

SENTENZA N. 202
ANNO 2007

[...]

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.

[...]

Considerato in diritto

[...]

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.

PER QUESTI MOTIVI 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.