

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **3/2016** (ECLI:IT:COST:2016:3)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CAROSI**

Udienza Pubblica del **01/12/2015**; Decisione del **01/12/2015**

Deposito del **14/01/2016**; Pubblicazione in G. U. **20/01/2016**

Norme impugnate: Art. 1, c. 508°, anche in combinato disposto con il c. 590°, della legge 27/12/2013, n. 147.

Massime: **38690 38691 38692**

Atti decisi: **ric. 17/2014**

SENTENZA N. 3

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, anche in combinato disposto con il comma 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 5 marzo 2014 ed iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 1° dicembre 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato il 5 marzo 2014 ed iscritto al registro ricorsi n. 17 del 2014 la Regione siciliana ha impugnato, tra le altre disposizioni, l'art 1, commi 508 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 della Costituzione.

1.1.- L'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013 dispone che «Al fine di assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico, in attuazione dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione, le nuove e maggiori entrate erariali derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014, per essere interamente destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114. Con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti i Presidenti delle giunte regionali interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione».

La Regione assume anzitutto che la riserva erariale contemplata dal censurato comma 508 riguarda entrate che, in quanto previste da due decreti-legge del 2011, non presenterebbero più il requisito di novità di cui erano dotate quando analoghe riserve erano state scrutinate da questa Corte (si cita la sentenza n. 241 del 2012), peraltro con esito favorevole per la ricorrente. Inoltre, ora come allora, difetterebbe il requisito della specificità della destinazione del maggior gettito riservato all'Erario, finalizzato ad assicurare un ulteriore concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica.

Risulterebbe in tal modo violato l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in difetto delle condizioni richieste per attribuire allo Stato risorse di spettanza regionale.

Alla luce dei precedenti rilievi nonché «sulla scorta della legge 24 dicembre 2012, n. 243», risulterebbero altresì violati l'art. 97, primo comma, Cost., che la norma pretenderebbe di attuare, in ordine alla garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, nonché gli artt. 81, sesto comma, e 119 Cost.

Inoltre, la disposizione censurata, sottraendo alla Regione «senza previsione di raccordo alcuno, risorse che vengono meno per l'esercizio delle sue funzioni», violerebbe gli artt. 20 e 43 dello statuto.

Per i medesimi motivi la ricorrente impugna il comma 508 anche in combinato disposto con il successivo comma 590 del medesimo art. 1 della legge n. 147 del 2013, il quale prevede che «Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2016. Ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rilevano anche i trattamenti pensionistici di cui al comma 486, fermo restando che su tali trattamenti il contributo di solidarietà di cui al primo periodo non è dovuto». Le prerogative regionali, infatti, subirebbero la medesima lesione in precedenza evidenziata ove le due disposizioni venissero intese nel senso di attribuire allo Stato il contributo di solidarietà - avente natura tributaria - prorogato per gli anni 2013-2016, attesa la mancanza di una clausola di salvaguardia analoga a quella operante per il triennio precedente, che impedisca anche in questa occasione l'applicabilità della riserva al contributo riscosso nel territorio siciliano.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure proposte dalla Regione siciliana.

2.1.- L'intervenuto evidenzia come il legislatore abbia inteso porre rimedio ai vizi riscontrati da questa Corte (si cita la sentenza n. 241 del 2012) alla riserva delle maggiori entrate previste dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

In particolare, la norma avrebbe ovviato al difetto dei requisiti relativi alla destinazione del gettito riservato, che assieme a quelli di temporaneità della misura e di distinta contabilizzazione degli importi acquisiti - idonea ad assicurare trasparenza - assicurerebbe il rispetto delle disposizioni degli statuti speciali.

Ad avviso della difesa erariale sarebbero altresì prive di pregio le censure mosse in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost., in quanto la riserva mirerebbe proprio a realizzare il concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica ed al rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'Unione europea attraverso la destinazione delle risorse debitamente riservate - comprese quelle rappresentate dal contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013 - alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico e non al finanziamento di nuove o maggiori spese. Di qui la funzionalità al principio di pareggio del bilancio.

Considerato in diritto

1.- La Regione siciliana ha impugnato, tra le altre disposizioni, l'art 1, commi 508 e 590, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), in riferimento agli artt. 20, 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), nonché in riferimento agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 della Costituzione.

1.1.- Va anzitutto riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla Regione siciliana con il medesimo ricorso.

1.2.- Il comma 508, al dichiarato fine di assicurare il concorso delle autonomie speciali all'equilibrio dei bilanci ed alla sostenibilità del debito pubblico, riserva allo Stato, per un

periodo di cinque anni, le entrate derivanti dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - e dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214 - per destinarle alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantirne la riduzione nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact) - sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114 (Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria tra il Regno del Belgio, la Repubblica di Bulgaria, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica di Estonia, l'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica di Lituania, il Granducato di Lussemburgo, l'Ungheria, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Romania, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, con Allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012) - affidando ad apposito decreto ministeriale la determinazione delle modalità di individuazione del gettito, attraverso separata contabilizzazione.

La Regione assume anzitutto che la citata riserva riguarderebbe entrate prive del requisito di novità di cui erano dotate quando analoga previsione era stata scrutinata da questa stessa Corte nella sentenza n. 241 del 2012 con esito favorevole per la ricorrente. Inoltre, ora come allora, difetterebbe il requisito della specificità della destinazione del gettito riservato all'Erario. Risulterebbe in tal modo violato l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in difetto delle condizioni richieste per attribuire allo Stato risorse di spettanza regionale.

Alla luce dei precedenti rilievi e «sulla scorta della legge 24 dicembre 2012, n. 243», risulterebbero altresì violati l'art. 97, primo comma, Cost., che la norma censurata pretenderebbe di attuare, in ordine alla garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni, nonché gli artt. 81, sesto comma, e 119 Cost.

Inoltre, la disposizione, sottraendo alla Regione, «senza previsione di raccordo alcuno, risorse che vengono meno per l'esercizio delle sue funzioni», violerebbe pure gli artt. 20 e 43 dello statuto.

Per i medesimi motivi la ricorrente impugna il comma 508 anche in combinato disposto con il successivo comma 590, il quale prevede che il contributo di solidarietà di cui all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011 continui ad applicarsi per il periodo 2014-2016. Secondo la Regione, infatti, le sue prerogative subirebbero la medesima lesione in precedenza evidenziata ove le due disposizioni venissero intese nel senso di riservare allo Stato anche il contributo di solidarietà prorogato per gli anni 2014-2016, riscosso nel territorio siciliano.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508 - singolarmente considerato - della legge n. 147 del 2013 in riferimento all'art. 36 dello statuto ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 è inammissibile.

La Regione omette di precisare - salvo che per il contributo di solidarietà prorogato dal comma 590, di cui si dirà in prosieguo - quali siano le specifiche entrate tributarie ad essa devolute ai sensi delle disposizioni statutarie e di attuazione ed, a suo dire, indebitamente sottratte.

In tal modo, la ricorrente non consente di verificare, per ciascuna delle entrate derivanti dalle numerose misure disposte dai due decreti-legge del 2011, la sussistenza dei requisiti per

l'attribuzione allo Stato del relativo gettito, ossia la legittimità della riserva erariale.

La lacunosa formulazione della questione di legittimità costituzionale «si risolve, perciò, nella carente individuazione delle “disposizioni ritenute viziate da illegittimità” e, quindi, nella mancanza di uno degli elementi richiesti dal combinato disposto degli artt. 34 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la rituale proposizione del ricorso di legittimità costituzionale in via principale» (sentenza n. 241 del 2012). Di qui l'inammissibilità della questione per indeterminatezza dell'oggetto.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 508 e 590 - in combinato disposto - della legge n. 147 del 2013, promossa in riferimento all'art. 36 dello statuto ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, è ammissibile ma, nel merito, non fondata.

3.1.- La questione non incorre nel vizio di indeterminatezza poc'anzi evidenziato per quella precedentemente esaminata, considerato che, in questo caso, la Regione indica precisamente l'entrata del cui gettito lamenta l'illegittima sottrazione.

Inoltre, non osta all'ammissibilità del ricorso la circostanza che la questione sia prospettata per il caso in cui «il comma 590 letto insieme al comma 508 debba intendersi nel senso che il prorogato contributo di solidarietà riscosso in Sicilia debba affluire al bilancio statale».

Infatti, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale non è preclusa la proposizione di questioni prospettate sulla base di una delle possibili interpretazioni delle disposizioni impugnate, purché non implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate (ex plurimis sentenza n. 131 del 2015).

L'opzione ermeneutica paventata dalla ricorrente è tutt'altro che implausibile, atteso che il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 11 settembre 2014 (Modalità di individuazione, attraverso separata contabilizzazione, del maggior gettito da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147), nella tabella B ad esso allegata, annovera tra le entrate riservate allo Stato proprio il contributo in considerazione.

3.2.- Tanto premesso e passando all'esame del merito della questione, questa Corte ha più volte precisato che «L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito “con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”» (ex multis, sentenze n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012).

Occorre dunque verificare se la riserva allo Stato del contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013 rispetti siffatti requisiti.

Questa Corte ha già espressamente riconosciuto la natura tributaria del contributo in considerazione, in quanto «si risolve in un prelievo corrispondente ad una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile dell'IRPEF e, quindi, in una temporanea sovrimposta di tale tributo» (sentenza n. 241 del 2012).

Risulta integrato anche il requisito della novità dell'entrata, atteso che per la sua sussistenza è sufficiente il verificarsi di «una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo (sentenza n. 241 del 2012)» e bastando «un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata» (sentenza n. 145 del 2014).

Mentre il contributo di solidarietà era limitato dall'art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011 al triennio 2011-2013, il comma 590 ne ha disposto la proroga, di modo che esso costituisce un'entrata tributaria nuova ai fini dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Infine, è soddisfatta anche l'ultima condizione, quella della destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

Al riguardo il comma 508 prevede che il gettito riservato sia impiegato per la «copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione del debito pubblico stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria [...]», ossia lo destina al pagamento degli interessi dovuti ai soggetti che detengono titoli del debito pubblico, spesa da annoverarsi tra quelle correnti dello Stato, al fine di rispettare gli impegni assunti in sede europea e, più in particolare, con l'art. 4 del Fiscal Compact, secondo cui – in estrema sintesi – quando il rapporto tra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo superi il valore di riferimento del sessanta per cento – come contingentemente in Italia – lo Stato contraente deve operare una riduzione ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno.

Risulta dunque integrata la condizione della specificità della destinazione, «soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire “particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate” nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012)» (sentenza n. 241 del 2012).

Poiché, alla luce di quanto precede, sussistono i presupposti per la riserva all'Erario del gettito del contributo di solidarietà previsto dall'art. 1, comma 590, della legge n. 147 del 2013, non si configura la violazione dei parametri evocati dalla ricorrente e la questione proposta in riferimento ad essi non è fondata.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 508 e 590, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 20 e 43 dello statuto, nonché agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 Cost. è inammissibile.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i termini delle questioni di legittimità costituzionale debbono essere ben identificati, individuando, tra l'altro, «le ragioni dei dubbi di legittimità costituzionale» (ex multis, sentenze n. 273 del 2015, n. 218 del 2015, n. 176 del 2015 e n. 131 del 2015).

Questa Corte ha infatti più volte chiarito che «l'esigenza di una adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali» (ex multis, sentenze n. 273, n. 233, n. 218, n. 153 e n. 142 del 2015).

Nel caso di specie la ricorrente si è limitata a lamentare la violazione degli artt. 20 e 43 dello statuto, in quanto le disposizioni sottrarrebbero alla Regione, «senza previsione di raccordo alcuno, risorse che vengono meno per l'esercizio delle sue funzioni», e, «sulla scorta della legge 24 dicembre 2012, n. 243», il contrasto con l'art. 97, primo comma, Cost. «per l'aspetto della garanzia degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni», nonché con gli artt. 81, sesto comma, e 119 Cost.

La genericità e l'assertività delle censure, «secondo la giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 184 del 2014; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010), implicano l'inammissibilità del ricorso in parte qua» (sentenza n. 273 del 2015).

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014), promossa, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 508 e 590, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 20 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed agli artt. 81, sesto comma, 97, primo comma, e 119 Cost., dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013 in combinato disposto con il comma 590 del medesimo articolo, promossa, in riferimento all'art. 36 del r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 1° dicembre 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 gennaio 2016.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

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.