

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **275/2005** (ECLI:IT:COST:2005:275)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALI**

Presidente: **CONTRI** - Redattore: **GALLO F.**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **04/07/2005**

Deposito del **12/07/2005**; Pubblicazione in G. U. **20/07/2005**

Norme impugnate: Art. 1, c. 1°, 2° e 3°, d.l. 13/2/1981, n. 19, conv. con modif. in legge 15/4/1981, n. 128.

Massime: **29595**

Atti decisi: **ord. 573/2004**

## SENTENZA N. 275 ANNO 2005

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, promosso con ordinanza del 4 giugno 2002, depositata il 16 settembre 2003, dalla Commissione tributaria centrale nella controversia vertente tra Corrado Grande e l'Ufficio imposte dirette di Roma, iscritta al n. 573 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2004.

*Visto* l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nella camera di consiglio del 9 marzo 2005 il Giudice relatore Franco Gallo.

1.- La Commissione tributaria centrale, nel corso di un giudizio promosso da un contribuente nei confronti dell'Ufficio delle imposte dirette di Roma avverso una cartella di pagamento dell'IRPEF e dell'ILOR concernente l'anno 1980, emessa in relazione ai redditi di alcuni fabbricati siti in Napoli, ha sollevato d'ufficio - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128.

Premette il giudice rimettente: a) che la Commissione tributaria di primo grado di Roma, dopo aver accertato che alcuni fabbricati ubicati in Napoli, di proprietà indivisa del ricorrente, residente a Roma, e dei fratelli germani di questo, residenti a Napoli, erano stati danneggiati dal terremoto del novembre 1980, aveva accolto il ricorso, in applicazione dell'art. 10 del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 875, in base al quale, per l'anno 1980, erano esclusi dall'ILOR e non concorrevano alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG i redditi percepiti da soggetti danneggiati dagli eventi sismici e prodotti nei Comuni disastriati o danneggiati dal sisma, indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4 del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874; b) che la Commissione tributaria di secondo grado di Roma aveva motivato il rigetto dell'appello proposto dall'ufficio tributario avverso l'indicata sentenza con l'osservazione che l'applicazione della circolare del Ministero delle finanze n. 11/730 del 18 maggio 1981 invocata dall'appellante - secondo la quale il beneficio fiscale richiesto dal contribuente non si applicherebbe ai soggetti non residenti, né domiciliati, né aventi sede nei territori dei Comuni colpiti dal sisma, anche se proprietari di fabbricati danneggiati ubicati in tali territori - avrebbe comportato disparità di trattamento, non potendosi scindere gli effetti pregiudizievoli del sisma conseguenti al danneggiamento degli immobili a seconda che i loro possessori fossero o no residenti nell'area colpita; c) che l'ufficio tributario aveva impugnato anche questa decisione davanti alla Commissione tributaria centrale; d) che il contribuente aveva resistito, facendo rilevare che i propri fratelli germani, comproprietari *pro indiviso* dei fabbricati danneggiati dal sisma e residenti a Napoli, erano stati esentati per l'anno 1980 dalle imposte sui redditi dei fabbricati stessi.

La Commissione rimettente osserva che il beneficio fiscale invocato dal contribuente, previsto dall'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 875 del 1980, non attiene ad interventi per la ricostruzione (nel qual caso sarebbe stata comprensibile la scelta del legislatore di renderne beneficiari i proprietari residenti nelle regioni colpite), ma è diretto ad alleviare il pregiudizio subito dai proprietari degli immobili danneggiati dal sisma. A tal fine, sempre secondo la Commissione, la norma non considera l'imposta in astratto, ma esclude dall'imponibile i redditi, ove ricorra la duplice condizione che questi siano stati prodotti nei Comuni colpiti dagli eventi sismici e che siano stati percepiti dai soggetti danneggiati, e perciò esonera costoro da un obbligo tributario connesso alla redditività attribuita agli immobili stessi, in sé considerati. Dalle caratteristiche di tali provvidenze la Commissione tributaria centrale fa derivare la violazione degli evocati parametri costituzionali ad opera del sopravvenuto art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge n. 19 del 1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 1981. Il giudice *a quo*, infatti, muove dal rilievo che alla fattispecie - dato il carattere non esclusivo delle provvidenze previste dal citato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, fruibili da tutti i soggetti danneggiati dal terremoto e non solo da quelli residenti, domiciliati od aventi sede nei Comuni disastriati - «sembra attagliarsi» il secondo comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 19 del 1981, in virtù del quale le menzionate provvidenze, «che non siano esclusive per i soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei Comuni disastriati, si applicano a tutti i soggetti che

risultino danneggiati, residenti o domiciliati o aventi sede negli altri Comuni delle regioni Basilicata e Campania nonché nei Comuni della regione Puglia, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri». Tale comma, prosegue il rimettente, appare tuttavia il corollario del primo comma (che rende applicabili le medesime provvidenze solo ai soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei Comuni disastriati, individuati con d.P.C.m.) ed è ribadito, nella sostanza, dal terzo comma (secondo il quale, «le provvidenze di cui al precedente primo comma, per le quali è prevista l'applicazione a tutti i soggetti residenti nei Comuni individuati ai sensi dell'art. 4, quinto comma, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, si intendono applicate a tutti i soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei Comuni disastriati, individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al precedente primo comma, nonché ai soggetti danneggiati di cui al precedente secondo comma»), così che i tre commi, congiuntamente, pongono il principio della non spettanza del beneficio ai soggetti non residenti (o domiciliati o aventi sede) nei Comuni individuati con apposito d.P.C.m. Ma proprio tale principio (che, come si sottolinea nell'ordinanza di rimessione, la circolare ministeriale n. 11/730 del 18 maggio 1981, citata dal giudice di appello, si era limitata a chiarire) comporterebbe, secondo il giudice *a quo*, una "non retroattiva" ed irragionevole *reformatio in peius* del trattamento fiscale originariamente previsto dall'indicato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, entrato in vigore solo «pochissimo tempo prima». La normativa denunciata, infatti, appare al rimettente discriminatoria e priva di ragionevolezza, non potendosi distinguere tra residenti e non residenti nell'area colpita dal terremoto, data l'analoga menomazione reddituale provocata dal sisma a carico di entrambe le categorie di soggetti.

2. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che «le questioni» siano dichiarate manifestamente inammissibili o manifestamente infondate.

Al riguardo, la difesa erariale eccepisce preliminarmente che il rimettente non ha motivato, specie in relazione all'art. 53 Cost., le ragioni del ritenuto contrasto tra le norme denunciate ed i parametri evocati.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che è incensurabile la scelta del legislatore di riservare le agevolazioni fiscali ai soli soggetti residenti (o domiciliati od aventi sede) nei territori colpiti dagli eventi sismici e di restringere così l'ambito di efficacia dell'originario disposto dell'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 875 del 1980, che accordava il beneficio a qualsiasi contribuente danneggiato dal sisma, a prescindere dal requisito soggettivo della residenza in uno dei Comuni colpiti. Per la difesa erariale, infatti, non sarebbe dubbio il maggior livello di sofferenza, di disagio o di pregiudizio arrecato dal sisma ai soggetti residenti (o domiciliati od aventi sede) nei territori danneggiati, rispetto ai soggetti privi di tale requisito, dovendo presumersi che i primi utilizzino prevalentemente gli immobili siti nel Comune di residenza come propria abitazione o luogo di lavoro. Ciò sarebbe sufficiente, per l'Avvocatura generale dello Stato, a giustificare la norma denunciata, tenuto conto della discrezionalità del legislatore in materia di agevolazioni e benefici tributari (specie se collegati ad eventi naturali).

#### *Considerato in diritto*

1. - La Commissione tributaria centrale dubita - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, nella parte

in cui dispone che non si applica ai soggetti non residenti, né domiciliati, né aventi sede nei territori dei Comuni colpiti dal sisma, individuati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il beneficio fiscale di cui all'art. 10 del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 875, ed entrato in vigore il 25 dicembre 1980, secondo il quale, per l'anno 1980, sono esclusi dall'ILOR e non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG i redditi percepiti da soggetti danneggiati dagli eventi sismici e prodotti nei Comuni disastriati o danneggiati dal sisma, indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4 del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874.

Ad avviso del giudice rimettente, le norme denunciate - da applicarsi nel giudizio *a quo* - lederebbero gli evocati parametri costituzionali in quanto, nel limitare l'originaria estensione soggettiva del beneficio fiscale di cui al citato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980 ai soggetti danneggiati residenti (o domiciliati od aventi sede) nell'area colpita dal sisma del novembre 1980, discriminerebbero irragionevolmente rispetto a questi ultimi i soggetti danneggiati non residenti (o non domiciliati o non aventi sede) nella stessa area, esclusi dal beneficio pur avendo subito un'analogha menomazione reddituale in conseguenza del danneggiamento dei propri fabbricati causato dai medesimi eventi sismici.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione, perché il rimettente non avrebbe motivato, specie in relazione all'art. 53 Cost., le ragioni del ritenuto contrasto tra le norme denunciate ed i parametri evocati.

L'eccezione è infondata.

Il giudice *a quo* motiva la non manifesta infondatezza della questione - sollevata in riferimento al combinato disposto degli artt. 3 e 53 della Costituzione - con la ritenuta irragionevolezza dell'esclusione dal citato beneficio fiscale di una categoria di soggetti che invece, a suo avviso, dovrebbe godere in considerazione della *ratio* del beneficio stesso, identificata nella concessione di provvidenze in favore dei titolari di redditi di immobili ubicati nell'area colpita dal sisma del novembre del 1980 e rimasti da questo danneggiati, ovunque tali soggetti abbiano residenza, domicilio o sede. Tale articolata censura è perciò sufficiente ad escludere l'eccepita carenza di motivazione.

3. - Nel merito, la questione non è fondata.

Come sopra osservato, il rimettente basa essenzialmente la propria censura di irragionevolezza delle norme denunciate sulla contraddittorietà di queste rispetto alla *ratio* delle provvidenze di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980. Secondo la Commissione tributaria centrale, l'irragionevolezza deriverebbe dal fatto che le norme sopravvenute, limitando l'applicazione del beneficio ai soggetti danneggiati residenti o domiciliati nei territori colpiti dagli eventi sismici, contrastano con l'originario intento del legislatore di attribuire in via generale il beneficio stesso a tutti i danneggiati dal sisma, ovunque abbiano residenza, domicilio o sede.

Così argomentando, il giudice *a quo* omette, però, di considerare che, per utilmente scrutinare la complessiva compatibilità della disciplina con gli evocati parametri costituzionali, le denunciate norme modificatrici debbono valutarsi in riferimento alla loro *ratio* e non a quella della norma da esse modificata. E a tal fine, occorre tener conto del combinato disposto della norma attributiva del beneficio e delle successive norme che la limitano, vagliandone la legittimità costituzionale in coerenza con il costante orientamento di questa Corte, secondo cui «le disposizioni legislative che prevedono agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie,

quali che ne siano le finalità, hanno di norma carattere derogatorio e costituiscono il frutto di scelte del legislatore soggette a controllo di costituzionalità nei limiti della palese arbitrarietà od irrazionalità» (v., *ex plurimis*, sentenze n. 346 del 2003 e n. 431 del 1997).

Su questa base normativa, non appare manifestamente irragionevole ritenere che i soggetti danneggiati, che hanno residenza, domicilio o sede nell'area colpita dal sisma ed ivi svolgano la loro attività, abbiano subito un pregiudizio complessivo maggiore rispetto agli altri danneggiati e, in relazione a tale circostanza, siano meritevoli essi soli del menzionato beneficio fiscale. È conseguentemente precluso a questa Corte estendere a soggetti diversi da quelli indicati dalle norme denunciate l'ambito di applicazione del suddetto beneficio fiscale (v., *ex plurimis*, in applicazione di analoghi principi, le ordinanze n. 27 del 2001 e n. 10 del 1999).

Se a questa eterogeneità delle situazioni di pregiudizio si aggiunge la considerazione che, con le norme denunciate, il legislatore - come risulta dall'esame dei lavori preparatori - da un lato, ha tenuto conto dei vincoli impostigli dalle disponibilità di bilancio e, dall'altro, ha inteso anche perseguire una peculiare politica di sviluppo economico circoscritta alle zone colpite dagli eventi sismici, appare ancor più evidente l'infondatezza delle censure del rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, sollevata - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - dalla Commissione tributaria centrale con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*