

SENTENZA N.381 ANNO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Valerio ONIDA; Giudici: Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3 comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9, 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) promossi con ricorsi della Regione Toscana, della Regione Emilia-Romagna (n. 2 ricorsi) e della Regione Veneto, notificati il 25, il 26 febbraio ed il 1° marzo 2003 ed il 24 febbraio 2004, depositati in cancelleria il 5 ed il 7 marzo 2003 ed il 4 marzo 2004, iscritti ai nn. 15, 25 e 26 del registro ricorsi 2003, ed al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditio nell'udienza pubblica del 28 settembre 2004 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditii gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 26 febbraio 2003, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 5 marzo 2003 e iscritto al n. 15 registro ricorsi del 2003, la Regione Toscana ha chiesto alla Corte costituzionale dichiararsi, fra l'altro, l'illegittimità degli artt. 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), per indebita invasione della propria sfera di competenza, con violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Regione ricorrente lamenta che lo Stato, disciplinando, con le norme impugnate, forme di condono fiscale, determina effetti sostanziali, come l'estinzione delle sanzioni amministrative tributarie, comprese quelle accessorie, relative alle dichiarazioni condonate.

In particolare:

– l'art. 3, comma 1, lettera *a*), sospende gli aumenti delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) per i comuni e le regioni, nonché la maggiorazione dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), fino a quando non si raggiunga un accordo in

sede di Conferenza unificata tra Stato, regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale;

– l'art. 5 introduce una serie di modifiche al decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali);

– l'art. 6 istituisce il concordato triennale preventivo cui possono accedere i contribuenti titolari di reddito soggetto ad IRAP, con la conseguenza che eventuali maggiori imponibili, rispetto a quelli oggetto del concordato, non sono soggetti ad imposta;

– l'art. 7 prevede la definizione automatica dei redditi di impresa e lavoro autonomo per gli anni pregressi, con ricaduta sulle addizionali IRPEF e IRAP per le Regioni, che si perfeziona con versamento, mediante autoliquidazione, dei tributi derivanti dai maggiori ricavi o compensi determinati sulla base dei criteri e delle metodologie stabiliti con il decreto di cui al comma 14 della medesima disposizione;

– l'art. 8 prevede che le dichiarazioni relative ai periodi d'imposta per i quali i termini per la presentazione sono scaduti entro il 31 ottobre 2002, possono essere integrate, con effetti anche ai fini delle addizionali IRPEF e IRAP;

– l'art. 9 prevede la definizione automatica per tutte le imposte ed i periodi d'imposta per i quali i termini di presentazione siano scaduti entro il 31 ottobre 2002, con modalità di perfezionamento diverse, a seconda dei tipi di imposta: per l'IRAP si prevede il pagamento del 18% dell'imposta linda, con percentuale del 16% applicabile all'eccedenza, se l'imposta linda supera i 10.000 euro, e del 13% se l'imposta linda supera i 20.000 euro;

– l'art. 13 prevede che le regioni e gli enti locali possano stabilire la riduzione dell'ammontare delle imposte e tasse loro dovute (da intendersi come i tributi la cui titolarità giuridica ed il cui gettito siano integralmente attribuiti ai predetti enti, con esclusione delle partecipazioni e addizionali a tributi erariali e delle mere attribuzioni ad enti territoriali del gettito, totale o parziale, di tributi erariali), nonché l'esclusione o la riduzione dei relativi interessi e sanzioni, qualora i contribuenti adempiano ad obblighi tributari precedentemente in tutto o in parte non adempiuti;

– l'art. 15 prevede che possono essere definiti in via agevolata avvisi di accertamento, inviti al contraddittorio, processi verbali di constatazione non ancora definiti, relativamente a tutte le imposte, compresa l'IRAP, e stabilisce le percentuali da pagare per la definizione stessa;

– l'art. 16 disciplina la chiusura delle liti fiscali pendenti, che possono essere definite, anche per l'IRAP, con il pagamento di determinate somme.

Le disposizioni impugnate, poi, nella misura in cui si applicano anche all'IRAP, si pongono in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost., trattandosi di tributo proprio delle regioni.

Secondo la ricorrente, l'IRAP va annoverata nella categoria dei tributi propri delle regioni, sia in relazione al vecchio testo dell'art. 119 Cost., in contrapposizione alle quote di tributi erariali, sia in relazione alla nuova versione della norma costituzionale, che riferendosi non più alle quote di tributi erariali, ma alla partecipazione agli stessi, sposta l'attenzione sulla spettanza del gettito del tributo (il gettito dell'IRAP spetta integralmente alle regioni), poiché la competenza a disciplinare il tributo è questione che dipende poi dal modo in cui la Costituzione ripartisce, tra Stato e regioni, i poteri in ordine ai tributi propri delle regioni.

Non sono oggi più valide le ragioni per cui in passato si ritenne la legge istitutiva dell'IRAP non in contrasto con l'autonomia finanziaria regionale: la potestà impositiva è riconosciuta direttamente dall'art. 119 Cost., in quanto la legge statale non è più preposta a definire le forme e i limiti dell'autonomia finanziaria e in quanto i tributi propri non sono più attribuiti da tale legge; la competenza legislativa dello Stato in materia tributaria riguarda soltanto il proprio sistema contabile e tributario, e non anche quello delle regioni e degli enti locali, che dunque rientra nella potestà residuale esclusiva delle regioni. In tale ambito lo Stato può solo dettare, nell'esercizio della potestà concorrente di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, principî fondamentali, ovvero deve limitarsi a definire gli ambiti entro i quali può essere esercitata la potestà impositiva

dei vari livelli di governo, ma, riguardo ai tributi propri delle Regioni, non può emanare normative come quella istitutiva dell'IRAP (la cui disciplina resta in vigore finché le Regioni non provvederanno a modificarla), né può legiferare su questa forma di prelievo con norme di dettaglio, anche riducendone il gettito.

Venendo alle singole disposizioni impugnate della legge n. 289 del 2002, la Regione Toscana afferma quanto segue.

In particolare, con la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF per i comuni e le regioni, nonché della maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP fino a quando non si raggiunga un accordo in sede di Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed enti locali sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, essendo l'IRAP tributo proprio della Regione, lo Stato, con l'art. 3, comma 1, lettera *a*), blocca un canale di finanziamento regionale, a tempo indeterminato, con la conseguente contrazione delle politiche regionali, violando il principio di autosufficienza finanziaria di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., e non consentendo l'esercizio delle competenze legislative regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

Infatti, riguardo alle addizionali IRPEF, pur essendo vero che è la legge statale di coordinamento che attribuisce la potestà di istituirle, attesa la funzione di stabilire l'area di prelievo spettante a ciascun livello di governo e di evitare che ciascuno di essi sia disturbato dal modo con cui gli altri esercitano le loro potestà, ciò non è sufficiente a giustificare misure sospensive, poiché se la potestà degli enti autonomi compromette la politica di prelievo dello Stato, delle due l'una, o la disciplina va ridefinita in termini generali, e con effetto retroattivo sulle scelte adottate dagli enti, oppure tale potestà non compromette la politica di prelievo dello Stato, e allora non vi è motivo di limitarne l'esercizio.

Con riguardo agli artt. 5 e alle altre disposizioni relative ai vari tipi di condono applicabili anche all'IRAP (artt. 6, 7, 8, 9, 15, 16), il carattere di tributo regionale proprio dell'imposta non consente allo Stato l'emanazione di norme di dettaglio, quali la riduzione del gettito, le modalità di applicazione ed il condono, dovendosi limitare a dettare norme per il coordinamento finanziario dei diversi livelli di governo e definire gli ambiti entro cui può essere esercitata la potestà impositiva delle varie amministrazioni.

Con riferimento, infine, all'art. 13, che attribuisce alle Regioni e agli enti locali la facoltà di introdurre e disciplinare misure di condono relative a tributi propri, la ricorrente rileva che lo stesso detta una definizione di tributi propri – come tributi la cui titolarità giuridica ed il cui gettito siano integralmente attribuiti ai predetti enti, con esclusione delle compartecipazioni ed addizionali a tributi erariali, nonché delle mere attribuzioni ad enti territoriali del gettito, totale o parziale, di tributi erariali – tale che, riguardo a tale ultimo aspetto, la “mera attribuzione” dipende dal solo fatto che un tributo sia disciplinato dallo Stato, e non in base al principio, valido già prima della riforma del titolo V, per cui debbono essere definiti tributi propri quelli il cui gettito spetti integralmente alle Regioni. Che l'IRAP non possa esser considerata tributo erariale, è dimostrato dal fatto che la precedente disciplina statale vige, alla luce del nuovo art. 119 Cost., solo finché le Regioni non decidano di esercitare la propria potestà legislativa, il che significa che lo Stato ha perso il potere di modificarla e di neutralizzarne gli effetti con forme di condono. La norma si pone dunque in contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 Cost.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ministero dell'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale assume l'infondatezza del ricorso, osservando, relativamente agli artt. 3 e 5, che l'IRAP (ma analoghe considerazioni riguardano l'addizionale regionale IRPEF) è tributo destinato ad alimentare le finanze della Regione in cui è operato il prelievo, al netto della quota di gettito spettante allo Stato, e che ciò avviene in base ad una legge dello Stato che l'ha istituita e ne detta la disciplina, in funzione dell'esigenza di coordinamento della finanza pubblica. Sicché l'IRAP è inquadrata nel sistema tributario dello Stato, che continua a dettarne la disciplina base, pur modificativa della precedente, e comunque è fuori di dubbio che la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario consenta di dettare la disciplina delle

riduzioni di cui all'art. 5, quale anticipata e complessiva attuazione della riforma del sistema fiscale statale, e della sospensione degli aumenti deliberati dopo la presentazione del d.d.l. finanziaria per il 2003, di cui all'art. 3, fino all'accordo in sede di Conferenza unificata sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, al fine di dar vita ad una disciplina uniforme del sistema tributario, per evitare che singole e sperequate iniziative pregiudichino la realizzazione degli obiettivi.

Analoghe considerazioni valgono per le altre disposizioni, racchiuse sotto il capo II della legge n. 289 del 2002.

3.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 1° marzo 2003, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 7 marzo 2003 e iscritto al n. 25 registro ricorsi del 2003, la Regione Emilia-Romagna ha chiesto alla Corte costituzionale dichiararsi, fra l'altro, l'illegittimità degli artt. 2, 3, comma 1 lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per violazione degli artt. 114, 117, 118, 119 Cost.

L'art. 2 della legge n. 289 del 2002 introduce il principio per cui è consentita una quota di deduzione dal reddito imponibile, suscettibile di produrre un reddito d'imposta: in particolare, stabilendo (comma 4) che la deduzione da esso disposta (il comma 1 introduce un nuovo art. 10-*bis* al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, recante "Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi" non rileva ai fini della base imponibile per le addizionali IRPEF, e che resta fermo quanto previsto dall'articolo 50, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e dall'articolo 1, comma 4, del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360 (Istituzione di una addizionale comunale all'IRPEF, a norma dell'art. 48, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'art. 1, comma 10, della legge 16 giugno 1998, n. 191), qualora l'IRPEF non sia dovuta del tutto, non sarebbe dovuta neppure l'addizionale IRPEF, regionale e comunale, dello stesso anno. La conseguenza è la diminuzione delle risorse a disposizione della Regione, senza la previsione di misure compensative, in contrasto con l'art. 119, comma quarto, Cost.

Riguardo agli artt. 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9, 13, comma 3, 15 e 16 della legge n. 289 del 2002, la Regione Emilia-Romagna svolge considerazioni del tutto coincidenti con quelle del ricorso n. 15 del 2003, della Regione Toscana.

4.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ministero dell'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale assume l'infondatezza del ricorso, osservando, relativamente all'art. 2, che rientra nella potestà esclusiva dello Stato regolare le deduzioni IRPEF al fine di assicurarne la progressività, e che l'irrilevanza ai fini del calcolo dell'imponibile delle addizionali esclude un pregiudizio per la Regione. Mantenendosi fermo quanto stabilito da altre norme, significa che l'addizionale IRPEF è dovuta nella misura in cui sia dovuta l'IRPEF stessa, e quindi non è dato comprendere in cosa consista la diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni.

Riguardo alle altre norme censurate dal ricorso della Regione Emilia-Romagna, l'Avvocatura svolge considerazioni del tutto analoghe a quelle mosse a contrastare il ricorso n. 15 del 2003 della Regione Toscana.

5.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 25 febbraio 2003, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 7 marzo 2003 e iscritto al n. 26 registro ricorsi del 2003, la Regione Veneto ha chiesto alla Corte costituzionale dichiararsi, fra l'altro, l'illegittimità degli artt. 2, 3, 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per indebita invasione nella propria sfera di competenza, con violazione degli artt. 114, 117, 118, 119 Cost.

L'art. 2 della legge n. 289 del 2002 dà avvio al programma di riforma fiscale partendo dalle modifiche della disciplina relativa all'IRPEF: il principio è quello della *no tax area*, introdotto dal comma 1 dell'art. 2 con l'inserimento dell'art. 10-*bis* del d.P.R. n. 917 del 1986 (Testo unico delle imposte sui redditi), che prevede la deduzione di una quota di reddito imponibile, che dovrebbe comportare un risparmio d'imposta. Il comma 4 stabilisce che la deduzione non rileva ai fini della determinazione della base imponibile delle addizionali IRPEF, fermo restando quanto previsto dall'articolo 50, comma 2, secondo periodo, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, e dall'articolo 1,

comma 4, del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360. Tali norme prevedono che l'addizionale è dovuta se per lo stesso anno l'IRPEF, al netto delle detrazioni e dei crediti riconosciuti rilevanti dal testo unico, è dovuta. In altre parole, il sistema della *no tax area* non incide sul calcolo delle addizionali, ma sempre che l'imposta sia dovuta, perché se il contribuente non deve versarla, non è tenuto neppure all'addizionale regionale e comunale. In sostanza l'art. 2 comporta una diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni, senza alcuna forma compensativa, ponendosi così in contrasto con l'art. 119, quarto comma, Cost.

Con l'art. 3, prevedendosi la sospensione delle addizionali finché non si arrivi all'accordo sul federalismo fiscale, lo Stato dimostra di considerare gli artt. 119 e 117, terzo comma, in cui tra le materie di legislazione concorrente vi è l'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", come disposizioni prive di efficacia immediata, che richiedono l'intervento attuativo del legislatore statale. Tale impostazione, che vede le Regioni costrette ad attendere la formulazione dei principî fondamentali da parte dello Stato, prima di emanare la legislazione di dettaglio, è stata respinta dalla giurisprudenza costituzionale prima della riforma dell'art. 117 Cost. A maggior ragione l'impostazione non è sostenibile dopo la riforma del titolo V: dalla legislazione statale sono già desumibili principî di coordinamento della finanza pubblica in tema di leva fiscale delle Regioni, perché sia in tema di IRAP (art. 16 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446), che in tema di addizionali IRPEF (art. 50 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446) è data la possibilità, rispettivamente, di variare le aliquote e di maggiorare le addizionali. Per non parlare dell'obbligo delle Regioni di ricorrere all'aumento dei tributi per la copertura dei maggiori fabbisogni di spesa sanitaria, avendo l'art. 4 del d.lgs. 15 aprile 2002, n. 63, convertito in l. 15 giugno 2002, n. 112, esteso agli anni 2002, 2003, 2004, le disposizioni dell'art. 40 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, che lega l'integrazione del finanziamento della spesa sanitaria al rispetto regionale degli impegni indicati nell'Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome dell'8 agosto 2001, tra i quali, al punto 2, è prevista la facoltà delle Regioni, di applicare un'addizionale IRPEF o ad altri aumenti previsti dalla normativa fiscale vigente, nella misura necessaria a coprire l'incremento di spesa.

In conclusione, essendo il potere di manovra fiscale coessenziale al riconoscimento dell'autonomia finanziaria, e presupposto per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative costituzionalmente riconosciute, l'art. 3 impedisce di ipotizzare una qualsiasi politica regionale autonoma, determinando grave arretramento rispetto al passato, in violazione degli artt. 114, 117, terzo comma, 118 e 119, Cost.

Riguardo all'art. 5, che prevede una serie di riduzioni dell'IRAP sotto forma di deduzioni della base imponibile, va osservato, impregiudicato il problema se l'imposta sia classificabile come statale, regionale o locale, che essa ricade nell'area del sistema tributario regionale: ne consegue che, stabilendosi una riduzione del tributo senza alcuna forma compensativa, non può disconoscersi il contrasto con gli artt. 114, 117, terzo comma, 118 e 119.

6.– Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ministero dell'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale, relativamente all'art. 2, assume l'inammissibilità del ricorso, osservando che pur in mancanza di precisazione è impugnato il comma 4, in quanto determinerebbe una diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni: resta fuori l'art. 1, comma 4, del d. lgs. n. 360 del 1998, che riguarda le addizionali provinciali e comunali (quella regionale è disciplinata dall'art. 50 del d. lgs. n. 446 del 1997). La norma impugnata ha elevato il reddito minimo non soggetto a imposta; ed ha precisato che la disposizione non incide su quanto previsto dall'art. 50, comma 2, del d. lgs. n. 446 del 1997. Anche in mancanza di tale precisazione, che ha la sola funzione di chiarimento, l'addizionale non sarebbe stata applicabile in base all'art. 50. Di conseguenza, la norma investita dalla questione è l'art. 50 del d. lgs. n. 446 del 1997, non l'art. 2 della l. n. 289 del 2002.

Riguardo all'art. 3, per quanto concerne l'addizionale IRPEF, la natura accessoria al tributo statale osta alla configurazione di una potestà regionale di istituirla, spettando allo Stato istituirla e

dettarne la misura massima, anche al fine di evitare che un carico tributario eccessivo possa costituire stimolo all'evasione, mettendo a rischio la preponderante entrata tributaria dello Stato; per quanto concerne l'IRAP, è indubbio che lo Stato, che quell'imposta ha creato, ben può modificarla, considerando che ogni legge ha una sua coerenza interna e specie in materia tributaria è richiesta una verifica economica quando la situazione finanziaria è cambiata. Nella specie è singolare che la Regione ricorrente rivendichi il suo potere (riconosciuto da una norma dello Stato) di variare l'aliquota dell'imposta, ma contesta il potere dello Stato di modificare la disciplina, per di più non in attesa di varare una riforma unilaterale, bensì in attesa di una nuova disciplina concordata in sede di Conferenza unificata. In definitiva: la situazione dell'economia nazionale richiede interventi correttivi; quelli che investono la finanza non statale saranno deliberati dalla Conferenza; poiché l'intervento di questa richiederà del tempo, la situazione è cristallizzata al 2002, alla situazione che ogni Regione ha potuto delineare in modo autonomo.

Riguardo all'art. 5, va osservato come l'aliquota e le deduzioni non possono costituire da sole elementi attendibili per la determinazione della pretesa tributaria, dovendosi anche tener conto della materia imponibile. Le disposizioni impugnate, come risulta dai lavori parlamentari, rispondono all'obiettivo che in un periodo di ripresa economica molto lenta l'ampliamento della base imponibile non si dovesse accompagnare all'inasprimento delle aliquote per evitare una maggior pressione fiscale complessiva. In sostanza il gettito complessivo non è stato ridotto, ma si è voluto evitare solo che esso diventasse più gravoso, in misura da pregiudicare la politica economica, di competenza del Governo.

7.- Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 24 febbraio 2004, depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 4 marzo 2004 e iscritto al n. 33 registro ricorsi del 2004, la Regione Emilia Romagna ha chiesto alla Corte costituzionale dichiararsi, fra l'altro, l'illegittimità dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), per violazione degli artt. 117, 118, 119 Cost.

La norma impugnata proroga, per l'esercizio 2004, la sospensione degli aumenti per le addizionali IRPEF e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP, ma, al contrario di quella prevista dall'art. 3, comma 1, lettera *a*, della legge n. 289 del 2002, essa non è transitoria in attesa di un imminente accordo in sede di Conferenza unificata sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale, ma vale fino al 31 dicembre 2004.

La più recente giurisprudenza costituzionale afferma che anche i tributi di cui la legge destina il gettito in tutto o in parte alle Regioni e agli enti autonomi, riconoscendo limitati spazi di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina, sono istituiti da legge dello Stato ed in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti rimessi all'autonomia degli enti territoriali. La Regione quindi non può contestare il potere dello Stato di modificare la disciplina dei tributi locali esistenti, in attesa che il legislatore statale definisca il rapporto tra legislazione statale e regionale per quanto attiene alla disciplina del grado primario dei tributi locali. Tuttavia non è consentito allo Stato di sopprimere gli spazi di decisione autonoma che la legislazione previgente consentiva alle Regioni e agli enti locali, legiferando in direzione diversa da quella imposta dall'art. 119 Cost. La norma costituzionale fissa quanto meno una clausola di *stand still*, vietando una modifica *in peius* del livello di autonomia già garantito dalla legislazione statale, cosa che invece è avvenuta con la sospensione della potestà regionale, riconosciuta da legge statale, di aumentare l'addizionale IRPEF e di maggiorare l'aliquota IRPEF, rispetto alle misure fissate dalle leggi istitutive: il risultato è quello di bloccare un fondamentale canale di finanziamento regionale, con la conseguente contrazione delle politiche regionali, con ciò violandosi il principio di autosufficienza finanziaria di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., e non consentendosi l'esercizio delle competenze legislative regionali di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

8.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ministero dell'Avvocatura generale dello Stato.

La difesa erariale svolge argomentazioni attinenti a varie parti del ricorso, tra le quali tuttavia

non è compresa la censura relativa all'art. 2, comma 21, della legge n. 350 del 2003, e resistendo comunque, genericamente, a tutti i motivi del ricorso, rinvia ad una successiva memoria, da depositare entro il 10 maggio 2004, la trattazione delle censure al momento non esaminate.

9.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Toscana ha depositato memoria con cui conferma le argomentazioni svolte nel ricorso, insistendo per l'accoglimento. Quand'anche si debba riconoscere la natura statale dei tributi regolati dalle norme impugnate, il relativo gettito è attribuito alle Regioni e serve a finanziarne le funzioni. Ne consegue che la sospensione della potestà regionale di aumento delle addizionali IRPEF e delle aliquote IRAP, la riduzione del gettito IRAP e il condono fiscale, determinano il blocco di un fondamentale canale di finanziamento delle competenze regionali.

Le norme denunciate violano dunque il principio dell'autosufficienza finanziaria regionale non solo sotto il profilo di una menomazione nella capacità di esercitare le proprie competenze, ma anche sotto il profilo che il necessario intervento del legislatore statale per l'attuazione del rinnovato sistema posto dall'art. 119 Cost. (come riconosciuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004) non consente alle Regioni di legiferare in materia fiscale, anche perché una legge statale di coordinamento è ben lontana dall'essere emanata.

Se il sistema di finanziamento regionale è ancora oggi a carattere derivato, è essenziale il mantenimento del minimo indispensabile per il finanziamento regionale, il che la Corte costituzionale ha chiaramente posto come condizione all'esercizio della funzione legislativa statale, riconoscendo il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 Cost., e, quindi, l'impossibilità di sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia regionale in precedenza riconosciuti, e di configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principî dell'art. 119 Cost. La finanziaria 2003 peggiora le regole vigenti sopprimendo i limitati spazi di intervento delle Regioni sui tributi esistenti.

Le disposizioni censurate non possono ritenersi legittime in nome del coordinamento della finanza pubblica. In detta materia, attribuita alla potestà legislativa concorrente, lo Stato deve limitarsi a fissare i principî, e le norme impugnate non possiedono i requisiti di generalità e astrattezza propri della legislazione di principio, presentando viceversa carattere di dettaglio, autoapplicative, incidenti sulla pur esigua autonomia finanziaria dapprima posseduta dalla Regione.

10.- Secondo l'Avvocatura, la premessa su cui si basa il ricorso regionale, che l'IRAP e le addizionali IRPEF costituiscano tributi propri delle Regioni, è erronea. Trattandosi di tributi esistenti, già istituiti con legge statale, e da questa fondamentalmente regolati – salvi i limitati spazi di autonomia riconosciuti dalle leggi stesse – non è precluso allo Stato legiferare, dettando norme modificate, in ipotesi, anche di dettaglio: potestà rientrante nella esclusiva competenza dello Stato in materia erariale, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*). Correlativamente, non essendo ammissibile la piena esplicazione delle potestà regionali autonome, in difetto della fondamentale legislazione di coordinamento, è da ritenere preclusa alle Regioni – se non nei limiti espressamente riconosciuti dalla legge statale – la potestà regionale di legiferare in materia di tributi esistenti, istituiti e regolati da legge statale, onde il richiamo regionale all'art. 117, quarto comma, della Costituzione è inconferente (sentenze n. 297 e n. 311 del 2003).

Con specifico riferimento all'art. 3, comma 1, lettera *a*), che dispone la sospensione delle potestà di aumenti regionali delle addizionali IRPEF e delle aliquote IRAP, si osserva, in primo luogo, che dette imposte si inquadrono nel sistema tributario statale, e, in secondo luogo, che la norma va letta con quanto disposto dalla successiva lettera *b*), onde la temporanea sospensione della potestà regionale fino all'accordo Stato -Regioni – che dovrà costituire la base su cui l'Alta Commissione di studi dovrà indicare al Governo i principî generali della finanza pubblica e del sistema tributario ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. – è concepita al fine di assicurare la coordinata configurazione del nuovo sistema tributario, che viceversa singole iniziative regionali potrebbero condizionare o pregiudicare nella fase transitoria, tenendo conto che nel nuovo sistema, coerentemente all'art. 119, è dubbio possano trovare ulteriore cittadinanza addizionali regionali e locali su tributi diretti statali, e che l'IRAP è destinata ad essere progressivamente ridotta

ed eliminata (sentenza n. 241 del 2004).

Sotto un altro profilo, non è sostenibile che nella norma impugnata sarebbe ravvisabile la soppressione, senza contestuale sostituzione, di spazi di autonomia già riconosciuti: non si è, infatti, trattato di sottrazione di un potere regionale, ma di semplice sospensione, fino al previsto accordo sui meccanismi strutturali del nuovo federalismo fiscale.

In conclusione, l'intervento legislativo statale è esercizio della potestà esclusiva riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*) (appartenenza dei prelievi tributari in oggetto al sistema tributario statale), o comunque espressione di un principio generale di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica, sotto il profilo della potestà concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

11.– Anche la Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso e replicando all'atto di costituzione dell'Avvocatura dello Stato.

Pur prendendo atto della più recente giurisprudenza costituzionale, che esclude possano definirsi tributi regionali propri le imposte istituite con legge statale, la Regione sottolinea che la competenza statale non può essere esercitata in senso inverso a quanto stabilito dal nuovo art. 119 Cost., ovvero sopprimendo senza sostituirli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali o configurando un sistema complessivo in contraddizione con il citato art. 119 (n. 37 e n. 241 del 2004).

Ne consegue che, non intendendo persistere nella contestazione della competenza statale a legiferare sulle imposte in oggetto, resta in piedi il problema di fondo, che lo Stato continua a procrastinare senza termine l'attuazione dei principî del federalismo fiscale, modificando la disciplina delle imposte del cui gettito le Regioni sono compartecipi pregiudica unilateralmente l'equilibrio finanziario delle Regioni stesse senza consentire possibilità di recupero, atteso il blocco del potere di autogoverno delle aliquote, e, con atto unilaterale, nella più completa violazione del principio di leale collaborazione.

12.– Secondo l'Avvocatura, che replica alla Regione Emilia-Romagna, riguardo alla modifica della disciplina dell'IRPEF, di cui all'art. 2 (che ha introdotto l'art. 10–*bis*. Del testo unico delle imposte sui redditi), la doglianza può riguardare la sola addizionale regionale, essendo inammissibile nella parte riferita alle addizionali destinate agli altri enti locali, e inoltre l'intervento è inquadrabile nella materia di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera *e*). Inoltre il comma 4 dell'art. 2 espressamente prevede la sua non rilevanza ai fini della determinazione dell'imponibile delle addizionali: in tal modo, derogando al principio base secondo cui l'addizionale si applica sul reddito complessivo IRPEF al netto degli oneri deducibili, si pone piuttosto a salvaguardia del relativo gettito spettante a Regioni ed enti locali. Se, invece, in virtù della nuova disciplina delle deduzioni, non è dovuta l'IRPEF base, non sarà dovuta l'addizionale, ma solo come effetto indiretto e riflesso (e prevedibilmente di modestissimo impatto) di una modifica alla disciplina dell'imposta base, che rientra nei poteri dello Stato: il principio costituzionale richiamato, di cui al quarto comma dell'art. 119, implica la necessità di valutazione dell'adeguatezza delle entrate complessive delle Regioni in relazione alle funzioni proprie, il che non discende certo da eventuali variazioni di gettito di singole entrate tributarie.

Per il resto la memoria segue, anche testualmente, il tenore delle difese contenute nella memoria riguardo al ricorso della Regione Toscana, già esaminata.

13.– Anche la Regione Veneto ha depositato memoria insistendo per l'accoglimento del ricorso.

La ricorrente osserva, in via generale, che il potere legislativo statale di imporre vincoli alle politiche di bilancio che possono tradursi in compressioni di autonomia deve necessariamente avere carattere transitorio, in vista di specifici obiettivi (sentenza n. 36 del 2004), senza che possa essere sistematicamente invocato per vulnerare il complessivo sistema delle autonomie. Nel dettare il nuovo titolo V, e, con esso, il nuovo assetto istituzionale degli enti locali, il Parlamento aveva ben presenti le esigenze di contenimento della spesa pubblica e il rispetto degli obblighi di bilancio che discendono dalla appartenenza all'Unione europea. Non è dunque consentito al legislatore statale di prendere a pretesto disavanzi di bilancio – già manifestatisi, e in modo anche più grave, in passato,

all'interno di un sistema accentratato – per comprimere gli spazi di autonomia, come se la distribuzione costituzionale dei poteri tra Stato, Regioni ed enti locali fosse rimasta immutata, e presupponendo letture del testo costituzionale atte a stravolgere il sistema delle autonomie.

Entrando nello specifico, riguardo all'art. 2 della legge n. 289 del 2002, la previsione della *no tax area* non incide sul calcolo delle addizionali IRPEF, a patto però che l'imposta sia dovuta.

La Regione Veneto non discute il potere dello Stato di disciplinare l'imposta sul reddito, ma sottolinea come l'esercizio di tale potere non può sottrarre alle Regioni le risorse necessarie allo svolgimento essenziale delle proprie funzioni. La disposizione impugnata determina una diminuzione di risorse a disposizione delle Regioni, per il caso in cui, in base al nuovo sistema delle deduzioni, l'imposta non sia dovuta, senza prevedere alcuna forma compensativa.

Riguardo all'art. 3, sospendendo la potestà regionale di aumento delle addizionali IRPEF e aliquote IRAP, lo Stato svuota gli artt. 117, terzo comma, e 119 – norme prive di efficacia precettiva immediata, che attendono l'intervento del legislatore statale per trovare piena attuazione – di un reale contenuto normativo: è vero che lo Stato può modificare la disciplina dei propri tributi, ma ciò non può avvenire in senso inverso a quanto stabilito dal nuovo art. 119 Cost., ovvero sopprimendo, senza sostituirli, spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali o configurando un sistema complessivo in contraddizione con l'art. 119 (sentenza n. 34 del 2004). E del resto la giurisprudenza costituzionale respinge in modo costante letture che comprimano le autonomie a causa dell'inerzia statale (sentenza n. 282 del 2002).

Riguardo alla potestà regionale di maggiorazione dell'aliquota IRAP, l'art. 4 del decreto-legge n. 63 del 2002, convertito nella legge n. 112 del 2002, la rende addirittura necessaria per via dell'estensione agli anni 2002, 2003 e 2004 delle disposizioni dell'art. 40 della legge n. 448 del 2001, che, a sua volta, lega le integrazioni del finanziamento della spesa nel settore sanitario, previste dall'Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome dell'8 agosto 2001, alla diretta applicazione regionale di misure di contenimento della spesa, attraverso l'introduzione di strumenti di controllo della domanda, la riduzione della spesa sanitaria o in altri settori, ovvero di una addizionale regionale all'IRPEF e altri strumenti fiscali previsti dalla normativa vigente, ai fini di coprire l'incremento di spesa. Come si vede, attraverso le disposizioni impugnate, lo Stato ha privato unilateralmente le Regioni delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni costituzionalmente riconosciute. In particolare la sospensione del potere di maggiorazione, di cui all'art. 3, impedisce di ipotizzare una qualsiasi politica finanziaria regionale autonoma, segnando un grave arretramento rispetto al passato.

Con riferimento alla modifica della disciplina dell'IRAP di cui all'art. 5, la definizione dell'imposta come statale non esime dal porre una barriera alla discrezionalità del legislatore statale, comprimendo l'autonomia già riconosciuta alle Regioni, senza prevedere alcuna misura compensativa.

In definitiva, non si tratta di mettere in discussione il potere statale di legiferare sull'IRAP, ma di impedire che lo Stato, nell'esercitare malamente il suo potere, possa determinare una *reformatio in peius* del sistema fiscale regionale (sentenza n. 34 del 2004).

14.– Secondo l'Avvocatura, riguardo alla modifica della disciplina dell'IRPEF, di cui all'art. 2, la doglianza è inammissibile nella parte riferita alle addizionali destinate ai Comuni, potendo la Regione impugnare leggi statali nella sola misura in cui ritenga che esse ledano la sua sfera di competenza, mentre nella fattispecie la lesione si produrrebbe sui singoli Comuni in quanto dotati di autonomia finanziaria. L'autonomia regionale non è comunque lesa, relativamente all'addizionale comunale, perché la potestà regionale in materia, attinente al coordinamento nell'ambito dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, ha come riferimento e punto di partenza la normativa statale, e può muoversi solo in ambito interregionale, così che una legge statale che incida indirettamente sulle entrate dei Comuni, non può violare l'art. 117, comma terzo, Cost. La stessa norma, nel ribadire quanto stabilito dall'art. 50, secondo comma, del d.lgs n. 446 del 1997, chiarisce che l'irrilevanza della deduzione, ai fini della determinazione dell'addizionale, è limitata alla determinazione della base imponibile, non al suo sorgere, per cui anche se non vi fosse stato il

rinvio a detta norma, essa sarebbe stata comunque applicabile (ovvero nel senso che non applicandosi l'IRPEF, nemmeno sarebbe dovuta l'addizionale): sotto tale profilo la questione sarebbe inammissibile.

Essa è anche infondata, essendo l'addizionale imposta parassitaria che segue le sorti dell'imposta principale, sicché sarebbe irragionevole l'applicazione dell'una in assenza dei presupposti per l'altra. Inoltre, sotto il profilo del potere legislativo, essa rientra nella esclusiva competenza statale.

Riguardo all'art. 3 sulla sospensione delle potestà regionali delle addizionali IRPEF e delle aliquote IRAP, lo Stato ha posto come limite il raggiungimento dell'accordo in sede di conferenza tra Stato e Regioni.

Con riferimento all'art. 5, la modifica legislativa dell'IRAP è giustificata dal non potersi definire l'imposta come tributo regionale proprio.

15.– La Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria anche relativamente alla finanziaria del 2004, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Con l'art. 21, quarto comma, è protratto il termine di sospensione dell'aumento delle addizionali e, in tal modo, lo Stato procrastina l'attuazione dei principi del federalismo fiscale, modifica continuamente le disposizioni regolatrici delle imposte al cui gettito le Regioni partecipano, pregiudica l'equilibrio finanziario delle Regioni, in palese violazione del principio di leale collaborazione.

16.– L'Avvocatura dello Stato, nella memoria relativa al ricorso n. 33 del 2004, si limita a rinviare alla memoria redatta in relazione al ricorso n. 25 del 2003.

Considerato in diritto

1.– Le Regioni Toscana (ricorso n. 15 del 2003) ed Emilia-Romagna (ricorso n. 25 del 2003) hanno impugnato, fra gli altri, gli artt. 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15, e 16 della legge 23 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), mentre la Regione Veneto (ricorso n. 26 del 2003) ha impugnato i soli artt. 3 e 5 della stessa legge perché le citate norme, disponendo la sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF per Comuni e Regioni, e delle maggiorazioni delle aliquote IRAP di spettanza regionale in attesa del raggiungimento di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale (art. 3, comma 1, lettera *a*), stabilendo modifiche alla disciplina dell'IRAP, con conseguente riduzione del gettito (art. 5) e prevedendo varie misure di condono fiscale applicabili alla stessa IRAP (art. 6, 7, 8, 9, 15, 16), e attribuendo alle Regioni e agli enti locali la facoltà di introdurre e disciplinare misure di condono relative a tributi propri (art. 13) – violano l'art. 114 Cost. richiamato nel solo ricorso n. 26 del 2003; gli artt. 117 e 118 Cost., non consentendo l'esercizio delle competenze legislative regionali riguardo ad un tributo regionale proprio; l'art. 119 Cost., che stabilisce il principio dell'autonomia finanziaria regionale e dell'autonomia impositiva.

2.– Le Regioni Emilia-Romagna (ricorso n. 25 del 2003) e Veneto (ricorso n. 26 del 2003) hanno impugnato, fra gli altri, l'art. 2, comma quarto, della legge 23 dicembre 2002, n. 289, perché, stabilendo che la deduzione disposta dal comma 1 (che introduce un nuovo art. 10-*bis* al d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 recante “Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi” dal reddito imponibile ai fini IRPEF non rileva ai fini della base imponibile per le addizionali regionali e comunali, e che resta fermo quanto previsto dall'art. 50, comma 2, secondo periodo, del d. lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 (Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'IRPEF e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali), e dall'art. 1, comma 4, del d. lgs. 28 settembre 1998, n. 360 (Istituzione di una addizionale comunale all'IRPEF, a norma dell'art. 48,

comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, come modificato dall'art. 1, comma 10, della legge 16 giugno 1998, n. 191), e in tal modo diminuendo le risorse regionali senza misure compensative, viola l'art. 119, quarto comma, Cost., che stabilisce il principio dell'autonomia finanziaria regionale.

3.- La Regione Emilia-Romagna, con ricorso n. 33 del 2004, ha impugnato, fra gli altri, l'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), che prorogando per l'esercizio 2004 e fino al 31 dicembre 2004 la sospensione degli aumenti per le addizionali IRPEF e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., non consentendo l'esercizio delle competenze regionali, nonché l'art. 119 Cost., che stabilisce il principio dell'autonomia finanziaria regionale e dell'autonomia impositiva.

4.- In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionali fatti valere, i ricorsi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

5.- I ricorsi sono infondati sulla base delle considerazioni che seguono.

6.- Con riferimento all'art. 2 della legge n. 289 del 2002 le Regioni ricorrenti lamentano che in base alla modifica dell'imponibile IRPEF, l'addizionale è dovuta solo se per lo stesso anno è dovuta l'IRPEF, con la conseguenza che tale norma comporta una diminuzione delle risorse a disposizione delle Regioni senza alcuna forma compensativa, ponendosi così in contrasto con l'art. 119, quarto comma, Cost.

La questione è infondata.

Va, infatti, ribadito l'orientamento di questa Corte secondo il quale lo Stato può disporre in merito alla disciplina dei tributi da esso istituiti, anche se il correlativo gettito sia di spettanza regionale (sentenza n. 311 del 2003), purchè non sia alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, circostanza, quest'ultima, non emersa nel giudizio (sentenze n. 29 del 2004 e n. 337 del 2001)

7.- Parimenti infondate sono le censure sollevate con riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9, 15 e 16, tutte centrate sulla deduzione della insussistenza del potere dello Stato di modifica riguardo ad imposte che le Regioni ritengono "tributi propri", in tema di sospensione degli aumenti delle addizionali IRPEF e delle aliquote IRAP, con conseguente riduzione delle entrate.

Al fine del loro rigetto è sufficiente, da un lato, rinviare a quanto esposto in precedenza nell'esaminare la censura all'art. 2 della legge n. 289 del 2002 e, dall'altro, richiamare la più recente giurisprudenza di questa Corte per la quale l'istituzione dell'IRAP con legge statale, e l'espressa attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di competenze di carattere solo attuativo, rendono palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi "tributo proprio" della Regione nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale relativo ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Conseguentemente la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, ed è escluso che essa possa considerarsi oggetto di legislazione concorrente (sentenze n. 296 del 2003 e n. 241 del 2004).

Queste conclusioni non sono, del resto, contestate nelle memorie dalle Regioni ricorrenti, le quali, peraltro, insistono nella incostituzionalità della normativa impugnata invocando il mancato rispetto della condizione di legittimità posta dalla richiamata giurisprudenza e, precisamente, il divieto per lo Stato di procedere in senso inverso a quanto prescritto dal nuovo art. 119 della Costituzione, sopprimendo, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali, o configurando un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 (sentenze n. 37 e n. 241 del 2004).

È vero che la norma impugnata dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), sospende il potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva.

Ma tale misura risulta giustificabile, sul piano della legittimità costituzionale, in base alla considerazione che essa si traduce in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost., nonché di una manovra che investe la struttura di un tributo indubbiamente statale, quale è l'IRPEF, destinato, nella prospettiva del legislatore statale, a modificazioni profonde, nonché di un tributo, come l'IRAP, che resta un tributo istituito e tuttora disciplinato dalla legge dello Stato.

Né, per altro verso, risulta dimostrato e nemmeno dedotto che la misura dia luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione delle Regioni per l'adempimento dei loro compiti.

Quanto all'art. 5, che introduce una serie di modifiche al decreto legislativo n. 446 del 1997, istitutivo dell'IRAP, l'infondatezza della censura deriva da quanto si è osservato circa la perdurante potestà dello Stato di disciplinare detto tributo (cfr. sentenza n. 241 del 2004).

Per quanto poi riguarda le norme concernenti i meccanismi di concordato, di definizione automatica e di definizione agevolata (artt. 6, 7, 8, 9 – ad eccezione del comma 17 – 15 e 16), esse, da un lato, riguardano tributi su cui permane la potestà statale di disciplinarli, dall'altro lato, pur potendo comportare una indiretta diminuzione di gettito a favore degli enti territoriali, non risultano tali, ancora una volta, da compromettere la complessiva capacità finanziaria delle Regioni in relazione ai loro compiti.

8.– Con l'impugnazione dell'art. 13, comma 3, le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna contestano la definizione data dalla norma alla nozione “tributi propri” delle Regioni, delle province e dei comuni, deducendo che devono essere definiti “tributi propri” quelli il cui gettito spetti integralmente alle Regioni.

La censura è infondata.

A prescindere dal fatto che la definizione è enunciata “ai fini delle disposizioni del presente articolo” (*scilicet*: art. 13) e non è quindi di carattere generale, la stessa è conforme a quella enunciata da questa Corte con la più recente giurisprudenza, secondo cui sono “tributi propri regionali”, nel senso del nuovo art. 119, quelli stabiliti dalle Regioni con propria legge e non anche quelli il cui gettito sia “attribuito” alle Regioni, ma siano stati istituiti con legge statale (v. sentenze n. 297 e n. 311 del 2003, in tema di tassa automobilistica regionale; sentenze n. 296 del 2003 e n. 241 del 2004, in tema di IRAP; nonché sentenza n. 37 del 2004, in tema di imposta sulla pubblicità, di ICI e di addizionale all'IRPEF).

9.– È infine infondata la censura con la quale la Regione Emilia-Romagna deduce l'illegittimità dell'art. 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), per violazione degli artt. 117, 118, 119 Cost., in quanto proroga, fino al 31 dicembre 2004, la sospensione degli aumenti per le addizionali IRPEF e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP.

La sospensione si giustifica in base alle stesse considerazioni sopra esposte a proposito dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 289 del 2002. Vale, inoltre, la considerazione che la nuova norma, a differenza di quanto faceva la precedente, limita espressamente al 31 dicembre 2004 l'effetto della sospensione medesima, confermandone e rafforzandone il carattere transitorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi in epigrafe;

riuniti i giudizi relativamente alle questioni concernenti gli articoli 2, 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289,

e articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003 n. 350;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 15 del 2003);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, comma 1, lettera *a*), 5, 6, 7, 8, 9 (ad eccezione del comma 17), 13, comma 3, 15 e 16 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevate, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 25 del 2003);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, 3, 5 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevate, in riferimento agli artt. 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 26 del 2003);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso in epigrafe (r. ric. n. 34 del 2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 dicembre 2004.

F.to:

Valerio ONIDA,
Presidente

Alfio FINOCCHIARO,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in
Cancelleria il 14
dicembre 2004.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA