



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Decreti “milleproroghe”: omogeneità fra decreto legge e legge di conversione, limiti alla discrezionalità del legislatore ed interpretazione evolutiva dell’art. 119 Cost.

di Roberta Alfano

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. Il caso di specie -3. Obbligo di omogeneità fra legge di conversione e decreto legge - 4. Intepretazione evolutiva dell’art. 119 Cost. – 5. Conclusioni

1. Introduzione

La Corte Costituzionale, con la sentenza 16 febbraio 2012 n. 22, ha dichiarato la parziale illegittimità dell’art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, denominato *Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*, il cosiddetto Milleproroghe ; il decreto è stato convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, che aveva inserito, i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell’art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225 , in tema di istituzione del Servizio nazionale della protezione civile.

I commi inseriti in sede di conversione stabilivano che le Regioni colpite da una calamità naturale avessero l’onere di reperire le risorse per far fronte a tale calamità prioritariamente all’interno del proprio bilancio. In caso di insufficienza delle risorse, le Regioni avevano facoltà di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali e delle aliquote nella misura massima consentita, potendo, altresì, elevare l’imposta regionale sulla benzina fino ad un massimo di 5 centesimi al litro oltre il tetto consentito. Solo qualora tali misure non fossero risultate sufficienti poteva essere disposto l’utilizzo delle risorse del Fondo nazionale di protezione civile. In caso di utilizzo del cosiddetto *Fondo di riserva per le spese impreviste* previsto

dall'art. 28 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196¹⁰², tale fondo doveva corrispondentemente e obbligatoriamente essere reintegrato in pari misura con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sulla benzina senza piombo, nonché dell'aliquota dell'accisa sul gasolio usato come carburante di cui all'allegato I del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi di cui al D.Lgs. 26 ottobre 1995, n. 504 e successive modificazioni.

La sentenza ha avuto una vasta eco in particolare per il perentorio richiamo che il giudice delle Leggi ha posto in essere nei confronti del legislatore per contenere l'utilizzazione impropria dello strumento della conversione in legge ed ha spiegato i suoi effetti in riferimento sia alla recente approvazione del D.L. 15/05/2012 n. 59 per il riordino della protezione civile sia in riferimento ai provvedimenti relativi all'aumento delle accise sui carburanti a seguito dell'emergenza relativa al terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna.

La Consulta ha inequivocabilmente sancito che «L'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge»: la «scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente e il "caso" che lo ha reso necessario, trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale».

¹⁰² Art. 28: 1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, nella parte corrente, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui all'articolo 26 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

2. Il trasferimento di somme dal fondo di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza sia quelle di cassa dei capitoli interessati.

3. Allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è allegato un elenco da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio, delle spese per le quali si può esercitare la facoltà di cui al comma 2.

4. Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al comma 2, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo.

Ancora una volta la giurisprudenza è stata chiamata a porre un freno alla scarsa accuratezza del legislatore, in particolare del legislatore fiscale, recidivo all'azione di reprimenda mossagli ormai costantemente dai giudici interni ed europei, al fine di sollecitarne un maggior rigore.

La sentenza sancisce che le modificazioni ai decreti legge apportate dal Parlamento in sede di conversione devono necessariamente rispettare il vincolo costituzionale dell'omogeneità per la loro legittimità.

La sentenza risulta di particolare rilevanza anche dal punto di vista finanziario. La Consulta ha infatti evidenziato il palese contrasto della norma *de qua* con i principi costituzionali sanciti dalla riforma del Titolo V.

La Corte dedica poche, ma significative affermazioni in merito alla conformità delle norma con l'art. 119 Cost, fornendo il suo contributo anche al cogente dibattito in tema di federalismo fiscale e mostrando una diversa apertura verso le istanze regionaliste.

Su tutto, il delicato tema dei limiti alla discrezionalità del legislatore fiscale, che da tempo naviga a vista sollecitato prevalentemente - se non esclusivamente - dalla giurisprudenza interna ed europea.

2. Il caso di specie

Sin dalla sua istituzione la cd. “tassa sulle calamità” o “tassa sulle disgrazie”, ha suscitato comprensibili proteste ad opera delle Regioni. Liguria, Marche, Basilicata, Puglia, Abruzzo e Toscana, all'indomani della conversione dell'art. 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 con l'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011 n. 10 che aveva inserito i commi 5-quater e 5-quinquies, primo periodo, nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992 n. 225 hanno presentato ricorso alla Consulta¹⁰³.

La norma ha posto a carico dei bilanci di Regioni già duramente colpite da calamità naturali o altri eventi catastrofici - tali da spingere a deliberare lo stato di emergenza di cui alla legge 24 febbraio 1992 n. 225 - il peso economico di tutti gli interventi necessari per fronteggiare l'emergenza. *Prima facie* si è evidenziato il contrasto con i doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.: è stato posto a

¹⁰³ Nel maggio 2011 la Regione Liguria ha presentato ricorso per legittimità costituzionale n. 38, la Basilicata il n. 39, la Puglia il n. 40, le Marche il n. 41, l'Abruzzo il n. 42, la Toscana il n. 43.

carico delle collettività colpite dalle calamità naturali o dalle catastrofi il peso economico degli interventi volti a fronteggiarle, in palese contrasto con il dovere imprescindibile dello Stato di rimuovere gli squilibri economici e sociali, necessario per garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

I ricorsi presentati dalle diverse Regioni, nell'evidenziare tali violazioni, hanno tutti prioritariamente posto l'accento sul contrasto con il dettato dell'art. 77 Cost.

La Corte costituzionale, come da costante giurisprudenza¹⁰⁴, ha ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione: le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, qualora da tale violazione derivi una compressione delle competenze costituzionali, tale da compromettere il fisiologico riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Le norme impugnate incidono su materia - protezione civile - di competenza legislativa concorrente nelle quali il ricorso al decreto-legge risulta incontrovertibilmente uno strumento improprio per vincolare le Regioni.

Il decreto-legge, strumento normativo previsto e legittimato dalla Costituzione, sottende esigenze affatto diverse: «l'approvazione di una nuova disciplina "a regime", attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le Regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo».

Dal punto di vista più specificamente finanziario, le Regioni ricorrenti hanno lamentato il contrasto della norma con l'art. 119 Cost: sono infatti le stesse Regioni danneggiate a dover in primo luogo finanziare le attività di protezione civile necessarie al superamento della specifica situazione contingente. Ciò a prescindere dall'ente cui debba essere riferita la competenza e la responsabilità in ordine alla loro realizzazione e senza alcuna possibilità di autodeterminazione. Tale stringente vincolo di destinazione all'esercizio della potestà tributaria regionale di fatto inibisce l'autonomia di entrata di Regioni già particolarmente provate da eventi naturali, comprimendo ogni possibilità di porre in essere una propria politica fiscale.

¹⁰⁴ Corte costituzionale sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004, n. 6 del 2004.

La Consulta ha dichiarato incostituzionale la norma evidenziando, in un'analisi di più vasta portata rispetto alla specifica fattispecie, i pericoli ed i limiti sottesi all'utilizzazione incontrollata della decretazione d'urgenza, ancor più esacerbata dai "decreti milleproroghe".

I commi si riferiscono ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile, di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992. Si tratta di una normativa a regime, non riferita a specifici eventi calamitosi né a situazioni già esistenti da regolamentare. E' una norma svincolata da contingenze particolari, regolamentata in una legge di conversione di un decreto volta, in linea teorica, a regolamentare interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie.

Le norme introdotte in sede di conversione risultano dunque evidentemente estranee all'oggetto e alle finalità del decreto-legge «in quanto si tratta di un frammento, relativo ai rapporti finanziari, della disciplina generale e sistematica, tuttora mancante, del riparto delle funzioni e degli oneri tra Stato e Regioni in materia di protezione civile»: ciò comporta, come già evidenziato in precedenza dalla Corte¹⁰⁵, l'illegittimità della norma stessa, per carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere.

Appare evidente la mancanza di una intrinseca coerenza delle norme contenute nel decreto-legge, sia dal punto di vista oggettivo e materiale sia dal punto di vista funzionale e finalistico.

L'impossibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario risponde ad esigenze di buona tecnica normativa, imposta dall'art. 77, comma 2, Cost. : occorre un chiaro nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario.

Occorre una specifica motivazione – anche solo di natura tecnica o formale - affinché il legislatore, apporti legittimamente emendamenti al testo del decreto-legge, in grado di modificare la disciplina normativa in esso contenuta; in ogni caso però non deve essere alterato il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione¹⁰⁶, come

¹⁰⁵ Corte Costituzionale, sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008.

¹⁰⁶ Corte Costituzionale, sentenza n. 355 del 2010

invece accade per i commi in questione, che sono dunque costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

La Corte – dopo avere sviluppato gli argomenti che conducono all'incostituzionalità per violazione dell'art. 77 Cost. – affronta la conformità delle disposizioni in riferimento all'art. 119 Cost.

Non appare superfluo specificare che, in realtà, la censura relativa all'art. 77 Cost. è stata ammessa dalla Corte in quanto «la violazione denunciata risulta potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni»: l'ammissibilità della censura riferita alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., dipende dalla denunciata lesione, ad opera delle norme impugnate, di competenze costituzionalmente tutelate delle Regioni ricorrenti. La censura principale pare dunque proprio quella inerente l'art. 119 Cost, che costituisce il presupposto per lo scrutinio relativo all'art. 77, anche a dispetto dei potenziali effetti di assorbimento.

La Corte concentra la propria attenzione sulle censure di incostituzionalità riferite alla fattispecie che trovano fondamento nel merito con riferimento all'art. 119, commi 1, 4 e 5 Cost, per violazione del principio della corrispondenza tra le risorse finanziarie ordinariamente disponibili da parte degli enti territoriali e l'esercizio delle funzioni attribuite alla titolarità di ciascuno di essi.

Le norme impugnate sono illegittime per violazione del potere di entrata e di spesa delle Regioni. Il vincolo imposto di deliberare gli aumenti fiscali indicati per poter accedere al Fondo nazionale della protezione civile, ledono l'autonomia di entrata delle Regioni, a fronte di un obiettivo, persistente accentramento statale del servizio connesso alla protezione civile. Parimenti l'obbligo per le Regioni di utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali per l'esercizio di compiti e competenze istituzionali di questi ultimi, fissati dalla legislazione vigente ne ledono l'autonomia di spesa.

Risulta violato altresì il comma 4 dell'art. 119 Cost.: posto l'accentramento in capo allo Stato delle funzioni in materia di protezione civile, la sopportazione dei costi per le Regioni prevista dalla norma impugnata risulta illegittima anche sotto il profilo del legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse, previsto dalla riforma del Titolo V. Peraltro, precisa la Corte, l'obbligo di aumento pesa irragionevolmente sulla Regione nel cui

territorio si è verificato l'evento calamitoso, con la conseguenza che le popolazioni colpite dal disastro subiscono una penalizzazione ulteriore. A nulla rileva l'obiezione della difesa statale che i soggetti danneggiati non verrebbero coinvolti nell'aumento della pressione fiscale, in quanto, ex art. 5, comma 5-ter, della legge 225/1992 nei loro confronti è sospeso o differito ogni adempimento o versamento. «Se infatti gli adempimenti ed i versamenti sono sospesi o differiti, le obbligazioni cui si riferiscono rimangono valide e vincolanti; tra queste rientrano gli aumenti tributari previsti dalle norme impugnate, che, scaduti i termini di sospensione o di differimento, finirebbero per gravare, pro quota, anche sulle popolazioni colpite dalla catastrofe, le quali dalle istituzioni riceverebbero in tal modo una risposta non coerente con il dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.¹⁰⁷»

Le norme censurate infine, si pongono in contrasto anche con il comma 5 dell'art. 119 Cost.: l'obbligo previsto per le Regioni di destinare risorse aggiuntive per il funzionamento di organi e attività statali, contrasta palesemente con la previsione costituzionale in quanto necessario per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni regionali, quali quelli derivanti dalla necessità di fronteggiare gli effetti sulle popolazioni e sul territorio di eventi calamitosi improvvisi ed imprevedibili.

3. Obbligo di omogeneità fra legge di conversione e decreto legge

La Corte Costituzionale, ancora una volta, è chiamata a definire i limiti propri della decretazione d'urgenza, strumento normativo ipertroficamente abusato per ragioni prioritariamente politiche più che giuridiche¹⁰⁸.

Il giudice delle leggi si sofferma sul problema del rapporto tra il contenuto e le finalità del decreto legge e il contenuto della successiva legge di conversione; la sentenza è pienamente in linea con il precedente monito del Capo dello Stato in materia, ripreso dal Quirinale anche

¹⁰⁷ punto 5.4 della sentenza. La Corte evidenzia altresì, punto 6, che la previsione contenuta nel comma 5-quater secondo cui il Presidente della regione interessata è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti, si pone in contrasto una violazione dell'art. 23 Cost. in tema di riserva di legge e dell'art. 123 Cost., in quanto lesiva dell'autonomia statutaria regionale per individuare con norma statale l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, già acclarata dalla giurisprudenza della Corte, sentenze n. 201 del 2008 e n. n. 387 del 2007 espressamente richiamate, ma anche sentenze n. 188 del 2007; n. 119 del 2006; n. 379, n. 378, n. 372 e n. 2 del 2004; n. 313 e n. 196 del 2003; n. 304 del 2002.

¹⁰⁸ A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Milano, 2000.

all'indomani della sentenza stessa¹⁰⁹ ed avvalorato da un coevo studio del Senato, significativamente intitolato *Convertire un decreto-legge e legiferare non sono tutt'uno*¹¹⁰.

«Non rappresenta certo una novità la constatazione che dietro l'attribuzione al governo del potere di adozione di decreti legge sul presupposto della straordinaria necessità ed urgenza si annida uno degli strumenti più insidiosi per mettere a dura prova l'equilibrio dei poteri e per sottoporre a tensioni o a vere e proprie torsioni la forma di governo parlamentare¹¹¹». È stato chiaramente evidenziato che la locuzione “casi straordinari di necessità ed urgenza” rappresenta un attributo della necessità e dell'urgenza¹¹², direttamente proporzionali alla straordinarietà delle circostanze che le determinano e spingono il governo all'intervento legislativo provvisorio. Vengono intese non in senso assoluto ed oggettivo ma in senso relativo e soggettivo; la straordinarietà deve però in ogni caso qualificarsi quale circostanza difficilmente prevedibile, rispetto alla quale non appare oggettivamente possibile altro intervento se non quello del provvedimento provvisorio con forza di legge¹¹³.

La Corte costituzionale ha profondamente inciso sulla concreto funzionamento di tale strumento normativo¹¹⁴ e, con la sentenza in oggetto, ha definito i limiti all'emendabilità della legge di conversione¹¹⁵.

¹⁰⁹ Si fa riferimento ad una prima missiva del Presidente Napolitano del 22 febbraio 2011 ai Presidenti di Senato e Camera e al Presidente del Consiglio dei ministri, richiamata dalla stessa sentenza, ed a una successiva del 23 febbraio 2012. Il Presidente - nel rifarsi ad un precedente messaggio del Presidente Ciampi alle Camere il 29 marzo 2002 con il quale venne richiesta una nuova deliberazione sulla legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002 - fa leva sullo spirito di leale collaborazione istituzionale per ribadire la necessità di attenersi, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti a decreti legge - a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità. Entrambe le lettere sono state reperite nella versione integrale sulla banca dati *Astrid on line*

¹¹⁰ SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Convertire un decreto-legge e legiferare non sono tutt'uno*, n.30, febbraio 2012 reperibile nella versione integrale sulla banca dati *Astrid on line*

¹¹¹ La citazione è tratta da G. SERGES, *il rifiuto assoluto di emanazione del decreto legge* in *Giur. cost.* 2009, n. 1, 469; l'autore proceda ad una ricostruzione delle maggiori problematiche correlate alla decretazione d'urgenza, sulle quali si veda anche A. CELOTTO, *L'abuso del decreto legge*, Padova 1997. Ancora in materia, senza nessuna pretesa di esaustività, P. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto legge*, Milano, 2003; L. CARLASSARE, *Le fonti del diritto nel rapporto Governo-Parlamento: il decreto-legge*, in *Le fonti del diritto oggi - Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa 2006, 155 ss., ID., *La riserva di legge come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, vol. I, 425 ss.

¹¹² L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 242.

¹¹³ F. MODUGNO, *Le fonti del diritto*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, Torino 2008, 132.

¹¹⁴ Per una ricostruzione fino alla sentenza 23 maggio 2007 n. 171 si veda A. CELOTTO *c'è sempre una prima volta ... (la corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.* 2007, n. 10, 3599; successivamente si cita Corte Cost., 30 aprile 2008 n. 128 in *Foro it.*, 2008, n. 11, I, 3043 e 15 dicembre 20102

Appare possibile una modifica in sede di conversione rispetto all'originaria previsione, per ragioni di economia procedimentale, purchè non sia alterato il legame essenziale sotteso tra decretazione d'urgenza e potere di conversione.

L'impossibilità di inserire in sede di conversione emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario è pienamente conforme alla *ratio* dell'art. 77, comma 2, Cost. Appare necessario un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge e legge di conversione: entrambi i provvedimenti devono essere qualificati da un'intrinseca omogeneità.

In difetto di omogeneità la violazione dell'art. 77, comma 2, Cost. non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto legge.

Tali considerazioni risultano pienamente compatibili anche nell'ipotesi di decreti milleproroghe, provvedimenti legislativi di differimento o proroga di termini - ormai divenuti abituali nel sistema interno - la cui natura si qualifica per un ancor più accentuata eterogeneità di contenuto¹¹⁶.

La Consulta evidenzia la necessità che anche tale provvedimento risponda ai parametri di

n. 355 in *Giust. civ.* 2011, n. 2, 284.

¹¹⁵ G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989.

¹¹⁶ «E nell'approssimarsi della scadenza dei termini di volta in volta interessati, quei provvedimenti hanno assunto non di rado la forma del decreto-legge (quale intervento di urgenza che allontanasse nel tempo la cessazione di efficacia di disposizioni legislative). Dagli anni Settanta, i decreti legge recanti proroga di termini si fanno più numerosi. Questa più serrata decretazione d'urgenza di proroga ha assunto, nel quindicennio ultimo trascorso, inoltre una duplice configurazione. Per un verso, essa si periodicizza. La posticipazione di termini diventa, per alcuni di essi, ricorrente e periodica. Insieme, essa si fa trasversale. Ossia investe termini non più riconducibili ad una singola materia o disciplina di settore bensì attinenti a molteplici e disparate discipline. La progressiva dilatazione di tale ambito materiale porta infine all'emersione di un elevato numero e la variegatazza dei termini loro oggetto)... Si può dire che l'emanazione (sul finire di dicembre) di un decreto-legge multi-proroga sia divenuto, negli ultimi anni, appuntamento costante del dibattito politico e parlamentare». Così SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Convertire un decreto-legge e legiferare non sono tutt'uno*, cit. Il documento enumera i più recenti esempi di milleproroghe, evidenziando che dal 2004 non vi è stato anno orfano di tale tipologia di provvedimento: i decreti-legge n. 266 e 314 del 2004; il n. 273 del 2005; i decreti n. 173 e n. 300 del 2006; il n. 248 del 2007; parte del decreto n. 97 ed i decreti n. 113 – quest'ultimo non convertito - e n. 207 del 2008; parte del decreto n. 78 e il decreto n. 194 del 2009; il n. 225 del 2010; il decreto n. 216 del 2011.

omogeneità. Il “milleproroghe” per quanto attenga fisiologicamente ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, parimenti deve obbedire ad una ratio unitaria; deve trovare giustificazione nella necessità di «intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento» ovvero di «incidere su situazioni esistenti –pur attinenti ad oggetti e materie diversi - che richiedano interventi regolatori di natura temporale». Il giudice delle leggi censura la possibile commistione e sovrapposizione di oggetti e di finalità eterogenee fondati su presupposti eterogenei in qualsiasi atto normativo si realizzino. Ciò comporta che tali peculiari e abituali atti normativi non debbano intervenire per regolare situazioni “ a regime” : si tratta di materie per cui non rileva il presupposto della necessità temporale e che, dunque, devono essere oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa. E ancora la Corte rafforza tale affermazione evidenziando che, anche qualora alcune fattispecie «estrane alla *ratio* unitaria del decreto presentassero, secondo il giudizio politico del Governo profili autonomi di necessità e urgenza, le stesse ben potrebbero essere contenute in atti normativi urgenti del potere esecutivo distinti e separati».

4. Interpretazione evolutiva dell'art. 119 Cost.

La sentenza è stato oggetto di immediato interesse prioritariamente per le osservazioni dedicate all'art. 77 Cost. e al contenuto proprio dei decreti-legge. Tuttavia la sentenza evidenzia, anche dal punto di vista finanziario e della definizione dell'autonomia finanziaria regionale, un peculiare ed innovativo profilo.

La Corte, infatti, per la prima volta, ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione di legge invocando direttamente la violazione del principio dell'autonomia di entrata¹¹⁷, contenuto *in nuce* nell'art. 119 Cost. Il principio dovrà assumere piena cogenza con il completamento della fase transitoria per l'attuazione dell'art. 119 Cost., che, dopo lunga gestazione¹¹⁸, ha trovato maggiore definizione con la legge delega 42/2009¹¹⁹.

¹¹⁷ In passato la Consulta aveva rilevato la violazione dell'autonomia di spesa nell'ipotesi di intervento statale attraverso trasferimenti di risorse con vincolo di destinazione su materie di competenza statale. Fra le altre Corte Costituzionale sentenze nn. 16/2004 e 49/2004; con nota di C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost fra (in)attuazione e “flessibilizzazione”* in *Le Regioni*, 2004, n. 4. Per un commento della giurisprudenza costituzionale sul tema dell'autonomia finanziaria dalla sentenza 533/2002 alla sentenza 30/2005 si veda il Dossier realizzato dalla stessa Consulta reperibile in <http://www.cortecostituzionale.it/documenti/>

¹¹⁸ F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza locale e regionale* in *Astrid on line*, 2006; VEZZOSO, *Federalismo fiscale: dalle innovazioni del 2001 al disegno Calderoli*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2008, 894

In tema di protezione civile si evidenzia un accentramento statale del servizio, in particolare per eventi che, ex art. 2, comma 1, legge 225/1992, debbano essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari. Per tali fattispecie, infatti, le funzioni amministrative sono necessariamente attribuite alla competenza statale secondo quanto previsto dall'art. 107 del D.Lgs. n. 112/1998¹²⁰.

Fino all'entrata in vigore delle disposizioni impugnate, le spese straordinarie gravavano sul Fondo nazionale della protezione civile secondo il disposto dell'art. 19 della legge 225/1992. In sede di conversione del decreto milleproroghe, il legislatore ha invece accollato alle Regioni gli oneri economici, pur mantenendo allo Stato la titolarità di dette funzioni.

Il vincolo per le Regioni di aumentare i tributi nega in radice l'autonomia di entrata: lo Stato dispone in ordine alla spesa e all'esercizio delle funzioni e vincola le Regioni ad intervenire per il reperimento delle risorse.

La precedente giurisprudenza della Consulta in materia aveva affrontato prevalentemente il tema dell'esercizio di funzioni da parte degli enti territoriali, finanziato attraverso trasferimenti statali vincolati. La Corte aveva riconosciuto il divieto per lo Stato di prevedere vincoli di destinazione per risorse relative a spese delle Regioni e degli enti locali in materie ricadenti nella competenza legislativa regionale¹²¹.

La norma impugnata dispone che lo Stato gestisca in ordine alla spesa e all'esercizio delle funzioni che le Regioni, in stato di emergenza, sono tenute a finanziare. La sentenza, dunque, pone un limite al potere statale anche nei confronti dell'autonomia regionale di entrata. Parimenti è stata evidenziata la lesione dell'autonomia di spesa regionale: le esigenze

¹¹⁹ All'attualità non risulta ancora pienamente efficace il principio della tassatività delle fonti di finanziamento degli enti territoriali, che comporterà la perdita di efficacia dei trasferimenti, ad eccezione dei fondi perequativi e degli interventi speciali ex art. 119, comma 5, Cost. Sui fondi speciali si veda Corte Costituzionale sentenza 16/2004. C. E. GALLO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato in favore di comuni alla luce del nuovo art. 119 cost.* in *Foro amm. CDS*, 2004, n. 1, 69

¹²⁰ si evidenzia «una permanente attrazione in sussidiarietà delle funzioni da parte dello Stato, quale eccezione rispetto a quanto previsto dal novellato testo del Titolo V e in particolare dall'art. 117 e dall'art. 118 Cost. sull'attribuzione delle funzioni amministrative». Così C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012* in *forum quaderni costituzionali*, 2012, reperibile in

¹²¹ Nel contempo, aveva riconosciuto la legittimità costituzionale di disposizioni di legge incidenti sul reperimento di risorse da destinare alla gestione del settore sanitario esercitate essenzialmente dallo Stato. Corte Costituzionale sentenza 203/2008, circa la legittimità di prevedere ticket finalizzati ad evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, pur nel rispetto della necessità di assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute.

di coordinamento della finanza pubblica, in altre occasioni utilizzate per giustificare l'ingerenza statale nell'ambito dell'autonomia regionale¹²², non sono risultate sufficienti per salvare dalla censura di illegittimità la norma *de qua*, che nega ogni forma di autonomia regionale, posto la genetica interrelazione fra evento emergenziale e maggiori entrate regionali. «L'assenza di funzioni amministrative regionali da finanziare è parsa davvero troppo (anche) alla Corte: non si possono imporre trasferimenti dalla Regione allo Stato¹²³».

Ancora, la sentenza rileva l'illegittimità ex 119, comma 4, Cost. Il dettato costituzionale prevede che le risorse derivanti da tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio degli enti e fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante debbono consentire alle Regioni, così come agli enti locali, di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. La sentenza rileva che l'insieme delle risorse deve finanziare integralmente tutte le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni posto che neppure l'applicazione del principio di sussidiarietà può legittimare una distrazione di risorse dalle Regioni allo Stato¹²⁴: ciò in particolare in tema di protezione civile, competenza tradizionalmente accentrata in capo allo Stato.

La norma evidenzia altresì un contrasto con il comma 5 del predetto art. 119 Cost. La Corte chiarisce che vi sono molteplici situazioni che giustificano la destinazione da parte dello

¹²² Corte Costituzionale sentenza n. 24/2008 S. MANGIAMELI, *Materia legislativa statale, funzione amministrativa conferita alla Regione e poteri di disciplina "ex" art. 119 Cost* in *Giur. cost.*, 2008, n. 1, 260

¹²³ Ancora C. TUCCIARELLI, *Corte costituzionale e federalismo fiscale: appunti sulla sentenza n. 22/2012*, cit., che evidenzia come non manchino strumenti per lo Stato al fine di sopperire alle esigenze di copertura cagionate dalla sentenza, senza dover necessariamente far gravare l'onere finanziario a livello centrale. Appare, ad esempio, possibile una riduzione, per legge, delle disponibilità dei trasferimenti ancora in essere, relativi ai fondi previsti dal D.Lgs. 68/2011, denominato Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Lrt. 12, comma 4, prevede un fondo sperimentale regionale di riequilibrio, con la finalità di realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni. L'art. 15 prevede un fondo perequativo con cui sono redistribuite le risorse tra le Regioni, rispettivamente nella fase transitoria e in quella a regime. Così facendo gli oneri verrebbero distribuiti tra tutte le Regioni e non graverebbero più sulla sola Regione colpita dagli eventi calamitosi. Tale soluzione dovrebbe però essere verificata circa il rispetto dei canoni dettati dall'art. 119, quinto comma, sugli interventi speciali, declinati dalla stessa Corte nella sentenza in oggetto.

¹²⁴ M. FRACANZANI, *L'insidiosa sussidiarietà nella riforma del Titolo V Cost.*, in www.federalismi.it, 2006; RIVOCCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica*, in *Astrid on line*, 2009, che sottolinea la visione fortemente accentrata del coordinamento fra diversi livelli di governo, in grado di inibire ogni forma di affrancamento delle Regioni e degli enti locali dal punto di vista dell'autonomia finanziaria. F. AMATUCCI, *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria* in F. AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010, 34;

Stato di risorse aggiuntive per la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati enti territoriali: il superamento dei danni correlati alle emergenze naturali può fisiologicamente essere annoverato in tale casistica. E' lo Stato, dunque, che deve prevedere risorse aggiuntive e non può reperirle attraverso le Regioni.

La sentenza pare prevedere un bilanciamento tra i diversi principi, tra loro contrapposti, contemplati dall'art. 119 Cost.; anche in tale occasione il giudice propone una soluzione volta a colmare la confusione ingenerata dal silenzio del legislatore ordinario nella definizione dei diversi equilibri fra autonomia degli enti territoriali e coordinamento statale .

Nelle more di tale intervento, la Corte costituzionale chiarisce che l'autonomia di entrata e di spesa non può in ogni caso essere compresa indeterminatamente, neppure per realizzare i fini espressi dal comma 5 dell'art. 119 Cost. Lo Stato, per finanziare funzioni sue proprie che esercita in via esclusiva non può attingere risorse aggiuntive dalla Regione destinataria degli interventi urgenti di protezione civile, con un aggravio della pressione tributaria regionale.

La Corte prospetta dunque l'esistenza di un divieto di *reformatio in peius* della disciplina relativa alle entrate degli enti territoriali: il legislatore statale non può contrastare quanto sancito dall'art. 119 Cost, per quanto non ancora a pieno regime. Gli spazi di autonomia riconosciuti alle autonomie territoriali e già evidenziati in precedenza dalla Corte¹²⁵ non possono essere compromessi .

La Consulta pone dunque un freno al possibile peggioramento dell'autonomia riconosciuta alle autonomie territoriali ad opera del legislatore statale, prendendo posizione in tal senso. Ciò a maggior ragione nella peculiare contingenza storica e congiunturale, che ha imposto, per le cogenti esigenze di equilibrio della finanza e dei conti pubblici, rilevanti sacrifici delle istanze autonomistiche¹²⁶; in nome del coordinamento statale della finanza pubblica si è posto in essere, nei fatti, un sacrificio spesso sbilanciato a vantaggio dello Stato¹²⁷ .

¹²⁵ Sempre senza pretesa di esaustività, Corte Costituzionale 37/2004 e 64/2008. G. RAGUCCI *La legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. Due proposte a confronto in Riv. dir. trib.* 2008, n. 7-8, 687;

¹²⁶ In tal senso D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale* in *Astrid on line*, 2011

¹²⁷ P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.* in *Le Regioni*, 2010, n. 5, 1177.

Nonostante l'intrinseca e fisiologica elasticità che permea l'art. 119 Cost., il giudice delle leggi fornisce una chiara indicazione al legislatore fiscale affinché moduli la propria discrezionalità tenendo conto anche delle prerogative regionali¹²⁸.

Ancora una volta dunque spetta al giudice redarguire il legislatore fiscale, richiamandolo sul delicato tema dei limiti alla propria discrezionalità ed esortandolo a rivendicare le proprie posizioni, soffocate dall'eccessiva ingerenza dell'esecutivo in campo fiscale¹²⁹, nella ricerca di un baricentro che ne riconosca il ruolo e i poteri nell'ambito delle diverse e troppo spesso confuse sovrapposizioni istituzionali.

5. Conclusioni

La Corte Costituzionale, con la sentenza 22/2012 cristallizza e riconduce ad un'unità la propria personale battaglia, iniziata oltre un ventennio fa, per ricondurre nell'alveo costituzionale dell'art. 77 Cost. la decretazione d'urgenza. L'ultimo tassello sollecita a mettere ordine nel potere parlamentare di conversione: è possibile che siano inseriti emendamenti, purchè non si alteri l'imprescindibile vincolo funzionale di omogeneità tra decretazione d'urgenza e potere di conversione.

La straordinarietà e l'urgenza che hanno spinto all'emanazione di un decreto legge inibiscono modifiche di fattispecie "a regime" e legittimano il sindacato costituzionale. In caso contrario si assiste ad un uso improprio del potere parlamentare di conversione, in contrasto con la disciplina costituzionale che ne regola il procedimento.

Ciò è ancor più evidente nel caso di un decreto milleproroghe, tradizionalmente « uno di quegli interventi normativi che - per riprendere una definizione che Giuliano Amato applicava alla storica legge finanziaria - rappresenta "l'ultimo treno per Yuma", ossia un'occasione colta dai parlamentari per inserire emendamenti sui temi più disparati in un veicolo normativo rapido e di sicura approvazione»¹³⁰.

¹²⁸ F. AMATUCCI, *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, cit., 11.

¹²⁹ Sul punto si richiama a R. PERRONE CAPANO e alle molteplici pubblicazioni sul tema. In particolare, solo per citare le più recenti, R. PERRONE CAPANO *Crisi delle istituzioni ed aumento dell'imposizione, in assenza della politica tributaria, soffocano la ripresa ed espongono l'Italia agli attacchi della speculazione finanziaria* in *Innovazione e Diritto*, 2011, n. 6, in www.innovazioneediritto.unina.it. Con particolare riferimento alle ripercussioni dei comportamenti del legislatore fiscale sull'autonomia decentrata, ID, *La ripresa non drogata dalla spesa pubblica traina il miglioramento dei saldi di bilancio. Ma l'eclissi della politica tributaria frena l'economia ed aggrava gli squilibri territoriali*, *ivi*, 2011, n. 2.

¹³⁰ Così F. CLEMENTI, *Sui decreti un richiamo che sprona le Camere* in *Il Sole24ore*, 25 febbraio 2012

Grande assente è il legislatore che pare aver ormai abdicato al suo ruolo intrinseco nel sistema interno.

La discrezionalità del Parlamento trova ormai limite unicamente nella giurisprudenza, interna ed europea. Si assiste ad un potenziamento dell'atteggiamento lassista del legislatore, che, con sempre maggiore difficoltà, si orienta nella definizione delle proprie competenze e dei propri limiti.

Il legislatore fiscale, sordo ai diversi richiami, continua a dare prova di inerzia ed approssimazione nella definizione della norma, spingendo il giudice interno ed europeo ad accentuare, con sempre maggiore insistenza, il tentativo estremo di moralizzazione del sistema.

La giurisprudenza costantemente richiama ad un maggior rigore il legislatore fiscale con decisi inviti a non compromettere (troppo frequentemente) il sistema delle entrate in ragione di immanenti esigenze di cassa. In tal senso deve leggersi la sentenza in questione ed il correlato monito rivolto dal Presidente della Repubblica al Parlamento ed all'Esecutivo, ultimo di una serie di richiami rivolti sia dal presidente Napolitano sia dal presidente Ciampi finalizzati ad un legiferare di qualità, che superi qualsiasi giustificazione contingente dell'operato del Legislatore¹³¹. Ciò anche in linea con le best practices europee in campo legislativo e giurisprudenziale¹³², che da tempo sollecitano il legislatore fiscale a conformare il proprio operato al principio di uguaglianza tributaria, esplicitazione di valori di solidarietà e

¹³¹ F. CLEMENTI, *Sui decreti un richiamo che sprona le Camere in Il Sole24ore*, cit., evidenza che la valutazione di ammissibilità degli emendamenti ad un decreto-legge in sede di conversione è regolamentato sia dal Regolamento della Camera – art. 96 bis – sia dal Regolamento del Senato, art. 97; i regolamenti presentano una difformità lessicale che ha spinto taluni a trovare, in tale difformità, una parziale giustificazione dell'operato del Parlamento.

¹³² A partire dall'accordo interistituzionale tra Parlamento, Consiglio e Commissione "Legiferare meglio" in GU C 321 del 31 dicembre 2003,1, L'Unione ha stabilito il quadro e le condizioni generali a base della politica legislativa, prevedendo e regolamentando anche il ricorso a metodi di regolamentazione alternativi, a meccanismi di coregolamentazione e di autoregolamentazione, definiti dalla Commissione espressione di una nuova cultura legislativa. In materia R. ALFANO, *Le fonti comunitarie del diritto fiscale*, in AA.VV. (a cura di L. Di Renzo – R. Perrone Capano) *Diritto della Finanza Pubblica Europea*, Napoli, 2008, 48 e, in campo giurisprudenziale, ID, *Agevolazioni fiscali per il rimpatrio di capitali, principi europei e discrezionalità interna* in *Rivista di Diritto tributario*, 2011, n.7-8, IV, 220;

parità di trattamento, in cui dovrebbe sostanziarsi nel tempo il principio di giustizia fiscale¹³³. La sentenza ha dunque certamente influenzato i recenti provvedimenti del legislatore: il D.L. 15/05/2012 n. 59 per il riordino della protezione civile che ha tenuto conto della pronuncia nello stabilire le modalità di reperimento delle risorse necessarie a far fronte ad eventuali calamità. In tal senso devono leggersi anche le recenti decisioni di aumento delle accise sui carburanti che devono gravare su tutto il territorio nazionale a seguito dell'emergenza provocata dal terremoto che ha colpito l'Emilia Romagna.

¹³³ P. MARCHESSOU, *Le conseguenze fiscali del Trattato di Lisbona*, in *Rass. Trib.*, 2010, n. 3, 595; F. MOSCHETTI, *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per "l'ordinamento giuridico in cammino" dell'Unione europea* in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, n. 4, 427.