CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **8/2014** (ECLI:IT:COST:2014:8)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SILVESTRI** - Redattore: **CORAGGIO**
Udienza Pubblica del **19/11/2013**; Decisione del **15/01/2014**
Deposito del **23/01/2014**; Pubblicazione in G. U. **29/01/2014**
Norme impugnate: Art. 3 della legge della Regione Puglia 28/12/2012, n. 45.
Massime: **37599 37600**
Atti decisi: **ric. 40/2013**

SENTENZA N. 8

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Gaetano SILVESTRI; Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2013, depositato in cancelleria il 7 marzo 2013 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 28 febbraio-4 marzo 2013 e depositato il 7 marzo successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), per violazione: a) degli artt. 3 e 97 della Costituzione; b) del principio di progressività cristallizzato nell'art. 53 Cost.; c) dell'art. 117, terzo comma, Cost. sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e, quale norma interposta, dell'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

La norma impugnata prevede l'incremento per scaglioni di reddito dell'aliquota dell'addizionale regionale, così originariamente disponendo: «1. A decorrere dal 1° gennaio 2013, l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), è determinata per scaglioni di reddito, applicando, al netto degli oneri deducibili, le seguenti maggiorazioni all'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base: a) per i redditi sino a euro 15 mila: 0,1 per cento; b) per i redditi oltre euro 15 mila e sino a euro 28 mila: 0,2 per cento; c) per i redditi oltre 28 mila euro e sino a 55 mila euro: 0,5 per cento; d) per i redditi oltre 55 mila euro e sino a 75 mila euro: 0,5 per cento; e) per i redditi oltre euro 75 mila: 0,5 per cento. 2. In caso di modifica degli scaglioni di reddito previsti dall'articolo 11 del Testo unico delle imposte sui redditi, emanato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,1 per cento permane sul primo scaglione di reddito; la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,2 per cento permane sul secondo scaglione di reddito; mentre la maggiorazione dell'aliquota di base dell'addizionale pari a 0,5 per cento permane sui successivi scaglioni. 3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 assicurano la differenziazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, secondo gli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale».

A parere del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma – stabilendo l'applicazione di un'unica aliquota (pari allo 0,5 per cento) per una fascia di redditi particolarmente estesa (dai 28 mila euro annui sino a tutti i redditi oltre i 75 mila euro annui) e prevedendo che le variazioni decorrano dal 1o gennaio 2013 – violerebbe i parametri costituzionali sopra citati e si porrebbe in contrasto con le norme statali in materia di rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF. In particolare, l'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, accorderebbe alle regioni la facoltà di variazione dell'aliquota dell'addizionale regionale solo a fronte di una differenziazione delle aliquote rispettosa del principio di progressività e con l'integrale rispetto degli scaglioni previsti dal legislatore statale. Sempre l'art. 6 predetto, al comma 4, come modificato dall'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), accorderebbe tale facoltà solo a decorrere dall'anno 2014, mentre la norma impugnata prevede la decorrenza a partire dal 2013.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, la quale ha chiesto che il ricorso sia dichiarato non fondato.

Essa premette che già prima dell'approvazione del d.lgs. n. 68 del 2011 la Corte costituzionale aveva riconosciuto la possibilità per le regioni di rimodulare l'addizionale regionale all'IRPEF in senso conforme al criterio di progressività, in quanto valore cardine del sistema tributario consacrato dal secondo comma dell'art. 53 Cost. (sentenza n. 2 del 2006). Tale indicazione sarebbe stata poi recepita dall'art. 6, comma 4, del citato d.lgs. n. 68 del 2011, nella parte in cui prevede che le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate, in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale.

La Regione evidenzia che l'interpretazione della norma statale da ultimo citata, tanto letterale quanto logica, conduce a risultati del tutto differenti da quelli sostenuti dal ricorrente. Una prima analisi in chiave lessicale condurrebbe a sostenere che il vincolo nell'esercizio dell'autonomia regionale si concreterebbe unicamente nel divieto di adottare scaglioni di reddito privi di collegamento con quelli individuati dal legislatore statale ai fini dell'applicazione dell'addizionale regionale all'IRPEF e non nell'obbligo di prevedere tutti gli scaglioni fissati dal legislatore statale. Tale lettura sarebbe confermata, sul piano letterale, dall'uso di un termine che indica una facoltà («le regioni possono»), il quale comporterebbe che deve ritenersi ferma la possibilità per le regioni di mantenere un'aliquota unica dell'addizionale regionale all'IRPEF del tutto indifferente rispetto al reddito individuale.

Viene, infine, rimarcato che la previgente legge regionale 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia) prevedeva, già per l'anno 2012, i medesimi scaglioni di reddito previsti dalla impugnata legge regionale n. 45 del 2012 ed era improntata ad un criterio di progressività anche meno incisivo rispetto alla legge attuale (0,3 per cento per i primi due scaglioni di reddito e 0,5 per cento per gli ultimi tre). Tale legge regionale, pur esprimendo un criterio di progressività meno accentuato, a parità di normativa vigente e di scaglioni previsti, non è stata, a suo tempo, oggetto di impugnazione.

Con specifico riferimento all'applicazione temporale del principio direttivo contenuto nel comma 4 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, la Regione rileva che il limite temporale imposto dalla legge statale – originariamente fissato alla data del primo gennaio 2013 e, poi, differito alla data del primo gennaio 2014, ad opera della modifica introdotta dall'art. l, comma 555, della legge n. 228 del 2012 – si riferisce non già alla facoltà regionale di assicurare progressività all'attuazione del prelievo, bensì al divieto di differenziare le aliquote dell'addizionale in spregio agli scaglioni di reddito erariali.

In chiusura la Regione aggiunge la considerazione secondo cui, ove pure volesse condividersi l'assunto del ricorrente, secondo cui le regioni, oltre ad uniformarsi agli scaglioni di reddito stabiliti dalla legge statale, dovrebbero incrementare obbligatoriamente l'aliquota in relazione ad ogni scaglione, la questione orbiterebbe comunque attorno ad una disposizione che entrerà in vigore solo il 1o gennaio 2014 e che non potrebbe, quindi, invalidare il pregresso operato regionale.

3.– In data 29 ottobre 2013 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni.

4.– All'udienza pubblica il ricorrente ha insistito per l'accoglimento della questione promossa.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), per violazione: a) degli artt. 3 e 97 della Costituzione; b) del principio di progressività cristallizzato nell'art. 53 Cost.; c) dell'art. 117, terzo comma, Cost. sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e, quale norma interposta, dell'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

A parere del ricorrente, la norma, stabilendo l'applicazione di un'unica aliquota (pari allo 0,5 per cento) per una fascia di redditi particolarmente estesa (dai 28 mila euro annui sino a quelli oltre i 75 mila euro) e prevedendone l'applicazione a decorrere dal 1o gennaio 2013, violerebbe i parametri costituzionali citati e si porrebbe in contrasto con le norme statali in materia di rimodulazione delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF. In particolare, l'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011 accorderebbe alle regioni la facoltà di variazione dell'aliquota dell'addizionale regionale solo a fronte di una differenziazione rispettosa del principio di progressività e imporrebbe l'applicazione integrale degli scaglioni fissati dal legislatore statale. Lo stesso articolo 6, al comma 4, come modificato dall'art. 1, comma 555, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), accorderebbe tale facoltà solo a decorrere dall'anno 2014.

2.– La Regione Puglia sostiene l'infondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziando che, già prima dell'approvazione del d.lgs. n. 68 del 2011, la Corte costituzionale aveva riconosciuto la possibilità per le regioni di rimodulare l'addizionale regionale all'IRPEF in senso conforme al criterio di progressività, in quanto valore cardine del sistema tributario consacrato dal secondo comma dell'art. 53 Cost. (sentenza n. 2 del 2006).

Aggiunge, poi, che il vincolo fissato dal comma 4 dell'art. 6 del citato decreto legislativo si concreterebbe non nell'obbligo di prevedere l'addizionale per tutti gli scaglioni fissati dal legislatore statale ma unicamente nel divieto di adottare scaglioni di reddito diversi rispetto a questi ultimi. Quanto all'applicazione del principio contenuto nel medesimo comma, la Regione rileva come il limite temporale imposto dalla legge statale si riferirebbe non già alla facoltà regionale di assicurare progressività all'attuazione del prelievo, bensì unicamente al divieto di differenziare le aliquote dell'addizionale in spregio agli scaglioni di reddito erariali.

3.– Va preliminarmente rilevato che l'art. 3, comma 1, lettere c) e d), della impugnata legge regionale è stato modificato dall'art. 4, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Puglia 7 agosto 2013, n. 26 (Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013), alla cui stregua l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale per gli ultimi tre scaglioni di reddito è stato diversificato con l'introduzione di aliquote differenziate in relazione ad ogni scaglione (pari, rispettivamente, allo 0,48 per cento; allo 0,49 per cento ed allo 0,5 per cento).

È rimasto invariato il comma 2 dell'impugnato art. 3, il quale prevede che, in caso di modifica degli scaglioni di reddito statali, rimangano ferme le addizionali, specificandone le aliquote negli stessi termini della versione originaria del comma 1.

4.– Secondo il ricorrente la nuova modulazione delle aliquote è sostanzialmente coincidente con quella oggetto di impugnazione, variandole in misura così trascurabile da mantenere ferma la struttura complessiva della norma.

In effetti, è evidente l'irrilevanza delle modifiche apportate rispetto al thema decidendum che, come emerge in particolare dalle difese regionali, attiene, oltre che all'osservanza del principio di progressività, all'esistenza dell'obbligo di applicare integralmente gli scaglioni statali, alla stregua dei parametri sia costituzionali che interposti invocati ex adverso.

Pertanto, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione, la questione di legittimità costituzionale deve essere trasferita sulla nuova norma (sentenze n. 40 del 2012;

n. 533 del 2002 e ordinanza n. 137 del 2004), poiché essa si pone nei medesimi termini, con riguardo sia alla formulazione originaria (che, del resto, riferendosi all'anno finanziario 2014, non ha trovato applicazione) sia a quella risultante dalle modifiche apportate dal comma 1 dell'art. 4 della legge reg. n. 26 del 2013.

5.– Con riferimento alla quantificazione delle addizionali può quindi procedersi all'esame della questione di costituzionalità in modo unitario sia per il comma 1 sia per il comma 2, il quale, essendo rimasto immutato, prevede una medesima aliquota per gli ultimi tre scaglioni.

5.1.– Va dichiarata l'inammissibilità della questione relativa ai parametri dettati dagli artt. 3 e 97 Cost.

Si deve ribadire la consolidata giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la questione di legittimità costituzionale è inammissibile allorché manchi qualsivoglia argomentazione a supporto della stessa (ex plurimis: sentenze n. 114, n. 20 e n. 8 del 2013; n. 212 del 2012; n. 200, n. 119, n. 45 e n. 10 del 2010; n. 247 del 2009). Nel caso di specie, il ricorso manca di ogni motivazione delle censure legate a questi parametri costituzionali, atteso che si limita a richiamarli senza esporre in che modo essi risultino incisi.

5.2.– Quanto ai restanti parametri invocati in ordine alla disciplina delle addizionali, la questione non è fondata.

5.2.1.– Le norme censurate innanzitutto non violano il principio di progressività contenuto nell'art. 53 Cost.

Questa Corte ha più volte chiarito che la progressività è principio che deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo (sentenze n. 223 del 2012; n. 2 del 2006; n. 263 del 1994; n. 159 del 1985; n. 62 del 1977 e ordinanze n. 341 del 2000; n. 128 del 1966). A ciò si aggiunga che nel caso di specie è anche l'imposta specifica (l'IRPEF) a essere significativamente progressiva e che tale qualità non è certo messa in discussione dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali, tanto nella versione originaria, quanto, e a maggior ragione, nella nuova.

La normativa regionale, nel suo complesso, risulta quindi pienamente rispettosa del principio di cui all'art. 53 Cost.

5.2.2.– Parimenti non può ritenersi violato l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, invocato come norma interposta, nel prevedere, al comma 1, la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base a decorrere dall'anno 2012, con il successivo comma 4 si limita a vietare aliquote delle addizionali disallineate rispetto agli scaglioni di reddito erariali.

Essa, dunque, contrariamente a quanto prospettato dal ricorrente, non impone l'obbligo di osservare integralmente tutti gli scaglioni statali, restando così affidati direttamente al principio costituzionale di progressività – nei sensi prima chiariti – i limiti del potere regionale

di differenziazione delle addizionali e della loro misura.

Tale vincolo risulta pertanto rispettato dal legislatore regionale in entrambe le disposizioni in esame.

6.– Anche la questione sollevata con riferimento alla disciplina temporale dettata dalla Regione non è fondata.

6.1.− Secondo il ricorrente, tale disciplina sarebbe contrastante con il comma 7 dell'art. 6 del d.lgs. n. 68 del 2011, il quale fisserebbe un termine di applicazione «a decorrere dal 2014» per la introduzione delle addizionali.

Si osserva in contrario che la norma si riferisce espressamente alle «disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6» e non al comma 1, che – come si è avuto più volte modo di ricordare – è la sede normativa in cui viene disciplinata la facoltà per le regioni a statuto ordinario di aumentare o diminuire le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Tale facoltà trova nello stesso comma la propria specifica disciplina temporale, e questa fa riferimento all'anno 2012: non vi è dunque contrasto con la norma regionale destinata ad operare dall'anno finanziario 2013.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 28 dicembre 2012, n. 45 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2013 e bilancio pluriennale 2013-2015 della Regione Puglia), promossa, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 45 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 53 e 117, terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 gennaio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 gennaio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella 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.