

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **77/2016** (ECLI:IT:COST:2016:77)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **GROSSI** - Redattore: **CAROSI**

Udienza Pubblica del **08/03/2016**; Decisione del **08/03/2016**

Deposito del **07/04/2016**; Pubblicazione in G. U. **13/04/2016**

Norme impugnate: Nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 05/12/2012, n. 26757; Decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 05/12/2012.

Massime: **38818**

Atti decisi: **confl. enti 2/2013**

SENTENZA N. 77

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giuseppe FRIGO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 e del decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere

generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122), promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 4 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 12 febbraio 2013 ed iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2013.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2016 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Francesco Sclafani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4 febbraio 2013 e depositato il 12 febbraio 2013, la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 ed al decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica, serie generale, n. 289 del 12 dicembre 2012.

Ad avviso della ricorrente, la nota ed il decreto menzionati violerebbero le competenze ad essa attribuite dagli artt. 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 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 il principio di leale collaborazione.

1.1.- La Regione siciliana premette che il decreto impugnato sarebbe attuativo dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122. La disposizione affida ad un decreto ministeriale il compito di stabilire le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali relativo alle risorse derivanti dall'aumento di due centesimi al litro, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante, gettito attribuito all'Erario dal precedente comma 3 per alimentare il Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

La ricorrente riferisce che lo schema del decreto in questione le era stato preventivamente sottoposto e che detto Ministero, con la nota impugnata, nel dare riscontro - senza condividerle - alle osservazioni formulate, aveva trasmesso la versione definitiva dello stesso, successivamente adottato.

Tanto premesso, la ricorrente lamenta che la nota ed il decreto pretendano di includere tra le risorse riservate allo Stato anche il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) calcolata sull'incremento delle accise applicate sui carburanti, gettito riscosso nel territorio siciliano ed ammontante - da giugno a dicembre 2012 - ad euro 1.169.273,25. Ciò integrerebbe una violazione degli artt. 36, primo comma, dello statuto e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del

1965, atteso che tale entrata, diversamente da quella costituita dalle accise, sarebbe di sua integrale spettanza e non sussisterebbero gli estremi per la riserva erariale. In particolare, quest'ultima richiederebbe una previsione legislativa che nella fattispecie difetterebbe, limitandosi l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 74 del 2012 a contemplare la sola accisa sui carburanti. Dunque, tanto la nota quanto il decreto avrebbero ecceduto dal disposto normativo.

Tali atti contrasterebbero anche con il principio di leale collaborazione, in quanto, malgrado l'attivazione del meccanismo funzionale al raggiungimento dell'intesa, il Ministero non avrebbe provveduto solo previa reiterazione delle trattative volte a superare le divergenze insorte con la Regione.

In via subordinata, la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare d'ufficio questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012, ove ritenesse che gli atti censurati ne abbiano fatto corretta applicazione.

2.- Con atto depositato il 14 marzo 2013, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il conflitto sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

2.1.- Il resistente eccepisce, anzitutto, il difetto di tono costituzionale del conflitto, atteso che la controversia non verterebbe sull'appartenenza del potere, ma sul suo esercizio, che sarebbe avvenuto in violazione della legge, ossia dell'art. 2 del d.l. n. 74 del 2012, il quale, nell'impostazione della ricorrente, non includerebbe anche il gettito dell'IVA tra le entrate riservate all'Erario.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il ricorso sarebbe comunque infondato nel merito in ragione dell'erroneità della tesi interpretativa propugnata dalla Regione.

Devolvendo al Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma «le risorse derivanti dall'aumento, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante», la norma avrebbe riguardato sia le maggiori entrate a titolo di accisa che quelle, conseguenti, a titolo di IVA, da calcolarsi sull'ammontare inclusivo dell'accisa.

D'altra parte, la stessa ratio dell'intervento legislativo - integrata dalla finalità di reperire risorse per la ricostruzione delle zone terremotate e non certo di incrementare le entrate a beneficio della Regione siciliana - avallerebbe detta interpretazione. Tanto più che, secondo il resistente, non avrebbe avuto senso affidare ad un successivo decreto il compito di stabilire «le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario» se la riserva fosse limitata al solo maggior gettito delle accise, già di spettanza statale a termini di statuto.

Nemmeno sarebbe configurabile la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, che, in caso di riserva all'Erario di nuove entrate tributarie, opererebbe nei rapporti tra Stato e Regione siciliana solo ove sia complessa la determinazione in concreto del gettito in questione, ipotesi che non ricorrerebbe nella fattispecie. In ogni caso detto principio, attuato attraverso la consultazione, non avrebbe imposto di protrarre l'interlocuzione fino al raggiungimento dell'accordo.

In ordine all'autorimessione, invocata dalla Regione, ad avviso della difesa erariale essa sarebbe inammissibile, in quanto la ricorrente avrebbe dovuto impugnare in via principale le norme della cui lesività si duole. Comunque, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 74 del 2012 sarebbe manifestamente infondata, in quanto sussisterebbero le condizioni indicate dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 per la riserva allo Stato del gettito in considerazione, ossia la novità dell'entrata tributaria cui sia impressa una

specifica destinazione rispondente ad una finalità statale.

2.2.- Con memoria depositata il 16 febbraio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ribadito l'eccezione d'inammissibilità del conflitto per difetto di tono costituzionale e, nel merito, la sua infondatezza, oltre a negare la sussistenza degli estremi perché questa Corte sollevi innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 74 del 2012.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione siciliana ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 ed al decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122).

Quest'ultimo, attuativo dell'art. 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici che hanno interessato il territorio delle province di Bologna, Modena, Ferrara, Mantova, Reggio Emilia e Rovigo, il 20 e il 29 maggio 2012) - convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 1° agosto 2012, n. 122 - identifica il maggior gettito di competenza delle autonomie speciali relativo alle risorse derivanti dall'aumento di due centesimi al litro, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina con piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante; risorse destinate ad alimentare, ai sensi del precedente comma 3, il Fondo statale per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma in pianura padana del 2012.

La ricorrente riferisce che lo schema del decreto le era stato preventivamente sottoposto e che il Ministero con la nota impugnata, nel dare riscontro - senza condividerle - alle osservazioni formulate, aveva trasmesso la versione definitiva dello stesso decreto, successivamente adottato.

Tanto premesso, la ricorrente lamenta che la nota ed il decreto pretendano di includere tra le risorse attribuite allo Stato anche il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) calcolata sull'incremento delle accise sui carburanti - asserendone l'integrale spettanza alla Regione - in difetto degli estremi previsti per la riserva erariale. Di qui la violazione degli artt. 36, primo comma, del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e 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 del principio di leale collaborazione, atteso che, malgrado l'attivazione del meccanismo della previa intesa, il Ministero non avrebbe provveduto solo a seguito di reiterate trattative volte a superare le divergenze.

2.- Va anzitutto disattesa l'eccezione di difetto di tono costituzionale sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale la doglianza concernente l'attribuzione all'Erario dell'incremento di gettito relativo all'IVA si risolverebbe nella deduzione del contrasto degli atti censurati con l'art. 2, comma 3, del d.l. n. 74 del 2012, che farebbe riferimento esclusivamente al maggior gettito delle accise sui carburanti.

Questa Corte ha infatti affermato che «la prospettazione della lesione delle competenze costituzionali della ricorrente [...] conferisce ai ricorsi, di per sé, il necessario tono costituzionale (sentenze n. 263 e n. 137 del 2014, n. 380 del 2007 e ordinanza n. 27 del 2006)» (sentenza n. 235 del 2015), il quale deve essere riconosciuto sebbene il conflitto «abbia ad

oggetto un atto che potrebbe risultare anche illegittimo per violazione della norma di legge alla quale avrebbe dovuto dare esecuzione» (sentenza n. 137 del 2014).

3.- Il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione siciliana è tuttavia inammissibile per una diversa ragione.

Giova in proposito ricordare che questa Corte «ha già sottolineato l'inammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione proposti contro atti meramente consequenziali (confermativi, riproduttivi, esplicativi, esecutivi, etc.) rispetto ad atti anteriori, non impugnati, con i quali sia già stata esercitata la competenza contestata. In questi casi viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può essere consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge» (ex plurimis, sentenza n. 144 del 2013).

Gli atti impugnati sono meramente consequenziali rispetto all'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012, a suo tempo non impugnato dalla Regione siciliana.

Come già evidenziato, il citato comma 3 prevede che affluisca al Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il maggior gettito tributario derivante dall'aumento di due centesimi al litro, fino al 31 dicembre 2012, dell'aliquota delle accise sui carburanti, mentre il successivo comma 4 demanda ad un decreto ministeriale di stabilire le modalità di individuazione del «maggior gettito di competenza delle autonomie speciali» da attribuire all'Erario.

Dette disposizioni contemplano una riserva erariale che riguarda «le risorse derivanti dall'aumento» menzionato, locuzione sufficientemente ampia da includere tutte le maggiori entrate che l'aumento genera, ossia anche il maggior gettito dell'IVA applicata, facendo concorrere le accise alla formazione della base imponibile (a prescindere dalla legittimità di tale condotta, che nella fattispecie non viene in rilievo).

La descritta interpretazione normativa, oltre che conforto nel dato letterale, trova riscontro nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto-legge e nei lavori preparatori concernenti la successiva legge di conversione.

Alla stregua di quanto precede si deve concludere che la riserva riguarda tanto il maggior gettito delle accise sui carburanti quanto il maggior gettito dell'IVA ad esso correlato.

Ne consegue che gli atti in relazione ai quali è stato promosso il conflitto non affermano o realizzano direttamente ed autonomamente l'acquisizione all'Erario del gettito dell'IVA derivante dall'aumento dell'aliquota delle accise sui carburanti - e quindi l'asserita violazione degli artt. 36 dello statuto siciliano e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 - ma si limitano a ribadire, esplicitare ed attuare quanto già prescritto dall'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012.

Più in particolare, la nota n. 26757 del 5 dicembre 2012 ha carattere confermativo ed esplicativo delle disposizioni poc'anzi richiamate, essendo anch'essa diretta «ad affermare la spettanza allo Stato delle entrate» (sentenza n. 369 del 2010) dovute a titolo di IVA ed a chiarire le ragioni normative dell'attribuzione. Il decreto del 5 dicembre 2012, a sua volta, ha natura meramente consequenziale, in quanto si limita ad indicare l'entità del gettito - anche dell'IVA - dipendente dall'aumento dell'aliquota tributaria «ed a definire le modalità concrete dell'acquisizione del maggior gettito» (sentenza n. 144 del 2013) a carico delle autonomie speciali, specificando «i termini concreti» (sentenza n. 30 del 2012) della previsione normativa.

Inoltre, poiché lo stesso art. 2, comma 4, del d.l. n. 74 del 2012 non prevede alcuna forma di collaborazione con la Regione siciliana per l'adozione del decreto ministeriale - tantomeno

che esso sia frutto d'intesa da perseguirsi attraverso reiterate trattative - le considerazioni che precedono debbono estendersi anche al secondo profilo di censura dedotto dalla ricorrente, ossia alla violazione del principio di leale collaborazione. Giova peraltro rammentare che quest'ultimo impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana - mediante l'interlocuzione sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e la possibilità di rappresentare il proprio punto di vista - solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (ex plurimis, sentenze n. 42 del 2013) e che «Al termine del procedimento, com'è naturale, una decisione finale deve comunque intervenire, ad opera degli organi centrali, anche se vi sia dissenso da parte della Regione» (sentenza n. 98 del 2000).

Alla luce delle considerazioni che precedono, dalla mancata impugnazione dell'atto legislativo presupposto discende l'inammissibilità del conflitto.

4.- La suddetta inammissibilità impedisce di prendere in esame la questione incidentale di legittimità costituzionale prospettata nel ricorso (sentenza n. 144 del 2013) ed avente ad oggetto l'art. 2, commi 3 e 4, del d.l. n. 74 del 2012.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione siciliana nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 5 dicembre 2012, n. 26757 ed al decreto del Direttore generale delle finanze e del Ragioniere generale dello Stato del 5 dicembre 2012 (Modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'Erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122), con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2016.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

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.