

Sentenza: 22 gennaio 2019, n. 31

Materia: Tributi - Tassa automobilistica regionale - Armonizzazione dei bilanci pubblici - coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Parametri invocati: artt. 5, 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., artt. 7 e 8, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); artt. 15 e 18 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), quali norme interposte

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Sardegna

Oggetto: decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 (Determinazione del maggiore gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, al netto del minor gettito dello stesso tributo da riconoscere alle regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, per l'anno 2012) e 8 maggio 2017 (Determinazione del maggior gettito della tassa automobilistica da riservare allo Stato, ai sensi dell'articolo 1, commi 321 e 322, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per l'anno 2013).

Esito:

1) non spettanza allo Stato del potere di adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016, di concerto con il Capo del dipartimento per i trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Capo del dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 3.136.759,98 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;

2) non spettanza allo Stato del potere di adozione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 8 maggio 2017, nella parte in cui la Regione autonoma Sardegna è chiamata a versare la somma di euro 2.817.523,18 sul capitolo 2368, art. 6, capo X, dell'entrata di previsione dello Stato, entro sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto, inutilmente decorsi i quali al suo recupero si provvede mediante corrispondente riduzione delle somme iscritte sul capitolo 2790 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Estensore nota: Elvira Salemme

Sintesi:

Preliminarmente la Corte dispone la trattazione congiunta dei due ricorsi con cui la Regione autonoma Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica 21 settembre 2016 e al decreto 8 maggio 2017 dello stesso ministero, stante la relativa connessione soggettiva ed oggettiva nonché la sostanziale identità delle censure avanzate.

In particolare, la Regione Sardegna lamenta l'illegittimità dei summenzionati decreti nella misura in cui viene disposta una riserva erariale per effetto della quale si esclude la compartecipazione dal

gettito del tributo *de quo*, in deroga (*rectius*: violazione) dell'art. 8 dello statuto speciale e conseguentemente dei precetti di cui agli artt. 116, 117, comma terzo e 119 della Costituzione, che sanciscono e tutelano l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni.

Peraltro, sarebbero lesi anche gli artt. 15 e 18 del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114, proprio in riferimento agli artt. 7 e 8 dello statuto a mente dei quali il regime di compartecipazione può essere derogato solo al ricorrere di “*eventi eccezionali ed imprevedibili*”, salvo il rispetto degli oneri sostanziali e procedimentali; e tanto esulerebbe dal caso di specie.

Altresì pregiudicato, a parere della ricorrente, risulterebbe essere il canone di leale collaborazione, quale corollario del combinato disposto degli artt. 5 e 117 Cost., dal momento che sono state stipulate diverse intese tra lo Stato e l'istante, e segnatamente : l' «*Accordo tra lo Stato e la Regione Autonoma della Sardegna per il coordinamento della finanza pubblica*», del 10 dicembre 2015, ed il precedente «*Accordo tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica*», del 21 luglio 2014.

Inoltre, ritiene altrettanto menomati anche gli artt. 54 e 56 dello statuto speciale, poiché la deroga in oggetto modificherebbe le disposizioni statutarie in relazione all'autonomia economico-finanziaria della Regione autonoma e le norme di attuazione ivi previste, obliterando tra l'altro l'iter procedimentale contemplato dal quadro normativo vigente.

La Regione non manca di evidenziare come sia priva di pregio l'eccezione di intempestività formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri poiché non potrebbe obiettarsi che l'atto impugnato si sia limitato a dare applicazione ai commi 321 e 322 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. Al riguardo, precisa che le disposizioni istituenti la riserva erariale delle entrate scaturenti dall'innalzamento dell'aliquota sulla tassa automobilistica sarebbero inefficaci nei propri confronti per via del successivo accordo del 10 dicembre 2015 nonché dell'emanazione delle norme di attuazione statutaria di cui al d.lgs. n. 114 del 2016, in virtù dei quali lo Stato avrebbe fatto proprie le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sulla cogenza del regime di compartecipazione delle entrate con la Regione autonoma Sardegna, obbligandosi a restituire qualunque provento fosse stato escluso dal detto regime.

Nel merito, la Corte ritiene fondati i ricorsi in riferimento agli artt. 7, 8, 54 e 56 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna nonché agli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016.

Come afferma la Corte, “i conflitti in esame sono caratterizzati” da una duplice modificazione statutaria riguardante la Regione autonoma Sardegna che, benché attuata in momenti diversi, ha trovato applicazione completa solo a decorrere dal 1° gennaio 2010: a) quella dell'art. 54 – ad opera dell'art. 3 della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano) –, il quale ha previsto per la parte finanziaria dello statuto un procedimento speciale; b) quella dell'art. 8 – a opera dell'art. 1, comma 834, della legge n. 296 del 2006 (modifica effettuata con legge ordinaria in ragione dello speciale procedimento di decostituzionalizzazione previsto ex art. 54 dello statuto speciale) –, il quale al primo comma, lettera m), prevede una compartecipazione di sette decimi alle entrate erariali dirette o indirette pertinenti al territorio regionale. A tali modifiche si aggiungono gli artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016 che disciplinano il regime delle riserve erariali e la decorrenza della compartecipazione.

La Corte precisa che prima dell'entrata a regime della modifica statutaria (1° gennaio 2010), il gettito della tassa automobilistica nella Regione autonoma Sardegna era, alla luce del previgente art. 8 dello statuto speciale, di totale spettanza erariale e non compartecipato, come oggi avviene, per i sette decimi. Poiché il comma 321 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 ha ridotto i trasferimenti in misura pari al maggior gettito derivante alle Regioni, quest'ultimo non veniva assoggettato, con

riguardo alla ricorrente, a “riserva”, essendo la Regione autonoma Sardegna esclusa in radice da ogni spettanza in ordine alla tassa in considerazione, come peraltro confermato dai decreti attuativi dell’art. 1, commi 321 e 322, della legge n. 296 del 2006 relativi alle annualità precedenti al 2010. A partire da quest’ultima annualità, invece, il gettito della tassa automobilistica è compartecipato dalla Regione autonoma Sardegna e soggetto alle sole deroghe previste dall’art. 15 del d.lgs. n. 114 del 2016, successivamente intervenuto.

Secondo la giurisprudenza della Corte, le norme di attuazione prevalgono, nell’ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie: *«le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sentenza n. 212 del 1984; v. anche sentenza n. 160 del 1985), la cui competenza ha “carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” (sentenza n. 213 del 1998; n. 137 del 1998; n. 85 del 1990; n. 160 del 1985; n. 212 del 1984; n. 237 del 1983). Le predette norme di attuazione, pertanto, prevalgono, nell’ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie [...] (sentenza n. 213 del 1998; n. 212 del 1984; n. 151 del 1972)» (sentenza n. 341 del 2001).*

I decreti in questione, emanati all’indomani dell’entrata in vigore delle suddette norme di attuazione statutaria, riguardano le annualità 2012-2013 e, dunque, rientrano nell’ambito applicativo – decorrente dal 1° gennaio 2010 – del combinato disposto dell’art. 8 dello statuto e dell’art. 14 delle norme di attuazione.

Nel caso in esame, quindi, l’illegittimità dei decreti, nella parte riferita alle regolazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna, deriva, indipendentemente dal principio di prevalenza della fonte, direttamente dal principio di successione delle leggi nel tempo, in ragione del loro patente contrasto con le norme di attuazione dello statuto speciale (artt. 15 e 18 del d.lgs. n. 114 del 2016), sopravvenute alla legge n. 296 del 2006 ed in vigore al momento dell’emanazione dei suddetti decreti.

Specificamente, i decreti impugnati non tengono conto, nelle rispettive tabelle C e B, del fatto che le regolazioni a carico della Regione autonoma Sardegna, di euro 3.136.759,98 per l’esercizio 2012 e di euro 2.817.523,18 per l’anno 2013, non possono essere effettuate, poiché l’art. 8, lettera m), dello statuto speciale fissa la compartecipazione regionale nella misura dei sette decimi del gettito del tributo in esame e l’art. 15, comma 1, delle norme attuative stabilisce che tale compartecipazione non può essere oggetto di riserva erariale.

Come accennato, la relativa deroga è ammessa solo al sussistere di *«eventi eccezionali e imprevedibili, previa comunicazione alla Regione Autonoma della Sardegna, il gettito derivante dall’istituzione di nuovi tributi o da maggiorazioni di aliquote determinati con legge statale può essere riservato allo Stato, a condizione che il medesimo gettito sia specificamente finalizzato alla copertura degli oneri derivanti dagli eventi anzi detti, sia temporalmente delimitato e distintamente contabilizzato nel bilancio statale»*, ex art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 114 del 2016.

Il successivo art. 18, comma 1, precisa inoltre che *«[l]e disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010»*. Ricostruito in questo modo il quadro normativo di riferimento, la Corte ritiene di condividere l’assunto della ricorrente secondo cui le sono state sottratte risorse attribuite direttamente dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione, con conseguente pregiudizio per l’autonomia finanziaria regionale presidiata dall’art. 7 del medesimo statuto.

Al contrario, i decreti impugnati, in quanto successivi ai predetti artt. 15 e 18, avrebbero dovuto, conformarsi alle previsioni di questi ultimi, e per l’effetto escludere la Regione Sardegna dalla regolazione in esame, dal momento che la medesima certamente non è riconducibile alle suesposte

ipotesi di deroga di cui all'art 15, mentre non v'è dubbio che la decorrenza dal 2010 (prevista dall'art. 18) esclude ogni esegesi giustificatrice del prelievo statale (pertanto indebito).

Alla luce di tali premesse la Corte statuisce che non rientrava nella competenza dello Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il dipartimento della funzione pubblica, l'adozione delle regolazioni contabili, previste dai decreti ministeriali 21 settembre 2016 e 8 maggio 2017, nei confronti della Regione autonoma Sardegna.

Per questi motivi, annulla *in parte qua* i decreti di cui sopra.