

Sentenza :27 maggio 2015, n. 131

Materia: sistema tributario e contabile dello Stato

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana (approvato con il regio .decreto .legislativo. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria)

Ricorrente: Regione Siciliana

Oggetto: articoli 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera a), e 85, comma 1, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, alinea e lett. a), del d.l. n. 69/2013, limitatamente alla parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dall'art. 55, comma 1, dello stesso decreto, anche i tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana; non fondatezza nel resto della questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lett. a), e 85, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013

Estensore: Francesca Casalotti

Sintesi:

La Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lett. a), e 85, comma 1, del d.l. n. 69/2013 per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana e dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074/1965. Si tratta di disposizioni che destinano al bilancio dello Stato le maggiori entrate derivanti da: l'abbassamento (stabilito dall'art. 5, comma 1, del decreto) della soglia di ricavi e di reddito previsti per l'assoggettamento all'«addizionale» sull'imposta sui redditi delle società di cui all'art. 81, comma 16, del d.l. n. 112/2008; l'esclusione dal rimborso dell'imposta sul valore aggiunto assoluta sulla cessione di beni e prestazioni di servizi effettuate da terzi nei confronti di agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea, per effetto dell'interpretazione autentica dell'art. 74-ter, comma 3, del d.P.R. n. 633/1972, operata dall'art. 55, comma 1, del medesimo d.l. n. 69 del 2013; l'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione, nella misura del 50% per l'appello e del 100% per il ricorso in cassazione, stabilito dall'art. 28, comma 1, lett. a), della l. n. 183/2011. In particolare, ad avviso del ricorrente, ritenendo applicabili le disposizioni di cui sopra anche ai tributi riscossi in Sicilia, si violerebbe l'assetto finanziario stabilito dagli artt. 36 e 37 dello statuto – in base ai quali spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, anche tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato – e dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo cui possono essere destinate

allo Stato le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato, alla copertura di oneri diretti a soddisfare finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle apposite leggi che prevedano tale destinazione.

In via preliminare la Corte esamina le eccezioni di inammissibilità prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri, relative alla genericità e mancanza di autosufficienza del ricorso stesso. L'eccezione non è fondata, in quanto non trova riscontro nella motivazione del ricorso presentato che, invece, ad avviso della Corte enuncia con chiarezza sia le disposizioni oggetto di censura, sia i parametri statutari che si ritengono violati e le ragioni della violazione, sostanzialmente ricollesse alla mancanza dei requisiti della novità dell'entrata tributaria e della specificità della finalizzazione delle entrate, che soli possono giustificare la riserva allo Stato ai sensi delle disposizioni di attuazione finanziaria dello statuto regionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha poi specificamente chiesto l'inammissibilità del ricorso, in considerazione della mancata quantificazione del pregiudizio lamentato, dei criteri utilizzati per la sua definizione e delle partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure, avendo la ricorrente non adempiuto all'onere di quantificazione affermato, come incombente in questi casi sulla ricorrente, dalla sentenza n. 246 del 2012 della Corte costituzionale. Anche questa eccezione non è fondata. Il principio della necessaria allegazione del danno, infatti, vale solo quando la norma censurata dispone una minore entrata per la Regione e non anche quando, come nella specie, comporti l'esclusione dal beneficio del maggior gettito da essa stessa introdotto (sentenza n. 207 del 2014). Non è dunque richiesto che la Regione siciliana specifichi la quantificazione del minor gettito quando lamenta la violazione dei principi stabiliti nello statuto di autonomia e nelle relative norme di attuazione in merito alla riserva all'erario delle entrate rimosse sul territorio regionale.

La Corte entra poi nel merito della questione. In primo luogo, la Regione siciliana contesta la legittimità costituzionale delle disposizioni di cui sopra nella parte in cui destinano allo Stato le maggiori entrate tributarie, rimosse in Sicilia, ai sensi degli artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lett. a), e 85, comma 1. In effetti, la mancanza di una clausola di salvaguardia che preveda l'inapplicabilità delle disposizioni in esame alle Regioni ad autonomia speciale, ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, e la circostanza che la relazione tecnica, nel quantificare ed esporre i dati contabili ed economici ricollegabili alle misure introdotte, prenda a riferimento le entrate rimosse in tutto il territorio nazionale, compreso quello della Regione interessata, portano a ritenere che le disposizioni impugnate comprendano effettivamente anche le maggiori entrate derivanti dai tributi rimossi nella Regione siciliana. Sul punto la Corte precisa che in ordine alla destinazione del gettito derivante dai tributi erariali rimossi nel territorio della Regione siciliana, sussistono precisi vincoli costituzionali, stabiliti dall'art. 36, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana e dalle disposizioni di attuazione statutarie di cui all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in base al quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali rimosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi, tra i quali non rientrano quelli in discussione). Tuttavia, continua la Corte, è possibile per la legge statale prevedere diversamente, attribuendo allo Stato il gettito derivante da uno o più tributi, purché siano rispettate tutte le seguenti tre tassative condizioni: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la sua destinazione «*con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime*». L'art.

37 dello statuto regionale precisa, poi, che spetta alla Regione anche la quota di tributo relativa ad impianti e stabilimenti con sede nel territorio regionale, anche se di imprese commerciali o industriali che hanno sede centrale al di fuori. La Corte a tal proposito ricorda di aver già precisato che i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato, ma il cui gettito è parzialmente destinato a un ente territoriale (nella specie la Regione siciliana), conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (ex multis, sent. n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004). Conseguentemente il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura alla Regione siciliana una garanzia quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (ex plurimis, sent. n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006). Tuttavia, quando, il legislatore statale intende destinare allo Stato tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana, occorre che vengano rispettate le condizioni cui l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 subordina la deroga al principio generale (contenuto negli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana) della loro destinazione alla medesima Regione siciliana (sent. n. 207 e n. 145 del 2014, n. 97 e n. 42 del 2013, n. 241, n. 143, n. 142, n. 135 e n. 99 del 2012). Ai fini dello scrutinio delle questioni di legittimità prospettate, è perciò necessario verificare, in relazione a ciascun tributo e a ciascuna norma impugnata, se la riserva allo Stato della maggiore entrata da essa prevista sia conforme alla normativa statutaria ed alle relative disposizioni di attuazione e, in particolare, se sia verificata la natura erariale del tributo, la novità dell'entrata e la specifica finalizzazione della stessa.

In secondo luogo, la Regione siciliana contesta la legittimità costituzionale della destinazione allo Stato sulla base degli artt. 5, comma 2, e 61, comma 1, alinea e lett. a), delle maggiori entrate derivanti dall'aumento della platea dei contribuenti soggetti all'«addizionale» IRES, previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013. La questione ad avviso della Corte non è fondata. Il giudice delle leggi sottolinea la natura erariale del tributo, in quanto l'imposta sui redditi delle società rappresenta un tributo diretto, istituito con legge statale rispetto al quale la speciale «addizionale» in esame costituisce in realtà una maggiorazione d'aliquota dell'imposta applicabile al medesimo presupposto e al medesimo imponibile di quest'ultima, come recentemente riconosciuto dalla stessa Corte (sentenza n. 10 del 2015). Deve poi ritenersi sussistente anche la novità dell'entrata. Come la Corte ha già avuto modo di precisare (cfr. sent. n. 348 del 2000, n. 265, n. 241 e n. 143 del 2012, n. 145 del 2014) che la novità dell'entrata non equivale alla novità del tributo, ma sussiste ogni qual volta si verifichi un incremento di gettito dovuto ad una modifica normativa della struttura dell'imposta – e, quindi, del conseguente atto impositivo – che ben può riguardare, come nella specie, i volumi di ricavi o l'ammontare del reddito che determinano l'applicazione dell'aliquota maggiorata. Nessun dubbio, infine, circa la specifica destinazione dell'aumento di gettito a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato indicate nella legge medesima. L'aumento del gettito in esame è, infatti, destinato in parte alla riduzione della componente A2 della tariffa elettrica deliberata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e, in parte, alla copertura degli oneri derivanti dalle previsioni di cui agli artt. 2, comma 8, 11, 17, 18, comma 8-septies, 22, comma 3, 23, 32, comma 7-ter, 42-ter, 46, comma 1-bis, 46-bis e 56 dello stesso decreto, e cioè degli oneri relativi alla previsione

di contribuiti a tasso agevolato, alla proroga del credito d'imposta per il settore cinematografico, alla realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, all'acquisto di mobili e arredi ad uso scolastico e per l'infanzia, alle spese per la sicurezza degli ambiti portuali, alle spese per il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico, al pagamento dei contribuiti previdenziali in misura ridotta per le cooperative non operanti in zone svantaggiate, agli accertamenti sugli affetti da sindrome di Down, alla promozione della Expo Milano 2015, alla proroga del termine di versamento delle imposte sulle transazioni finanziarie. Risultano pertanto integrate tutte le condizioni che giustificano la deroga al principio della destinazione alla Regione siciliana dei tributi erariali riscossi nel suo territorio.

La Regione siciliana contesta poi la legittimità costituzionale della destinazione allo Stato, in forza della disposizione di cui all'impugnato art. 85, comma 1, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione previsto dall'art. 28, comma 1, lett. a), della l. n. 183 del 2011. Quest'ultima norma aveva già previsto la destinazione allo Stato delle entrate in esame, riscosse sul territorio della Regione siciliana, per la durata di cinque anni ed era già stata giudicata non illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 265 del 2012, che aveva verificato la natura erariale del tributo, la novità dell'entrata e la specifica finalizzazione della stessa. La disposizione impugnata (art. 85, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013), si è invero limitata ad estendere temporalmente la destinazione di tale nuova maggiore entrata a copertura delle spese per i giudici ausiliari e per il tirocinio formativo. Continuano, quindi, ad essere rispettate tutte le condizioni previste dalle disposizioni di attuazione ex art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965. Del resto, né lo statuto della Regione siciliana, né le relative disposizioni di attuazione richiedono in alcun modo, come accade, invece, in altri Statuti regionali, che la destinazione allo Stato della maggiore entrata debba essere temporalmente limitata; tanto meno esse vietano al legislatore statale di protrarre nel tempo la destinazione di nuove entrate al soddisfacimento di esigenze, che da contingenti possono divenire continuative, sempre che ciò avvenga nel rispetto, come avvenuto nella specie, di tutte le condizioni previste dal richiamato art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e, in particolare, della specificità della finalizzazione. Devono, dunque, considerarsi integrate anche in questo caso tutte le condizioni che giustificano la deroga al principio della destinazione alla Regione siciliana dei tributi erariali riscossi nel suo territorio.

Infine, la Regione siciliana contesta la legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, alinea e lett. a) anche nella parte in cui destina allo Stato le maggiori entrate derivanti dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 55, comma 1, del medesimo decreto-legge. La questione è fondata. Ad avviso della Corte manca nel caso di specie il carattere di novità del provento. Infatti, l'atto impositivo connesso all'interpretazione dell'art. 74-ter, comma 3, del d.P.R. n. 633 del 1972 – interpretazione ora divenuta obbligatoria, in forza dell'art. 55, comma 1, del decreto impugnato – era ab origine non solo plausibile, ma anche probabile e concretamente praticata, senza che il relativo gettito fosse stato riservato allo Stato. Inoltre il comma 3 dell'art. 74-ter pone un divieto di detrazione dell'«imposta relativa ai costi di cui al comma 2» – vale a dire a quelli «sostenuti per le cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate da terzi a diretto vantaggio dei viaggiatori, al lordo della relativa imposta» – in relazione alle operazioni effettuate dalle agenzie di viaggio e di turismo per la organizzazione di pacchetti turistici costituiti da viaggi, vacanze, circuiti tutto compreso e connessi servizi, verso il pagamento di un corrispettivo globale. Tali detrazioni sono infatti considerate come una

prestazione di servizi unica ai sensi del comma 1 del medesimo art. 74-ter ai fini del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto. L'inammissibilità della detrazione (comprensiva della relativa imposta) è, quindi, prevista dall'art. 74-ter in termini generali, come tali idonei a includere nel divieto anche l'imposta assoluta sulle cessioni di beni e sulle prestazioni di servizi, di cui al comma 2 dello stesso articolo, effettuate da terzi nei confronti delle agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea a diretto vantaggio dei viaggiatori, vale a dire l'imposta per la quale l'art. 55, comma 1, del decreto impugnato ha precisato, appunto con norma di interpretazione autentica, che non era consentito il rimborso. Nessuna nuova entrata, diversa da quella che già trovava la propria base normativa nell'art. 74-ter, è stata quindi introdotta ex novo dall'art. 55, comma 1, dell'impugnato decreto. Difettando, dunque, il requisito della novità dell'entrata deve dunque dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, alinea e lett. a), limitatamente alla parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dall'art. 55, comma 1, del decreto impugnato, anche i tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana.