia di entrate finanziarie della Regione Sicilia, emanati dal 1992);

che la Regione ricorrente impugna il predetto decreto ministeriale ritenendolo lesivo delle attribuzioni regionali in materia finanziaria di cui all'art. 36 dello statuto speciale e all'art. 2 delle relative norme di attuazione approvate con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, chiedendone l'annullamento "nella parte in cui sottrae alla Regione Siciliana, con effetto dal 1° gennaio 1997, quote di gettito tributario arbitrariamente incluse tra le nuove entrate riservate all'erario statale, in forza dei provvedimenti normativi di cui il decreto censurato costituisce attuazione";

che, secondo la Regione Siciliana, l'impugnato decreto estenderebbe indebitamente le previsioni normative alla cui attuazione esso è inteso, e relative alla riserva a favore dell'erario statale delle nuove entrate derivanti da numerosi provvedimenti legislativi succedutisi dal 1992 al 1996, e interpreterebbe dette previsioni in modo contrastante con lo statuto e le norme di attuazione, sottraendo così alla Regione medesima quote di gettito tributario ad essa spettanti;

che la ricorrente chiede altresì preliminarmente di sospendere l'esecuzione dell'atto impugnato, ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

che si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che siano rigettati il ricorso e l'istanza di sospensione;

che questa Corte, con sentenza n. 98 del 2000, pronunciandosi su distinti ricorsi per illegittimità costituzionale promossi dalla Regione Siciliana, ha dichiarato la illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 154, e 3, comma 216, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 7, comma 1, del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 - disposizioni che stabiliscono la riserva a favore dell'erario statale delle nuove entrate derivanti dai provvedimenti legislativi in cui esse sono inserite, e alla cui attuazione provvede, in uno con altre analoghe clausole di riserva all'erario, il decreto impugnato nel presente giudizio - "nella parte in cui dette disposizioni, nello stabilire che le modalità della loro attuazione siano definite con decreto ministeriale, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento";

che, con ordinanza 13-18 aprile 2000, questa Corte, considerato che, a seguito delle predetta sentenza n. 98 del 2000, il decreto impugnato, ancorché non censurato dalla ricorrente sotto questo profilo, risulta, pro parte in contrasto con le norme legislative che ne disciplinano il procedimento di formazione, ha disposto il rinvio del giudizio ad una nuova udienza, nelle quali le parti potessero esprimersi in ordine alla permanenza del loro interesse alla definizione nel merito del giudizio medesimo;

che, con atto depositato il 22 giugno 2000, la Regione ricorrente ha sollevato "in via incidentale" questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni legislative, contenenti clausole di riserva all'erario statale di nuove entrate, alle quali, pure, il decreto impugnato dà attuazione, affermando che anche nei confronti di queste varrebbero le stesse censure che hanno condotto alla dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale delle disposizioni oggetto della sentenza n. 98 del 2000:

art. 13, comma 2, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438;

art. 18, comma 7, del decreto legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243;

art. 16, comma 17, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica); art. 16, comma 2, del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557 (Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133;

art. 47 del decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85;

art. 3, comma 241, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica);

art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1995, n. 565 (Misure di completamento della manovra di finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (recte: art. 2, comma 164, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, nella parte in cui fa salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1995, n. 565, non convertito in legge);

art. 12 del decreto legge 20 giugno 1996, n. 323 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425;

che, in subordine, la Regione chiede che questa Corte sollevi d'ufficio, dinanzi a sé, questione incidentale di legittimità costituzionale delle citate disposizioni legislative;

che, dalle deduzioni delle parti e dalle acquisizioni documentali effettuate in vista ed in occasione dell'udienza del 23 gennaio 2001, è emerso che l'atto impugnato è tuttora efficace, pur essendosi avviato, ma non essendo ancora giunto in prossimità della conclusione, un procedimento tendente all'adozione di un nuovo decreto destinato a sostituirlo, mentre la Regione ha confermato il proprio interesse alla definizione nel merito del presente giudizio;

che, con separata ordinanza in pari data, questa Corte provvede sulla istanza, avanzata dalla ricorrente, di sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato.

Considerato che il decreto impugnato, tuttora efficace ed operante, è diretto a dare attuazione, a partire dal 1° gennaio 1997, a numerose disposizioni che riservano all'erario statale le nuove entrate derivanti dai provvedimenti legislativi in cui esse sono contenute, e per lo più demandano a decreti ministeriali la definizione delle modalità per la loro attuazione;

che alcune fra dette disposizioni (art. 2, comma 154, e art. 3, comma 216, della legge 23 dicembre 1996, n. 662; art. 7 del decreto legge 31 dicembre 1996, n. 669) sono state dichiarate, con la sentenza n. 98 del 2000, costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 36 dello statuto speciale per la Regione Siciliana e delle relative norme di attuazione di cui all'art. 2, primo comma, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nella parte in cui, nel prevedere la definizione delle modalità di attuazione delle riserve di entrate all'erario statale mediante decreti ministeriali, non contemplavano la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento;

che sostanzialmente identiche sono le clausole di riserva allo Stato delle entrate, genericamente indicate, derivanti dagli altri provvedimenti legislativi cui si è data, sotto questo

profilo, attuazione con il decreto impugnato;

che dette clausole sono accompagnate - tranne che nel caso dell'art. 18, comma 7, del d.l. 22 maggio 1993, n. 155, che tace in proposito - dalla previsione di un decreto ministeriale per la definizione delle modalità della loro attuazione, senza però che sia contemplata alcuna partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento, come invece ritenuto necessario, anche in riferimento al principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, dalla sentenza di questa Corte n. 98 del 2000 (e cfr. anche, nello stesso senso, sentenze n. 347 e n. 348 del 2000);

che il medesimo problema, concernente la mancata previsione di una partecipazione della Regione al procedimento, si pone nei riguardi del citato art. 18, comma 7, del d.l. n. 155 del 1993, in quanto anche in questo caso l'attuazione della clausola di riserva di entrate allo Stato sembra richiedere l'adozione, ancorché non prevista espressamente, di provvedimenti amministrativi (infatti il decreto in questa sede impugnato è volto anche all'attuazione di detto art. 18, comma 7, del d.l. n. 155 del 1993), e comunque si pongono le stesse esigenze di una attuazione alla quale non resti estranea la Regione;

che, in definitiva, tutte le disposizioni legislative cui si è inteso dare attuazione con il decreto impugnato sono, o già dichiarate costituzionalmente illegittime, ovvero sospette di esserlo per il medesimo motivo, concernente la mancanza di partecipazione della Regione al procedimento volto alla loro attuazione;

che tale vizio, riguardando le stesse basi legali del procedimento di formazione del decreto ministeriale, incide radicalmente sulla legittimità del decreto medesimo, e in specie sulla sua idoneità a ledere attribuzioni costituzionalmente garantite della Regione Siciliana, comportando, ove accertato, "la necessità del rinnovo del procedimento di attuazione" (sentenza n. 347 del 2000);

che pertanto questa Corte non può esimersi, ai fini della decisione del conflitto di attribuzione, che investe il contenuto del decreto impugnato, dal prospettarsi e risolvere pregiudizialmente il problema della legittimità del procedimento di formazione del medesimo, in relazione alla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative che tale procedimento disciplinano in modo esplicito, o che comunque omettono, in ipotesi, di configurare un procedimento conforme alle esigenze costituzionali attinenti al rapporto tra lo Stato e la Regione;

che, nella presente fattispecie, l'accertamento incidentale della legittimità costituzionale delle ricordate disposizioni non è precluso dal fatto che la Regione ricorrente non le abbia a suo tempo impugnate, o non le abbia impugnate sotto questo profilo, con ricorso in via diretta;

che, infatti, nel presente giudizio la Regione lamenta una asserita lesione di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, derivante dal contenuto del decreto impugnato - che si assume avere determinato la indebita sottrazione alla Regione di entrate ad essa spettanti, attraverso una cattiva applicazione delle disposizioni legislative che riservano entrate all'erario statale - e l'accennato vizio di procedimento, che deriverebbe dalla illegittimità costituzionale, sotto questo profilo, delle medesime disposizioni, riguarda il modo in cui si è giunti a determinare detto contenuto: così che, se fosse stata prevista la partecipazione regionale al procedimento, questa avrebbe consentito un confronto preventivo sui sollevati problemi di applicazione delle leggi, potendo in ipotesi condurre alla composizione dei dissensi, ovvero a motivate determinazioni da parte degli organi competenti, suscettibili di successivo controllo in sede giurisdizionale;

che, d'altra parte, secondo quanto ha ritenuto questa Corte, la portata del tutto generica delle clausole legislative di riserva di entrate allo Stato (per di più accompagnata, talora, da

una esplicita clausola di salvaguardia concernente l'applicazione di esse "in quanto non in contrasto" con le norme statutarie e di attuazione relative alle Regioni a statuto speciale: cfr. art. 47, terzo periodo, del d.l. n. 41 del 1995, nonché art. 3, comma 243, della legge n. 549 del 1995, e su di esso la sentenza n. 430 del 1996) non lascia spazio ad una definizione degli stessi problemi, attinenti alla individuazione delle entrate riservate e ai criteri della loro determinazione e quantificazione, in sede di giudizio di legittimità costituzionale delle leggi contenenti dette clausole, mentre, "ove (...), in sede applicativa, sorgesse controversia circa il carattere di "nuova entrata tributaria attribuibile a questo o a quel gettito, sarà in quella sede, e con gli strumenti ad essa appropriati - ivi compreso, se del caso, il conflitto di attribuzioni - che la Regione potrà difendere la propria autonomia finanziaria da eventuali illegittime lesioni" (sentenza n. 98 del 2000; e cfr. anche sentenze n. 347 e n. 348 del 2000, nonché sentenze n. 430 e n. 429 del 1996, concernenti rispettivamente la infondatezza della questione di legittimità costituzionale di una clausola di riserva di entrate all'erario statale, e l'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione promosso in riferimento all'attuazione, per un determinato aspetto, della stessa clausola);

che il presente giudizio non potrebbe dunque essere correttamente definito, mediante pronunce concernenti singoli aspetti del contenuto del decreto impugnato, senza il previo accertamento della legittimità dello stesso sotto il profilo procedimentale, accertamento condizionato a sua volta dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale, sotto il profilo della disciplina o della mancata disciplina del procedimento di attuazione, delle disposizioni legislative su cui il decreto si fonda: risultando dette questioni, per tali ragioni, rilevanti nel presente giudizio;

che dette questioni si palesano altresì non manifestamente infondate, in riferimento alle nome statutarie e di attuazione statutaria concernenti l'autonomia finanziaria della Regione Siciliana (art. 36 dello statuto; art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965), nonché in riferimento al principio di leale cooperazione fra Stato e Regione, per gli stessi motivi già enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 98, n. 347 e n. 348 del 2000, e sopra richiamati;

che deve dunque essere sollevata questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438; dell'art. 16, comma 17, secondo periodo, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica); dell'art. 16, comma 2, del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557 (Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133; dell'art. 47, secondo periodo, del decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85; dell'art. 3, comma 241, secondo periodo, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica); dell'art. 12, secondo periodo, del decreto legge 20 giugno 1996, n. 323 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, nella parte in cui dette disposizioni, nello stabilire che le modalità della loro attuazione siano definite con decreto ministeriale, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento;

che il decreto legge 30 dicembre 1995, n. 565, al cui art. 9 pure il decreto impugnato afferma di dare attuazione come del resto i successivi decreti legge 28 febbraio 1996, n. 93; 29 aprile 1996, n. 230; 29 giugno 1996, n. 342; 30 agosto 1996, n. 449; 23 ottobre 1996, n. 547, che ne hanno reiterato il contenuto non è stato convertito in legge e ha perso quindi efficacia sin dall'inizio, benché il medesimo d.l. n. 565 del 1995 sia erroneamente indicato, nelle premesse e nell'art. 1, comma 1, lettera g) dello stesso decreto impugnato, come "convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662": mentre è vero solo che l'art. 2, comma 164, della legge n. 662 del 1996 ha disposto che restano validi gli atti ed i

provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del d.l. n. 565 del 1995 e degli altri predetti decreti legge non convertiti;

che, peraltro, gli effetti di detti decreti legge, fatti salvi dall'art. 2, comma 164, della legge n. 662 del 1996, sono solo quelli prodottisi nel periodo di provvisoria vigenza degli stessi, e dunque nell'anno 1996, onde il decreto impugnato, che riguarda l'attuazione delle clausole di riserva di entrate all'erario statale dal 1997 in poi, non può fondarsi sulla menzionata clausola di sanatoria degli effetti dei decreti legge decaduti, ma, per le nuove entrate prese in considerazione nella tabella intitolata erroneamente al d.l. n. 565 del 1995, deve ritenersi fondato sull'art. 2, commi da 134 a 153, della legge n. 662 del 1996, che ha riprodotto, con effetto dal 1997, le stesse misure di incremento dell'entrata già recate dai decreti legge decaduti, accompagnate da nuova clausola di riserva all'erario statale (art. 2, comma 154, della stessa legge n. 662 del 1996) e deve intendersi come attuativo di quest'ultima disposizione;

che, tuttavia, l'art. 2, comma 154, della legge n. 662 del 1996 è già stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non prevedeva la partecipazione della Regione Siciliana al procedimento per la sua attuazione, con la ricordata sentenza n. 98 del 2000, onde non v'è luogo a sollevare questione di legittimità costituzionale, né dell'art. 9 del d.l. n. 565 del 1995 e delle corrispondenti disposizioni dei successivi decreti legge, in quanto privi di efficacia, né della clausola di sanatoria degli effetti di detti decreti legge decaduti, in quanto produttiva di effetti solo per il 1996, né infine dell'art. 2, comma 154, della legge n. 662 del 1996, in quanto già dichiarato costituzionalmente illegittimo;

che, invece, questione di legittimità costituzionale, analoga a quella di cui sopra, in riferimento agli stessi parametri, deve essere sollevata nei riguardi dell'art. 18, comma 7, del decreto legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243, nella parte in cui non prevede che all'attuazione della riserva di entrate all'erario statale, ivi disposta, si proceda con la partecipazione della Regione Siciliana.

Visti l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Solleva disponendone la trattazione innanzi a sé, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 36 dello statuto speciale per la Regione Siciliana, approvato con r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455, all'art. 2 delle norme di attuazione dello stesso statuto, di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, nonché al principio di leale cooperazione fra Stato e Regioni:

a) dell'art. 13, comma 2, del decreto legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438; dell'art. 16, comma 17, secondo periodo, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica); dell'art. 16, comma 2, del decreto legge 30 dicembre 1993, n. 557 (Ulteriori interventi correttivi di finanza pubblica per l'anno 1994), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133; dell'art. 47, secondo periodo, del decreto legge 23 febbraio 1995, n. 41 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica e per l'occupazione nelle aree depresse), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85; dell'art. 3, comma 241, secondo periodo, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della

finanza pubblica); dell'art. 12, secondo periodo, del decreto legge 20 giugno 1996, n. 323 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, nella parte in cui dette disposizioni, nello stabilire che le modalità della loro attuazione siano definite con decreto ministeriale, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento;

b) dell'art. 18, comma 7, del decreto legge 22 maggio 1993, n. 155 (Misure urgenti per la finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 243, nella parte in cui non prevede che all'attuazione della riserva di entrate all'erario statale, ivi disposta, si provveda con la partecipazione della Regione Siciliana;

sospende il presente giudizio fino alla definizione delle questioni di legittimità costituzionale di cui sopra alle lettere a) e b);

ordina che la cancelleria provveda agli adempimenti di legge.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 2001.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Onida

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 14 febbraio 2001.

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.