

La Consulta sulla Robin Hood Tax. Un caso di mutazione genetica dei vincoli di bilancio nazionali e sovranazionali?

SOMMARIO: 1. La Robin Hood Tax; 2. La decisione della Corte; 3. La delimitazione degli effetti della pronuncia nel tempo; 3.1. Eterogenesi dei fini del principio del pareggio di bilancio; 3.2. La contraddittorietà della motivazione; 4. Conclusioni

1. Lo scorso 9 febbraio la Corte Costituzionale, con una pronuncia molto attesa, ha finalmente sciolto il nodo relativo alla legittimità costituzionale della c.d. *Robin Hood Tax*. La questione, giunta all'attenzione della Consulta a seguito dell'ordinanza di rimessione della Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia del 26 marzo 2011, riguardava la compatibilità con gli artt. 3, 23, 41, 53, 77 Cost. della nota e discussa "addizionale" (più propriamente: maggiorazione dell'aliquota IRES, di 5,5 punti) introdotta nel 2008 a carico delle imprese petrolifere, dell'energia e del gas che avessero conseguito nel periodo d'imposta precedente un volume di ricavi superiore a 25 milioni di euro. La misura, adottata con dichiarata finalità redistributiva, come si ricorderà aveva prestato immediatamente il fianco a critiche, non solo riferite alla sua – all'epoca - dubbia legittimità costituzionale ma anche relative alla sua controversa efficacia redistributiva (peraltro, qualcuno ricorderà che il gettito derivante da tale "addizionale", seppur parzialmente, era destinato alla copertura finanziaria necessaria per l'introduzione della nota e discussa *social card* per gli anziani meno abbienti). La disposizione, infatti, si esponeva all'argomento in base al quale il maggior prelievo sarebbe stato agevolmente trasferito dalle imprese colpite sui consumatori, in barba al divieto di traslazione economica previsto dal legislatore. Il rispetto di tale divieto, infatti, era estremamente difficile da controllare da parte dell'Autorità preposta (proprio in sentenza, tra l'altro, si dà conto del fatto che la stessa Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, in occasione della Relazione al Parlamento n. 18/2013/I/Rht, ha rilevato come detto divieto non "[potesse] essere puntualmente sanzionato a causa della obiettiva difficoltà di isolare, in un'economia di libero mercato, la parte di prezzo praticato dovuta a traslazioni dell'imposta").

Evidentemente, era solo questione di tempo: il tempo di lasciare che si formasse il silenzio-rifiuto all'istanza di rimborso presentata all'Agenzia delle entrate da un'impresa del settore petrolifero per incardinare il giudizio *a quo* e la questione, a poco meno di 36 mesi dall'introduzione della misura, sarebbe giunta a Palazzo della Consulta.

2. Per la Corte, come ampiamente previsto tra i commentatori, "*la maggiorazione dell'aliquota IRES gravante su determinati operatori dei settori energetico, petrolifero e del gas, (...) non è conforme agli artt. 3 e 53 Cost. (...)*".

La Corte, per la verità, esordisce sottolineando che, in astratto, una discriminazione qualitativa dei redditi come quella in discorso non necessariamente entra in conflitto con il principio di eguaglianza sancito dalla Carta.

"*La Costituzione*", ricorda Palazzo della Consulta, "*non impone affatto una tassazione fiscale uniforme*". La differenziazione tributaria per settori economici o per tipologie di reddito (c.d. discriminazione qualitativa dei redditi), a sua volta, non costituisce di per sé violazione del principio di capacità contributiva e del principio di eguaglianza se "*supportata da adeguate giustificazioni*".

Ancora, per la Corte, i particolari vantaggi economici di cui beneficiano le imprese colpite dalla maggiorazione d'aliquota, segnatamente lo "*stampo oligopolistico*" del settore petrolifero e la relativa natura anelastica della domanda, possono giustificare "*in linea teorica*" un regime tributario più severo.

Nonostante tali considerazioni, a giudizio della Corte, la misura in discorso non può superare il giudizio di proporzionalità-adequatezza che forma il fulcro della decisione. Le ragioni per le quali si giunge a tale conclusione sono essenzialmente tre. La prima attiene alla struttura dell'imposizione: la maggiorazione di aliquota colpisce l'intera capacità reddituale del soggetto passivo, pertanto il meccanismo viene ritenuto incapace di incidere selettivamente solo sull'eccezionale redditività – e sui correlativi "sovra - profitti" - dovuti alle caratteristiche privilegiate del settore petrolifero. La seconda "*incongruenza*" del meccanismo impositivo in parola attiene, invece, alla sua efficacia nel tempo: come da costante giurisprudenza costituzionale la natura strutturale, senza limiti di tempo, del prelievo straordinario entra in aperta contraddizione con il suo esplicito presupposto anticongiunturale (è la stessa disposizione a stabilire che la maggiorazione di aliquota è applicata "*[i]n dipendenza dell'andamento dell'economia e dell'impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico*"). Il terzo ed ultimo dei tre scogli individuati nel giudizio di proporzionalità-adequatezza della Corte, invece, attiene alla menzionata impossibilità di prevedere meccanismi di accertamento capaci di evitare la traslazione degli oneri fiscali in parola sui consumatori, contrastante con le finalità perequative di attenuazione dell'"*impatto sociale dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico*", fatte proprie dal legislatore del 2008.

3. Verosimilmente, tuttavia, saranno altri i punti della sentenza rispetto ai quali si solleveranno le voci più critiche di interpreti e studiosi. Infatti la Corte, una volta chiarita l'illegittimità della norma sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, sorprende il lettore limitando gli effetti temporali della declaratoria di illegittimità costituzionale, decorrenti solo dal giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della sentenza. Senza indugiare sulla ricca letteratura e sull'autorevole giurisprudenza costituzionale formatesi sulla questione dell'ammissibilità e della categorizzazione delle sentenze manipolative "nel tempo" (per una sintetica ma completa ricostruzione completa della questione A. Ruggeri e A. Spadaro, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2014, p. 158), preme svolgere alcune considerazioni critiche sui presupposti che la Corte ritiene giustificare detta circoscrizione temporale degli effetti della pronuncia.

In sentenza, infatti, si giustifica il ricorso alla tecnica decisoria manipolativa sulla base di "*esigenze dettate dal ragionevole bilanciamento tra diritti e principi coinvolti*". "*Nella specie*", rileva la Corte "*l'applicazione retroattiva della presente declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe innanzitutto una grave violazione dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 81 Cost.*". Non poteva mancare, al riguardo, un riferimento all'esigenza del "*rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale*", quale ulteriore valore, ancora di rango costituzionale (artt. 11 e 117, co. 1, Cost.), che verrebbero "*irrimediabilmente compromessi*" da una decisione di mero accoglimento.

Il riferimento a detto principio costituzionale ed ai vincoli di origine sovranazionale in seno al c. d. "ragionevole bilanciamento" pare, tuttavia, criticabile sotto un duplice profilo: da un lato deve ritenersi che con questo impiego del principio del pareggio di bilancio la Corte abbia, per certi versi, tradito la *ratio* stessa della sua introduzione in Costituzione e la finalità che ha ispirato i vincoli cui i molti dei Paesi membri dell'Unione hanno ritenuto di subordinare le proprie scelte in materia di finanza pubblica; dall'altro lato non può non rilevarsi come, ad un'attenta analisi, detto riferimento sia soltanto apparente e, come si vedrà, finalizzato ad introdurre in modo poco fisiologico i veri "valori contrapposti" protagonisti del bilanciamento, ovvero i principi di solidarietà ed eguaglianza

di cui agli artt. 2 e 3 Cost. Proprio con riferimento al “vero bilanciamento”, nemmeno particolarmente “dissimulato” nella stesura della sentenza, sembra che i risultati cui giunge la Corte entrino in insanabile contraddizione con il cuore della stessa decisione in commento, cioè con l’esito del giudizio di proporzionalità-adequatezza cui sono dedicati i punti precedenti della sentenza.

3.1. Procedendo con ordine, con riferimento al primo profilo sollevato deve rilevarsi che, piaccia o meno, la costituzionalizzazione del principio dell’equilibrio di bilancio cui l’Italia si è obbligata con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance dell’Unione economica e monetaria (c.d. Fiscal Compact), è stata indubbiamente ispirata dall’esigenza di “responsabilizzazione” delle autorità nazionali chiamate ad assumere le decisioni fondamentali in materia di finanza pubblica.

In altre parole la disciplina in materia di equilibrio finanziario delle casse pubbliche, tanto a livello sovranazionale quanto interno, nel condurre alla costituzionalizzazione del precetto in base al quale “[l]o Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio” (art. 81 Cost.) ha inteso porre un limite alla “irresponsabilità” nella gestione della finanza pubblica delle autorità fiscali nazionali.

Sebbene la questione meriti riflessioni ben più ponderate e circostanziate, ci si può limitare ad osservare, tra queste brevi considerazioni, che la decisione in commento pare caratterizzarsi per una sostanziale eterogenesi dei fini delle innovazioni normative, sovranazionali e costituzionali, cui si è fatto cenno. La decisione della Consulta, infatti, in buona sostanza “salva”, seppur con riferimento ad una ben delimitata finestra temporale, gli effetti prodotti da un intervento del legislatore tributario quantomeno “avventuroso”, facendogli schermo proprio con principi che dovrebbero invece contenere l’arbitrio del decisore fiscale (peraltro la misura in discorso – è bene sottolinearlo – era stata introdotta ricorrendo alla decretazione d’urgenza).

Pare di poter rilevare, dunque, che la Corte abbia in sostanza sollevato il legislatore-impositore dalle conseguenze potenzialmente profondamente dannose del suo operato, (blindando il gettito acquisito sulla base di una fattispecie impositiva discriminatoria), impiegando paradossalmente proprio lo strumento precettivo che, al contrario, dovrebbe prevenire scelte “irresponsabili” in sede di normazione sull’entrata e la spesa pubblica.

Radicalizzando – in modo forse improprio – la questione, potrebbe rilevarsi che quella disposizione, costituzionalizzata con l’intento di porre un freno alla potestà dell’autorità fiscale, finisca così per assurgere, al contrario, al ruolo di “schermo” capace di proteggere la stessa autorità dalle conseguenze delle proprie scelte in contrasto con la Carta. In costanza di detto orientamento, infatti, il legislatore (meglio: la maggioranza di governo) che volesse “fare cassa” ricorrendo a prelievi ingiustificatamente discriminatori potrebbe, in astratto, far affidamento sul fatto che, anche a fronte di una declaratoria di illegittimità costituzionale, il gettito acquisito (ingiustamente) sino alla pubblicazione della decisione non verrebbe intaccato.

In altre parole, come osservato da autorevole dottrina costituzionalistica, “*il controllo della spesa pubblica e dei mezzi di finanziamento è anche una forma di contropotere democratico al dispotismo di qualsiasi maggioranza*” (A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in Rivista telematica dell’Associazione italiana dei costituzionalisti, n. 1/2014). Con l’interpretazione offerta dalla Consulta nella sentenza in commento il contenuto del principio dell’equilibrio di bilancio pare allontanarsi in modo deciso da questa “*concezione irenica*” (v. A. Morrone, cit.).

3.2. Merita un cenno, conclusivamente, il secondo dei profili critici che caratterizzano la recente decisione della Consulta, quello relativo all'impiego solo "apparente" del principio ex art. 81 Cost. nel bilanciamento operato ai fini della delimitazione degli effetti temporali della sentenza.

Sul punto, va sottolineato che è la stessa Corte a "scoprire le proprie carte" al punto 8 della motivazione. La Corte "rivela", infatti, che, a ben vedere, la caducazione retroattiva della norma impositiva non determinerebbe la diretta lesione del principio dell'equilibrio di bilancio, non essendo questo, dunque, il parametro genuinamente impiegato per operare il bilanciamento. Per usare le parole stesse dell'estensore, *"l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale"*, non determinerebbe in modo automatico lo squilibrio finanziario temuto ma implicherebbe *"la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva"*, necessaria ai fini del rispetto dei parametri derivanti dalla disciplina comunitaria ed internazionale, con *"conseguenze complessive"* che *"finirebbero per richiedere (...) una irragionevole redistribuzione della ricchezza a vantaggio di quegli operatori economici che possono avere invece beneficiato di una congiuntura favorevole"*. *"Si determinerebbe così"*, prosegue la Corte, *"un irrimediabile pregiudizio delle esigenze di solidarietà sociale con grave violazione degli artt. 2 e 3 Cost."*

Ecco tornare in scena, dunque, quegli stessi principi (in particolare il principio di eguaglianza) che, precedentemente, erano stati i protagonisti del giudizio di proporzionalità-adequatezza della misura tributaria illegittima. Appare quantomeno curioso, e pericolosamente prossimo alla circolarità logica, quest'ultimo passaggio della pronuncia con il quale, per evitare un irrimediabile e grave violazione dell'art. 3 Cost., si consente la cristallizzazione di un prelievo effettuato in dichiarato ed ingiustificato contrasto con lo stesso principio di eguaglianza.

4. In conclusione sembra che la Consulta con la pronuncia in commento, nel pur apprezzabile intento di non comprimere esigenze di solidarietà nazionale tanto più sentite in una fase di drammatica congiuntura economica negativa, si sia vista "costretta" a forzature interpretative del precetto costituzionale ex art. 81 ed a ripiegamenti logici che, con ogni probabilità, saranno l'oggetto privilegiato dei commenti che avremo modo di leggere nel prossimo futuro.

Enrico Legnini