

Sentenza: 5 dicembre 2017 , n.270

Materia: finanza pubblica

Parametri invocati: artt. 75, 75-bis, 79, 80, 81 (recte: 82), 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); artt. 5 e 6 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120, secondo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Province autonome di Trento e Bolzano

Oggetto: l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

Esito: inammissibilità e non fondatezza di svariate censure

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Le Province autonome di Trento e di Bolzano, hanno impugnato l'art. 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, e gli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ritenendoli in contrasto con gli artt. 75, 75-bis, e 79, nonché con gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto speciale, approvato con il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Vi sarebbe anche lesione degli artt. 5 e 6 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); e risulterebbe violato altresì il principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 120 della Costituzione, anche alla luce dell'accordo del 15 ottobre 2014 stipulato con il Governo.

Per la Provincia autonoma di Trento, le disposizioni censurate sarebbero state emanate anche in violazione degli artt. 80 e 81 (recte: 82) dello statuto di autonomia.

Entrambe le ricorrenti ricordano che l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, riapre i termini per la procedura di collaborazione volontaria in materia fiscale, regolata dagli artt. da 5-quater a 5-septies del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 (Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227, a loro volta introdotti dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186 (Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio).

La riapertura dei termini sarebbe stata operata, appunto, con l'inserimento, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, dell'art. 5-octies, che specifica ulteriori modalità e condizioni della nuova procedura.

Le ricorrenti non contestano l'istituto della collaborazione volontaria in sé considerato, ma lamentano che la disciplina introdotta dalle disposizioni impugnate non preveda ed anzi, sembri addirittura escludere, che il gettito tributario recuperato sia ripartito tra lo Stato e le Province autonome in applicazione dei criteri stabiliti dallo statuto di autonomia.

Infatti, secondo la ricostruzione operata dalle ricorrenti, tale maggior gettito sarebbe destinato integralmente all'erario, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e del rispetto del pareggio di bilancio.

In particolare, le Province autonome di Trento e di Bolzano ritengono che il lamentato effetto lesivo derivi dagli artt. 1, commi da 633 a 636, e 2 della legge n. 232 del 2016, nel loro operare congiunto con l'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito.

Il citato comma 633, infatti, stabilisce che "le maggiori entrate per l'anno 2017 derivanti dall'articolo 7 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193, sono quantificate nell'importo di 1.600 milioni di euro"; i commi da 634 a 636 della stessa legge n. 232 del 2016 prevedono le misure correttive da adottare qualora il monitoraggio delle istanze presentate evidenziasse che il gettito atteso dai conseguenti versamenti non consenta la realizzazione integrale dell'importo di cui al predetto comma 633, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed il rispetto del pareggio di bilancio.

Dall'esame complessivo di queste disposizioni, le ricorrenti traggono la convinzione che la stima ricordata riguardi entrate destinate al solo bilancio dello Stato, come sarebbe confermato dal successivo art. 2 della medesima legge n. 232 del 2016, che disciplina lo stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2017: in tale documento, infatti, in forza del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 dicembre 2016 (Ripartizione in capitoli delle Unità di voto parlamentare relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019), sarebbe stato inserito un apposito capitolo (contraddistinto dal n. 1173), avente ad oggetto "versamenti delle somme dovute in base all'invito al contraddittorio in attuazione della procedura di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 dicembre 2014, n. 186, da destinare alle finalità previste dalla normativa vigente".

In tal modo, sarebbero violate le norme finanziarie dello statuto speciale e delle relative disposizioni di attuazione, in applicazione delle quali, invece, il gettito consistente nel versamento di imposte su cespiti non dichiarati e dei correlativi interessi e sanzioni e, dunque, di tributi erariali e relative addizionali locali, deve essere assegnato, pro quota e limitatamente all'importo percepito nel territorio provinciale, alle Province autonome.

L'afflusso integrale nelle casse dello Stato delle somme recuperate con la procedura di collaborazione volontaria, inoltre, introdurrebbe una riserva di gettito allo Stato, in carenza delle condizioni previste dallo statuto speciale, in violazione degli artt. 75-bis, comma 3-bis, e 79, comma 4, di quest'ultimo.

Sarebbero, ancora, violate le norme statutarie che sanciscono il metodo pattizio, unitamente al principio di leale collaborazione, anche in relazione all'accordo tra il Governo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica del 15 ottobre 2014. Tale accordo, recepito nello statuto, avrebbe definito in modo esaustivo natura e misura della partecipazione delle Province autonome ai processi di risanamento della finanza pubblica, e specificamente l'entità dei concorsi assicurati dalla Regione e dalle Province autonome.

Infine, in prospettiva futura, le disposizioni impugnate si sovrapporrebbero alle normali procedure di accertamento e riscossione di imposte non dichiarate, e precluderebbero il recupero "ordinario" di tali tributi, in tal modo violando anche l'art. 81 (recte: 82) dello statuto di autonomia.

La Corte dichiara la non fondatezza nel merito delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La Corte richiama la precedente giurisprudenza, in particolare la sentenza 66 del 2016 nella quale si chiarisce che, attraverso le procedure di collaborazione volontaria in materia fiscale, introdotte con la legge n. 186 del 2014, i contribuenti possono spontaneamente definire, mediante il versamento di quanto dovuto, anche a titolo di sanzione, le violazioni in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, con riferimento ad attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute anche all'estero.

Vengono in rilievo, dunque, disposizioni “tutte orientate alla finalità di contrasto dell'evasione fiscale” (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016).

L'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016 inserisce, sempre nel testo del d.l. n. 167 del 1990, come convertito e poi modificato dalla legge n. 186 del 2014, l'art. 5-octies, che ha aperto una nuova “finestra temporale” per consentire ai contribuenti di avvalersi dell'istituto della collaborazione volontaria, introducendo, però, talune modifiche di carattere procedurale e relative alla misura delle sanzioni irrogabili, così conferendo all'istituto un carattere di novità rispetto a quanto previsto in origine.

Il ricordato art. 5-octies rinvia a diverse disposizioni della legge n. 186 del 2014, ma non anche all'art. 1, comma 7, che non solo prevedeva espressamente la destinazione del gettito fiscale, così recuperato, ad un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, ma ne disponeva altresì la successiva destinazione, anche mediante riassegnazione, alle finalità specifiche elencate dalla medesima disposizione.

Ciò posto, occorre muovere dalla considerazione che anche le entrate di cui qui si discute “riguardano il gettito tributario originariamente evaso attraverso la violazione degli obblighi dichiarativi e, successivamente, “emerso” in applicazione delle citate procedure” (sentenza n. 66 del 2016).

Come dedotto in entrambi i ricorsi, lo statuto di autonomia per il Trentino-Alto Adige prevede che le quote del gettito tributario percepite nei territori provinciali siano ripartite tra lo Stato e le Province autonome secondo criteri che assegnano a ciascuna Provincia autonoma gli otto decimi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa sul territorio provinciale e i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali (compresa l'IVA sulle importazioni), dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici (art. 75, comma 1, lettere da a a g, dello statuto speciale).

È da precisare che nell'ammontare delle quote di tributi erariali devolute alle Province sono comprese anche le entrate afferenti all'ambito regionale e provinciale affluite, in attuazione di disposizioni legislative o amministrative, a uffici situati fuori del territorio della Regione e delle rispettive Province (art. 75-bis, comma 1).

Lo statuto di autonomia, inoltre, attribuisce alle Province autonome le compartecipazioni al gettito e le addizionali a tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del territorio provinciale (art. 80, comma 3).

Con riferimento alla potestà comunque riconosciuta allo Stato di riservare all'erario gettiti di natura tributaria riscossi nel territorio delle due Province autonome, la giurisprudenza della Corte (pur maturata in relazione alle norme statutarie vigenti prima delle modifiche operate in attuazione del citato accordo del 15 ottobre 2014: sentenze n. 142 del 2012 e n. 182 del 2010) ne ha subordinato la legittimità alla verifica della sussistenza di tutte le condizioni tassativamente individuate dalla

normativa statutaria (ora dettata dall'art. 75-bis, comma 3-bis). Tali condizioni sono costituite dal collegamento con l'introduzione di maggiorazioni di aliquote o con l'istituzione di nuovi tributi, il cui gettito sia destinato per legge alla copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., di nuove specifiche spese di carattere non continuativo e non rientranti nelle materie di competenza della Regione o delle Province. Occorre poi che la misura risulti temporalmente delimitata, con gettito contabilizzato distintamente nel bilancio statale, ferma restando l'inammissibilità di riserve destinate al raggiungimento di obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

In base a quanto illustrato, e partendo dalla constatazione che “la disciplina delle procedure di collaborazione volontaria non determina alcuna maggiorazione di aliquota né una generale modifica dei tributi, trattandosi, a legislazione fiscale sostanzialmente immutata, del gettito tributario originariamente dovuto ed illecitamente sottratto” (così, ancora, sentenza n. 66 del 2016), il complessivo quadro normativo è chiaro: se le disposizioni denunciate nel presente giudizio dovessero essere interpretate nel senso di sottrarre alle Province, in tutto o in parte, il gettito ottenuto attraverso la nuova procedura di collaborazione volontaria, esse si porrebbero in contrasto con le disposizioni dell'ordinamento finanziario dettato dallo statuto di autonomia, che tale devoluzione, invece, prevedono pro quota.

La Corte ritiene tuttavia che non può essere questa la corretta interpretazione delle disposizioni oggetto d'impugnazione.

A differenza della disciplina relativa all'originaria fase della collaborazione volontaria, nell'attuale regolamentazione manca una espressa previsione legislativa di destinazione specifica delle somme recuperate dall'evasione. Infatti, nel comma 5-octies introdotto dall'art. 7, comma 1, del d.l. n. 193 del 2016, come convertito, non compare alcun richiamo al comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, che quella destinazione espressamente continua a prevedere per le sole risorse derivanti dalla prima fase di applicazione dell'istituto.

Solo il citato comma 7 dell'art. 1 della legge n. 186 del 2014, oltre a fare riferimento ad un apposito capitolo nel bilancio dello Stato nel quale far confluire le somme recuperate, prevede che esse vengano destinate, “anche mediante riassegnazione”, alla soddisfazione di specifiche finalità, analiticamente indicate.

Vero che la legge di bilancio per il 2017 contempla anch'essa un apposito capitolo di bilancio, ove viene fatto confluire il gettito “emerso” per effetto della collaborazione volontaria. Ma proprio il mancato richiamo alla disposizione che imprimeva al gettito ottenuto la destinazione a specifiche finalità, da soddisfare mediante riassegnazione delle relative somme, implica che l'allocazione in tale capitolo della somma “emersa” in attuazione della nuova fase della collaborazione volontaria non incide sul successivo, necessario, riparto secondo le normative statutarie (e di attuazione statutaria) relative a ciascuna autonomia speciale.

In tal senso, del resto, è orientata la stessa difesa spiegata, in entrambi i giudizi, dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale le norme impugnate non configurano alcuna riserva erariale in senso tecnico. Per l'Avvocatura generale dello Stato, in particolare, il comma 633 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 si limiterebbe a fornire una mera stima delle maggiori entrate per l'anno 2017, attese in esito alla nuova fase della procedura di collaborazione volontaria, non potendosi rinvenire nelle disposizioni impugnate elementi che inducano ad avvalorare l'interpretazione prospettata dalle ricorrenti.

Alla luce di questa complessiva interpretazione tutte le questioni sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano sono dichiarate non fondate dalla Corte.