CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **60/2011** (ECLI:IT:COST:2011:60)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **DE SIERVO** - Redattore: **GALLO F.**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/02/2011**
Deposito del **25/02/2011**; Pubblicazione in G. U. **02/03/2011**
Norme impugnate: Artt. 3, c. 1°, 2°, lett. c), e 3°, e 4, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Veneto 22/01/2010, n. 5.
Massime: **35393 35394 35395**
Atti decisi: **ric. 54/2010**

SENTENZA N. 60

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Ugo DE SIERVO; Giudici : Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, comma 2, alinea e lettera c), e comma 3, nonché dell'art. 4, comma 1, alinea e lettera b), della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5 (Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il

26-31 marzo 2010, depositato in cancelleria il 1° aprile 2010 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato tramite il servizio postale, consegnato per la spedizione il 26 marzo 2010, pervenuto alla destinataria Regione Veneto il 31 marzo 2010, depositato il 1° aprile 2010 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, comma 2, alinea e lettera c), e comma 3, nonché dell'art. 4, comma 1, alinea e lettera b), della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5 (Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa), in riferimento agli artt. 23, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

La difesa dello Stato evidenzia che la suddetta legge regionale ha la finalità di attribuire benefici per favorire la partecipazione alla proprietà e alla gestione d'impresa delle categorie di lavoratori, pensionati e collaboratori a progetto indicate dall'art. 2, comma 1. I benefici sono previsti – secondo l'art. 2, comma 2 – in relazione alle seguenti situazioni: «a) l'acquisizione, l'assegnazione, il trasferimento di azioni o quote di società di capitali; b) l'ammissione di dipendenti come soci accomandanti in una società in accomandita semplice; c) l'ammissione di dipendenti come soci di una società esistente o da costituirsi mediante il conferimento dell'azienda dell'imprenditore; d) l'adesione a eventuali società o fondazioni d'investimento, riservate ai lavoratori previsti dal comma 1».

Le disposizioni censurate prevedono che: a) «La Giunta regionale concede agevolazioni e/o finanziamenti ai dipendenti» e agli altri soggetti elencati all'articolo 2, comma 1, che partecipano alle operazioni previste dall'articolo 2» (art. 3, comma 1); b) a tale fine la Giunta regionale può, anche per il tramite di soggetti individuati con procedura ad evidenza pubblica: «concedere esenzioni o riduzioni di tributi, di canoni o di altri diritti, per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale» (art. 3, comma 2, alinea e lettera c); c) «Le agevolazioni previste ai commi 1 e 2 sono aggiuntive rispetto a quelle eventualmente previste da norme nazionali» (art. 3, comma 3); d) «La Giunta regionale, anche per il tramite di soggetti individuati con procedura ad evidenza pubblica, concede alle imprese che attuano la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione dell'impresa le seguenti incentivazioni: […] b) esenzioni, riduzioni o altre forme di agevolazioni in materia tributaria, per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale» (art. 4, comma 1, alinea e lettera b).

Il ricorrente ritiene che tali disposizioni víolino il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost. «sia per l'attribuzione della competenza a concedere agevolazioni fiscali alla Giunta regionale anziché al Consiglio regionale, sia per la indeterminatezza e l'ampiezza dei rispettivi ambiti di applicazione, in quanto non vengono specificate né la natura – regolamentare o meramente amministrativa – del provvedimento di competenza della Giunta, né la tipologia dei tributi interessati». Sarebbe violato anche l'articolo 23 Cost. – il quale prevede la riserva di legge in materia tributaria –, per «lo spostamento di competenze dall'organo legislativo all'organo esecutivo e i diversi effetti dello strumento giuridico prescelto (provvedimento amministrativo, anziché legge)». La difesa dello

Stato rileva, al riguardo, che le misure agevolative fiscali possono essere introdotte solo con legge, con l'eccezione – peraltro sempre nei limiti stabiliti dalla normativa statale di riferimento –dei casi in cui esenzioni o riduzioni di tributi comunali o provinciali siano oggetto di regolamenti locali. Non sarebbe sufficiente a garantire la conformità agli evocati parametri costituzionali la locuzione «per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale», contenuta in entrambi gli articoli all'esame. L'Avvocatura generale dello Stato sostiene, infine, che le norme censurate si pongono in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. – il quale attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato –, perché prevedono la facoltà della Giunta di concedere esenzioni e riduzioni di tributi, anche in aggiunta alle agevolazioni introdotte dalla normativa statale; facoltà che deve ritenersi preclusa alle Regioni quanto ai tributi istituiti e disciplinati da legge statale, tra i quali, allo stato della legislazione vigente, vanno annoverati anche i «tributi regionali».

2. – Si è costituita la Regione Veneto, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

Quanto alle questioni sollevate in riferimento agli artt. 23 e 97 Cost., la difesa regionale, in primo luogo, sostiene che l'unico strumento utilizzabile «dall'organo esecutivo della Regione del Veneto, allo stato attuale ed a Statuto invariato» è «solo ed esclusivamente il provvedimento amministrativo». E ciò, perché, nel riparto delle competenze istituzionali, è il Consiglio regionale ad esercitare tutte le potestà legislative e regolamentari ai sensi dell'articolo 8 dello statuto della Regione Veneto, approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 340.

Sempre per la Regione, in secondo luogo, le agevolazioni di cui alle norme censurate sono legittimamente autorizzate dalla specifica legge finanziaria che annualmente il Consiglio regionale approva e alla quale tali norme fanno esplicito rinvio. Ne consegue che «sarà la stessa legge finanziaria annuale ad indicare le misure dell'esenzione o della riduzione riferite alle singole tipologie di tributi, canoni o altri diritti in relazione alla posizione dei lavoratori, ovvero, correlativamente, le specifiche agevolazioni in materia tributaria riferite alla posizione delle imprese, con ciò attuando in termini di effettività la legge regionale di cui si tratta, che, nella sostanza, si configura di contenuto assai limitato, posto che attribuisce solamente alla Giunta regionale il potere di stabilire dei benefici, ferma restando la preventiva autorizzazione del Consiglio regionale».

In base al principio di copertura della spesa di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – prosegue la Regione –, la semplice previsione astratta, nelle disposizioni censurate, di un potere attribuito alla Giunta regionale appare del tutto improduttiva di effetti se non trova puntuale corrispondenza in una disposizione contenuta nella legge finanziaria regionale. Tale ultima legge dovrà individuare la misura finanziariamente apprezzabile della riduzione o dell'esenzione, nonché le tipologie di agevolazioni concretamente applicate, al fine di determinare l'entità della minore entrata e prevedere i relativi mezzi di copertura.

Sempre ad avviso della resistente, tali argomenti evidenziano anche l'inammissibilità delle censure mosse dallo Stato, perché esse «si riferiscono a disposizioni che, allo stato attuale, non possono generare alcun vulnus alle prerogative costituzionali garantite allo Stato».

Quanto alla questione sollevata in riferimento all'articolo 117, comma secondo, lettera e), Cost., essa è – ad avviso della Regione – del pari inammissibile o infondata, in primo luogo, perché lo stesso art. 3, comma 3, censurato precisa che le riduzioni ed esenzioni di tributi a favore dei lavoratori si aggiungono a quelle eventualmente previste da leggi statali. Tale affermazione escluderebbe a priori che la previsione regionale si possa riferire ai tributi statali, «perché altrimenti si assisterebbe ad una duplicazione di benefici riferita alla medesima tipologia di tributi, seppure concessi da amministrazioni diverse».

In secondo luogo – a detta della Regione – dalla giurisprudenza costituzionale si desume che sussiste «una competenza normativa regionale di tipo concorrente ai sensi del comma terzo dell'articolo 117 della Costituzione, per il quale le Regioni possono legiferare su tributi, istituiti e gestiti dallo Stato il cui gettito è attribuito alla Regione, nei limiti ammessi dalla normativa vigente». Ne conseguirebbe, secondo la resistente, che le disposizioni denunciate devono essere interpretate nel senso che non consentono alla Regione di prevedere agevolazioni per tributi statali il cui gettito sia destinato allo Stato, ma le consentono solo di prevedere – con successiva legge finanziaria – agevolazioni per tributi disciplinati da legge statale e il cui gettito sia devoluto alle Regioni; beninteso, nei soli limiti nei quali tali agevolazioni sono consentite dalla legge statale. Le consentono, inoltre, di prevedere agevolazioni sui tributi regionali in senso proprio, istituiti e disciplinati con legge regionale.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3, comma 1, comma 2, alinea e lettera c), e comma 3, nonché l'art. 4, comma 1, alinea e lettera b), della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5 (Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa), i quali prevedono che: a) «La Giunta regionale concede agevolazioni e/o finanziamenti ai dipendenti» e agli altri soggetti elencati all'articolo 2, comma 1, che partecipano alle operazioni previste dall'articolo 2 (art. 3, comma 1); b) a tale fine la Giunta regionale può, anche per il tramite di soggetti individuati con procedura ad evidenza pubblica: «concedere esenzioni o riduzioni di tributi, di canoni o di altri diritti, per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale» (art. 3, comma 2, alinea e lettera c); c) «Le agevolazioni previste ai commi 1 e 2 sono aggiuntive rispetto a quelle eventualmente previste da norme nazionali» (art. 3, comma 3); d) «La Giunta regionale, anche per il tramite di soggetti individuati con procedura ad evidenza pubblica, concede alle imprese che attuano la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione dell'impresa le seguenti incentivazioni: […] b) esenzioni, riduzioni o altre forme di agevolazioni in materia tributaria, per quanto di competenza, nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale» (art. 4, comma 1, alinea e lettera b).

Secondo il ricorrente, tali disposizioni violano: 1) l'art. 97 della Costituzione, sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, «sia per l'attribuzione della competenza a concedere agevolazioni fiscali alla Giunta regionale anziché al Consiglio regionale, sia per la indeterminatezza e l'ampiezza dei rispettivi ambiti di applicazione, in quanto non vengono specificate né la natura – regolamentare o meramente amministrativa – del provvedimento di competenza della Giunta, né la tipologia dei tributi interessati»; 2) l'art. 23 Cost., il quale prevede la riserva di legge in materia tributaria, per «lo spostamento di competenze dall'organo legislativo all'organo esecutivo e i diversi effetti dello strumento giuridico prescelto (provvedimento amministrativo, anziché legge)»; 3) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – il quale attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato) –, perché prevedono la facoltà della Giunta regionale di concedere esenzioni e riduzioni di tributi, anche in aggiunta alle agevolazioni introdotte dalla normativa statale; facoltà che deve ritenersi preclusa alle Regioni quanto ai tributi istituiti e disciplinati da legge statale, anche se denominati «tributi regionali».

2. – Con la prima questione sollevata, riferita all'art. 97 Cost., sotto il profilo del buon andamento della pubblica amministrazione, il ricorrente contesta – come visto – l'attribuzione della competenza a concedere agevolazioni fiscali alla Giunta regionale anziché al Consiglio regionale e la mancata specificazione della natura del provvedimento con cui dette agevolazioni sono fissate e della tipologia dei tributi interessati.

La questione non è fondata.

Infatti – contrariamente all'assunto del ricorrente – l'evocato principio del buon andamento della pubblica amministrazione non ha alcuna attinenza con la ripartizione delle competenze in tema di agevolazioni fra i diversi organi della Regione, né con la natura o il contenuto degli atti con cui tali agevolazioni sono concesse.

3. – Con la seconda questione sollevata, si afferma che le norme denunciate violano la riserva di legge in materia tributaria prevista dall'art. 23 Cost., perché attribuiscono la determinazione delle agevolazioni alla competenza amministrativa della Giunta regionale e non alla competenza legislativa del Consiglio regionale.

La questione non è fondata.

In linea di principio, non vi è dubbio che le norme di agevolazione tributaria siano anch'esse, come le norme impositive, sottoposte alla riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost., perché realizzano un'integrazione degli elementi essenziali del tributo (sentenza n. 123 del 2010). Ne consegue che i profili fondamentali della disciplina agevolativa devono essere regolati direttamente dalla fonte legislativa.

Nel caso di specie, le norme censurate stabiliscono testualmente – come visto – che la Giunta regionale può concedere agevolazioni fiscali, «nei limiti stabiliti annualmente con legge finanziaria regionale». Affinché la riserva di legge sia rispettata, tale riferimento alla legge finanziaria deve essere inteso nel senso che quest'ultima non deve limitarsi a fissare i tetti massimi dell'importo delle agevolazioni accordate, ma deve determinare in modo sufficiente anche le fattispecie di agevolazione, individuandone gli elementi fondamentali, quali i presupposti soggettivi e oggettivi per usufruire del beneficio, nonché i relativi tributi.

Cosí interpretate le disposizioni oggetto di censura, il denunciato contrasto non sussiste, perché l'esercizio della competenza della Giunta regionale nella concessione delle agevolazioni – al quale tali disposizioni fanno riferimento – risulta condizionato all'adozione di una compiuta disciplina delle agevolazioni stesse da parte del legislatore regionale, comprensiva della puntuale individuazione dei tributi che ne sono oggetto. Quando tale disciplina sarà adottata, l'attività della Giunta sarà, dunque, da essa circoscritta, risolvendosi, cosí, in un'attività meramente amministrativa.

4. – Con la terza questione proposta, il Presidente del Consiglio dei ministri prospetta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato – sul rilievo che le disposizioni denunciate consentono alla Giunta regionale di concedere agevolazioni su tributi istituiti e disciplinati da legge statale.

La questione non è fondata.

Le norme censurate stabiliscono testualmente che le agevolazioni cui esse si riferiscono sono concesse dalla Giunta regionale su non individuati tributi, canoni o altri diritti, «per quanto di competenza». Tale riferimento alla sfera di competenza regionale deve essere inteso nel senso che le agevolazioni in questione possono avere per oggetto – oltre che, ovviamente, i «tributi propri in senso stretto», e cioè i tributi istituiti e disciplinati con legge regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. – soltanto quei tributi statali per i quali, indipendentemente dalla destinazione del gettito, la legge statale consente espressamente alla Regione di disporre agevolazioni, nel rigoroso rispetto dei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa.

Le disposizioni oggetto di censura, cosí interpretate, esprimono soltanto la volontà del legislatore regionale di operare nell'àmbito della propria competenza. In particolare, esse non

ledono la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato, perché consentono alla Giunta regionale di concedere agevolazioni riguardo a tributi statali solo quando queste ultime siano espressamente previste dalla legge statale e disciplinate dalla legge regionale.

È appena il caso di osservare che non contraddice tale conclusione la sentenza di questa Corte n. 123 del 2010, la quale, sempre in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme di una legge della Regione Campania recanti agevolazioni, nella forma del credito d'imposta, con riguardo indistintamente a tutti i tributi all'epoca vigenti. A tale conclusione la Corte è pervenuta rilevando che le norme regionali invadevano la competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato, in quanto non limitavano dette agevolazioni ai tributi «propri» della Regione, in senso stretto (all'epoca, peraltro, non esistenti), ma la estendevano anche ai tributi statali per i quali la legge statale non consentiva alla Regione di disporre le agevolazioni stesse. La fattispecie decisa con tale pronuncia è diversa da quella qui in esame. In quel caso, le agevolazioni istituite dal legislatore regionale erano direttamente riferibili a ogni tipo di tributo, sia regionale che statale. Nel caso di specie, invece, le agevolazioni oggetto di censura si riferiscono solo a tributi non ancora individuati e la cui individuazione è rimessa alla futura iniziativa legislativa della Regione, la quale – va ribadito – potrà riguardare, per quanto attiene ai tributi statali, solo quelli per cui la legge dello Stato consente espressamente alla Regione di disporre agevolazioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, comma 2, alinea e lettera c), comma 3, e dell'art. 4, comma 1, alinea e lettera b), della legge della Regione Veneto 22 gennaio 2010, n. 5 (Norme per favorire la partecipazione dei lavoratori alla proprietà e alla gestione d'impresa), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, comma 2, alinea e lettera c), comma 3, e dell'art. 4, comma 1, alinea e lettera b), della legge della Regione Veneto n. 5 del 2010 sollevate, in riferimento agli artt. 23 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Cosí deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 febbraio 2011.

F.to:

Ugo DE SIERVO, Presidente

Franco GALLO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 febbraio 2011.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

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.