CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **29/2004** (ECLI:IT:COST:2004:29)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **MADDALENA**
Udienza Pubblica del **09/12/2003**; Decisione del **13/01/2004**
Deposito del **23/01/2004**; Pubblicazione in G. U. **28/01/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28208 28209 28210**
Atti decisi:

N. 29

SENTENZA 13 - 23 GENNAIO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, e 18 della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), promosso con ricorso della Regione Siciliana, notificato il 19 dicembre 2001, depositato in Cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2001.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 dicembre 2003 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

udito l'avvocato Giovanni Carapezza Figlia per la Regione Siciliana e l'avvocato dello Stato

Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Siciliana, con ricorso depositato il 28 dicembre 2001, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, e 18 della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria) e agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

1.1. - La Regione ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 1 (Dichiarazione di emersione) della legge n. 383 del 2001 - nel testo modificato dal comma 1-*bis* dell'art. 21 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350 (Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero, di cartolarizzazione e di altre operazioni finanziarie), aggiunto dalla relativa legge di conversione 23 novembre 2001, n. 409 - in base al quale gli imprenditori che hanno fatto ricorso a lavoro irregolare possono farlo emergere tramite apposita dichiarazione che costituisce titolo di accesso ad un regime di incentivo fiscale e previdenziale.

In particolare, detto art. 1 prevede per gli imprenditori l'applicazione, sull'incremento dell'imponibile risultante dalla dichiarazione di emersione, di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'IRAP, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile (art. 1, comma 2, lettera *a*).

Esso prevede, inoltre, un regime fiscale agevolato per i lavoratori i cui rapporti vengono ad emersione: anche ai redditi di lavoro di tali soggetti si applica un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile (art. 1, comma 2, lettera *b*).

Lo stesso art. 1 dispone altresì che la dichiarazione di emersione, su richiesta degli imprenditori interessati, può anche valere come proposta di concordato tributario e previdenziale ai fini dell'applicazione di una ulteriore imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRPEG, dell'IRAP e dell'IVA e dei contributi previdenziali, con tassazione separata rispetto al rimanente imponibile (art. 1, comma 3).

Detto articolo prevede ancora che i lavoratori “emersi” possono estinguere i loro debiti fiscali e previdenziali, connessi alla prestazione di lavoro irregolare, mediante il pagamento di una somma stabilita in quota fissa per ciascun anno pregresso senza applicazione di sanzioni e interessi (art. 1, comma 4).

L'articolo in questione prevede infine che le “maggiori entrate” derivanti dal recupero della base imponibile connessa ai programmi di emersione, con esclusione di quelle contributive, affluiscono al fondo di cui all'art. 5 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001” (art. 1, comma 8).

Come già accennato, le predette disposizioni, ad avviso della Regione, sarebbero lesive dell'art. 36 dello statuto della Regione stessa, dell'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto in materia di autonomia finanziaria, nonché degli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

Infatti la previsione secondo la quale il gettito delle imposte sostitutive sugli imponibili derivanti dall'emersione di lavoro irregolare confluisce nel fondo istituito ai sensi dell'art. 5

della legge n. 388 del 2000 comporterebbe una riserva allo Stato di dette risorse con pregiudizio economico per la Regione, in quanto in tal modo si determinerebbe una sostituzione di una imposta spettante alla Regione con una nuova fattispecie assegnata viceversa allo Stato “per generiche finalità di riduzione della pressione contributiva”.

D'altra parte, le imposte sostitutive previste dall'art. 1 della legge n. 383 del 2001 mancherebbero del requisito della novità dell'entrata previsto dall'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto regionale quale condizione necessaria per derogare al principio di spettanza regionale delle entrate riscosse nel territorio della Regione Siciliana; ciò in quanto le imposte sostitutive previste dalla legge in esame non avrebbero “carattere additivo rispetto al regime fiscale preesistente, incidendo le stesse su fattispecie già oggetto di tassazione”.

1.2. - La Regione Siciliana impugna anche l'art. 3, comma 4, (Disposizioni di attuazione) della legge n. 383 del 2001, il quale prevede un procedimento inteso a determinare le regolazioni contabili degli effetti finanziari per lo Stato, le Regioni e gli enti locali, conseguenti all'applicazione delle predette norme contenute nel capo I della legge medesima.

Detta disposizione sarebbe lesiva dell'art. 36 dello statuto regionale, dell'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto medesimo in materia finanziaria e degli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto istituisce un regime di regolazioni contabili per entrate che sono comunque di spettanza regionale.

In ogni caso la Regione Siciliana ritiene che la disposizione censurata non preveda un adeguato momento procedurale atto a garantire, in ossequio al principio di leale cooperazione, la “partecipazione regionale alle determinazioni attuative del meccanismo derogatorio al principio generale della attribuzione alla Regione siciliana dell'intero gettito dei tributi riscossi sul proprio territorio”.

1.3. - La ricorrente impugna, inoltre, l'art. 18 (Copertura finanziaria) della citata legge n. 383 del 2001, il quale dispone che, per sopperire alle minori entrate derivanti dalla soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni e dalla riduzione ed esenzione di altre imposte previste dal capo VI, nonché agli oneri recati dal capo II, si provvede mediante utilizzo di quote delle maggiori entrate previste dal medesimo capo II, statuendo, peraltro, che le restanti maggiori entrate indicate dallo stesso capo II sono destinate al miglioramento dei saldi dei rispettivi esercizi del bilancio dello Stato.

Secondo la ricorrente, tale disposizione, nel destinare al solo erario statale le quote di maggiori entrate previste dal capo II della legge violerebbe le sovraordinate norme statutarie e di attuazione in materia di autonomia finanziaria della Regione Siciliana, si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza, determinerebbe uno squilibrio dei conti pubblici regionali in spregio del principio generale dell'obbligo di copertura delle spese, finendo con il comprimere, quale effetto indiretto, anche l'autonomia legislativa della Regione.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha chiesto che il ricorso venga dichiarato non fondato.

2.1. - In relazione alle questioni relative all'art. 1 della legge n. 383 del 2001, la difesa erariale ritiene che nella specie si versi in un'ipotesi di riserva a favore dello Stato dell'incremento di gettito fiscale conseguente al delineato programma di emersione del lavoro sommerso.

Infatti, le “maggiori entrate”, derivanti dalla legge medesima, rappresentate dall'imposta sostitutiva sull'imponibile emerso, sarebbero da configurare quali “nuove entrate”, suscettibili perciò di destinazione all'erario attraverso la confluenza nel fondo di cui all'art. 5 della legge n. 388 del 2000, e ciò nel rispetto dell'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto della Regione

Siciliana in materia di autonomia finanziaria.

L'Avvocatura generale dello Stato ritiene inoltre priva di fondamento la questione posta in riferimento all'art. 3, comma 4, della legge n. 383 del 2001, secondo cui la definizione delle regolazioni contabili nell'ambito della Conferenza unificata non sarebbe idonea a soddisfare l'esigenza d'una partecipazione regionale alle determinazioni attuative della deroga alle regole statutarie.

Infatti le misure adottate con la disposizione impugnata concernono l'intero territorio nazionale, così da non giustificare una separata considerazione di interessi particolari della Regione, per modo che il criticato "passaggio in Conferenza unificata" rappresenterebbe momento sufficiente di valutazione della posizione della Regione Siciliana agli effetti della concreta adozione delle opportune regolazioni contabili.

In relazione all'ultima questione, relativa all'art. 18 della legge n. 383 del 2001, l'Avvocatura ritiene, sotto il profilo della ragionevolezza, che il carattere di generalità delle misure adottate per il rilancio dell'economia del paese trova coerente corrispondenza nelle previste destinazioni delle maggiori entrate, in parte, a compensazione degli oneri dipendenti dalla soppressione e riduzione dei tributi e, per il residuo, al miglioramento dei saldi indicati negli esercizi finanziari cui l'intera collettività è interessata, così da togliere fondamento ad ipotizzabili rilievi di arbitrarietà o illogicità delle scelte legislative operate.

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, conseguente alla non prevista "compensazione" della riduzione delle risorse finanziarie regionali, la difesa erariale ritiene che le spettanze della Regione siano comunque assicurate in sede di riparto annuale del gettito dei tributi riscossi in Sicilia.

Considerato in diritto

1. - La Regione Siciliana, con il primo motivo di ricorso, ritiene che l'art. 1 della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia) - nel testo modificato dal comma 1-*bis* dell'art. 21 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 350 (Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero, di cartolarizzazione e di altre operazioni finanziarie), aggiunto dalla relativa legge di conversione 23 novembre 2001, n. 409 - nella parte in cui riserva allo Stato il gettito di imposte sostitutive correlate all'emersione di basi imponibili, destinandolo al fondo di cui all'art. 5 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001), sia in contrasto con l'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), con l'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria) e con gli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

In particolare, secondo la prospettazione regionale, il richiamato articolo 1 della legge n. 383 del 2001 sarebbe lesivo delle prerogative della Regione Siciliana in materia finanziaria, in quanto "non configura né una imposta di nuova istituzione né una entrata derivante da un aumento di aliquota di un'imposta preesistente, ma detta una specifica disciplina nel presupposto di una emersione di basi imponibili, le quali, qualora tutti i contribuenti avessero correttamente adempiuto gli obblighi, precipuamente tributari, sugli stessi gravanti, avrebbero già da tempo costituito presupposto di imposte di spettanza regionale".

La questione non è fondata nei termini di seguito specificati.

Si deve convenire che, nella specie, non si tratta di una nuova entrata, ma di una imposta sostitutiva di tributi di pacifica spettanza regionale (sentenza n. 49 del 1972), e, di conseguenza, si è fuori dall'ipotesi eccezionale prevista a favore dello Stato dall'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria, secondo il quale spettano alla Regione Siciliana "tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime".

Sennonché, è da tener presente che l'art. 1 della legge n. 383 del 2001, nel prevedere che il gettito delle entrate sostitutive è destinato al fondo di cui all'art. 5 della legge finanziaria n. 388 del 2000, richiama non solo quest'ultimo articolo, ma, implicitamente, anche il suo regime, che si incentra sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. 158, comma 2, della stessa legge n. 388 del 2000, secondo il quale le disposizioni in questione sono applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province di Trento e Bolzano "compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti". Ne consegue che, per quanto riguarda la Sicilia, la confluenza del gettito delle imposte sostitutive al fondo di cui all'art. 5 della citata legge n. 388 del 2000 non è possibile, poiché in contrasto, come sopra si è visto, con l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria (sentenza n. 92 del 2003). Si deve dunque concludere che l'art. 1 della legge n. 383 del 2001 non configura una lesione della competenza regionale.

2. - Non fondata è anche la questione sollevata in relazione all'art. 3, comma 4, della legge n. 383 del 2001.

Secondo la Regione Siciliana detta disposizione, nella parte in cui prevede le modalità per la determinazione delle regolazioni contabili degli effetti finanziari derivanti per lo Stato, le Regioni e gli enti locali in conseguenza della previsione di cui all'art. 1, sarebbe in contrasto con l'art. 36 dello statuto regionale, con l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto stesso e con gli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto istituisce un regime di riparto del gettito fiscale per entrate che sono invece proprie della Regione e inoltre non prevede un adeguato momento procedurale atto a garantire, in ossequio al principio di leale cooperazione, la partecipazione regionale alla determinazione del riparto stesso.

Ma sul punto è agevole osservare che, per le ragioni sopra dette, non si pone un problema di riparto, essendo il gettito delle imposte sostitutive di cui all'art. 1 della legge n. 383 del 2001 di spettanza regionale, per la cui attribuzione, come è noto, si fa ricorso all'ordinario sistema di versamento unitario dei tributi (sentenze n. 92 del 2003 e n. 156 del 2002). D'altro canto, l'eventuale ricorso a regolazioni contabili da effettuare in sede di Conferenza unificata per l'attuazione della normativa in esame può costituire, comunque, un momento di garanzia per la tutela degli interessi regionali (sentenza n. 92 del 2003).

3. - La Regione Siciliana impugna infine l'art. 18 della legge n. 383 del 2001 relativo alla copertura finanziaria dei maggiori oneri di cui al capo VI e al capo II della stessa legge.

La ricorrente assume che tale norma sia in contrasto con l'art. 36 dello statuto regionale, con l'art. 2 delle norme di attuazione dello statuto stesso e con gli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione.

La questione non è fondata.

Secondo la Regione la disposizione dell'art. 18 non garantirebbe l'effettiva attribuzione alla Regione stessa di somme pari a quelle perdute per effetto della soppressione, esenzione e riduzione di imposte previste dal capo VI, nonché dalla applicazione delle agevolazioni fiscali

previste dal capo II, le quali, come prescrive l'art. 18, comma 2, comportano minori entrate a far data dall'esercizio finanziario 2003.

La Regione, inoltre, lamenta la mancata destinazione a sé medesima delle maggiori entrate previste dallo stesso art. 18, comma 2, per effetto dei maggiori investimenti conseguenti alla prima applicazione (esercizi finanziari 2001-2002) delle disposizioni fiscali di cui al capo II (come risulta dalla relazione tecnica al disegno di legge).

In ordine alla prima censura, va ribadito l'orientamento di questa Corte secondo il quale lo Stato può disporre in merito alla disciplina sostanziale dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale (sentenza n. 311 del 2003), purché non sia gravemente alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte (sentenze n. 138 del 1999 e n. 222 del 1994), circostanza quest'ultima non dimostrata dalla ricorrente.

In relazione alla seconda censura, deve osservarsi che, alla stregua di quanto sopra detto, la disposizione in esame deve essere correttamente interpretata nel senso che le maggiori entrate di cui al capo II confluiscono nel bilancio dello Stato al netto di quanto dovuto alla Regione Siciliana, senza alcuna lesione delle prerogative della Regione stessa in materia finanziaria.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 3, comma 4, e 18 della legge 18 ottobre 2001, n. 383 (Primi interventi per il rilancio dell'economia), sollevata, in riferimento all'art. 36 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria) e agli artt. 3 e 81, quarto comma, della Costituzione, dalla Regione Siciliana con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2004.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del 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.