

Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (Legge finanziaria 2013) (20-12-2012)

Regione: Bolzano

Estremi: Legge n. 22 del 20-12-2012

Bur: n. 1 del 2-1-2013

Settore: Politiche economiche e finanziarie

Delibera C.d.M. del: 21-11-2013 / **2^ rinuncia parziale**

Delibera C.d.M. del: 9-5-2013 / **1^ rinuncia parziale**

Delibera C.d.M. del: 26-2-2013 / **Impugnativa**

Motivi della 2^ rinuncia : RINUNCIA PARZIALE

La Legge della Provincia di Bolzano n. 22 del 20.12.2012, pubblicata sul B.U.R n. 1 del 02/01/2013 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (Legge finanziaria 2013), con delibera del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2013, è stata impugnata dinanzi la Corte Costituzionale per diversi motivi di illegittimità costituzionali, tra i quali:

A) L’articolo 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 6, che nel modificare la legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, ha previsto agevolazioni fiscali, assunzione a carico della Provincia del costo per il servizio di esazione, deduzioni da base imponibile Irap e riduzioni di aliquota. Le suddette disposizioni provinciali, che comportano minori entrate non quantificate e per le quali non sono indicati i mezzi di copertura, contrastano con l’art. 81, quarto comma, della Costituzione;

B) L’articolo 23, comma 2 stabilisce che “Per i servizi di cui al comma 1” (trasporto di passeggeri su strada e rotaia) “l’assessore provinciale competente è autorizzato a corrispondere, a favore dei richiedenti l’istituzione dei servizi o dell’impresa di trasporto incaricata, un importo fino ad un massimo del 70 per cento sul costo del servizio.” Le predette disposizioni provinciali non danno contezza dell’importo che l’assessore provinciale potrà corrispondere e pertanto comporta maggiori oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria, in contrasto con l’articolo 81 della Costituzione.

Con la legge provinciale n. 16 del 17.09.2013, la Provincia di Bolzano, si è adeguata ai rilievi governativi e all’articolo 1, individua le coperture finanziarie relative alle disposizioni dell’art. 1, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 e dell’art. 23, comma 2, della legge provinciale 20 dicembre 2012 n. 22. Per i suddetti motivi, si propone la rinuncia parziale all’impugnazione della legge provinciale di Bolzano n. 22 del 20.12.2012, limitatamente all’articolo 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 6 e all’articolo 23, comma 2 .

Permangono ancora validi, invece, i motivi di impugnativa dell’art. 12, di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2013.

Motivi della 1^ rinuncia impugnativa: RINUNCIA PARZIALE

La Legge Provincia di Bolzano n. 22 del 20.12.2012, pubblicata sul B.U.R n. 1 del 02/01/2013 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (Legge finanziaria 2013), con delibera del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2013, è stata impugnata dinanzi la Corte Costituzionale per diversi motivi di illegittimità costituzionali, tra cui:

“L’articolo 2, primo comma, nell’apportare modifiche alla precedente legge provinciale n. 8 del 2012 in materia di agevolazioni nell’ambito dell’imposta municipale propria (IMU) introduce

un'ulteriore agevolazione, consistente in una detrazione d'imposta, per le abitazioni ricomprese nella categoria catastale A e per le unità immobiliari comprese nella categoria catastale D, "che servono anche da abitazione, con le relative pertinenze... di proprietà di imprese, nelle quali uno dei titolari dell'impresa e il suo nucleo familiare hanno stabilito la propria residenza e dimora abituale".

La detrazione prevista dalla norma provinciale, che ricalca la detrazione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo d'imposta prevista dall'articolo 13, comma 10 del decreto legge n. 201 del 2011, si sostanzia in un'agevolazione a favore di tutte le unità immobiliari di cui alla categoria catastale A (in particolare, abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi) e D (opifici industriali e commerciali), di proprietà di imprese e utilizzati come abitazione dal titolare dell'impresa e dal suo nucleo familiare.

Occorre tuttavia rilevare che sebbene con riferimento agli immobili compresi nella categoria catastale A l'intervento agevolativo in questione possa trovare la propria copertura costituzionale nella previsione statutaria dell'articolo 80, comma 1-bis, dello Statuto speciale, che prevede appunto che con legge provinciale possa essere consentito agli enti locali di introdurre esenzioni "nel caso di tributi locali istituiti con legge dello Stato" (quale, nel caso di specie, l'IMU).

Con riferimento agli immobili compresi nella categoria catastale D, lo stesso presenta profili di illegittimità in relazione alle recenti modifiche dell'articolo 13 del decreto legge n. 201 del 2011 (istitutivo dell'IMU), introdotte dalla legge di stabilità per il 2013.

Ed invero, l'articolo 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, attraverso la soppressione del comma 11 dell'articolo 13 del predetto decreto legge n. 201 del 2011, ha disposto la riserva in favore dello Stato del gettito dell'imposta derivante dagli immobili classificati nel gruppo catastale D, consentendo peraltro agli enti locali di incrementare sino a tre punti percentuali l'aliquota standard. Ne consegue che la detrazione introdotta dalla norma provinciale in esame a favore di questa tipologia di immobili impatta sulla quota di gettito del tributo riservata ora allo Stato e conseguentemente la stessa norma provinciale contrasta con l'art. 117, comma III della Costituzione".

Il Governo ha ritenuto, quindi, che tale norma provinciale, autorizzando i comuni della Provincia a prevedere un'ulteriore agevolazione, consistente in una detrazione per le unità immobiliari di cui alle categorie A e D, nelle quali i titolari di impresa ed il proprio nucleo familiare avessero stabilito la propria residenza e dimora abituale, presentava dei profili di incostituzionalità in quanto la disposizione in parola sottraeva allo Stato una quota del gettito dell'imposta derivante dagli immobili classificati nel gruppo catastale D.

Pertanto la suddetta disposizione regionale è stata ritenuta in contrasto con i principi in materia di coordinamento di finanza pubblica che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riserva allo Stato.

Con la legge regionale n. 3 dell'08.03.2013, la Provincia di Bolzano, si è adeguata ai rilievi governativi e all'articolo 5, ha disposto, l'abrogazione della lettera i) del comma 1 dell'articolo 1 della legge provinciale 18 aprile 2012, n. 8, aggiunta dall'articolo 2 della legge provinciale 20 dicembre 2012 n. 22.

La predetta abrogazione, consente di ritenere superati i rilievi di incostituzionalità precedentemente deliberati. In tal senso si è espresso il Ministero dell'economia e delle finanze - Ufficio del coordinamento legislativo finanze con nota prot. n. 3-3349 del 28 marzo 2013.

Per i suddetti motivi, si propone la rinuncia parziale all'impugnazione della legge Provinciale di Bolzano n. 22 del 20.12.2012, limitatamente all'art. 2, comma 1.

Permangono ancora validi, invece, gli altri motivi di impugnativa di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2013.

Motivi dell'impugnativa: La legge provinciale in esame è censurabile in quanto eccede dalle competenze statutarie di cui agli articoli 8 e 9 del DPR n. 670 del 1972, nonché dalla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica, prevista per le Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed estesa, ex art. 10 della legge costituzionale n. 3/2011, alla Provincia Autonoma di Bolzano quale forma di autonomia più ampia, cui la Provincia, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

Come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi agli obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni e Province ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione, si impone anche alle Regioni e Province a statuto speciale nell'esercizio della propria autonomia finanziaria.

La disposizione provinciale presenta i seguenti profili di illegittimità:

1) L'articolo 2, primo comma, nell'apportare modifiche alla precedente legge provinciale n. 8 del 2012 in materia di agevolazioni nell'ambito dell'imposta municipale propria (IMU), introduce un'ulteriore agevolazione, consistente in una detrazione d'imposta, per le abitazioni ricomprese nella categoria catastale A e per le unità immobiliari comprese nella categoria catastale D, "che servono anche da abitazione, con le relative pertinenze... di proprietà di imprese, nelle quali uno dei titolari dell'impresa e il suo nucleo familiare hanno stabilito la propria residenza e dimora abituale".

La detrazione prevista dalla norma provinciale, che ricalca la detrazione per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo d'imposta prevista dall'articolo 13, comma 10 del decreto legge n. 201 del 2011, si sostanzia in un'agevolazione a favore di tutte le unità immobiliari di cui alla categoria catastale A (in particolare, abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi) e D (opifici industriali e commerciali), di proprietà di imprese e utilizzati come abitazione dal titolare dell'impresa e dal suo nucleo familiare.

Occorre tuttavia rilevare che sebbene con riferimento agli immobili compresi nella categoria catastale A l'intervento agevolativo in questione possa trovare la propria copertura costituzionale nella previsione statutaria dell'articolo 80, comma 1-bis, dello Statuto speciale, che prevede appunto che con legge provinciale possa essere consentito agli enti locali di introdurre esenzioni "nel caso di tributi locali istituiti con legge dello Stato" (quale, nel caso di specie, l'IMU).

Con riferimento agli immobili compresi nella categoria catastale D, lo stesso presenta profili di illegittimità in relazione alle recenti modifiche dell'articolo 13 del decreto legge n. 201 del 2011 (istitutivo dell'IMU), introdotte dalla legge di stabilità per il 2013.

Ed invero, l'articolo 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012, attraverso la soppressione del comma 11 dell'articolo 13 del predetto decreto legge n. 201 del 2011, ha disposto la riserva in favore dello Stato del gettito dell'imposta derivante dagli immobili classificati nel gruppo catastale D, consentendo peraltro agli enti locali di incrementare sino a tre punti percentuali l'aliquota standard. Ne consegue che la detrazione introdotta dalla norma provinciale in esame a favore di questa tipologia di immobili impatta sulla quota di gettito del tributo riservata ora allo Stato e conseguentemente la stessa norma provinciale contrasta con l'art. 117, comma III della Costituzione.

2) L'articolo 1, commi 1, 2, 3, 4, 5, e 6, nel modificare la legge provinciale 11 agosto 1998, n. 9, prevede agevolazioni fiscali, assunzione a carico della Provincia del costo per il servizio di esazione, deduzioni da base imponibile Irap e riduzioni di aliquota. Le suddette disposizioni provinciali, che comportano minori entrate non quantificate e per le quali non sono indicati i mezzi di copertura, contrastano con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

3) L'art. 12, disponendo che l'organismo di valutazione, istituito presso la Direzione generale della Provincia, "esercita altresì le funzioni di controllo di cui agli artt. 148 e 148 bis del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche, attribuite nel restante territorio nazionale ad altri organi", contrasta con la normativa statale di cui agli artt. 148 e 148 bis del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e successive modifiche (da ultimo quelle introdotte con la legge n. 231/2012), nonché con l'articolo 79 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige.

Al riguardo, si evidenzia che i controlli previsti dalla citata norma statutaria sono connessi ai compiti attribuiti alle Province di Trento e Bolzano di stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, di provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento ai propri enti locali ed enti strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all' articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, nonché di vigilare sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte dei predetti enti.

In ogni caso, tali controlli non possono considerarsi sostitutivi di quelli ordinariamente esercitati dalla Corte dei Conti, considerato, peraltro, che le Province autonome dovranno, in ogni caso, dare notizia degli esiti dei propri controlli alla competente sezione della Corte dei conti medesima.

A sostegno di quanto sopra esposto, occorre ricordare che la Corte costituzionale, già con sentenza n. 29 del 1995, aveva evidenziato che le disposizioni contenute negli Statuti speciali in materia di controlli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo che abbia ad oggetto l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento.

Inoltre, la sentenza n. 64 del 2005, nel sancire l'eliminazione dei controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, non esclude la persistente legittimità dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, in quanto il controllo da quest'ultima esercitato, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo, altresì, incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

Infine, la sentenza n. 267 del 2006 ha sancito che il controllo sulla gestione costituisce un controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa. L'estensione di tale controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, è il frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo "statale" della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Tale impostazione ha assunto, peraltro, maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale.

In tale contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, si inserisce il controllo affidato alle sezioni regionali della Corte dei conti, il cui compito è verificare, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

Ad avviso della Corte Costituzionale, poi, la possibilità conferita, dal comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003, alle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline di controllo nel rispetto delle finalità sopra descritte di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo a servizio dello "Stato-comunità".

Infatti, la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, dal momento che anche la loro finanza è parte della "finanza pubblica allargata".

La disposizione provinciale di cui trattasi contrasta pertanto con gli articoli 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma della Costituzione.

4) L'articolo 23, comma 2 stabilisce che "Per i servizi di cui al comma 1" (trasporto di passeggeri su strada e rotaia) "l'assessore provinciale competente è autorizzato a corrispondere, a favore dei richiedenti l'istituzione dei servizi o dell'impresa di trasporto incaricata, un importo fino ad un massimo del 70 per cento sul costo del servizio."

Il successivo comma 10 - aggiungendo dopo il comma 1 dell'art. 16 della l.p. 2 dicembre 1985, n. 16 - dispone in materia di modalità di erogazione dei contributi di esercizio.

Le predette disposizioni provinciali non prevedono alcun limite al costo del servizio e conseguentemente non forniscono contezza dell'importo che l'assessore provinciale potrà corrispondere. Tali norme sono pertanto suscettibili di comportare maggiori oneri non quantificati, per i quali non è indicata la copertura finanziaria, in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione. Per i motivi esposti si ritiene che la disposizione indicata debba essere impugnata dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.