

# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **202/2007** (ECLI:IT:COST:2007:202)

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

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

Udienza Pubblica del ; Decisione del **06/06/2007**

Deposito del **18/06/2007**; Pubblicazione in G. U. **27/06/2007**

Norme impugnate: Legge 23/12/2005 n. 266 (legge finanziaria 2006); discussione limitata all'art. 1, c. 337°, 339° e 340°.

Massime: **31401 31402 31403**

Atti decisi: **ric. 36, 39, 41/2006**

## SENTENZA N. 202 ANNO 2007

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 337, 339 e 340 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promossi con ricorsi delle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, notificati il 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 36, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

*Visti* gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nell'udienza pubblica del 17 aprile 2007 il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* gli avvocati Vincenzo Coccozza per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione

Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri;

*udito* nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007, rifissata in ragione della intervenuta modifica della composizione del collegio, il Giudice relatore Franco Gallo;

*uditi* nuovamente nell'udienza pubblica del 5 giugno 2007 gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1. - La Regione Campania, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 337, 339 e 340 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 della Costituzione.

1.1. - Premette la ricorrente che il comma 337 prevede finanziamenti vincolati finalizzati al sostegno del volontariato e di attività nel settore sociale e della ricerca; che il comma 339 ne definisce i meccanismi di quantificazione; e che il comma 340 attribuisce la gestione e la ripartizione delle relative risorse ad organi statali, senza alcun coinvolgimento delle Regioni.

Ad avviso della Regione, le norme censurate incidono nel settore della politica sociale, di esclusiva competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., attraverso finanziamenti vincolati.

Sostiene la ricorrente che, nelle materie spettanti alla competenza legislativa delle Regioni, esclusiva o concorrente, non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, perché: a) in primo luogo, il ricorso a questo tipo di finanziamenti può divenire uno strumento di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali ovvero di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli àmbiti materiali di propria competenza; b) in secondo luogo, il riparto delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze».

La medesima ricorrente afferma, inoltre, che le norme censurate violano il sesto comma dell'art. 117 Cost. - il quale prevede che la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva e alle Regioni in ogni altra materia -, perché «il legislatore attribuisce, in un settore materiale così caratterizzato, a una fonte ministeriale il compito di definire parte della disciplina procedimentale».

1.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando che: a) il comma 337 ha per oggetto un'imposta statale e non pone alcun vincolo di destinazione che violi la sfera regionale, «perché allo stesso debitore di imposta è lasciata la scelta senza vincoli della destinazione della quota di quanto deve»; b) il comma 340 non pone vincoli di destinazione, perché «regola il procedimento per l'erogazione in conformità delle scelte fatta dai contribuenti, quindi al di fuori di ogni potere di intervento da parte della Regione».

1.3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione ricorrente ribadisce

che il citato comma 337 interviene in ambiti riservati in via esclusiva (promozione sociale) o concorrente (ricerca scientifica e tecnologica) alle Regioni e, perciò, viola la sfera di competenza a queste riservata. La Regione richiama, in proposito, la giurisprudenza della Corte costituzionale circa l'illegittimità costituzionale di norme statali che prevedono, in dette materie, vincoli di destinazione relativi a finanziamenti (sentenze n. 231, n. 51 e n. 31 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49, n. 37 e n. 16 del 2004; n. 370 del 2003) ovvero ad agevolazioni (sentenza n. 118 del 2006, secondo cui la quota di un fondo lesivo, per tali ragioni, dell'autonomia finanziaria ed amministrativa delle Regioni, dovrà essere a queste assegnata «genericamente per finalità sociali, senza il suindicato vincolo di destinazione specifica»). Quanto ai commi 339 e 340, la ricorrente osserva che tali disposizioni dettano - rinviando a fonti di rango subregolamentare - una disciplina di dettaglio per la quantificazione, gestione e ripartizione delle risorse, senza predisporre alcuno strumento di collaborazione con le Regioni e, quindi, violando anche il principio di leale cooperazione.

2. - La Regione Emilia-Romagna, nell'impugnare numerose disposizioni della legge n. 266 del 2005, ha promosso questioni di legittimità costituzionale del comma 340 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione.

2.1. - La ricorrente premette che il comma 337 del citato art. 1 della legge n. 266 del 2005 dispone che, per l'anno finanziario 2006 ed a titolo iniziale e sperimentale, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è destinata, in base alla scelta del contribuente, alle seguenti finalità: a) sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte in determinati registri, e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460; b) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università; c) finanziamento della ricerca sanitaria; d) attività sociali svolte dal comune di residenza del contribuente. Ad avviso della Regione, tutte le finalità richiamate attengono a materie di competenza regionale, sia essa concorrente (come la ricerca scientifica) o esclusiva (come le politiche sociali). La ricorrente precisa, inoltre, che i settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 460 del 1997, nei quali operano le associazioni a cui fa riferimento la lettera a) del comma censurato, ricadono anch'essi nella competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione, in quanto riguardanti l'«assistenza sociale e socio-sanitaria», l'«assistenza sanitaria», la «beneficenza», l'«istruzione», la «formazione», lo «sport dilettantistico», la «tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico», la «tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente», la «promozione della cultura e dell'arte», la «tutela dei diritti civili» e la «ricerca scientifica di particolare interesse sociale».

La ricorrente riferisce, poi, che la disposizione censurata stabilisce che, con decreto «di natura non regolamentare» del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, «sono stabilite le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità del riparto delle somme stesse, sentite le Commissioni parlamentari competenti relativamente alle finalità di cui al comma 337, lettera a)» e che «il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione ad apposite unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze delle somme affluite all'entrata per essere destinate ad alimentare un apposito fondo».

Secondo la Regione, lo Stato avrebbe, pertanto, istituito «un fondo settoriale in materia regionale, destinato a finanziare direttamente i soggetti di cui al comma 337».

La stessa Regione precisa però di non impugnare il comma 337 - che pur ritiene «elusivo della giurisprudenza costituzionale che ha vietato i finanziamenti statali diretti dei privati in materie regionali» - ma solo il comma 340, attinente alla gestione del fondo, nella parte in cui,

«invece di prevedere il riparto delle risorse fra le regioni, contempla una gestione accentrata del fondo e la sua regolamentazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri». La gestione accentrata violerebbe, infatti, l'autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni «nelle materie di cui al comma 337, tutte di competenza regionale, non sussistendo alcuna esigenza di esercizio unitario che giustifichi la competenza statale». La Regione chiede, dunque, che la Corte costituzionale pronunci «una sentenza sostitutiva che affidi alle regioni la gestione concreta (e la relativa disciplina) dei finanziamenti previsti dal comma 337».

Sostiene, infine, la ricorrente che, se anche si dovesse ritenere giustificata - per esigenze unitarie - tale forma di gestione dei finanziamenti, il censurato comma 340 sarebbe comunque illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione, perché esso prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri senza alcun coinvolgimento delle Regioni. Chiede pertanto, in via subordinata, che detto comma sia dichiarato illegittimo almeno nella parte in cui non prevede che il decreto in questione sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

2.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, rilevando che il censurato comma 340 non pone vincoli di destinazione, perché «regola il procedimento per l'erogazione in conformità delle scelte fatta dai contribuenti, quindi al di fuori di ogni potere di intervento da parte della Regione».

2.3. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri rileva l'inaammissibilità e l'infondatezza delle sollevate questioni.

In punto di ammissibilità, la difesa erariale sostiene che: a) le censure hanno per oggetto le sole modalità di riparto del fondo istituito con il comma 337 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, e non le finalità del fondo stesso, e, pertanto, «non avrebbe [...] senso prevedere un previo riparto tra le Regioni, tenute poi a rispettare dette finalità»; b) il decreto per la ripartizione del fondo è stato emanato il 20 gennaio 2006 ed «ha esplicitato i suoi effetti in maniera irreversibile, considerato anche il sistema stabilito di assegnazione delle somme».

In punto di fondatezza, la stessa difesa erariale sottolinea che: a) l'attribuzione della quota del tributo in questione avviene non ad opera del censurato comma 340, ma direttamente ad opera del contribuente, con volontà manifestata nella dichiarazione dei redditi, secondo «un meccanismo (indicato nel comma 337) neanche censurato e comunque non censurabile, essendo riservato alla volontà del cittadino, titolare della sovranità popolare (art. 1 Cost.)»; b) la legge non ha istituito un fondo vero e proprio, ma ha solo previsto una «appostazione contabile», allo scopo di consentire la riassegnazione delle somme destinate dai contribuenti ai beneficiari, con un meccanismo analogo a quello dell'8 per mille, di cui alla legge n. 222 del 1985; c) la quota del tributo è destinata in parte al finanziamento di attività non riconducibili a materie di competenza regionale, quali il sostegno alle ONLUS, riconducibile all'ordinamento civile, la ricerca scientifica ed universitaria, di competenza legislativa statale, le attività sociali svolte dai Comuni, di competenza comunale ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost.; d) la norma censurata risponde alle esigenze unitarie delle politiche socioeconomiche generali ed è volta a promuovere la sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell'art. 118, quarto comma, Cost.

2.4. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna rileva che: a) il fatto che il denunciato comma 337 riguardi un'imposta statale «non vale ad evitare il divieto di finanziamenti diretti in materia regionale»; b) il fatto che la norma censurata preveda che la scelta della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito è rimessa ai contribuenti non esclude la lesione delle competenze regionali, perché la scelta degli interventi finanziari da compiere non è affidata alle Regioni, ma allo Stato ed ai contribuenti.

2.5. - Con una seconda memoria, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce quanto già precedentemente rilevato in punto di infondatezza delle sollevate questioni, precisando che: a) il meccanismo previsto dai commi 337 e 340 è assimilabile a quello delle detrazioni previste nel d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), e consente al contribuente «di fare l'intervento di sostegno non in via preventiva, vale a dire con esborso prima della maturazione del suo debito, ma nello stesso momento in cui doveva provvedere al pagamento dell'imposta»; b) l'attribuzione della quota del tributo in questione avviene non già ad opera del censurato comma 340, ma direttamente ad opera del contribuente, con la conseguenza che il «fondo» nel quale tale quota confluisce - cui fa riferimento lo stesso comma 340 - rappresenta solo «una formalità contabile per consentire la rapida e corretta destinazione della somme ai soggetti che ne hanno diritto»; c) il d.P.C.m. 20 gennaio 2006, emanato ai sensi del comma 340, ha la funzione di rendere noti i possibili beneficiari della dazione del contribuente, stabilendo che essi siano inclusi in elenchi nazionali, anche allo scopo di consentire al contribuente stesso la più ampia scelta possibile; d) l'operazione di riparto delle somme fra i beneficiari, avendo per oggetto le quote del 5 per mille «loro direttamente destinate dai contribuenti», si risolve in un mero calcolo aritmetico, al quale «è estraneo qualsiasi profilo di discrezionalità»; e) tale mancanza di discrezionalità non lascia spazio per la leale collaborazione invocata dalla ricorrente per la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto; f) la dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 340 non avrebbe come conseguenza la destinazione del 5 per mille alle Regioni, perché «le somme fanno parte di un debito dei contribuenti nei confronti dello Stato» e che «lo Stato mette a disposizione dei contribuenti, mantenendosi in una sfera nella quale non ci sono poteri delle Regioni».

3. - La Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'impugnare numerose disposizioni della legge n. 266 del 2005, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dei commi 337 e 340 dell'art. 1 della suddetta legge, in riferimento agli artt. 117 e 118 e 119 Cost., «in collegamento con l'art. 10 legge cost. n. 3/2001», al principio di leale collaborazione, all'art. 4, 5, 8, 48 «e seguenti», dello statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia.

3.1. - Lamenta la ricorrente che il censurato comma 337 vincola, in base alla scelta del contribuente, una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a finalità attinenti «a materie di competenza regionale, o concorrente (ricerca scientifica) o piena (politiche sociali), in virtù dell'art. 117 Cost. e dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001», oltre che dell'art. 4, n. 14, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Regione la potestà legislativa primaria in materia di «istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale». A tali materie si aggiungono - a detta della stessa ricorrente - quelle, anch'esse di competenza regionale, di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 460 del 1997, richiamato dalla disposizione censurata, e cioè: l'«assistenza sociale e socio-sanitaria», l'«assistenza sanitaria», la «beneficenza», l'«istruzione», la «formazione», lo «sport dilettantistico», la «tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico», la «tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente», la «promozione della cultura e dell'arte», la «tutela dei diritti civili» e la «ricerca scientifica di particolare interesse sociale».

Ad avviso della Regione, il legislatore statale, nel consentire ai contribuenti di scegliere «nell'ambito di una cerchia ben definita di finalità» la destinazione di una quota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, avrebbe istituito «un fondo settoriale in materia regionale, destinato a finanziare direttamente i soggetti di cui al comma 337» e, così facendo, avrebbe eluso il divieto di «finanziamenti statali diretti dei privati in materie regionali» stabilito dalla giurisprudenza costituzionale. Il comma 337, «nella parte in cui non destina i fondi così resi disponibili alle regioni per il finanziamento delle rispettive politiche», violerebbe, perciò, gli evocati parametri, ledendo l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Regione nelle materie sopra indicate.

La stessa Regione denuncia, con riferimento agli evocati parametri, anche il comma 340,

nella parte in cui, «invece di prevedere il riparto delle risorse fra le regioni, contempla una gestione accentrata del fondo e la sua regolamentazione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», svolgendo sul punto considerazioni analoghe a quelle formulate dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso da questa proposto.

3.2. - Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, riservando ad una successiva memoria ogni deduzione.

3.3. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'inammissibilità e l'infondatezza delle promosse questioni.

In punto di ammissibilità, la difesa erariale sottolinea che il decreto per la ripartizione del fondo è già stato emanato il 20 gennaio 2006 ed «ha esplicato i suoi effetti in maniera irreversibile, considerato anche il sistema stabilito di assegnazione delle somme».

In punto di fondatezza, la stessa difesa erariale svolge considerazioni analoghe a quelle formulate nella memoria depositata in prossimità dell'udienza nel giudizio introdotto con ricorso della Regione Emilia-Romagna e sopra riportate al punto 2.3.

3.4. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia deduce, in via preliminare, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità formulata dalla difesa erariale.

Ad avviso della ricorrente, infatti, la circostanza - affermata dalla controparte - che il d.P.C.m. del 20 gennaio 2006 ha già irreversibilmente prodotto i suoi effetti è irrilevante, perché le norme censurate hanno comunque trovato applicazione, producendo la lesione della sfera di competenza regionale, e non sono state abrogate.

Nel merito, la Regione sostiene che il fatto che la scelta della destinazione del 5 per mille dell'imposta sul reddito sia rimessa ai contribuenti non esclude la lesione delle competenze regionali, perché «quello che conta - dal punto di vista dell'autonomia regionale - è che in materie di competenza regionale la scelta degli interventi finanziari da compiere non è affidata alle Regioni ma si effettua in altra sede». Sul piano dell'individuazione delle materie sulle quali le norme denunciate incidono, rileva che: a) il comma 337, lettera a), non è riconducibile all'ordinamento civile, perché si limita a prevedere un sostegno finanziario alle ONLUS, senza incidere sul loro ordinamento, al fine di realizzare una «politica pubblica di aiuto»; b) il finanziamento della ricerca scientifica rientra fra le materie di competenza legislativa concorrente ed è, perciò, ammissibile solo entro i ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale; c) le attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente rientrano nella materia delle politiche sociali, di competenza legislativa regionale.

3.5. - Con una seconda memoria, depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce quanto già precedentemente rilevato in punto di fondatezza delle sollevate questioni e svolge considerazioni analoghe a quelle formulate nella seconda memoria depositata in prossimità dell'udienza nel giudizio introdotto con ricorso della Regione Emilia-Romagna, sopra riportate al punto 2.5.

4. - All'udienza di discussione del 17 aprile 2007 i giudizi di cui in epigrafe sono stati trattati e posti in decisione.

A séguito della intervenuta modifica della composizione del collegio, le cause sono state rinviate, per il rinnovo della discussione, all'udienza del 5 giugno 2007.

5. - Nell'imminenza della nuova udienza, le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno depositato memorie, con le quali ribadiscono quanto già precedentemente sostenuto.

1. - Con i ricorsi indicati in epigrafe, proposti in via principale nell'anno 2006, rispettivamente, dalle Regioni Campania (n. 36), Emilia-Romagna (n. 39) e Friuli-Venezia Giulia (n. 41) del 2006, sono stati censurati - unitamente ad altre disposizioni di legge - i commi 337, 339 e 340 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006).

Il comma 337 (censurato dalle Regioni Campania e Friuli-Venezia Giulia) dispone che, per l'anno finanziario 2006 ed a titolo iniziale e sperimentale, una quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è destinata, in base alla scelta del contribuente, alle seguenti finalità: a) sostegno del volontariato e delle altre organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui all'art. 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte in determinati registri, e delle associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 460 del 1997; b) finanziamento della ricerca scientifica e dell'università; c) finanziamento della ricerca sanitaria; d) attività sociali svolte dal Comune di residenza del contribuente.

Il comma 339 (censurato dalla sola Regione Campania) stabilisce che: «Le somme corrispondenti alla quota di cui al comma 337 sono determinate sulla base degli incassi in conto competenza relativi all'imposta sul reddito, sulla base delle scelte espresse dai contribuenti, risultanti dal rendiconto generale dello Stato».

Il comma 340 (censurato da tutte le ricorrenti) prevede che: «Con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità del riparto delle somme stesse, sentite le Commissioni parlamentari competenti relativamente alle finalità di cui al comma 337, lettera a). Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione ad apposite unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze delle somme affluite all'entrata per essere destinate ad alimentare un apposito fondo».

1.1. - La Regione Campania promuove questione di legittimità - in riferimento agli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione - dei suddetti tre commi perché essi incidono nel settore della politica sociale, di esclusiva competenza regionale, attraverso finanziamenti erogati con un vincolo di scopo.

Con riguardo al comma 340, la Regione denuncia la violazione dell'articolo 117, sesto comma, Cost., perché il legislatore attribuisce «a una fonte ministeriale» di natura non regolamentare, in un settore materiale nel quale lo Stato non ha competenza legislativa esclusiva, «il compito di definire parte della disciplina procedimentale».

1.2. - La Regione Emilia-Romagna promuove - in riferimento agli articoli 117 e 118 Cost. - questione di legittimità del solo comma 340, perché lede l'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni, disciplinando la regolamentazione di un fondo che opera in materie di competenza legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni stesse.

In via subordinata, censura lo stesso comma per violazione del principio di leale collaborazione, perché non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio per la regolamentazione del fondo di cui al precedente comma 337 «sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni».

1.3. - La Regione Friuli-Venezia Giulia promuove - in riferimento agli articoli 4, 5, 8, 48 «e seguenti», dello statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, nonché agli articoli 117, 118, 119 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - questione di legittimità dei commi 337 e 340, perché ledono l'autonomia legislativa e amministrativa regionale, istituendo e disciplinando un fondo che opera in materie di competenza legislativa della Regione stessa.

In via subordinata, censura il comma 340 per gli stessi motivi fatti valere, parimenti in via subordinata, dalla Regione Emilia-Romagna.

2. - Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione delle indicate questioni di legittimità costituzionale viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse con i medesimi ricorsi e per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto. I giudizi, così separati e delimitati nell'oggetto, vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi, in considerazione della rilevata parziale identità delle norme censurate e delle questioni prospettate.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha eccepito l'inammissibilità delle promosse questioni, rilevando che il decreto per la ripartizione del fondo è stato emanato il 20 gennaio 2006 ed ha già esplicato i suoi effetti in modo irreversibile, essendo già avvenuta l'assegnazione delle somme.

L'eccezione deve essere rigettata. Infatti, proprio la circostanza che le norme censurate hanno già irreversibilmente prodotto i loro effetti, a séguito dell'attuazione delle stesse norme disposta dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 gennaio 2006 (Definizione delle modalità di destinazione della quota pari al 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, in base alla scelta del contribuente, per finalità di volontariato, ricerca scientifica e dell'università, ricerca sanitaria e attività sociali svolte dal comune di residenza), dimostra che esse hanno trovato applicazione anche nei confronti delle Regioni ricorrenti ed esclude, pertanto, che sia venuto meno l'interesse al ricorso.

4. - Nel merito, le questioni non sono fondate.

4.1. - Tutte le Regioni ricorrenti muovono dal presupposto interpretativo che le norme censurate creano e disciplinano un fondo statale, alimentato da una quota del gettito dell'imposta sul reddito relativo al 2005 e destinato al finanziamento: a) delle attività "sociali" svolte dalle associazioni di promozione sociale o dalle ONLUS o da associazioni e fondazioni riconosciute che operano nei medesimi settori nei quali operano le ONLUS; b) delle università e degli altri soggetti che effettuano ricerca scientifica e sanitaria; c) delle attività sociali svolte dai Comuni di residenza dei contribuenti. Le ricorrenti assumono, poi, che le attività così finanziate dal fondo sono riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva o concorrente delle Regioni e ne traggono la conseguenza che la normativa impugnata viola gli evocati parametri costituzionali o perché invade la sfera di competenza legislativa residuale delle Regioni o perché non si limita a fissare principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente o, comunque, perché non rispetta il principio di leale collaborazione.

Detto presupposto interpretativo è erroneo, perché si fonda esclusivamente sulla formulazione letterale del secondo periodo del censurato comma 340, per il quale «le somme affluite all'entrata» sono riassegnate «ad apposite unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze [...] per essere destinate ad alimentare un apposito fondo», e non tiene conto del sistema risultante dal complesso delle norme censurate e di quelle - contenute nel citato d.P.C.m. del 20 gennaio 2006 - che ad esse danno attuazione.

Dalla lettura sistematica delle norme denunciate emerge chiaramente che il titolo di

acquisto della quota del 5 per mille dell'IRPEF incassata dall'erario subisce una trasformazione nel caso in cui il contribuente - con apposita dichiarazione di volontà - si sia avvalso della facoltà prevista dalla legge di finanziare i soggetti di cui al censurato comma 337. Infatti, per effetto di tale dichiarazione, la pretesa tributaria dello Stato si riduce della quota del 5 per mille degli «incassi in conto competenza relativi all'IRPEF» (comma 339) del singolo contribuente e il relativo importo viene trattenuto dallo Stato non più a titolo di tributo erariale, ma come somma che lo Stato medesimo è obbligato, come mandatario necessario *ex lege*, a corrispondere ai soggetti indicati dal contribuente stesso, svolgenti attività ritenute meritevoli dall'ordinamento (comma 337) ed inclusi in apposite liste (comma 340). Il finanziamento di detti soggetti è, perciò, direttamente ascrivibile alla volontà del contribuente (commi 337, alinea, e 339) e la quota del 5 per mille dell'IRPEF perde la natura di entrata tributaria erariale ed assume quella di provvista versata obbligatoriamente all'erario per tale finanziamento. Ne deriva che l'obbligo del contribuente di corrispondere la suddetta quota non viene meno, ma è da lui adempiuto a favore del beneficiario per il tramite necessario dell'erario. Da una parte, dunque, detta quota si imputa direttamente al patrimonio del beneficiario medesimo e, dall'altra, il «fondo» cui fa riferimento il censurato comma 340 non è vincolato a finanziare una determinata spesa pubblica, ma costituisce una mera evidenza contabile, strumentale alla ripartizione delle somme fra i destinatari del finanziamento.

Tale conclusione è confermata dall'esame del suddetto d.P.C.m. del 20 gennaio 2006, il quale ha un rilievo interpretativo essenziale, perché è diretto ad attuare norme destinate a valere solo per l'ormai trascorso anno finanziario 2006, «a titolo iniziale e sperimentale» (comma 337), limitatamente «al periodo di imposta 2005» (come stabilito, in via di interpretazione autentica, dall'art. 31 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, recante «Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51) e che, per l'anno finanziario 2007, sono state sostituite da una disciplina simile, ma non uguale, contenuta nei commi da 1234 a 1237 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). In particolare, il citato d.P.C.m., nel regolare, a norma del censurato comma 340, «le modalità di richiesta, le liste dei soggetti ammessi al riparto e le modalità del riparto delle somme», stabilisce che: a) l'Agenzia delle entrate tiene gli elenchi dei soggetti che intendono partecipare al riparto della quota del 5 per mille dell'imposta (artt. 1 e 2); b) il singolo contribuente effettua la scelta di destinazione del 5 per mille della sua imposta sul reddito delle persone fisiche (art. 4, comma 1), apponendo la firma in uno dei quattro riquadri che figurano nei modelli per la dichiarazione dei redditi, corrispondenti rispettivamente alle quattro finalità individuate dal censurato comma 337, e, soprattutto, indicando il codice fiscale dello specifico soggetto cui intende destinare direttamente detta quota (artt. 3 e 4); c) se il contribuente non appone la firma in uno dei quattro riquadri, il 5 per mille della sua imposta sul reddito non è destinato a nessuna delle corrispondenti finalità (art. 5); d) nel caso in cui il contribuente abbia destinato il suo 5 per mille ad una delle finalità di cui alle lettere a), b) e c) del comma 337 dell'art. 1, ma non abbia indicato il codice fiscale del soggetto beneficiario o abbia indicato un codice errato, detta somma è ripartita, nell'ambito delle medesime finalità, in proporzione al numero complessivo delle destinazioni dirette, espresse mediante apposizione del codice fiscale, conseguite da ciascuno dei soggetti di cui alle medesime lettere a), b) e c) (art. 5, comma 2); e) le quote del 5 per mille dell'imposta sul reddito sono iscritte in bilancio su un apposito fondo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e sono ripartite, sulla base dei dati comunicati dall'Agenzia delle entrate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, tra gli stati di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, del Ministero della salute, del Ministero dell'interno, che provvedono a corrispondere ai beneficiari le somme, per le finalità, rispettivamente, di cui alle lettere a), b), c) e d) del comma 337 (art. 6).

Dall'intero decreto attuativo risulta, perciò, confermato quanto desumibile dalla lettura sistematica delle norme censurate, e cioè che la devoluzione della quota del 5 per mille

dell'IRPEF ai soggetti beneficiari si realizza in base alla volontà del contribuente, sia pure con la necessaria mediazione dello Stato, il quale non effettua una spesa, ma si limita, in esecuzione del vincolo di destinazione impresso dal medesimo contribuente, a corrispondere l'indicata quota d'imposta ad un soggetto svolgente un'attività considerata dall'ordinamento socialmente o eticamente meritevole. Solo in mancanza di un'idonea manifestazione di volontà del contribuente in tal senso, la quota del 5 per mille mantiene la sua originaria natura di entrata tributaria erariale e resta, perciò, destinata al complesso della spesa pubblica statale.

4.2. - Il sistema così delineato dalla legge e dalle norme di attuazione è per molti versi analogo, nel meccanismo e nelle finalità perseguite, sia a quello previsto dall'abrogata legge 2 gennaio 1997, n. 2 (Norme per la regolamentazione della contribuzione volontaria ai movimenti o partiti politici), sia a quello previsto dall'art. 19, rubricato «*De tax*», del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, disposizioni, queste, non impugnate.

La citata legge n. 2 del 1997 consentiva al contribuente di destinare il 4 per mille dell'IRPEF al finanziamento dei movimenti e partiti politici rappresentati in Parlamento. Il citato art. 19 del d.l. n. 269 del 2003 consente al consumatore di manifestare l'assenso alla destinazione, da parte dello Stato, in favore di associazioni, organizzazioni od enti svolgenti «attività etiche», di una quota pari all'1 per cento dell'IVA relativa ai prodotti acquistati dal medesimo consumatore in esercizi commerciali convenzionati con detti enti.

Tali norme sono dirette ad evitare che la scelta del singolo cittadino di effettuare un esborso con finalità riconosciute come “etiche” o “sociali” possa incontrare ostacoli o disincentivi. Questo obiettivo viene perseguito, appunto, mediante una “detassazione” corrispondente all'entità dell'esborso “etico” o “sociale”, così da rendere economicamente indifferente per il cittadino e, quindi, non onerosa, la scelta se effettuare o no detto esborso.

Anche nel caso disciplinato dalle disposizioni censurate opera un meccanismo fiscale di *de tax* diretto a favorire, mediante una riduzione dell'imposta, il finanziamento delle attività eticamente o socialmente meritevoli, svolte dal soggetto indicato dal contribuente quale beneficiario del finanziamento. Tale riduzione del tributo erariale è coerente con l'intento del legislatore di perseguire una politica fiscale diretta a valorizzare, in correlazione con un restringimento del ruolo dello Stato, la partecipazione volontaria dei cittadini alla copertura dei costi della solidarietà sociale e della ricerca. Per la concreta attribuzione del finanziamento, lo Stato, agendo - come si è visto - quale mandatario del contribuente, svolge un controllo non solo sulla qualità dei soggetti destinatari della quota d'imposta (attraverso la tenuta degli elenchi dei potenziali beneficiari di cui al d.P.C.m. 20 gennaio 2006), ma anche sull'effettività dell'esborso “etico-sociale” (attraverso lo smistamento, secondo le indicazioni dei contribuenti, delle quote riscosse).

4.3. - In considerazione di quanto sopra esposto, deve ribadirsi che le norme censurate, nel condizionare la riduzione del 5 per mille dell'IRPEF alla scelta del contribuente, attribuiscono le corrispondenti quote ai soggetti che svolgono attività etico-sociali indicati dal contribuente medesimo e, quindi, escludono che tali quote siano qualificabili come entrate tributarie erariali. Ne consegue che queste norme non istituiscono un fondo patrimoniale statale vincolato al finanziamento di una determinata spesa pubblica nelle materie di competenza legislativa regionale richiamate dalle ricorrenti, ma si limitano a conferire una mera evidenza contabile alle quote del 5 per mille incassate. Non sussistendo detto fondo, non sussistono nemmeno le denunciate lesioni dell'autonomia delle Regioni, con riferimento alla violazione sia dei parametri statutari sia degli altri parametri costituzionali evocati.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

*dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 337, 339 e 340 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, promosse in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, al principio di leale collaborazione e agli artt. 4, 5, 8, 48 «e seguenti», dello statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, dalle Regioni Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 giugno 2007.

Il Cancelliere

F.to: FRUSCELLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta 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.*