CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **274/2020** (ECLI:IT:COST:2020:274)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **18/11/2020**; Decisione del **18/11/2020**
Deposito del **21/12/2020**; Pubblicazione in G. U. **23/12/2020**
Norme impugnate: Art. 10, c. 3°, della legge della Regione Lombardia 22/10/2019, n. 16.
Massime: **43148 43149**
Atti decisi: **ric. 117/2019**

SENTENZA N. 274

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23 dicembre 2019-3 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 31 dicembre 2019, iscritto al n. 117 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della

Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lombardia;

udito nella udienza pubblica del 18 novembre 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l'avvocato dello Stato Daniela Canzoneri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maria Lucia Tamborino per la Regione Lombardia, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 18 novembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 23 dicembre 2019-3 gennaio 2020 e depositato il 31 dicembre 2019 (reg. ric. n. 117 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato» – questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), pubblicata nel Supplemento al Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia 25 ottobre 2019, n. 43.

2.– Il ricorrente premette che con la legge regionale appena citata è stato istituito un servizio civile regionale, denominato «Leva civica lombarda volontaria» (art. 1, comma 1). Tale servizio è destinato, nell'àmbito delle competenze regionali, a realizzare interventi (art. 2, comma 1) sulla scorta di specifici progetti e attraverso volontari con i quali gli «enti di Leva civica lombarda volontaria» (art. 4) stipulano contratti che devono, tra l'altro, prevedere il trattamento giuridico ed economico a essi riconosciuto (art. 10, comma 2).

La censura statale s'incentra sul regime tributario di tale trattamento economico e segnatamente sull'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) dei compensi corrisposti ai volontari del servizio civile regionale dagli enti di Leva civica lombarda.

L'impugnato comma 3 dell'art. 10 della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019 stabilisce, infatti, che «[p]er il compenso corrisposto ai volontari trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017», il quale a sua volta dispone che «[g]li assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali».

In proposito, la difesa statale rileva che il citato decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106) – nell'istituire e disciplinare il servizio civile universale in attuazione della delega alla revisione della disciplina in materia di servizio civile nazionale (artt. 1, comma 2, lettera d, e 8, comma 1, della legge 6 giugno 2016, n. 106, recante «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale») – prevede la possibilità che anche le Regioni istituiscano un proprio «servizio civile regionale».

Tuttavia, quest'ultimo è espressamente definito dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017 come «non assimilabile al servizio civile universale».

Secondo il ricorrente, la norma impugnata, nonostante tale esclusione di un'assimilabilità, estenderebbe ai compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda un'esenzione che

la legge statale avrebbe stabilito unicamente in relazione agli assegni ricevuti dai volontari del servizio civile universale. In tal modo il legislatore regionale avrebbe indebitamente inciso sulla disciplina dei tributi erariali in violazione della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo al sistema tributario dello Stato.

3.– Si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, nella persona del Presidente della Giunta regionale, chiedendo il rigetto del ricorso.

La difesa regionale, per quanto qui interessa, sostiene che il servizio civile universale e quello regionale sarebbero caratterizzati da una matrice solidaristica unitaria, con la conseguenza che il legislatore statale «avrebbe dovuto prevedere espressamente il medesimo trattamento fiscale e previdenziale per i volontari» e che, in ogni caso, la disciplina tributaria dettata dall'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017 dovrebbe «ritenersi valevole […] senza distinzione tra servizio universale e servizio regionale».

A tale riguardo, la resistente evidenzia che se, da un lato, la Leva civica lombarda rappresenta un servizio civile regionale con finalità proprie rispetto a quelle del servizio civile universale, tuttavia, dall'altro, i volontari sia del primo che del secondo svolgerebbero la propria attività nell'interesse della collettività.

Si tratterebbe, pertanto, in entrambi i casi di forme di impegno solidaristico; ciò che giustificherebbe la sottoposizione allo stesso regime fiscale dei compensi percepiti dai volontari, tra i quali altrimenti si determinerebbe, a parere della Regione Lombardia, una disparità di trattamento.

D'altra parte, prosegue la Regione, anche il Consiglio di Stato, in sede consultiva, avrebbe ritenuto il servizio civile nazionale e quello regionale come entrambi connotati da «tipologia di prestazioni, modalità di attuazione delle stesse e rapporto contrattuale simili», con la conseguente applicabilità del «medesimo regime tributario» (Consiglio di Stato, sezione prima, parere 22 gennaio 2014, n. 199).

A conforto della non fondatezza del ricorso, la resistente richiama, infine, una nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 9 dicembre 2019, nella quale l'ufficio legislativo di tale Ministero non avrebbe ravvisato profili di illegittimità costituzionale nella norma regionale impugnata, laddove questa dispone l'applicazione ai volontari della Leva civica lombarda della disciplina previdenziale dettata dal legislatore statale per gli assegni ricevuti dagli operatori del servizio civile universale.

4.– Con memoria depositata il 27 ottobre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale promossa, contestando le difese della Regione.

In particolare, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la Regione avrebbe in sostanza prospettato un'inammissibile violazione del principio di uguaglianza ad opera dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017. Tale asserito vulnus, infatti, non essendo stato fatto valere dalla Regione mediante la tempestiva impugnazione della norma appena citata, non potrebbe poi essere dedotto al fine di argomentare la legittimità della disposizione regionale impugnata.

D'altro canto, ribadisce il ricorrente, l'asserita assimilabilità del servizio civile regionale a quello universale sarebbe stata esplicitamente esclusa dall'art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017.

Infine, la memoria evidenzia l'inconferenza del richiamo, da parte della difesa regionale, al menzionato parere del Consiglio di Stato, il quale, in realtà: a) era relativo all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP); b) semplicemente avrebbe «escluso la natura sia subordinata che parasubordinata delle prestazioni rese dal volontario»; c) non avrebbe mai

affermato l'applicabilità del «medesimo trattamento tributario» al servizio civile nazionale e a quello regionale.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), il quale così dispone: «[p]er il compenso corrisposto ai volontari» del servizio civile regionale «trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017».

2.– Il suddetto decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106) istituisce e disciplina il servizio civile universale, prevedendo, nella norma richiamata dal legislatore regionale, che gli «assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali» (art. 16, comma 3).

L'impugnato art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, dunque, determina l'effetto per cui anche i compensi erogati ai volontari del servizio civile regionale, al pari degli assegni percepiti da quelli del servizio civile universale, da un lato, sono inquadrati tra i «redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere» – i quali sono riconducibili alla categoria dei «redditi diversi» (art. 67, comma 1, lettera l, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi») –; dall'altro, sono esenti da imposizioni tributarie, e quindi anche dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), nonché dall'imponibile previdenziale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale previsione normativa regionale rechi un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto, nonostante il servizio civile universale non sia assimilabile a quello regionale, determinerebbe l'estensione all'àmbito di quest'ultimo di un'agevolazione fiscale statale, con l'effetto della «non computabilità ai fini Irpef degli assegni» percepiti dai relativi volontari.

3.– Tanto premesso, va innanzitutto precisato l'oggetto della questione promossa. Alla luce delle censure poste a fondamento del ricorso, infatti, questo deve essere circoscritto alla sola parte della disposizione regionale impugnata che, nel disporre l'applicazione dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, richiama l'esenzione dall'imposizione tributaria per i citati assegni.

Benché letteralmente impugni l'intero art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri non si duole, invero, dell'inquadramento dei compensi dei volontari regionali nella categoria dei «redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere», in quanto la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. è stata prospettata esclusivamente con riguardo alla disposta estensione ai menzionati volontari del «trattamento tributario agevolato – rectius: [del]l'esenzione tributaria – che il legislatore statale ha inteso riservare ai soli volontari "statali"». Né il ricorrente censura l'estensione anche ai compensi in discorso del medesimo art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017 nella parte in cui questo esclude l'imponibilità ai fini previdenziali dei redditi dei volontari del servizio universale; ciò in armonia, del resto, con il

contenuto della delibera governativa di autorizzazione all'impugnazione, nella quale non vi è cenno a tale porzione normativa.

4.– Così precisati il thema decidendum e l'oggetto dell'impugnazione, la questione è fondata.

4.1.– La norma impugnata, infatti, stabilisce l'applicazione ai compensi corrisposti ai volontari del servizio civile regionale della generalizzata esenzione tributaria che l'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017 chiaramente dispone con esclusivo riguardo agli «assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale».

Essa, pertanto, determina l'effetto di introdurre una nuova esenzione dall'IRPEF, posto che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda sono soggetti a tale tributo, di cui integrano il presupposto in relazione ai «redditi diversi».

Ma in tal modo la norma regionale finisce sostanzialmente per "esportare" a carico del bilancio statale il costo di una misura agevolativa assunta in àmbito regionale, con una grave distorsione della responsabilità finanziaria.

Essa si pone quindi in frontale violazione della ratio anche insita nella riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato, sulla cui disciplina le Regioni non possono evidentemente interferire, nemmeno con riguardo al «relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina [medesima] (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)» (sentenza n. 17 del 2018).

Non è irrilevante ricordare, del resto, che la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1); proprio in questa prospettiva ha quindi disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera t).

Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, manovre fiscali regionali possono essere realizzate sia con riguardo ai tributi propri derivati – ma solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (ex plurimis, sentenza n. 121 del 2013) –; sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente "ceduti" – in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019) –; sia, a maggior ragione, con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale. Proprio con riguardo a quest'ultima ipotesi questa Corte ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), il quale stabiliva che «[l]a Giunta provinciale determina, con deliberazione da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile». Si è infatti precisato che tale previsione si riferiva «solo» a quei tributi «che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Province o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento» (sentenza

n. 431 del 2005).

4.2.– Quanto detto assume valore logicamente prioritario e assorbente rispetto alle ulteriori considerazioni svolte dalla difesa regionale, anche in relazione alla asserita omogeneità, in termini sostanziali, tra il servizio civile universale e quello regionale.

Tali argomenti, infatti, non colgono comunque nel segno, essendo evidentemente inidonei ad attrarre nella sfera di competenza della Regione un intervento legislativo che, per le ragioni dianzi illustrate, risulta ad essa radicalmente precluso.

4.3.– In definitiva, la norma regionale impugnata, disponendo un'esenzione dall'IRPEF dei compensi percepiti dai volontari della Leva civica lombarda, realizza un'integrazione della disciplina di un tributo statale che viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia del sistema tributario dello Stato.

4.4.– Alla luce delle argomentazioni che precedono, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2019, nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014), nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell'articolo 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 novembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 21 dicembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.