ISSN 1825-9871

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Innovazione e Diritto

3
2005

COMITATO SCIENTIFICO
Prof. Raffaele Perrone Capano (direttore)
Prof. Andrea Amatucci
Prof. Raffaele Balbi
Prof. Agostino Carrino
Prof. Benedetto Conforti
Prof. Pasquale De Sena
Prof.Silvano Labriola
Prof. Cesare Dell'Acqua
Prof. Massimo Iovane
Prof. Vincenzo Lippolis
Prof. Roberto Mastroianni
Prof. Emilio Pagano
Prof. Flavia Petroncelli Hubler
Prof. Luigi Sico
Prof. Giuliana Stella
Prof. Mario Tedeschi
Prof. Talitha Vassalli
Prof. Elisabetta De Franciscis
Prof. Luciana Di Renzo
Prof. Marinella Fedeli
Prof. Francesco Janes Carratu'
Prof. Vincenzo Pace
Prof. Manlio Ingrosso

COMITATO DI DIREZIONE
Prof. Andrea Amatucci (Diritto finanziario)
Prof. Carlo Amatucci (Diritto commerciale interno ed internazionale)
Prof. Viviana Barone (Lingua inglese)
Prof. Raffaello Capunzo (Diritto pubblico dell'economia)
Prof. Alfonsina De Felice (Diritto della previdenza sociale)
Prof. Pasquale De Sena (Diritti umani)
Prof. Luciana Di Renzo (Diritto degli Enti locali)
Prof. Stefano Fiorentino (Diritto tributario)
Prof. Massimo Iovane (Organizzazioni economiche internazionali)
Prof. Giovanni Marino (Filosofia del diritto)
Prof. Paolo Nunziante (Cibernetica del linguaggio)
Prof. Marinuccia Pellegrino (Lingua francese)
Prof. Pasquale Pistone (Diritto tributario internazionale e dell'Unione europea)
Prof. Francesco Santoni (Diritto del lavoro)
Prof. Luigi Sico (Diritto dell'Unione europea)
Prof. Sandro Staiano (Diritto costituzionale)
Prof. Mario Tedeschi (Diritti dell'uomo e libertà di religione)
Prof. Talitha Vassalli (Diritto internazionale)
Dott.ssa Maria Modesta Minozzi

DIRETTORE RESPONSABILE
Maurizio Migiarra

RESPONSABILI DI REDAZIONE
Roberta Alfano
Filippo Perriccioli
Chiara Fontana
Caterina Nicolais

REDAZIONE
Gino Buonauro
Germana Carobene
Anna Di Lieto
Antonio Lanzaro
Rita Mazza
Fulvio Maria Palombino

INNOVAZIONE E DIRITTO – rivista on line
http://www.innovazionediritto.unina.it
Registrazione Tribunale di Napoli n. 45 del 22 giugno 2005
ISSN 1825-9871

GRAFICA
Sebastiano Romitelli

PDF EDITING
Vittorio Mostacciuolo

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Innovazione e Diritto

Innovazione e Diritto è una rivista *open*. La rivista è consultabile e scaricabile liberamente attraverso le pagine del suo sito web all'indirizzo
http://www.innovazionediritto.unina.it
La rivista e tutti i suoi contenuti possono essere riprodotti liberamente a condizione che se ne citi sempre la fonte, riportando il web address.

Per contattare la redazione utilizzare il seguente indirizzo email:
redazione@innovazionediritto.unina.it

La rivista è edita dal laboratorio ***LARIGMA*** *presso il Dipartimento di Scienze Internazionalistiche e Studi sul Sistema Politico ed Istituzionale Europeo*

Numero finito di stampare il 9 settembre 2005

INDICE

Dottrina

ELOGIO DE VICTOR UCKMAR SU ACTIVIDAD CIENTIFICA Y DIDACTICA ENTRE ITALIA Y AMERICA LATINA
di A. Amatucci
(nel sito della rivista è consultabile online la traduzione in italiano) **1**

La disciplina economico – finanziaria nel trattato di Maastricht
di L. Di Renzo **6**

Uniformità della finanza pubblica e standardizzazione come metro di unità nazionale
di M. Migiarra **19**

Mercato comune ed abolizione delle barriere fiscali: nuovi spunti evolutivi
di R. Alfano **28**

La tutela ambientale e sociale nel sistema della Banca Mondiale
di S. Errico **35**

La tassazione del reddito degli immobili di interesse storico e artistico alla luce della circolare n. 9/E del 14.3.05
di G. Di Meglio **42**

Un caso di In house providing?
di G. Rubba **53**

Schede bibliografiche

Sostenibilità come campo di confronto conflittuale o come categoria flessibile?
di L. Strianese **63**

Giurisprudenza

Corte Costituzionale, 4 luglio 2005, n.274 ..... **69**

Corte Costituzionale, 4 luglio 2005, n.275 ..... **71**

Cassazione civile (Sez. Tributaria), 26 aprile 2005, n.18708 74

Corte Costituzionale, 13 luglio 2005, n.340.....76

Segnalazioni giurisprudenziali.....80

*Dati di Finanza Pubblica**

Relazione Generale sulla situazione economica del Paese - 2004 (presentata al Parlamento dal MInistro dell'Economia e delle Finanze il 20 maggio 2005)

I bilanci consuntivi delle Amministrazioni comunali (anno 2003)

Lavoro non regolare a livello provinciale (stima del PIL e dell'occupazione attribuibili alla parte di economia non osservata costituita dal sommerso economico)

Appendice

Notizie dalle Scuole di dottorato.....83

** consultabile on line nella relativa sezione del sito della rivista*

ELOGIO DE VICTOR UCKMAR SU ACTIVIDAD CIENTIFICA Y DIDACTICA ENTRE ITALIA Y AMERICA LATINA

(Laudatio pronunciata da Andrea Amatucci[1] in occasione dell'ottantesimo compleanno del prof. Victor Uckmar presso l'Università di Buenos Aires il 9 settembre 2005)[2]

La reconocida sensibilidad del profesor VÍCTOR UCKMAR por el DERECHO TRIBUTARIO INTERNACIONAL se puso de manifiesto desde la selección del objeto de estudio de su primer libro, publicado en 1955, después de haber escrito cerca de veintidós originales ensayos y en momentos en los cuales no eran frecuentes, en absoluto, las investigaciones sobre normas de DERECHO INTERNACIONAL como expresión que son de una renuncia, por parte del Estado, a su propia *soberanía tributaria.*

El análisis del tratamiento tributario de los extranjeros en Italia condujo al profesor UCKMAR a concluir que el DERECHO INTERNACIONAL representa una limitación al poder tributario de los Estados y le permitió arribar a resultados originales e interesantes. El reconocimiento, en los países, de las leyes tributarias extranjeras y la delimitación del ámbito territorial de las obligaciones tributarias constituían temas novedosos que UCKMAR abordó con elevado rigor científico mediante el traslado, al entorno internacional, de las nociones básicas del DERECHO TRIBUTARIO.

El profesor UCKMAR ha analizado la diferente posición en que se encuentran las personas nacionales y extranjeras en relación con el *poder tributario del Estado* y ha aludido, al respeto, a dos tipos de relaciones jurídicas que tienen en común al Estado como *sujeto activo* pero que difieren en lo relacionado con los *sujetos pasivos*, lo cual se proyecta en los resultados y contenido de tales relaciones jurídicas. Desde esa perspectiva, se refiere a la importancia que para algunas legislaciones representa el lugar de residencia de los contribuyentes y para otras el lugar en que se encuentren sus bienes, para arribar al tema del *establecimiento permanente,* de propiedad de empresas extranjeras, que se encuentre en el país de que se trate. Esas han sido las bases para la estructuración del concepto de *organización estable* en el ámbito de un debate que hoy está en pleno vigor. El profesor UCKMAR ha elaborado los criterios de distribución de la renta obtenida mediante el desarrollo de actividades en diferentes países, con el objeto de delimitar territorialmente el ejercicio del poder tributario.

En ese contexto, ha precisado los límites al poder de gravar a los extranjeros, derivados de las normas consuetudinarias de *derecho internacional* que imponen la igualdad del tratamiento para nacionales y extranjeros, el *minimum standard* y la prohibición de la *confiscación*.

Tras las normas de *derecho internacional* generalmente reconocidas, en efecto, juegan papel primordial las *consuetudinarias,* como bien lo puntualiza el profesor UCKMAR al concluir que las mismas son fundamentales para analizar el proceso de adopción y aplicación de las *normas internacionales incompletas* y para comprender sus efectos sobre las *fuentes* del *Derecho nacional*.

Particularmente interesante es su análisis sobre las causas que dan lugar a la *doble imposición internacional* y sobre la posibilidad de su reducción o eliminación a través de medidas unilaterales o convencionales.
Es indudablemente original su demostración sobre la inconsistencia de los motivos tradicionales que suelen ser aducidos para contrarrestar las acciones promovidas por los Estados extranjeros para la utilización de los *créditos tributarios*, en la medida en que la acción judicial no constituye un ejercicio en el exterior del *poder soberano*. Con tal fin, distingue con precisión la *soberanía*, que se ejerce en el territorio del Estado que la ostenta, de la acción dirigida a la recuperación del *crédito tributario* en territorio extranjero: el único titular de la soberanía, en este caso, es el Estado en cuyo territorio se dirige la acción por parte del otro Estado

[1] Professore Ordinario di Diritto finanziario, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II
[2] Nel sito della rivista è consultabile online la traduzione in italiano

Este acuerdo entre Estados, con incidencia en la liquidación tributaria y en el recaudo, es considerado fundamental, por el profesor UCKMAR, para combatir la *evasión* y la *elusión*. Con ese criterio, ha sido partidario de una *jurisdicción internacional tributaria* que, en definitiva, ha tenido su expresión en Europa en la Corte de Justicia, Corporación cuya rica jurisprudencia declara incompatibles algunas normas internas con las comunitaria en orden a garantizar la interpretación uniforme de las *normas comunitarias*.

De otro lado, el profesor UCKMAR ofrece un cuadro riguroso y completo del tratamiento tributario de los extranjeros en Italia, con planteamientos muy interesantes sobre las condiciones en que está previsto en la legislación y en los tratados internacionales.

Otro volumen de UCKMAR, publicado en 1959, después de 26 textos menores adicionales, cuya segunda edición fue editada sucesivamente en italiano y en portugués en 1999 y en español en 2002, con el apoyo constante de ilustres estudiosos de América Latina, tuvo como sustento el estudio profundo de numerosos ordenamientos nacionales y se identifica con el título de *Principios comunes del derecho constitucional tributario*.

El profesor UCKMAR ha puesto de presente el delicado equilibrio que se impone entre el *principio de representación* y el *ejercicio de la actividad normativa* por parte del Poder Ejecutivo, en el entendido de que la supremacía del legislador no debe llegar al extremo de impedir que el Ejecutivo tenga el espacio necesario para reglamentar y hacer posible la aplicación de lo previsto en la ley.

En ese orden de ideas, precisa que la anualidad de la imposición es un principio que vincula el *sistema tributario* con la lógica de la *ley de presupuesto* y de la *ley financiera*. Bajo esta perspectiva, las leyes que regulan los tributos en particular se diferencian de las demás porque el recaudo que generen debe estar previsto en una ley de presupuesto que atienda las modificaciones a la legislación tributaria introducidas en la *ley financiera*, con el objeto de que puedan operar anualmente en el contexto de un cuadro político respecto del cual el tributo obra como instrumento de intervención en la economía. Y no solo ha reparado en ese vínculo entre los impuestos y el presupuesto, sino que se ha ocupado de los *fines extrafiscales* de los tributos.

Del propio modo, se ha referido a lo inapropiado que puede resultar el instrumento legislativo cuando se ejerce con excesos el poder legislativo, situación esta que es susceptible de comparar con la originada por los vicios de legitimidad de los actos administrativos que contravengan el compromiso del legislador de procurar la realización de los fines del Estado y el cumplimiento de las normas constitucionales. De ahí que la *retroactividad* viole el *principio de certeza*, como bien lo ha apuntado anticipándose a la evolución de la jurisprudencia constitucional.

UCKMAR ha tenido en cuenta el *principio de igualdad* en las *relaciones internacionales* mediante su proyección en el *principio de no discriminación,* el cual constituye uno de los dos principios fiscales del tratado constitutivo de la unión europea. Así mismo, ha hecho énfasis en su obra en el concepto de *igualdad económica,* con motivo del examen del *principio de competencia*, como un verdadero precursor en el estudio del tema del *federalismo fiscal,* reemprendido por él en 1983 y actualmente de gran relevancia. El profesor UCKMAR , siempre sensible a la *interpretación económica del derecho*, distingue entre la *igualdad en sentido jurídico*, inspirada en la *generalidad* y *uniformidad* de la *imposición* y en la *abolición de los privilegios,* y la *igualdad en sentido económico*, la cual gira alrededor del *principio de capacidad contributiva* y su estrecho vínculo con el *principio de progresividad*.

Su punto de vista sobre la competencia del nivel central del Estado en lo que atañe a los *derechos aduaneros,* constituyó otro anticipo de lo que más adelante sería reconocido como la naturaleza comunitaria de este impuesto en la Unión Europea, como único tributo regulado por un acto comunitario completo que no requiere incorporación al derecho nacional y que parte de la base de la eliminación de las barreras aduaneras en el orden intracomunitario.

Es también notable el aporte del profesor UCKMAR con el volumen sobre "*Il regime impositivo delle società: le società a ristretta sanzionaria*", publicado en 1966, el cual tuvo como base el estudio a las jurisprudencias estadounidense, inglesa y alemana y se concreta en el análisis de la superación de la personalidad jurídica de la sociedad como efecto de las disposiciones fiscales. Es plenamente válido el contexto general del libro, en el cual se transita del análisis del tratamiento tributario de las sociedades de capital al estudio de la incidencia fiscal para las sociedades de base accionaria restringida en los ordenamientos extranjeros y de las razones de la difusión de ese tipo de sociedades, especialmente en Italia.

Otro destacado volumen de UCKMAR, relacionado con el *impuesto de riqueza mueble* sobre la *plusvalía patrimonial*, publicado en 1965 y 1967, representa para la doctrina y la jurisprudencia un punto de referencia preciso sobre el concepto de *plusvalía patrimonial* y se agrega a otros doscientos artículos y notas a sentencias en los cuales ha aportado, en el marco de su larga e intensa actividad jurídica, notables estudios sobre temas específicos pero fundamentales del *Derecho tributario*.

Dentro del contenido de tantos temas tratados por los artículos y notas del profesor UCKMAR, se pone de manifiesto su permanente interés por las cuestiones de *Derecho tributario internacional,* sin que por ello haya dejado de lado las cuestiones relacionadas con la *Teoría general del derecho tributario,* el *Derecho nacional.* el *Procedimiento* y el *Proceso tributario* y, por supuesto, los impuestos en particular.

Pero además resulta necesario destacar su permanente y loable preocupación por las cuestiones que interesan a América Latina, puesta de presente en sus numerosos ensayos.

En 1994 se ocupo de los *joint ventures* con Argentina, en la Revista de Economía, Turismo y Comercio Internacional, y del *Estado de derecho* y la problemática tributaria en el homenaje rendido a DINO JARACH, de Ediciones Interoceánicas. En 1997, analizó los *Sujetos del sistema tributario,* en los estudios en memoria de Geraldo Ataliba, en Sao Paulo, y escribió un homenaje a Valdés Costa en la revista Diritto e Pratica Tributaria.

En 1998, en Salvador Bahía, se ocupó en la *globalización* y en el papel de las empresas italianas en el continente latinoamericano y en el incremento de las relaciones económicas entre Italia y América Latina.

En 2001 escribió, en el Periódico Económico Tributario, un artículo sobre la *equidad* y la *solidaridad*; en el 2004, en la Revista Brasilera de Derecho Tributario, un artículo sobre las implicaciones tributarias del *comercio electrónico*; en 2003, en Buenos Aires, la presentación de un volumen sobre el *impuesto al comercio internacional* y en Bogotá la *Introducción* al *Curso de derecho tributario internacional*; Editado, bajo su dirección, por la Temis.

Adicionalmente, ha dirigido cuatro importantes obras colectivas sobre temas fundamentales de *Derecho tributario internacional*, a saber: Los *Aspectti fiscali delle operazione internazionale*, de 1995; el *Corso di diritto tributario internazionale*, de 1999, con sus nuevas ediciones de 2002 y 2005; *L'evoluzione dell'ordinamento tributario italiano*, de 2000 y los *Impuestos sobre comercio internacional,* de 2003.

Adicionalmente, el profesor UCKMAR ha cumplido una constante y notable labor como Director de la Revista Diritto e Pratica Tributaria, fundada en 1936 por su padre, el profesor ANTONIO UCKMAR, autor de dos volúmenes intitulados *Scritti di diritto tributario*, de 1931, y *L'imposta di registro*, de 1958 (cuarta edición). ANTONIO fue uno de los primeros e ilustres estudiosos del *Derecho tributario* y es indudable que su rigor de vida, como académico y profesional, influyó, de manera decisiva y favorable, en la formación de su hijo VICTOR. En esa Revista, hoy enriquecida por el suplemento de *Diritto e pratica tributaria internazionale*, y en la *Colección de derecho tributario,* de más de cien volúmenes, coordinada por ANTONIO y por VICTOR UCKMAR, han publicado y publican actualmente

los más destacados estudiosos de *derecho tributario*, no solo italianos, con lo cual la Revista se ha consolidado entre las más antiguas y calificadas en el *Derecho tributario* de Europa.

Hacen parte de la aludida *Colección* libros de autores estrechamente vinculados con América Latina, como el de DINO JARACH, intitulado "*Il fatto imponibile*", de 1981, y el de PAULO DE BARROS CARVALHO, intitulado "*Diritto tributario*", de 2004.

La formación científica del profesor UCKMAR se ha sustentado en un profundo conocimiento del *Derecho financiero*, disciplina madre del *Derecho tributario*, y de la *Ciencia de las finanzas*. Fue asistente de *Ciencia de las finanzas* con el profesor MAURO FASIANI, de *Economía política*, con el profesor VALENTINO DOMINEDÒ y de *Derecho procesal civil* con el profesor SALVATORE SATTA. Tres grandes maestros, cuyas enseñanzas económicas y jurídicas constituyeron el modelo en el cual el profesor UCKMAR se inspiró para la formación de su gran personalidad jurídica.

Por otra parte, tuvo como Comisarios para el concurso de *profesor ordinario* juristas de gran prestigio y de diversas especialidades: ABBAMONTE, uno de los grandes maestros de la Escuela Napolitana de Derecho Financiero, autor de un interesante y novedoso artículo sobre la tema de las relaciones entre el *Derecho financiero* y el *Derecho tributario,* publicado recientemente en la Revista Diritto e pratica tributaria; SATTA, el procesalista de quien UCKMAR fue asistente, LUCIFREDI, NIGRO y SILVESTRI.

Por iniciativa de un gran economista, ERNESTO D'ALBERGO, el profesor UCKMAR enseñaría *Ciencia de las finanzas y derecho financiero* en la Universidad de Pisa, desde 1960, cátedra que posteriormente asumió en la Universidad de Génova hasta 1999. Igualmente, enseñó *Derecho tributario,* desde 1960, en la Universidad de Génova, y desde 1972 en la Universidad Bocconi, de Milán. Desde 2003, es profesor de *Derecho tributario internacional* en la Universidad de Bolonia.

Intensa y admirable ha sido también la actividad didáctica y de cooperación desarrollada por el profesor UCKMAR en América Latina: Desde 1993, es profesor de *Derecho económico internacional,* y desde 2000 es Director Honorario del Instituto de Derecho Tributario de la Universidad Católica de Salta; es consultor del Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT); ha colaborado con la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba y ha mediado en las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Gobierno de la República Argentina. En 1991, con ocasión de las XV Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario de Caracas, logró que Italia hiciera parte del prestigioso Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, con una participación creciente e importante de ese país en las Jornadas que organiza el Instituto, en general, y en las de Génova en particular.

Publicó en Colombia, con la Editorial Temis, la versión en español del *Curso de derecho tributario internacional* y participa constantemente, en Cartagena de Indias, en las Jornadas anuales que organiza el encomiable Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Desde julio de 1990 es Presidente de la Asociación italiana para el Derecho Tributario Latinoamericano y desde 2004 es miembro de Comité Académico de la Maestría en *Derecho Tributario* de la Universidad Católica de Buenos Aires.

Además, el profesor UCKMAR ha desarrollado, con sumo rigor, la actividad profesional, amparado en su vasta y profunda preparación: Se formó profesionalmente en el Estudio fundado por su padre en 1920, con el apoyo de su luminosa y meritoria madre BIANCA GOBBA, una persona dulce pero sabiamente determinada.

En la posguerra eran muy pocos los Estudios Legales especializados en *Derecho tributario*. Sobresalieron los de UCKMAR, LUIGI VITTORIO BERLIRI, LUIGI BIAMONTI, ETTORE SCANDALE y BRUNO VISENTINI, todos de altísimo nivel.

En 1960, el profesor UCKMAR tuvo que hacerse cargo del Estudio, en su totalidad, debido a la desaparición de su querido padre, quien le había trazado los senderos de su valiosa vida por decenios y le indicó el modo de superar los constantes obstáculos que en el curso de la misma se presentan.

El profesor UCKMAR siempre ha considerado a Diritto e pratica tributaria como el blasón del propio Estudio y criterio de referencia para admitir a los jóvenes en la actividad profesional mediante la demostración de su capacidad y de su aptitud para la disciplina jurídica tributaria y de su conocimiento de las otras ramas del derecho: Del Constitucional al *Administrativo*, al *Civil*, al *Comercial*, al *Penal*, al *Procesal Civil* y al *Internacional*.

De la China a Rusia, a Rumania y a América Latina se difunde contantemente la impronta del profesor UCKMAR, en especial por su calificada colaboración en la formación de los Joint Ventures. De ahí que su Estudio haya logrado dimensiones internacionales de gran alcance.

La actividad científica del profesor UCKMAR ha sido animada, en un altísimo nivel, por el rigor, la constancia, la abnegación, la cultura y la vocación internacional. Solo excepcionalmente estas excelentes cualidades del estudioso concurren, como en el profesor UCKMAR, con su alta competencia profesional y sus reconocidos valores como hombre leal, disponible, generoso, de actitud señorial y profunda convicción por la amistad.

La ceremonia de hoy tiene por objeto rendir un sentido y solemne homenaje al profesor UCKMAR por la pasión y la entrega con las cuales ha participado, constante y eficazmente, como respaldo de la doctrina suramericana y de su contribución al desarrollo científico del derecho tributario.

Estos trabajos en su honor, con ocasión del cumplimiento de sus ochenta años, constituyen un signo visible de la gratitud y la admiración que los tributaristas de América Latina le profesan y confirman el estímulo que, en general, sentimos todos para escribir en su homenaje, como ocurriera en Italia en 1997. Es una forma de reconocer su enorme e invaluable labor, con la certeza de que continuará desarrollándola por muchos años, con ese profundo amor por Suramérica que lo caracteriza y con el objeto, ya logrado en forma plena, de integrar el desarrollo científico en Italia y en América Latina, entornos cuyas culturas jurídicas se fundan en comunes y profundas raíces, para consolidar la libertad, la justicia, la solidaridad y el desarrollo de los pueblos.

Buenos Aires, septiembre 9 der 2005

La disciplina economico finanziaria nel trattato di Maastricht
di Luciana Di Renzo[1]

Parte Seconda
2. Il patto di stabilità e crescita (PSC): profili giuridici, funzioni e ruolo.
Un ampio e interessante dibattito si sta svolgendo, in tutti i paesi europei, sul patto di stabilità e di crescita.
Da molte parti si levano voci che reclamano una maggiore flessibilità dei vincoli fiscali europei; i circoli finanziari ed industriali europei, che avevano fortemente voluto il patto, chiedono ai governi la sua revisione. Nessuno, nella sostanza, mette in discussione il patto, ma si chiede di ridare slancio ad un'economia sull'orlo della recessione.
Anche il governo di Schroder, come quello di Chirac, in Francia non si oppone alla modifica del patto e due governi tradizionalmente inclini a politiche fiscali di stampo Keynesiano, appaiono disposti a rinunciare alla politica di bilancio quale strumento di stabilizzazione ciclica: l'inglese e l'italiano. Proprio quando l'amministrazione Bush riesce, invece, a varare una politica fiscale aggressiva, con la quale, un governo repubblicano, storicamente riluttante a politiche di bilancio aggressive, vara aumenti delle spese pubbliche e sgravi fiscali per 75 miliardi di dollari, per rilanciare un'economia inutilmente sollecitata con numerosi tagli dei tassi di interesse.
I dubbi dei governi europei si possono facilmente spiegare con i benefici che i vincoli europei hanno recato ai paesi appartenenti all'unione monetaria.
Infatti, le discussioni attuali sul patto non debbono portare ad un giudizio ingeneroso dei suddetti vincoli.
Così come è ormai del tutto assodato che, senza le regole numeriche di Maastricht l'Italia, non sarebbe riuscita a portare a termine il risanamento della finanza pubblica. Come pure, si può tranquillamente essere d'accordo con chi ritiene che, senza il patto, non sarebbe possibile il varo di un progetto credibile di un'unione monetaria.
Ma prima di discutere se e come riformare il PSC occorre, per un primo aspetto, valutare le ragioni e le motivazioni che hanno portato alla sua adozione e, per un secondo, se queste risultino ancora valide per giustificare la sussistenza dell'istituto in oggetto come strumento di politica economico/finanziaria [M. Bernasconi, 2000].
Il PSC completa, rafforza e chiarisce le disposizioni del trattato di Maastricht riguardanti la disciplina fiscale dei Paesi membri dell'UEM (art. 104 C), fissando ulteriori vincoli di bilancio al fine di organizzare un sistema che garantisca alla Commissione la notifica, da parte degli Stati membri, non solo dei disavanzi previsti ed effettivi ma, anche, dell'ammontare del debito, fattore questo già considerato nel Protocollo sui disavanzi eccessivi, allegato al Trattato. Quindi, al di là dei vincoli di Maastricht sui bilanci nazionali, ulteriori condizionamenti, oltre la fase iniziale di avvio della moneta unica, sono stati disposti dal *Patto di stabilità* che specifica in che modo i principi generali e le procedure del TUE debbano essere implementati.
Una prima proposta del *Patto di stabilità* fu introdotta dal ministro delle finanze Waigel nel discorso al *Bundestag* del 7 novembre 1995. In quella sede venne proposto un nuovo Patto di stabilità per l'Europa nel quale si sarebbe dovuto sancire il principio, da applicare nei primi anni di funzionamento del nuovo sistema monetario, secondo il quale anche in periodi di congiuntura sfavorevole, il disavanzo non avrebbe dovuto superare il 3% del PIL, mentre in condizioni normali il limite del disavanzo non avrebbe dovuto essere superiore all'1% del PIL. Il limite della proposta tedesca consisteva nel fatto che essa non teneva nel debito conto sia i vincoli gravanti sui bilanci dei singoli paesi, diversi a seconda del grado di convergenza reale dell'economia e delle prospettive demografiche, sia del fattore che lo spazio di manovra necessario alla politica di bilancio per affrontare in modo efficace gli equilibri congiunturali, varia fra i paesi membri ed è frequentemente più elevato nei paesi di minore consistenza sul piano demografico. La Commissione era, in sostanza, dell'avviso che, una volta stabilito un vincolo di bilancio a livello nazionale nel medio termine nella misura del 3% del PIL, non fosse più necessario fissare vincoli addizionali in materia di rapporto squilibrio di bilancio/PIL *[Towards a Stability Pad del 10/01/1996 e A stability Pad to ensure budgetary dispiine in EMU del 18/03/1996].*

[1] Professore Associato di Diritto finanziario, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II

Un cambiamento nella posizione della Commissione ed un irrigidimento della Germania intervennero con la nota del 19 Iugliol996 *(Ensuring Budgetary Discipline in Stage Three of EMÙ)* con cui si giungeva ad una conclusione anticipatrice dei futuri assetti del *Patto di stabilità.* La Commissione affermava che "*mantenere nella fase tre dell'UEM una disciplina di bilancio rappresenta una condizione essenziale per sfruttare tutti i benefici della moneta unica. Il valore di riferimento, per il disavanzo, del 3% del PIL deve essere considerato come un limite superiore in circostanze normali. La strategia deve essere fondata su un approccio a due livelli: alla disciplina budgetaria ed al coordinamento della politica di bilancio: a) obiettivi di bilancio di medio termine prossimi al pareggio o al superplus il che consente di rimanere al di sotto del 3% in condizioni normali mentre permette un minimo di differenziazione fra i paesi membri; b) coordinamento delle politiche di bilancio a livello dell'Unione per assicurare che esse formino un disegno coerente per l'Unione nel suo insieme*" [A. Majocchi, 2000].
Si giunge rapidamente, attraverso questi passaggi, al *Patto di stabilità* che assume valore giuridico con le decisioni del Consiglio europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996.
Concretamente, il patto di stabilità e di crescita è costituito da un pacchetto di provvedimenti tra cui la Risoluzione del Consiglio europeo adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997 e due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997, che ne precisano le modalità tecniche (sorveglianza delle voci di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche; avvio della procedura relativa ai disavanzi eccessivi).
Il *Patto di stabilità,* nella sua formulazione definitiva, si compone, quindi, di una Risoluzione approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam il 17 giugno 1997 che impegna ulteriormente gli Stati membri dell'Unione ad evitare disavanzi eccessivi e di due regolamenti approvati dal Consiglio stesso [Reg (CEE) n. 1455 e 1465 del Consiglio del 7 luglio 1997]. Il primo regolamento prevede che ogni Stato membro debba sottoporre al Consiglio e alla Commissione un programma di stabilità e sviluppo nel quadro del meccanismo di sorveglianza multilaterale definito nell'art. 103 del Trattato. Il programma deve contenere le seguenti informazioni:
a) l'obiettivo di medio termine di un saldo di bilancio pressoché in equilibrio o in surplus, il sentiero di aggiustamento verso questo obiettivo del rapporto disavanzo/PIL l'andamento previsto del rapporto debito/PIL;
b) le previsioni sull'andamento delle variabili economiche rilevanti, quali il tasso reale di sviluppo, l'occupazione e l'inflazione;
e) una descrizione delle misure che devono essere adottate per conseguire l'obiettivo e una valutazione del loro impatto quantitativo sul bilancio;
d) una valutazione dell'influenza, sul saldo di bilancio e sul debito, degli scostamenti nell'andamento delle variabili economiche rispetto alle previsioni.
L'attuazione del *Patto di stabilità e di crescita* si basa principalmente su due pilastri: il principio di vigilanza multilaterale delle posizioni di bilancio e la procedura dei disavanzi eccessivi:
Vigilanza multilaterale. Per concertare la situazione economica e finanziaria, gli Stati membri della zona euro presentano un programma di stabilità in cui figurano gli obiettivi dei conti pubblici a medio termine, aggiornati ogni anno. Gli Stati membri, al di fuori della zona euro, redigono programmi detti "di convergenza" che costituiscono la base per la vigilanza multilaterale del Consiglio. Qualsiasi deterioramento delle finanze pubbliche può, dunque, essere oggetto di una raccomandazione del Consiglio, che potrà, eventualmente, essere resa pubblica.
Procedura dei disavanzi eccessivi. Tale procedura viene avviata se uno Stato membro supera il criterio del disavanzo pubblico fissato al 3% del prodotto interno lordo (PIL). Il regolamento su questa procedura specifica i termini, le condizioni, le eccezioni e le sanzioni, anche finanziarie, che possono essere applicate allo Stato membro in questione. Il secondo regolamento riguarda, invece, l'attuazione concreta. Se il Consiglio rileva un disavanzo eccessivo, invia delle raccomandazioni allo Stato membro interessato affinchè adoperi le misure necessarie per porre fine a tale situazione. Se lo Stato membro non si conforma alle raccomandazioni o non prende le misure destinate a porre rimedio alla situazione, il Consiglio può adottare sanzioni contro tale paese, in un primo momento sotto forma di deposito senza interessi presso la Comunità. Il deposito è, in linea di principio, convertito in ammenda se, nei due anni che seguono, il disavanzo eccessivo non viene corretto [A.Monorchio, 2001].
La Commissione europea è incaricata di vigilare sull'attuazione del *Patto di stabilità e crescita*. Se appare probabile che uno Stato membro non rispetti i propri obblighi in materia di politica economica, il Consiglio può, su raccomandazione della Commissione, rivolgere allo Stato in oggetto una raccomandazione specifica (segnalazione precoce o *early warning).* In questo senso, *Early warning* è

un "avvertimento preliminare" che fa parte delle procedure previste dal Patto di stabilità e di crescita. Viene proposto dalla Commissione UE, mentre la decisione è presa da Consiglio Ecofin.
Se il deficit di un Paese si avvicina al tetto del 3% del PIL, la Commissone propone e il Consiglio Ecofin decide un "avvertimento preventivo", al quale segue una raccomandazione vera e propria nel caso di sforamento del bilancio. Il primo *early warning* fu proposto dalla Commissione europea e approvato dal Consiglio Ecofin nel 2001 contro l'Irlanda per inflazione troppo alta e politica di bilancio troppo espansiva e "prociclica". Un secondo *early warning* ha riguardato il Portogallo e la Germania nel febbraio 2002 per rischio di deficit pubblico oltre il 3% (respinto dall'Ecofin); un terzo avvertimento preventivo ha interessato nel novembre del 2002 la Francia per lo stesso motivo.
Riguardo all'attivazione, invece, della procedura per *deficit eccessivo* nei riguardi dei Paesi dell'UEM che hanno superato il valore di riferimento fissato per il disavanzo pubblico (limite del 3% del PIL) si evidenziano le seguenti raccomandazioni:
Contro il Portogallo nel novembre 2002 per deficit eccessivo (approvata dall'Ecofin).
Contro la Germania per deficit eccessivo nel gennaio 2003 (approvata dall'Ecofin).
Contro la Francia per deficit eccessivo nel giugno 2003 (approvata dall'Ecofin).
Nuove raccomandazioni contro Francia e Germania per deficit eccessivo nel novembre 2003 (respinte dall'Ecofin e varate in forma meno vincolante).
Proprio quest'ultima decisione dell'Ecofin di sospensione della procedura per *deficit eccessivo* ha causato la crisi del sistema. Infatti, in quella fase nacque il contrasto tra Consiglio e Commissione. Il Consiglio dei Ministri sospese di propria iniziativa l'applicazione della procedura per deficit eccessivi (che nel caso specifico doveva essere applicata a Francia e Germania) lasciando che i ministri delle finanze tedesco e francese firmassero una dichiarazione di intenti non vincolante, con cui i due Paesi dichiaravano di impegnarsi a ridurre i deficit nei prossimi due anni secondo le loro forze.
Questa forzata rottura delle regole fissate dal Trattato e dal Protocollo sui deficit eccessivi a favore di due grandi paesi, ha indotto la Commissione europea a ricorrere alla Corte di Giustizia.
La Corte di Giustizia, nell'accogliere il ricorso della Commissione contro la decisione dei ministri delle Finanze del 25 novembre 2003, ha riaperto i giochi istituzionali con una sentenza che ha effetto non solo sul caso in sé ma sui rapporti di potere fra gli organi (C-27/04).
In seguito, il Consiglio europeo stesso ha sollecitato la Commissione a proporre adeguamenti del Psc al fine di aprire un dibattito tra le istituzioni, che sta caratterizzando l'attuale presidenza e che si dovrebbe concludere con una decisione definitiva nel primo semestre 2005. Il fatto è che, mentre l'applicazione dei soli criteri del Trattato di Maastricht ha fornito risultati positivi, trasfondendo nei governi nazionali la cultura della stabilità, l'irrigidimento operato dal Patto (rispetto al limite del 3% deficit-PIL con la formula della necessità di avvicinamento al pareggio o surplus di bilancio) non ha retto a fronte della sensibilità ciclica dei bilanci pubblici nazionali alle fasi di stagnazione economica che, a partire dall'anno 2001, hanno interessato l'Unione europea. Nella sostanza, le finalità che il PSC si propone sono ampie, ma possono essere agevolmente rapportate principalmente a questi obiettivi:

1. rafforzare, attraverso la disciplina fiscale che esso impone agli stati membri, il divieto per la BCE di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici *(no bail-out clause)* favorendo, in tal modo, il conseguimento dell'obiettivo della stabilità monetaria;
2. neutralizzare altre spinte inflazionistiche derivanti da politiche di bilancio non rigorose ed internalizzare gli effetti di *spillover* sui tassi di interesse;
3. eliminare il rischio di azzardo morale (moral hazard), cioè di comportamenti contrastanti con gli obiettivi della finanza pubblica europea, posti in essere dai paesi membri nella convinzione di un futuro sostegno da parte della BCE;
4. favorire il coordinamento tra la politica monetaria unica e le politiche di bilancio nazionali.

Il patto mira a dare *credibilità* alla moneta unica europea, ma deve anche assicurare un certo grado di flessibilità alle politiche di bilancio nazionali, le quali rappresentano gli unici strumenti di intervento degli stati membri per l'assorbimento di eventuali *shock* asimmetrici o *country specific.*
In airi termini, le prescrizioni del patto debbono assicurare un adeguato *mix* di *credibilità* e di *flessibilità.*
E' a tal fine che il patto impone ad ogni paese un obiettivo di *medio periodo* dato dall'equilibrio o leggero *surplus* del bilancio pubblico.

Una volta raggiunto tale obiettivo, ogni stato membro sarebbe in grado, di assorbire, grazie all'operare degli *stabilizzatori automatici,* normali fluttuazioni cicliche, senza superare il deficit di riferimento del 3% del PIL [Eichengreen e Wyplosz, 1998].
Nei primi due anni di vigenza del PSC (1999-2000) gli obiettivi indicati sono stati pienamente conseguiti grazie ad un grande sforzo di risanamento, che è stato, indubbiamente, agevolato da un'evoluzione ciclica favorevole, che ha provocato un forte balzo delle entrate, e da tassi d'interesse in forte discesa.
In molti casi, i *surplus primari* hanno raggiunto valori eccezionalmente elevati. Le più importanti implicazioni della tenuta del PSC hanno interessato le rigorose politiche fiscali nazionali che hanno permesso alla BCE di condurre una politica monetaria più distesa, più consona alle esigenze cicliche dell'economia europea.
Grazie al Patto è stato anche evitato qualsiasi conflitto tra le politiche di bilancio, decentrate a livello nazionale, e la politica monetaria unica europea.
In secondo luogo, grazie al puntuale rispetto del patto, è aumentata la credibilità della moneta unica e, più in generale, di tutta la costruzione europea.
In terzo luogo, i vincoli europei hanno impedito ai paesi membri dell'unione di attuare politiche fiscali espansive per assorbire gli effetti della grave crisi che ha colpito, qualche anno fa, le *ex tigri* asiatiche.
Infine, la drastica riduzione degli squilibri di bilancio ha indubbiamente accresciuto le possibilità di manovra della finanza pubblica.
Ma se l'esordio del Patto è stato migliore del previsto, difficoltà si sono intraviste già a partire dal 2000 a causa del rapido mutamento delle prospettive di crescita dovuto al brusco e generalizzato rallentamento economico che non ha potuto trovare sostegno nelle politiche fiscali nazionali congelate dai vincoli del PSC. In sostanza, in una situazione del genere, il rispetto del Patto, da parte degli Stati dell'Unione, non consente agli stessi, margini adeguati per condurre politiche di bilancio anticicliche, tant'è che, proprio dal 2001, si sono susseguite, come si è scritto sopra, le norme applicative del Patto nei confronti dei vari Paesi [Cnel, 2003]. Anche il PSC è oggetto, cosi, di un dibattito molto vivace che investe soprattutto il problema della flessibilità fiscale che esso dovrebbe garantire alle politiche di bilancio nazionali, per l'assorbimento di eventuali *shock* asimmetrici. L'attuale rallentamento delle economie europee, riporta in primo piano questo problema che investe l'adeguato equilibrio, che il patto deve assicurare, *tra flessibilità e credibilità.*
In tale scenario, un primo chiarimento, teso a rafforzare la logica economica su cui si basa la *fiscal policy* e a migliorare l'interpretazione del PESC, è stato reso dalla Commissione con la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento del 27 novembre 2002, sul *Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio* [Com (2002) 668 def.]. La strategia della Commissione si articola in cinque punti chiave: occorre tenere debitamente conto della congiuntura economica al momento della definizione degli obiettivi di bilancio a livello dell'UE e nel quadro della sorveglianza delle posizioni di bilancio degli Stati membri. L'obbligo previsto dal PSC di raggiungere un saldo vicino all'equilibrio o in attivo va definito in termini di posizioni sottostanti, per depurare le posizioni di bilancio dall'impatto della congiuntura. Si potrebbe così disporre di un quadro più fedele della situazione reale delle finanze pubbliche di un Paese, il che permetterebbe alla Commissione di valutare meglio il rispetto degli impegni di bilancio fissati *nei programmi di stabilità e di convergenza;* occorre prevedere disposizioni transitorie chiare per i paesi le cui posizioni di bilancio sottostanti non sono "vicine all'equilibrio o in attivo". Questi paesi sarebbero tenuti a migliorare la loro posizione di bilancio sottostante di almeno lo 0,5% del PIL all'anno, fino a raggiungere saldi vicini all'equilibrio o in attivo. Questo tasso di miglioramento della posizione di bilancio sottostante dovrebbe essere più elevato nei paesi il cui deficit o il cui debito sono consistenti e in caso di contesto di crescita favorevole. Questa proposta prende atto della necessità di tenere conto delle condizioni economiche per determinare il ritmo del processo di risanamento di bilancio, ma anche del fatto che non si possa rinviare indefinitamente la scadenza fissata per raggiungere l'obiettivo previsto dal patto; un rilassamento prociclico delle politiche di bilancio in periodo di congiuntura favorevole dovrebbe essere considerato come una violazione delle regole di bilancio dell'UE e dovrebbe determinare una reazione rapida ed adeguata, basata sugli strumenti previsti dal trattato. I paesi devono evitare un rilassamento prociclico delle politiche di bilancio in periodo di congiuntura favorevole, in quanto gli *stabilizzatori automatici* sono sufficienti ad attenuare i movimenti congiunturali lungo tutto il ciclo; le politiche di bilancio dovrebbero contribuire alla crescita ed all'occupazione. L'obbligo di un bilancio vicino all'equilibrio o in attivo deve essere

accompagnato da incentivi adeguati volti a facilitare l'attuazione della strategia di Lisbona. Un leggero deterioramento temporaneo della posizione di bilancio sottostante di uno Stato membro può essere consentito, se è prodotto dall'implementazione per riforme strutturali, come una riforma fiscale o un programma pubblico a lungo termine in infrastrutture o risorse umane. Tuttavia questa possibilità è ammessa soltanto se lo Stato membro interessato soddisfa condizioni di bilancio iniziali rigorose, in particolare se ha compiuto progressi sostanziali verso una posizione di bilancio "vicina all'equilibrio o in attivo" e se il debito delle amministrazioni pubbliche è inferiore al valore di riferimento del 60% del PIL. La Commissione deve, inoltre, assicurarsi che sia stata fissata una scadenza chiara e realistica per il ritorno ad una situazione di bilancio "*vicina all'equilibrio o in attivo*" e che esista, in qualsiasi momento, un margine di sicurezza sufficiente per evitare che i disavanzi nominali superino il valore di riferimento del 3% del PIL. Tenendo conto delle differenze in termini di sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri, si può accettare una divergenza modesta rispetto all'obbligo di bilancio "vicino all'equilibrio o in attivo" nel più lungo termine per gli Stati membri il cui livello d'indebitamento sia nettamente inferiore al valore di riferimento del 60% del PIL e dove la situazione delle finanze pubbliche sia sostenibile. Ciò richiederà un esame rigoroso, da parte della Commissione, del debito pubblico, delle passività potenziali implicite (dovute ad esempio ad obblighi impliciti di pensione) e degli altri costi inerenti all'invecchiamento delle popolazioni; la sostenibilità delle finanze pubbliche dovrebbe diventare un obiettivo politico centrale a livello dell'UE e sarà necessario dare maggiore peso al rapporto debito pubblico/PIL nel processo di sorveglianza di bilancio. I paesi il cui debito supera ampiamente il valore di riferimento del 60% del PIL dovrebbero presentare, nel loro programma di stabilità o di convergenza, una strategia ambiziosa di riduzione del debito a lungo termine. L'incapacità di riportare il debito verso il valore di riferimento del 60% del PIL "ad un ritmo adeguato" dovrebbe portare all'applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi con riferimento al criterio del debito.

Queste cinque proposte, a parere della Commissione, devono essere sostenute da misure tendenti a garantire un'attuazione efficace. La comunicazione propone pertanto di adottare ed attuare il seguente programma in quattro punti: gli Stati membri dovrebbero ribadire l'impegno politico di rispettare il PSC con una *Risoluzione per il rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio.* Tale risoluzione rappresenterebbe l'impegno politico solenne della Commissione, degli Stati membri e del Consiglio di attuare il PSC in modo rigoroso e rapido, conformemente alle proposte formulate nella presente comunicazione; la Commissione intende migliorare l'analisi delle politiche economiche e di bilancio mettendo in cantiere un'ampia gamma di misure. In particolare la Commissione intende prestare maggiore attenzione alla qualità delle finanze pubbliche quando valuta i programmi di stabilità e di convergenza e dare maggiore importanza alle misure di bilancio atte a determinare crescita e occupazione. Inoltre, in due Comunicazioni distinte, la Commissione raccomanda di migliorare le statistiche di bilancio ed economiche dell'area euro (IP/02/1743). Invita in particolare il Consiglio Ecofin ad adottare un codice delle pratiche migliori in materia di trasmissione dei dati di bilancio, prima della prossima scadenza per la trasmissione di dati ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.
Le regole di bilancio devono essere accompagnate da procedure sanzionatorie più efficaci e più credibili. A tale scopo, la Commissione precisa, nella sua Comunicazione, i criteri che applicherà per decidere se occorre attivare il meccanismo "di allarme preventivo". Chiarisce anche che le procedure di cui all'articolo 104 saranno utilizzate in futuro anche in riferimento al criterio del debito, come previsto dal Trattato, in caso di ritmo non adeguato di riduzione del debito verso il valore di riferimento del 60% del PIL;una migliore comunicazione permetterebbe di esercitare una maggiore pressione esterna sugli Stati membri perché mantengano finanze pubbliche sane. Nella sua Comunicazione, la Commissione si impegna a rendere pubblica la sua valutazione dettagliata dei programma di stabilità e di convergenza. Oltre alla sua Relazione annuale sulla finanza pubblica, la Commissione pubblicherà una Relazione intermedia sull'andamento dei bilanci degli Stati membri.
La Comunicazione della Commissione UE *sul Rafforzamento del coordinamento delle politiche fiscali* propone una interpretazione del Patto volta a rendere più efficaci le regole di bilancio, a correggere gli errori emersi nell'applicazione e a dare rilievo alla specificità dei singoli paesi e alla qualità e sostenibilità dei conti pubblici. La Comunicazione incide sulla divergenza osservata tra gli impegni assunti dai vari Programmi di stabilità e i risultati ottenuti, e limita la fissazione di obiettivi di bilancio collegati a previsioni troppo ottimistiche sulla crescita; tenta di evitare che l'obiettivo del saldo in

pareggio o in attivo sia continuamente rinviato nel tempo, in conseguenza dell'ambigua definizione di obiettivo di medio termine usata da Patto; infine, impedisce che in periodi di congiuntura favorevole gli Stati adottino politiche pro-cicliche. La proposta pone l'attenzione sui saldi corretti per il ciclo: i paesi lontani dal *dose to balance* o in surplus dovrebbero operare aggiustamenti annuali dei saldi (strutturali) di almeno lo 0,5% del PIL, con aggiustamenti più marcati in condizioni di ciclo favorevole. Temporanei peggioramenti dei saldi strutturali indotti da politiche di sostegno a crescita e occupazione sono consentiti nei casi di riforme strutturali o di programmi di investimenti produttivi di lungo termine. Queste proposte non richiedono modifiche istituzionali, potendo essere attuate all'interno del quadro attuale costituito dalle clausole del Trattato, dalle regole dal Patto e dalle procedure vigenti. Il perdurare della fase di sostanziale stagnazione della crescita iniziata nel 2001 ha così indicato la necessità di proseguire la discussione sull'applicazione del PSC con l'obiettivo di affinarne le interpretazioni e l'applicazione anche a seguito del periodo di tensione istituzionale tra Commissione e Ecofin nel novembre del 2003 quando quest'ultimo ha deciso di interrompere momentaneamente la procedura di disavanzo eccessivo nei confronti di Francia e Germania, non accogliendo la Raccomandazione della Commissione ma adottando nelle Conclusioni una soluzione alternativa alla proposta della Commissione. In sostanza l'Ecofin ha congelato le sanzioni previste dall'applicazione della procedura andando incontro alle esigenze dei due Paesi, ma dando un colpo alla credibilità dell'Unione nel suo complesso. Il forte contrasto istituzionale, così generatosi, ha provocato il ricorso della Commissione alla Corte di Giustizia contro la mancata adozione da parte del Consiglio delle decisioni raccomandate dalla Commissione nonché contro le conclusioni adottate dal Consiglio, sul presupposto che la decisione dell'Ecofin non avesse le basi legali coerenti con il Trattato, in quanto nelle suddette Conclusioni vengono assunte vantazioni discrezionali al di fuori della procedura giuridica prevista.

Grazie all'adozione della procedura accelerata, la Corte è riuscita a dirimere la controversia entro sei mesi annullando le Conclusioni con cui l'Ecofin aveva sospeso le procedure per i disavanzi eccessivi in corso. I giudici hanno constatato che il Consiglio dispone di un potere discrezionale in tale settore "*poiché può modificare l'atto raccomandato dalla Commissione in base a una diversa valutazione dei dati economici, delle misure da adottare e del calendario che lo Stato membro deve rispettare*". Tuttavia, "*il Consiglio non può discostarsi dalle norme stabilite dal Trattato né da quelle che esso stesso si è imposto nel regolamento n. 1467/97*". I giudici europei hanno sottolineato, inoltre, che "il regolamento prevede le ipotesi tassative in cui occorre sospendere la procedura per disavanzo eccessivo, allorché lo stato membro interessato adotta misure in risposta alle raccomandazioni o all'intimazione che il Consiglio gli ha rivolto". Ma "*laddove il Consiglio abbia adottato raccomandazioni per la correzione del disavanzo eccessivo, non può modificarle senza un nuovo impulso da parte della Commissione, la quale dispone di un diritto d'iniziativa nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi*" (sentenza nella causa C 27/04).

Resta ora da capire quale sarà la ricaduta politica di questa sentenza nel dibattito in corso per la "riforma" del Patto di stabilità. In ballo, infatti, non c'era solo l'interpretazione del Trattato ma anche la necessità di chiarire a chi spetta fissare le nuove regole *della governance economica* e a chi esserne *guardiano.* In questo senso, alla sentenza è legato il futuro del Patto di stabilità: il giudizio della Corte avrà un effetto diretto sulle proposte politiche e giuridiche per aggiornare le regole. Commissione e Stati membri aspettavano dalla Corte di capire quali margini di manovra rimanevano disponibili dal momento che nella sentenza sono contenuti due messaggi. Il primo, ribadisce che nessuno in Europa può mettersi al di sopra della legge: non il Consiglio, cioè la massima istanza politica, e tanto meno i suoi "pesi massimi", Germania e Francia. In un'Unione da poco allargata da 15 a 25 Paesi, con una miriade di piccoli Stati, il ripristino da parte dei giudici di Lussemburgo dei principi base di una comunità di diritto recupera le fondamenta di una civile e pacifica convivenza democratica (almeno sul piano formale). Il secondo messaggio è più sottile ma altrettanto chiaro: dice che il Patto va riformato se si vuole evitare di renderlo di fatto inapplicabile, complici le contraddizioni che si trascina dietro: quelle esplose nel novembre 2003 con lo scontro tra Commissione europea e Consiglio Ecofin. Per evitare che questo si ripeta, la Corte invita entrambi a cooperare tra loro, però non mette le due istituzioni su un piede di parità visto che riconosce al Consiglio non solo il potere di modificare le raccomandazioni di Bruxelles ma anche quello di sospenderle di fatto in assenza della maggioranza necessaria per adottarle, negando la validità automatica delle raccomandazioni di Bruxelles in assenza

dell'imprimatur del Consiglio. In altre parole gli eurogiudici sanciscono la supremazia del Consiglio rispetto alla Commissione [A. Cerretelli, 2004].
In verità, senza aspettare la sentenza, ma a una settimana dalla decisione dell'Ecofin del 25 novembre 2003, la Commissione già aveva annunciato al Parlamento europeo una iniziativa volta a migliorare la *governance economica* dell'Unione.
Il documento della Commissione parte dal riconoscimento delle difficoltà di attuazione dal Patto nei suoi primi quattro anni di vita. Individua sei problemi principali: indebolimento dell'impegno politico verso il Patto da parte degli Stati membri; difficoltà a stabilire chiari e verificabili obiettivi di bilancio che tengano conto delle condizioni economiche congiunturali; incapacità da parte di alcuni Stati membri a perseguire politiche di bilancio sane quando la congiuntura è positiva; difficoltà a definire procedure vincolanti; difficoltà del Patto a evolvere verso un quadro in grado di garantire un effettivo coordinamento per affrontare in modo coerente problemi specifici di singoli paesi; difficoltà di comunicazione sui meriti e sul funzionamento del Patto. [A. Sapir, 2003]
Su questa base, la Commissione avanza alcune proposte "che introdurrebbero una maggiore flessibilità nell'interpretazione del Patto, ma che nello stesso tempo assicurerebbero un più rigoroso rispetto dell'obiettivo di finanze pubbliche sane e sostenibili". Anche il Parlamento nel gennaio del 2004 aveva invitato la Commissione a proporre i necessari adeguamenti in vista di un'applicazione più intelligente del Patto in conformità con gli obiettivi di Lisbona. D'altra parte i deputati sostenevano che l'aumento dei disavanzi nominali non andava attribuito solo al ciclo economico ma anche *all'allentamento discrezionale delle politiche di bilancio da parte di alcuni Stati membri.* E, a tale proposito, sottolineavano l'importanza di conseguire *l'equilibrio dei bilanci e la stabilità dei prezzi quali requisiti essenziali per una crescita sostenibile.* Il Parlamento, inoltre, evidenziava l'importanza di introdurre pacchetti di riforme strutturali volti a garantire la sostenibilità delle finanze, la competitività dell'economia europea e la crescita [Parlamento europeo, 2004].
Per altro verso il Consiglio europeo, a seguito delle tensioni sorte sull'applicazione delle procedure del Trattato e del PSC e sulle divergenti interpretazioni da parte delle istituzioni comunitarie, il 18 giugno del 2004 ha adottato una Dichiarazione sul PSC che ravvisa nell'incremento del potenziale di crescita e in situazioni di bilancio sane i due pilastri della politica economico/finanziaria dell'Unione e degli Stati membri. Il Consiglio afferma che *l'Etats membres cordonnent leurs politique economiques au sein de l'Union, à cettefìn le Conseil adopte des mesures, notamment les grandes orientations del ces politiques, dichiara, inoltre, che les ètas membres attendant avec interet eventuelles propositions de la Commission et de nuovelles contrìbutions del Étas membres visant à renforcer et à clarifler la mise en oeuvre du pacte de stabilite et de croìssance. Les Étas membres prendront toutes le mesures necessarires pour accroitre le potentiel de croissance de leur economie. Una meilleure coordìnation de la politique économique pourrait favoriser cet objectif.* [Consiglio europeo, 2004].
Come risposta alla richiesta del Consiglio europeo, secondo la quale "*gli Stati membri restano in attesa della proposta della Commissione diretta a rafforzare e chiarire l'attuazione del PSC*" e ispirandosi alle idee esposte nella Comunicazione del 24 giugno 2004 *Le finanze pubbliche nell'UEM-2004* nonché alla sentenza della Corte di Giustizia del luglio 2004 [c/27/04] la Commissione, in data 3 settembre 2004, con la Comunicazione *Rafforzare la governance economica e chiarire l'implementazione del Patto di Stabilità e Crescita* [Com (2004) 581 definitivo] ha illustrato al Consiglio e al Parlamento europeo le proposte per la riforma del PSC. Pur non rimettendo in causa i principi fondamentali che tutelano la stabilità della moneta europea, le proposte della Commissione sono tese a introdurre una logica più economica nell'attuazione del PSC rafforzandone insieme la sorveglianza e l'applicazione; l'obiettivo è di assecondare la stabilità macroeconomica e garantire finanze pubblice sostenibili, contribuendo a migliorare il potenziale di crescita dell'UE e ad attuare la strategia di Lisbona. Gli elementi principali per chiarire e migliorare l'attuazione del Patto, ad avviso della Commissione sono: porre l'accento sulla sostenibilità del debito nella sorveglianza dell'evoluzione dei bilanci, ossia una sorveglianza accresciuta sia delle tendenze attuali del debito sia dei fattori che porrebbero condizionarne le dinamiche sul medio e lungo periodo; tener conto, in misura maggiore, della situazione specifica di ciascun paese nel definire gli obiettivi a medio termine di posizioni di bilancio prossime al pareggio o in attivo; considerare circostanze e sviluppi economici quando si applica la procedura per i disavanzi eccessivi: si tratterebbe, quindi, di tenere maggiormente conto dell'impatto sul bilancio dei periodi di crescita economica eccezionalmente fiacca; adottare azioni preventive per correggere le evoluzioni inadeguate; in tale ambito la sorveglianza di bilancio dovrebbe permettere di realizzare *avanzi* nei momenti

favorevoli per far fronte ai problemi dell'invecchiamento demografico, creare una margine sufficiente per i periodi di rallentamento economico, consentire un *policy mix* adeguato sull'insieme del ciclo.
Il Consiglio europeo si è espresso favorevolmente nei riguardi della Comunicazione con la Dichiarazione sul PSC del 16 settembre 2004: il Consesso considera la proposta una buona base di lavoro e si augura che, anche a seguito del chiarimento fornito dalla sentenza della Corte di giustizia, sarà possibile ottenere un accordo di principio con l'Ecofin. Quest'ultimo, per poter valutare al meglio le proposte della Commissione (riunione del 16.X.2004) ha chiesto al Comitato economico e finanziario di proseguire i lavori sulle seguenti questioni alla luce di quanto emerso nel dibattito: evitare politiche procicliche, ossia azioni simmetriche sull'insieme del ciclo economico; definire meglio l'obiettivo di bilancio nazionale a medio termine; rendere più operativo il criterio del debito; migliorare l'applicazione della procedura per i disavanzi eccessivi; prendere in considerazione riforme strutturali; migliorare la governance.
Alla fine del 2004, le massime istituzioni europee sembrano aver trovato un orientamento condiviso circa l'applicazione del PSC e della sua impostazione futura. Sulla base di quest'accordo interistituzionale, della riforma del PSC si tratterà entro il 2005, cercando di giungere a una conclusione in sede del Consiglio europeo di primavera.
Il Consiglio sulla base della comunicazione della Commissione del 3 settembre 2004 (COM/2004/581 def) conferma che il Patto di stabilità e crescita, basato sugli articoli 99 e 104 del Trattato, è un elemento essenziale del quadro macroeconomico dell'Unione economica e monetaria. Imponendo agli Stati membri di coordinare le loro politiche di bilancio e di evitare disavanzi eccessivi, esso contribuisce a raggiungere la stabilità macroeconomica nell'UE e svolge un ruolo fondamentale nell'assicurare un'inflazione contenuta e tassi di interesse bassi, apporti essenziali per ottenere una crescita economica sostenibile e la creazione di posti di lavoro.
In questo senso, l'intesa raggiunta non cambia le regole fondamentali dell'Unione economica e monetaria e non rimette in causa i criteri del 3% e del 60%. Sarà consentito, invece, di accentrare l'efficacia preventiva del Patto e di estendere la sua applicazione a tutta la durata del ciclo economico, consentendo una griglia di lettura più completa. In sostanza, gli aspetti salienti della riforma del PSC riguardano tre aree d'intervento: miglioramento della governance, rafforzamento del meccanismo preventivo, applicazione del meccanismo correttivo. Il meccanismo preventivo del PSC era disciplinato dal Regolamento n° 1055/2005 sul rafforzamento della sorveglianza della posizione di bilancio e sulla sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche, ove si richiedeva agli Stati membri di perseguire un obiettivo di medio termine di saldo di bilancio "prossimo al pareggio o in avanzo", ma non si fissava il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, tanto che nell'ottobre 2002 l'Eurogruppo stabiliva che i paesi dell'area dell'euro non rientranti in tale posizione devono migliorare i propri saldi di almeno lo 0,5 per cento del PIL l'anno e il Consiglio Ecofin del 7 marzo 2003 precisava che tale miglioramento va misurato in termini di variazioni del saldo corretto per gli effetti del ciclo economico, mentre le misure una tantum devono essere considerate singolarmente nel merito e caso per caso. La riforma applica tali disposizioni attraverso una definizione dell'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT).
Ogni Stato membro deve specificare un obiettivo di medio termine (OMT) nell'ambito del programma di stabilità o di convergenza, che è successivamente valutato dal Consiglio Ecofin. Gli OMT saranno differenziati per paese e potranno discostarsi da una posizione di bilancio prossima al pareggio o in avanzo sulla base del rapporto tra il debito e il PIL corrente e della crescita potenziale. Anche le passività implicite dovranno essere prese in considerazione non appena saranno stati stabiliti criteri e modalità per tenerne debitamente conto. Gli OMT dovranno perseguire tre finalità: mantenere un margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3 per cento fissato per il rapporto tra disavanzo pubblico e il PIL, assicurare rapidi progressi verso il raggiungimento di finanze pubbliche sostenibili e, su queste basi, consentire uno spazio per manovre di bilancio, in particolare per rispondere alle esigenze di investimenti pubblici.
Gli Stati membri che non hanno ancora conseguito il proprio OMT dovranno impegnarsi nel risanamento. Il loro sforzo di aggiustamento dovrà essere maggiore nei periodi di congiuntura favorevole e potrebbe essere più limitato nelle fasi sfavorevoli. Per "periodi di congiuntura favorevole" si intendono quelli in cui "il prodotto supera il livello potenziale, tenendo conto delle elasticità fiscali". Come parametro di riferimento, i paesi dell'area dell'euro dovranno perseguire una riduzione annuale del disavanzo di bilancio corretto per effetti del ciclo e al netto di misure una tantum e temporanee

dello 0,5 per cento del PIL. Gli Stati membri che non rispettano il percorso di aggiustamento richiesto dovranno spiegarne le ragioni negli aggiornamenti annuali dei programmi di stabilità e di convergenza. La Commissione fornirà "indicazioni di natura politica" per incoraggiare i paesi ad aderire al proprio percorso di aggiustamento.
Nel definire il percorso di avvicinamento all'OMT o nel consentire uno scostamento temporaneo verrà, inoltre, tenuta presente l'attivazione di importanti riforme strutturali per le quali si precisa che verranno prese in considerazione "*solo le riforme più importanti che hanno un effetto di riduzione dei costi diretti sul lungo periodo, in grado di aumentare il potenziale di crescita e il cui impatto sulla sostenibilità a lungo termine sulle finanze sia positivo e verificabile*".
L'area di intervento relativa al meccanismo correttivo disciplinato dall'art. 104 TUE e dal Regolamento n° 1467/97 del Consiglio (ora modificato dal Reg. n° 1056/2005) definisce le modalità dell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) attraverso una serie di modifiche comportanti le nuove definizioni di grave recessione economica, "*altri fattori significativi*", "*costo di riforme pensionistiche*", "*maggiore risalto al debito e alla sostenibilità*", "*proroga dei termini per la correzione di disavanzi eccessivi*".
Nella versione modificata del PSC una grave recessione è definita come una situazione in cui si ha una crescita annua negativa del PIL reale o in cui si ha una calo cumulato del prodotto durante un periodo prolungato di crescita molto bassa del PIL reale rispetto a quella potenziale. Mentre rispetto agli altri fattori significativi saranno tenuti in conto la crescita potenziale, le condizioni congiunturali prevalenti, l'attuazione del programma di Lisbona e di politiche intese a promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, mentre gli sviluppi rilevanti per la posizione di bilancio sono costruite in particolare, dall'impegno per il risanamento nei periodi di congiuntura favorevole, dalla sostenibilità del debito, dagli investimenti pubblici, particolare attenzione sarà riservata agli sforzi compiuti per accrescere o mantenere su un livello elevato i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale e della realizzazione degli obiettivi delle politiche europee, fra cui segnatamente l'unificazione dell'Europa, qualora abbiano ripercussioni negative sulla crescita e sul carico fiscale dello Stato membro.
Le scadenze per la correzione di un deficit eccessivo sono ampliate, dal momento che per il rientro i paesi potranno avere anche più di tre anni: la procedura di deficit infatti, si bloccherà per i paesi che avvieranno effettive misure di rientro dei conti e in caso di circostanze speciali la correzione potrà avvenire anche dopo tre anni tenendo in considerazione una valutazione globale e calibrata degli altri "fattori significati" illustrati in precedenza. La riforma del PSC include dei suggerimenti per migliorare la governance (terza area d'intervento). Viene sottolineata la necessità di una più serrata cooperazione fra gli Stati membri, la Commissione e il Consiglio Ecofin, nonché un rafforzamento del sostegno e della pressione reciproca. Vengono suggerite l'elaborazione di regole di bilancio a livello nazionale, la continuità negli obiettivi di finanza pubblica al subentrare di un nuovo governo e il maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali. Viene, infine, sottolineata l'importanza di disporre di previsione macroeconomiche e di dati di finanza pubblica affidabili.
A questo punto, risulta opportuno rivolgere alcune considerazioni personali rispetto a quanto suggerito dalla prevalente dottrina e dalle istituzioni europee. Il Patto va visto nel contesto storico in cui è nato. All'epoca c'era il problema di garantire l'applicazione dei criteri di Maastricht e la paura che, una volta decollata l'unione economico - monetaria, si sarebbe rischiato il rilassamento generale con relativo abbandono dei criteri di Maastricht. Quindi, di fatto, i criteri di Maastricht sono stati codificati anche nel Patto con maggiore incisività, il che era psicologicamente comprensibile nel momento in cui cominciava l'avventura della moneta unica, ma, cinque anni dopo, alla luce dell'esperienza sul campo, il Patto certamente risulta troppo rigido come strumento di politica economica. Esso doveva diventare più flessibile per tener conto degli alti e bassi della congiuntura e per dare più margini di manovra ai Paesi virtuosi mentre quelli con alto debito devono continuare a dare priorità alla sua riduzione. Cioè andava modernizzato ma senza allontanarsi troppo dall'ortodossia: il PSC ha risolto il problema della stabilità ma non quello della crescita economica e perciò risultava opportuno l'introduzione di una certa flessibilità in funzione dell'andamento della congiuntura economica, purché non diventi sinonimo di politiche lassiste, che finirebbero per portarci ai livelli di deficit e debito che abbiamo conosciuti negli anni 80. Ma c'è altro.
Nell'applicazione della *flessibilità* bisognerà anche distinguere tra i Paesi secondo la situazione in cui si trovano. Si potrà essere di manica più larga con chi ha un debito contenuto; ma nazioni ad alto debito

come Belgio, Italia e Grecia dovrebbero essere vincolati a *piani pluriennali di riduzione percentuale* anno per anno.
Tuttavia ciò che è importante è il tenere in debito conto la qualità dell'indebitamento. Perché se esso deriva dal finanziamento a lungo termine di un'infrastruttura è diverso da quello dovuto al finanziamento del deficit corrente: le spese produttive vanno escluse dal calcolo del deficit [J.P. Fitoussi, 2002], In sostanza si tratta di applicare la *ed. golden mie*, vale a dire la regola che consente di scorporare dal computo del deficit alcune spese d'investimento. Infatti diversi paesi (oltre all'Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna) hanno suggerito di sottrarre dal calcolo del parametro deficit/PIL le spese per la ricerca le infrastrutture per la difesa o per i contributi netti al bilancio comunitario. Inoltre, in un articolo a sei mani, i ministri dell'economia di Gran Bretagna, Francia e Germania hanno indicato che nell'applicazione del patto di stabilità vanno"*tenuti presenti le condizioni cicliche e strutturali di ogni paese fecalizzandosi sul lungo termine; i livelli di debito; la sostenibilità degli impegni sulle pensioni e sulla sanità; il miglioramento della qualità delle finanze pubbliche*". Secondo i tre ministri (G. Brown, N. Sarkozy e H. Eichel) i governi nazionali restano responsabili della politica fiscale e assumono tale responsabilità nei confronti dei cittadini. Il messaggio dei tre governi è meno generico di quanto possa apparire a prima vista. Focalizzare la valutazione delle condizioni cicliche e strutturali (anche del deficit pubblico) nel lungo termine potrebbe significare, infatti, che i governi non possono più essere vincolati a scadenze annuali nelle procedure per deficit eccessivo (oltre il 3% del PIL) [Financial Times, 12 settembre 2004]. Rispetto alla valutazione dei motivi per i quali il 3% non viene rispettato e alla possibilità di "deviare" si dovrà tener conto di crescita potenziale, inflazione, degli obblighi relativi all'invecchiamento della popolazione, dell'impatto delle riforme strutturali, del bisogno di investimenti netti. In sostanza, un Paese che ha avviato riforme che in futuro ridurranno la spesa pubblica e garantiscono un calo del debito pubblico, potrà essere trattato con maggiore flessibilità.
La conclusione è che un paese potrà avere più tempo oltre l'anno per correggere le finanze pubbliche se utilizzerà gli "incentivi" offerti da questa nuova lettura del patto di stabilità: il ritmo dell'aggiustamento può differenziarsi tra i paesi sulla base delle condizioni dell'economia e dei livelli di debito permettendo un periodo di aggiustamento più lungo, definendo la clausola delle circostanze speciali oppure fare delle scadenze per ciascun paese la regola generale. In altri termini, si tratta di effettuare la ed. lisbonizzazione del PSC, vale a dire che nella valutazione delle varie situazioni-Paese si debba tener conto anche dell'impatto delle riforme strutturali.
Il Consiglio di Lisbona del 2000 ha individuato una serie di riforme strutturali da fare. Dalla riforma del mercato del lavoro alla scommessa sull'economia della conoscenza. Ma i Governi e l'Unione sono in ritardo. Tanto che si può seriamente dubitare che sarà tagliato il traguardo del 2010, la data entro la quale l'economia europea avrebbe dovuto diventare la più competitiva del mondo. L'Europa, che pure ha fatto il mercato unico e l'euro, stenta a realizzare il coordinamento delle riforme strutturali e a mantenere gli impegni solennemente annunciati. Forse perché il processo di Lisbona è un processo che fissa obiettivi ma sull'attuazione lascia mano completamente libera ai Governi. In breve, non poggia su un efficace sistema di sanzioni o premi, come nel caso di quelli che hanno portato al mercato unico e all'euro. "Lisbona ricorda molto le grandi conferenze mondiali che si fissano l'obiettivo di sradicare la povertà in un certo numero di anni. Finita la conferenza quegli obiettivi però annaspano regolarmente nel vuoto". [J. D. Jehaene, 2004].
Nel complesso, la difficoltà nell'esercizio di revisione del Patto di Stabilità e crescita è stata quella di coniugare due aspetti dalla gran parte degli osservatori ritenuti entrambi indispensabili. Da una parte si tratta di mantenere intatto un sistema di sorveglianza multilaterale basata su regole, tanto più importante in un contesto di Unione allargata. Al contempo, c'è la necessità di aumentare la razionalità economica delle regole stesse attraverso un maggiore esercizio della *discrezionalità* e della *governance.* In altri termini la metamorfosi del PSC deve consistere nel passaggio dalla sua interpretazione *ragionieristica* a quella *politica* in coerenza con la nuova fase in cui è entrata l'Unione dopo l'allargamento e dopo l'approvazione della Costituzione europea.

3. Considerazioni conclusive

Le disposizioni economico-finanziarie del trattato di Maastricht e il Patto, in tutti questi anni, hanno prodotto due effetti positivi fondamentali. Imponendo la disciplina di bilancio hanno costretto i governi a superare le politiche del *deficit spending* fatte in Europa per decenni, e, imponendo una disciplina comune hanno anche impedito il caso di devianze: gli scostamenti che, pure si sono verificati, sono

stati prodotti dai cicli elettorali, dalle riforme strutturali, dai cicli economici. Fuori da queste cause non c'è stato il caso di rifiuti radicali di allineamento agli orientamenti comuni da parte dei governi degli stati membri tanto è vero che sia l'Ecofin che la Commissione hanno considerato che la soglia del 3% relativa all'incidenza del disavanzo pubblico sul PIL va riferita a uno scenario nel quale i bilanci abbiano già raggiunto una situazione di pareggio o a esso prossima, ma appare del tutto incongrua laddove all'insorgere di fasi di rallentamento economico vengano già evidenziati disavanzi ancora lontani dall'azzeramento con conseguenza di ulteriore deterioramento dei saldi di bilancio. Appare evidente, dunque, la necessità di usare una clausola di flessibilità sul vincolo del 3% che consenta nuovi equilibri economico/finanziari con azione concentrata attiva delle politiche economiche per sfruttare appieno il potenziale della moneta unica e consentire l'applicazione del Patto sul lato che attiene alla crescita dopo il conseguimento della stabilità. D'altronde sia il PSC che i GOPE appaiono conformi alle caratteristiche costituzionali europee che si fondano sulla specificità di un'unione di ordinamenti e strutture sul riconoscimento di valori e obiettivi comuni ma da conseguire con mezzi e scelte autonomamente assunte dagli Stati membri [J.H.H. Weiler, 1999]. Questa peculiarità della costruzione europea non è stata intaccata dal Trattato istitutivo della Costituzione europea approvato il 29 ottobre 2004. Per quanto riguarda la disciplina dei GOPE l'argomento è già stato trattato al par. 1 di questo scritto. Relativamente al PSC non vi è stata alcuna *costituzionalizzazione* né sono state apportate modificazioni incisive alla disciplina sul divieto dei disavanzi eccessivi, sui relativi meccanismi di controllo sanzionatori, limitandosi a trasporre il contenuto dell'art. 104 TCE nell'art. III-184 del Trattato-Costituzione ribadendo l'importanza di una rigorosa disciplina fiscale da parte degli Stati membri. Tuttavia, il Trattato innova attribuendo alla Commissione, per un verso il potere di rivolgere un proprio parere allo Stato membro per il quale essa ravvisi un rischio di disavanzo eccessivo, e per un altro, il potere di proposta sulla decisione del Consiglio che constati l'esistenza di un disavanzo eccessivo. Tale potere non si estende alle fasi successive della procedura, relative all'applicazione delle sanzioni. Va dunque rilevato che per la gestione della politica economico/finanziaria, la Costituzione europea non si discosta dalle regole contenute nel Trattato di Maastricht e non giunge ad approntare le riforme istituzionali necessarie per affrontare con successo le sfide con cui l'Unione deve confrontarsi. In un settore decisivo, quale quello della politica economico/finanziaria, la scelta è ancora confederale e si prevede quindi unicamente una politica comune che viene gestita attraverso il metodo del coordinamento e senza effettuare alcun raccordo tra i GOPE e il PSC. Ciò significa che in generale, il coordinamento delle politiche economiche nell'UE andrebbe potenziato e gli strumenti per il coordinamento della politica economica migliorati, creando le condizioni adeguate ad un efficace coordinamento della politica. Guardando alle esperienze finora realizzate sul coordinamento della politica economica si rileva che è necessario rafforzarlo come dimostrano i problemi connessi all'attuazione del Patto di stabilità e crescita e il ritmo lento delle riforme strutturali. Per quanto concerne tale questione la Commissione e il Consiglio hanno rivisto la *governance economica* nel contesto della prossima revisione intermedia della strategia di Lisbona. In tale ambito è stato reso il contributo del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok. I parlamenti nazionali hanno un importante ruolo strategico da svolgere in relazione alla governance economica nell'UE. Da una parte, a prescindere dall'adozione e dalla modifica del progetto di bilancio annuale, essi hanno una funzione chiave nella realizzazione dell'agenda delle riforme economiche e nel garantire che le finanze pubbliche si fondino su una base sana. Dall'altra, devono svolgere un ruolo fondamentale nella sorveglianza delle politiche economiche in relazione agli indirizzi di massima per le politiche economiche (GOPE) e all'attuazione della strategia di Lisbona. Attualmente, la loro scarsa partecipazione alla *governance economica* indebolisce l'efficacia della *peer pressure.*

Anche il Parlamento europeo ha un importante ruolo da svolgere in relazione alla *governance economica.* Il Parlamento in generale e la Commissione per i problemi economici e monetari in particolare, possono migliorare il profilo dei GOPE e stimolare una più ampia discussione sulle politiche e le riforme economiche nell'UE. La Commissione ha proposto di rivedere il calendario di politica economica al fine di passare a un vero e proprio semestre UE di politica economica. Visto che tale revisione mira chiaramente a raggiungere una maggiore interazione tra tutti i livelli europei e nazionali, essa potrebbe costituire un'opportunità per coinvolgere maggiormente il Parlamento europeo negli Indirizzi di massima per le politiche economiche. Il contributo del PE alla *governance economica* potrebbe anche essere accresciuto tramite un ruolo più attivo nella valutazione e nella discussione del seguito dato agli Indirizzi di massima per le politiche economiche.

Per quanto concerne il coordinamento e il controllo di bilancio l'obiettivo è promuovere il sostegno economico al quadro PSC e il rafforzamento della credibilità e dell'attuazione. Gli elementi principali sono: accordare maggiore attenzione al debito e alla sostenibilità nel controllo delle posizioni di bilancio; tenere maggiormente conto di circostanze nazionali nella definizione degli obiettivi a medio termine di *prossimità al pareggio o eccedenza;* prendere in considerazione le circostanze e gli sviluppi economici nell'attuazione della procedura di deficit eccessivo; garantire interventi più tempestivi per correggere inadeguati sviluppi di bilancio.
La discussione sul rafforzamento della governance economica e sul chiarimento dell'attuazione del PSC va, dunque, portata avanti in modo quanto più aperto e trasparente possibile. Il Parlamento europeo può svolgere un ruolo fondamentale in questo dibattito: la Commissione può anche presentare regolarmente la sua valutazione della situazione di bilancio al Parlamento in modo da promuovere la discussione ed aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica.
Quello che è emerso con certezza è, in ogni caso, il limite invalicabile dell'attuale assetto dei Trattati, che la riforma non ha modificato in alcun modo, né tantomeno è in discussione il ruolo della Commissione UE nell'applicazione della procedura per *deficit eccessivo.* Come lo stesso Junker, presidente dell'euro gruppo, ha precisato, il fatto importante è stato il rientro delle posizioni più estreme che si temeva potessero pregiudicare l'andamento dei colloqui; le posizioni degli uni e degli altri si sono avvicinate e quelle estreme sono state abbandonate.
Le idee sul tavolo vanno dalla definizione "in termini di crescita negativa" (proposta della Commissione UE) alla presa in considerazione della deviazione da un *trend* di crescita su diversi anni, alla "perdita cumulata di crescita in rapporto al potenziale su un dato periodo". Un altro punto importante del negoziato è la lista delle riforme strutturali da tenere in considerazione quando si definisce l'obiettivo di bilancio a medio termine. Le stesse riforme sono considerate "fattori rilevanti" nella procedura per deficit eccessivo. Bruxelles vuole che "*solo le riforme strutturali con costi a breve termine diretti sul bilancio e benefici visibili a lungo termine possono giustificare una deviazione temporanea dall'obiettivo di medio termine*"., come è scritto nel documento base del negoziato dove si fa esplicito riferimento alle pensioni, e alla considerazione di non meglio precisati "*progetti di investimento*". Altri stati membri hanno proposto una definizione più ampia di riforme strutturali. Tra questi l'Italia.
La strada imboccata sulla *flessibilità* del Patto per consentire il dispiegarsi delle politiche fiscali nazionali si è rivelata necessaria per far recuperare al Patto la sua funzione di *accordo* sulla *crescita* dopo aver prodotto l'*accordo* sulla *stabilità;* ma certamente non può essere considerata sufficiente dal momento che ancora manca un *raccordo fra il Patto e i GOPE,* ambedue principali strumento di attuazione della politica economico/finanziaria dell'UEM. L'errore consiste nella considerazione dell'Unione economica sotto il solo aspetto del mercato unico così come per l'unione monetaria valeva la moneta unica. Ma mentre contestualmente e inevitabilmente alla *moneta unica* è conseguita una *politica monetaria unica* a livello europeo, ciò non è stato realizzato nei riguardi della politica economico/finanziaria. Fintanto che nell'Unione sussisterà questa aporia e non si perverrà all'individuazione di una *Cabina di regia* istituzionale dotata di *autority* per realizzare un quadro di coordinamento generale entro il quale far muovere le politiche economico/finanziarie nazionali, con priorità diversificate da nazione a nazione, e sovvenzionate da un *fondo di stabilizzazione* del bilancio comunitario, sembra non solo utopistico ma francamente velleitario che l'Unione possa conseguire l'obiettivo solennemente dichiarato dal Consiglio europeo di Lisbona, di diventare, entro il 2010, l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo [Consiglio europeo di Lisbona, Conclusioni della presidenza 23/24 marzo 2000 - www europarl.eu.it].

Bibliografia

- ALMUNIA J.; Strengtheining economy governance and improving the PSG, Speech, 7387; 2004
- AMATUCCI A.; L'ordinamento giuridico finanziario, Napoli; 1999
- AMATUCCI A.; L'ordinamento giuridico della finanza pubblica ; Napoli; 2004
- BERNASCONI M.; Stabilizzazione ed evoluzione strutturale della finanza pubblica, in R.D.F. e SF, LIX, 1; 2000
- CAFARO S.; Moneta unica europea e criteri di convergenza , in Dir. Com. e degli Scambi Inter.li, n.3; 1996
- CERRETELLI A.; Deficit, bocciato l'Ecofin, Il Sole 24 ore del 14/07/2004
- DELLA CANANEA G.; Indirizzo e controllo della finanza pubblica, Bologna, 1996
- DEHAENE J.A.; Maastricht è invecchiato, intervista, Il Sole 24 ore, 31 dicembre 2004
- DI RENZO L.; La dimensione politica e istituzionale della finanza pubblica nel contesto nazionale e europeo, in L'Ape Ingegnosa, n.1; 2001
- DI RENZO L.; Politiche e istituti della finanza pubblica europea, Napoli,;2003
- EICHENGREEN B. – WIPLOSZ C.; The stability Pat: more than a minor nuissace, in Ec. Policy, aprile, 1998
- FALCON Y TELLA R.; Introduction al derecho financiero y tributario de las Communidas Europeas, Madrid; 1998
- FAINI R.; La golden rule che all'Italia, lavoceinfo, 13/12/2004
- FITOUSSI J.P; Il vincolo va reso più flessibile contro la recessione, Intervista, l'unità online, 13/08/2002
- ISAE; Rapporto sullo stato dell'Unione Europea, Bologna; 2001
- ISAE; Rapporto sullo stato dell'Unione Europea, Bologna; 2003
- KOK W.; Affrontare la sfida, Relazione alla Commissione, Novembre 2004
- LICCARDO G.; Le fonti comunitarie del diritto tributario, in AA.VV/ settanta anni di Diritto e pratica tributaria, Padova; 2000
- MAJOCCHI A.; Le scelte di Maastricht e il futuro dell'UEM in La Finanza pubblica italiana, Rapporto 2000, Bologna
- MAJOCCHI A.; La strategia per l'occupazione e il coordinamento delle politiche economiche, in La finanza pubblica italiana, Rapporto 2001, Bologna
- MAJOCCHI A.; Coordinamento delle politiche economiche in un nuovo modello di federalismo fiscale, www.arfis.it; 2003
- MICOSSI S.; La Costituzione economica dell'Unione europea, www.lavoce.info; 2003
- MONORCHIO A.; Viaggio italiano, Milano; 2001
- PADOA SCHIOPPA T.; L'Europa verso l'Unione monetaria, Bologna; 1992
- PADOA SCHIOPPA T.; Il governo dell'economia, Bologna; 1997
- PRODI R.; Stenghening economie governance and improving the PSC, Speech // 387; 2004
- SAPIR A. Come migliorare la governance economica, la voceinfo, 18/12/2003
- TORIELLO F.; I principi generali del diritto comunitario, Milano; 2000
- WEILER J.H.H. et alii; La Costituzione dell'Europa, Bologna; 2003

Documentazione

- CNEL; Rapporto CER Prometeia-ref, giugno; 2003
- Commissione Europea; Stable money-sound finances Community Public Finance in the prospective of EMU in Eur.Econ. n.53; 1993
- Commissione Europea; Raccomandazioni della Commissione sui GOPE COM (2000) 214 def, Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio COM (2002) 668 def.
- Commissione Europea; Razionalizzazionedei cicli annuali di coordinamento delle politiche economiche, COM (2002) 487 def
- Commissione Europea; Attuazione degli IMPE periodo 2003-2005, COM (2004) 20 final
- Commissione Europea; Rafforzare la governance economica e chiarire l'implementazione del PSC, Com, (2004) 581 def.
- Commissione Europea; Le finanze pubbliche nell'UEM, SEC (2004) 761
- Consiglio europeo; Declaration relative au PSC, Allegato, Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, 17-18 giugno 2004
- Consiglio U.E.; Raccomandazione sugli IMPE 2003-2005, 2003/555 CE
- Consiglio U.E.; Patto di Stabilità e Crescita, 10879/05, Bruxelles 12 luglio 2005
- Parlamento Europeo; Relazione sulla situazione dell'economia europea: Relazione sui GOPE, Doc A5/0045; 2004

Uniformità della finanza pubblica e standardizzazione come metro di unità nazionale
di Maurizio Migiarra[1]

1. Principio di sussidiarietà e standardizzazione.

Il principio generale in base al quale si giustifica e si fonda l'esigenza di maggiore autonomia regionale è la differenziazione, a tutto vantaggio, cioé, della specificità che ogni regione è in condizione di esprimere in termini di potenzialità di sviluppo legato alle proprie caratteristiche. Ma, a ben guardare, lo stesso principio della differenziazione, nei termini e modi che si chiariranno, entra anche nella elaborazione del concetto di sussidiarietà.

Anche analizzando il concetto di federalismo fiscale – termine che nasce da *foedus*, cioè 'accordo' - nell'ottica del sovraordinato "principio di unità nazionale" posto dall'art. 5 Cost., risulta chiaro che, ai fini della sua attuazione, è necessario trovare un consenso unanime non solo sul piano geografico regionale ma anche, e soprattutto, di indirizzo unico, imposto a livello centrale (legge quadro o di principi), sui meccanismi che regolano l'attuazione e lo svolgimento del sistema fiscale regionale[2].

E' però evidente, come la dottrina ha giustamente osservato[3], che un decentramento di funzioni a livello regionale e locale, deve essere accompagnato anche da un decentramento delle entrate necessarie a sostenerle[4]. Naturalmente, non sfugge il fatto che una cosa è parlare di decentramento, mentre altro è parlare di autonomia giacché i due termini non sono sinonimi e, anche sotto il profilo giuridico rappresentano due realtà distinte e diverse[5], sebbene entrambi, rispetto al dettato dell'art. 5 Cost., siano condizionati da una stessa esigenza. In realtà, le istanze di carattere unitario, come è stato più volte ribadito dalla Corte Costituzionale, sempre attenta, in generale, ad evitare frantumazioni o fratture nel sistema delle competenze, possono, e devono, trovare un temperamento attraverso le attività di indirizzo e coordinamento, utile tanto ai fini dell'organicità dell'azione regionale, quanto ai fini di una coerenza complessiva del sistema.

Il nuovo testo dell'art. 117 Cost., recependo le istanze sottese al principio di sussidiarietà, si è preoccupato di indicare, in positivo, le sole materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, sottratte, cioè, alla potestà legislativa delle Regioni, assegnando invece a queste ultime - con un criterio residuale invertito, rispetto alla precedente formulazione -, "la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

La sussidiarietà, con la riforma del Titolo V, è stata formalmente introdotta anche nell'art. 118 della nostra Costituzione. A livello costituzionale però, com'è stato giustamente rilevato da autorevole dottrina[6], l'applicazione del principio di sussidiarietà presenta dei limiti intrinseci: "*Esso è applicabile*

---

[1] Dottorando di Ricerca in "Istituzioni e politiche ambientali, finanziarie e tributarie" presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II

[2] In tema di problemi finanziari posti dal federalismo fiscale si vedano i testi di Tremonti G., Vitaletti G., *Il Federalismo fiscale. Autonomia municipale e solidarietà sociale*, Laterza, Bari, 1994; nonché il testo di Giardina E. ed altri, *Federalismo*, ed. F. Angeli, Milano, 1996; con saggi a cura di: Brosio G., *Federalismo politico e federalismo fiscale*; Forte F., Cerioni F., *Proposte teoriche ed operative per il federalismo fiscale in Italia*; Ragazzi G., *Quale federalismo fiscale per l'Italia?*; Giarda P., *Alcune proprietà di un sistema di federalismo fiscale*; Visco Comandini e Volpe M., *Finanziamento e offerta di servizi pubblici locali*; Majocchi A., *Politica fiscale e principio di sussidiarietà nell'Unione Europea;* Lang A., Sanna C., *Federalismo e regionalismo*, ed. Giuffrè; Caravita B., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, ed. Giuffrè.

[3] Si vedano in proposito i lavori della Commissione per la riforma della finanza regionale, presieduta da Giarda P., e istituita dai Ministri Paladin e Gallo, che ha completato i lavori nell'aprile 1994.

[4] Sotto il profilo del sistema di finanziamento degli enti territoriali, è gradatamente cresciuta l'autonomia finanziaria, prima dei Comuni, con l'istituzione dell'ICI, e poi delle Regioni, con l'introduzione dell'IRAP e con l'avvio dal 2001 del nuovo sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario, disposto dal d.lgs. 56/2000, che prevede la graduale soppressione dei trasferimenti statali, in particolare per la Sanità, e la loro sostituzione con l'aumento di alcuni tributi regionali e con l'istituzione di una compartecipazione all'IVA.

[5] Con il termine autonomia (derivante dal greco *autós*, "se stesso" e *nòmos*, "legge") si definisce la facoltà di un ente di determinare le regole della propria organizzazione e del proprio funzionamento. L'autonomia, a differenza del decentramento, presuppone l'indipendenza da altri poteri e vale nell'ambito in cui questa si estende e si esprime nel potere di autodeterminazione esercitabile nei limiti della superiore legge (in questo senso si veda Barile P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, ed. CEDAM, 1976, p.824). Sempre in tema di rapporti istituzionali tra centro e periferia, l'insegnamento di Santi Romano definisce, invece, l'autarchia come titolarità di un potere non normativo, collegato ad un interesse pubblico, che si identifica con gli interessi dello Stato.

[6] Cassese S., *L'aquila e le mosche*, in *Il Foro Italiano*, 1995, parte V-16, pag. 375-377.

soltanto per le competenze concorrenti e solo nei casi in cui i due livelli di governo hanno eguali possibilità di intervenire". Con maggiore chiarezza: "*esso si applica a casi residuali, ai quali non si applica una normativa espressa*". Pertanto, in pratica, "*esso richiede la verifica della possibilità di una azione più efficace, per le dimensioni e per gli effetti dell'azione prevista* ...": in sostanza, la legge di settore dovrebbe evitare la sovrapposizione delle competenze tra i diversi livelli di governo coinvolti, subordinando l'azione del livello di governo sovraordinato alla duplice condizione che l'azione da intraprendere non sia realizzabile in maniera più incisiva ed adeguata a livello inferiore e lo sia, invece, a livello superiore.
Rispetto al menzionato principio, le analisi teoriche e la notevole esperienza accumulata in Europa, rappresentano un valido punto di riferimento e, nella sua pratica applicazione, sono utili elementi da trasferire senz'altro nella realtà istituzionale italiana.
In sede teorica, il concetto di sussidiarietà ed il suo significato sono stati esaminati in una molteplicità di settori (filosofia, teologia, scienze politiche, ambiente, etc.)[7]; lo stesso, anche in ambito comunitario, viene menzionato in varie occasioni come principio politico o di azione[8] ma, da un punto di vista giuridico, è nell'art. 5 (ex art. 3B) del Trattato che è stato elevato a fondamento costituzionale del diritto comunitario. Infatti, come espresso nel citato articolo, esso regola i rapporti tra Comunità e Stati membri ed interviene come linea guida, sia in fase legislativa che esecutiva, e la sua applicazione è sottoposta al controllo della Corte di Giustizia[9].
In particolare, dalla lettura dell'art. 5 (ex art. 3B) emerge chiaramente che ogni azione della Comunità deve essere preceduta da un triplice esame: l'esistenza di specifiche condizioni per l'esercizio dei poteri, attraverso la verifica dell'esistenza nel Trattato di una base giuridica su cui fondare la propria competenza (principio di attribuzione); terminato questo accertamento, è necessario passare all'esame della competenza in termini di sussidiarietà, perché la Comunità interviene, "nei settori che non sono di sua esclusiva competenza" (cioé in materia di competenza concorrente), "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (principio di sussidiarietà); infine, l'azione prospettata dovrà essere necessaria, limitatamente alla realizzazione dell'obiettivo perseguito (principio di proporzionalità). Ai quali va aggiunto il principio sancito nell'art. 1 (ex art. A), comma 2 del Trattato di Maastricht, per il quale, all'interno dell'U.E. le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai destinatari diretti o indiretti delle stesse (principio di prossimità).
In pratica, rispetto alla potestà d'intervento, si tratta di valutare, innanzitutto, se gli obiettivi dell'azione non potrebbero essere sufficientemente[10] realizzati dagli Stati membri e, in secondo luogo, se questi, invece, potrebbero essere meglio realizzati a livello comunitario. Da questo esame

---

[7] Per una analisi si veda Scovazzi T., *Un intervento sul principio di sussidiarietà in materia di diritti dell'uomo*, in *Riv. int. dir. dell'uomo*, 1994, p. 53, ed *ivi* la richiamata bibliografia.
[8] Per un approfondimento di queste problematiche si può consultare la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sul principio di sussidiarietà del 27 ottobre 1992*, in *Bollettino CE*, 1992.
[9] In sede di lavori per la ratifica del Trattato, dalla Commissione e dal Parlamento europeo furono prospettate due chiavi di lettura del principio in parola: la prima come principio di legittimazione politica ed il secondo come principio operativo. Sotto il primo profilo il principio si sarebbe tradotto in una nuova distribuzione dei poteri tra i vari livelli di governo, assecondando nell'integrazione comunitaria, il regionalismo di taluni Stati; in definitiva, quindi, come criterio generale e contingente di indirizzo e come parametro di riferimento per l'opportunità di una azione comune (in questo senso le dichiarazioni del presidente della Commissione Delors, riportate da Costantinesco V., *Le principe de subsidiarité*, in *L'Europe et le droit*, 1991, p. 9; ma si veda anche Delors J., *The principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate*, in *Subsidiarity: The Challange of Change*, 1991, p. 7 ss.). Sotto il secondo profilo, invece, il principio avrebbe vincolato la Comunità, in termini operativi, all'esercizio di quelle competenze e, quindi, di quelle attività che, in relazione alla portata delle dimensioni ed alla ricaduta degli effetti, si sarebbero potute realizzate in modo migliore da parte delle istituzioni comunitarie anziché dei singoli Stati membri (in questo senso la relazione presentata al Parlamento europeo, il 5/4/90, dal Presidente Valeéry Giscard d'Estaing che, tra l'altro, individuava, storicamente, una forma elementare di sussidiarietà nell'art. 4 del Trattato: ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal medesimo). Quest'ultima relazione è stata introdotta nell'art. 3 B del Trattato CEE, nonché nell'art. 172 bis relativo all'assegnazione di poteri sindacali alla Corte per la verifica del suo rispetto (si vedano, in tal senso, il documento A3-163/90 nonché la specifica risoluzione sul principio di sussidiarietà, in GUCE, C 231, del 12/7/90).
[10] Rispetto al criterio della sufficienza, è evidente che questa deve essere valutata non in astratto, ma in relazione alle capacità potenziali di perseguire l'obiettivo da parte dei singoli Stati. Proprio in relazione a quest'ultimo assunto, c'é da rilevare che un'autorevole dottrina ritiene che, se anche uno degli Stati membri non avesse gli strumenti per raggiungere l'obiettivo dell'azione proposta, l'intervento superiore della Comunità sarebbe giustificata, purché differenziata in relazione alla situazione specifica dei singoli Stati membri (in tal senso si veda Lenaerts, *The principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism*, in *Fordham Int'l L.J.*,1994, p. 875).

comparato[11], qualora emergano dubbi sul valore aggiunto realizzabile in sede comunitaria, l'azione non potrà essere esercitata. In proposito, la giurisprudenza della Corte ritiene che possa esistere una competenza esclusiva[12] della Comunità, pertanto, come detto, la valutazione andrà fatta in relazione a materie di competenza ripartita.
Va da sé che il concetto di azione efficace, o più efficace, ha una valenza relativa; pertanto, per cercare un rimedio alla eccessiva discrezionalità cui potrebbe essere sottoposta la valutazione di efficacia – al di là dell'ovvia considerazione che, in base al criterio del *mini-max*, è efficace l'azione che persegue lo scopo con il minimo sforzo –, è stato elaborato, nel corso del Consiglio europeo di Edimburgo, uno specifico "*test* di efficacia comparativa" al fine di determinare: la dimensione ed il rapporto di scala dell'azione; il contrasto dell'eventuale inerzia della Comunità con i principi del Trattato o i fondamenti del mercato interno; l'eventuale pregiudizio per gli interessi degli Stati membri derivante da un mancato intervento della Comunità (così, ad es., nel caso in cui solo alcuni Stati siano in grado di adottare le misure previste); la certezza che l'azione, per le sue dimensioni ed i suoi effetti, se svolta a livello comunitario, produca evidenti vantaggi rispetto a quella esercitabile a livello dei singoli Stati.
In pratica, la Comunità dovrà intervenire per armonizzare leggi, regolamenti e *standard* nazionali solo qualora l'armonizzazione risultasse necessaria alla realizzazione degli scopi del Trattato e, in ogni caso, la preferenza di un intervento comunitario rispetto ad un intervento nazionale dovrà comprovarsi in base ad indicatori qualitativi e, possibilmente, quantitativi
Nell'accordo interistituzionale del 25/10/1993[13], Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno poi definito e coordinato le procedure attraverso cui il principio verrà applicato in concreto: strumenti giuridici; contenuti; rapporti e dibattiti pubblici annuali.
Il principio di sussidiarietà è stato applicato anche nel campo della tutela dell'ambiente che, com'è noto, è uno degli elementi centrali della politica europea. In questo caso, peraltro, come risulta dall'art. 174 (ex art. 130 R), siamo in presenza di una competenza concorrente, e non cioé esclusiva.
Quando si parla di sussidiarietà in tema di ambiente emergono, però, delle situazioni di fatto assai complesse che nascono dalla peculiarità della materia. E' evidente, infatti, che in ogni Stato sono presenti delle "tipicità" eco-ambientali che, in qualche maniera, rendono quelle aree "uniche", in sé e rispetto ad altre[14]. In questi casi, quando si rende necessario l'intervento della Comunità, l'applicazione della sussidiarietà va messa in relazione con l'esigenza di dare spazio alle peculiarità locali e, quindi, la migliore soluzione da adottare in concreto, andrà opportunamente valutata facendo riferimento a criteri minimi[15], in termini qualitativi e/o quantitativi, in funzione, anche, della maggiore o minore "capacità di carico" dell'ambiente[16], nonché della presenza di strutture e/o di strumenti adeguati, tanto per la fase di esecuzione, quanto per quella di verifica dell'applicazione. In quest'ultimo caso, però, è evidente che la fase di controllo andrà gestita centralmente dalla Commissione[17].
A questo punto, volendo tracciare un modello utile al miglioramento delle complesse relazioni intergovernative nel nostro Paese, in attuazione dei nuovi principi costituzionali, basterà riferirsi, come detto, alle competenze acquisite in campo comunitario. In ogni caso, ferme restando le competenze

---

[11] Secondo una dottrina l'esame di efficienza comparata dell'azione da intraprendere dovrebbe essere logicamente e cronologicamente preceduto dall'esame di proporzionalità previsto dal comma 3 dell'art. 3B, Lenaerts-Van Ypersele, *Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'art. 3 B du Traité CE,* in *Cahiers droit européen*, 1994, p. 49.
[12] Rispetto al concetto di esclusività è necessario far presente che secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia esistono nel diritto Comunitario competenze esclusive "per natura", cioé definite direttamente dal Trattato (es. politiche commerciali, politiche per la pesca, politiche monetarie), e "per esercizio", nel senso che l'esercizio di un potere di sussidiarietà da parte della Comunità in una materia concorrente, trasforma la relativa competenza in esclusiva (Parere n° 2/91, del 19/3/1993, in *Raccolta*, p. 1061); in ogni caso, in queste materie, secondo la maggioranza della dottrina, la necessità dell'azione comunitaria è presunta e, quindi, le istituzioni comunitarie non sono tenute a giustificarla.
[13] Si veda Doc. 9282/93 (*Presse 171*), pp. 10-11
[14] Si pensi solamente alla variegata realtà dei fiumi in Europa e, di conseguenza, alle difficoltà di trovare elementi comuni in termini, ad esempio, di *standard* legati alla qualità ecologica delle acque. Da questo punto di vista, infatti, gli Stati che presentano corsi d'acqua corti e che sfociano direttamente in mare, tenderanno a prediligere l'adozione di misure comuni di prevenzione basate su criteri qualitativi, e non cioé quantitativi; questo perché, in relazione ai costi di prevenzione, si otterranno risultati qualitativamente soddisfacenti, anche con quantità di immissioni superiori a quelle ammissibili in condizioni differenti.
[15] Così in art. 176 (ex art. 130 T) del Trattato.
[16] Si parla in questi casi, rispettivamente, di "*low and high carrying capacity*", cioé di bassa ed alta capacità di carico dell'ambiente, da mettere in relazione con le scelte da adottare.
[17] Vedi *Comunicazione della Commissione del 1992*, cit.

esclusive poste per alcune materie, per intervenire in alcuni settori come l'ambiente o la fiscalità, occorrerà verificare il rapporto esistente fra legislazione statale previgente e quella regionale, al fine di salvaguardare la continuità dell'ordinamento giuridico, senza creare fratture nel sistema normativo.
Del resto, l'esercizio dell'autonomia finanziaria – e, quindi, dell'autonomia impositiva – da parte delle Regioni deve svolgersi nel rispetto dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" posti dal comma 2 dell'art. 119 Cost.[18] che, evidentemente, va messo in relazione al comma 2, lettera e, dell'art. 117 Cost. che riserva allo Stato, in via esclusiva, la legislazione necessaria al controllo della dinamica della finanza pubblica e all'armonizzazione dei bilanci pubblici e delle risorse finanziarie ("sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie"), nonché, con il comma 3, dello stesso articolo, che prevede una legislazione concorrente (cioé ripartita tra Stato e Regioni) per l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".
L'atto di 'armonizzare' che la Costituzione ha riservato allo Stato, etimologicamente, significa 'mettere d'accordo, far corrispondere, tra loro varie cose o le parti di un tutto'. In pratica, quindi lo Stato, nel rispetto del principio di unità della finanza pubblica, dovrà: accordare e coordinare la finanza pubblica elevando a 'sistema' le imposizioni tributarie, e, quindi, uniformare la relativa legislazione; ripartire le risorse finanziarie disponibili, anche con criteri perequativi e solidaristici; dettare norme comuni per la redazione dei bilanci pubblici.
Quello dell'armonizzazione delle politiche di bilancio e dei sistemi tributari è una esigenza presente anche a livello Comunitario, specie dopo l'unificazione monetaria. Del resto, come ha chiarito autorevole dottrina, l'armonizzazione fiscale è, in pratica, "*l'individuazione di criteri comuni nella tassazione dei capitali e dei redditi d'impresa*"[19] e, come è stato anche detto: "*l'armonizzazione deve essere strumentale alla promozione del libero commercio e della piena cooperazione tra gli Stati membri della U.E.*"[20]; deve tendere cioé allo scopo di assicurare la concorrenza e l'efficienza negli scambi.
Proprio per questa esigenza di coordinamento delle politiche nazionali, con le iniziative di armonizzazione dei sistemi tributari e di bilancio intraprese a livello europeo, le scelte di politica fiscale dovrebbero rispecchiare le politiche dell'U.E. e, quindi, le decisioni sull'applicazione di accise[21] e tasse, anche sui prodotti e sui servizi, dovrebbero essere prese dagli Stati e non dalle singole Regioni[22].
Sempre sotto questo profilo dell'integrazione europea è il caso di segnalare l'opinione espressa da autorevole dottrina: "*sarebbe invero ben difficile poter immaginare, nel singolo Stato membro, processi istituzionali tendenti a permettere, anche se solo in piccola parte, la concorrenza di fattispecie impositive* (centrali e regionali). *La determinazione costituzionale della potestà impositiva e della potestà normativa* (in particolare legislativa) *in capo ai livelli statali è chiaramente sempre più indispensabile al fine di assicurare la rispondenza dei sistemi finanziari interni ai parametri economici comunitari*"[23]
Come è agevole comprendere, applicare il segnalato processo europeo di armonizzazione fiscale anche alla realtà italiana - specie per la maggiore responsabilità ed autonomia finanziaria voluta dalla novella costituzionale per tutte le Regioni -, diventa fondamentale sia, ai fini del 'Patto di stabilità europeo'[24], sia, specialmente, al fine di rendere possibile il "contenimento della pressione fiscale" ed un aumento della "competitività" anche rispetto agli altri Paesi europei.

---

[18] Per un approfondimento dottrinale in argomento si veda: Giarda P., *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in Le Regioni, n°6, 2001.
[19] Per un approfondimento specifico sul tema si rinvia a Perrone Capano R., *l'Europa tra debolezza dell'euro e crisi dello Stato fiscale.Una interpretazione funzionale*, in Rass. Trib., 5/2001.
[20] Radler A. J., *Will Harmonizing Tax Union Benefit Laws Troughout the Union Benefit Member States or is It Unfair?*, in "*Optimus*", 1993/3, p. 7.
[21] La disciplina delle accise, recentemente ricompresa nella delega fiscale, mira esattamente a favorire l'uso dei prodotti ecocompatibili ponendosi, quindi, come strumento di protezione dell'ambiente, in una logica di sviluppo sostenibile.

[22] Sotto il profilo fiscale, val la pena di rilevare che nella recente "Legge delega per la riforma del sistema fiscale statale", n° 80/03.
[23] Bifulco. R., *Federalismi fiscali e costituzioni*, (a cura di Atripaldi V. - Bifulco. R.), ed Giappichelli, Torino, 2000, pag. 6; per un approfondimento tematico si veda: Liberati, *Autonomia tributaria e perequazione – un confronto internazionale*, CNR – Istituto di studi sulle regioni, ed. Giuffré, 1999.
[24] Patto di convergenza e di stabilità firmato dallo Stato italiano (c.d. "patto esterno di stabilità e di crescita"), che trova una rispondenza nel conseguente patto di stabilità interno firmato con le Regioni che impone, a sua volta, alle varie istituzioni coinvolte, delle precise regole di politica economica.

In effetti, proprio in considerazione delle disposizioni sancite in sede europea sul divieto di dazi doganali o di tasse con effetto equivalente (artt. da 9 a 12), sulle restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione di merci tra gli Stati membri e misure di effetto equivalente (artt. da 30 a 36), nonché sugli aiuti di Stato (artt. 92 e 93) e sulle imposte indirette e di consumo (art. 99), risulta evidente che l'attività di finanza pubblica e, quindi, anche la stessa leva fiscale, va posta nelle mani dello Stato, e non cioè dell'ente territoriale, sia in considerazione delle riferite normative europee, sia perchè, nella fase applicativa, gli Stati membri devono prestare grande attenzione ad evitare ingiustificate discriminazioni tra prodotti e/o servizi[25], sia, infine, per far sì che la politica economico-finanziaria pubblica possa svolgere un ruolo di coordinamento dei processi produttivi del Paese.
In particolare, fermi restando gli incomprimibili ambiti d'autonomia tributaria regionale, il compito primario dello Stato, si esplicita e si sviluppa proprio attraverso l'attività di coordinamento, formale e sostanziale, che, oltre alle citate esigenze Comunitarie, è da porre in relazione all'applicazione del principio di capacità contributiva.
E' evidente, infatti, che - indipendentemente dai rapporti intergovernativi, e quale che sia la fonte del tributo (statale, regionale o locale) -, l'onere fiscale è assolto dal contribuente attraverso il proprio reddito e/o, comunque, in funzione della propria ricchezza; di conseguenza, si pone un problema di razionalità, coerenza e compatibilità del prelievo complessivo con il principio di capacità contributiva che garantisce il contribuente dalle ripetute incisioni della propria, unica, capacità economica.
In pratica, cioè, è la legge statale che, attraverso la funzione di coordinamento del sistema tributario, deve operare una valutazione dei carichi complessivi gravanti, tra i vari soggetti impositori, sul singolo contribuente; nonché un conseguente bilanciamento redistributivo delle risorse a disposizione. Questo bilanciamento potrebbe essere realizzato, in concreto, anche attraverso una limitazione dei carichi tributari e, comunque, garantendo una razionalità ed una coerenza complessiva al sistema di finanza pubblica, in funzione degli obiettivi e delle politiche sociali imposti dalla Costituzione.
Del resto, lo stesso art. 114 Cost., al comma 2, chiarisce che i poteri e le funzioni degli enti territoriali, espressione della loro autonomia, sono subordinati ai principi fissati dalla Costituzione.
In fin dei conti, anche da un punto di vista sostanziale, una delle principali ragion d'essere dello Stato, dovrebbe essere quello di favorire, anche attraverso l'impiego di opportuni strumenti fiscali, il miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente, promuovendo il raggiungimento ed il rispetto di particolari *standard* di benessere sociale. E, in questo senso, come è stato autorevolmente affermato[26], "*il carattere strumentale dell'attività finanziaria di prelievo e di spesa, rispetto alla tuela di interessi collettivi costituzionalmente protetti, trova nei doveri di solidarietà economica e sociale e di eguaglianza di fatto, una precisa motivazione di ordine costituzionale*".

2. L'adozione di standard come metro di unità nazionale

In dottrina è ormai pacificamente accolto il concetto dei "diritti di cittadinanza" relativo ad un coacervo di servizi pubblici legati ai fabbisogni essenziali a livello locale. Nel dibattito in corso, però, si evidenziano ancora significative differenze tra quanti sottolineano la necessità di assicurare un livello di servizi omogeneo sull'intero territorio nazionale e quanti, invece, respingono l'idea di una piena uniformità delle prestazioni e dei servizi, ritenendo che, in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione, debba essere lasciato alla libera determinazione delle autonomie territoriali un ampio margine di discrezionalità.
In realtà, nel nostro Paese, la gestione dei servizi degli enti locali è caratterizzata da diversità e disuguaglianze che si manifestano, a livello delle singole comunità, nei livelli delle spese, nella qualità e quantità dei servizi offerti e, in definitiva, nella qualità della vita sociale.

---

[25] In proposito, la Commissione ha promosso molte procedure d'infrazione e la Corte di Giustizia europea è ricca di casi di contenzioso. Proprio in relazione a quest'ultimo aspetto giova sottolineare che questi due organismi – ma in genere tutta l'istituzione europea -, non riconoscono una rappresentanza giuridica degli interessi propri alle singole Regioni anche perchè, in genere, l'ambito di ricaduta delle politiche economiche e tributarie è nazionale e, quindi, è a questo livello che devono essere poste le relative scelte.

[26] Vedi, Perrone Capano R., *L'imposizione e l'ambiente*, in *Trattato di diritto finanziario*, diretto da Amatucci A., Annuario, 2001, p. 169.

La politica fiscale, si è detto, è strumentale rispetto ai fini perseguiti, pertanto è fondamentale stabilire previamente questi ultimi, per poter poi determinare il fabbisogno economico. Abbiamo anche visto, peraltro, che il modello di Stato sociale fin qui perseguito, presenta notevoli punti di criticità. Questo, però, anche nel rispetto dei principi costituzionali, non può e non deve impedire allo Stato di tutelare il benessere dei cittadini, migliorandone la qualità della vita. Il problema, quindi, è di stabilire, preventivamente, dei livelli (*standard*) dei servizi sociali che devono essere garantiti, uniformemente, su tutto il territorio nazionale.
La nostra Costituzione, infatti, sancisce espressamente che "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale" e che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", ed è quindi evidente che preciso compito di uno Stato ispirato ai principi della uniformità e della generalità nella erogazione di taluni servizi, è quello di assicurare livelli uniformi e standardizzati degli stessi.
Su questo presupposto la dottrina ha giustamente rilevato che quando la Costituzione parla di Repubblica non chiarisce se il riferimento è fatto allo Stato inteso come persona o come ordinamento; in quest'ultimo caso, infatti, i servizi - come normalmente accade, specie dopo il decentramento amministrativo - possono essere erogati anche direttamente dagli enti territoriali. D'altra parte, però, la nuova formulazione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*, ha chiarito che è compito legislativo dello Stato, in via esclusiva, quello di determinare i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".
E' ben evidente, quindi, che un preciso compito dello Stato deve essere quello di definire i livelli essenziali - cioè, appunto, gli *standard* -, di qualità della vita e di quantità di servizi ai quali gli enti territoriali devono uniformarsi, al fine di garantire, nel rispetto della costituzione, una sostanziale uguaglianza di trattamento a tutti i cittadini, sull'intero territorio nazionale.
Questa funzione *supra partes* dello Stato, consente anche di superare la diatriba politico-istituzionale sui livelli d'intervento e sulle sfere di autonomia, dal momento che, similmente alle norme quadro o di principio, la fissazione degli *standard* avrebbe un carattere uniformizzante, per tutto il territorio nazionale. Inoltre, lo Stato, potrebbe delegare ad una *Autority* la funzione di verifica del raggiungimento degli stessi da parte dei vari Enti territoriali cui rispettivamente compete[27].
L'adozione del criterio della standardizzazione dei servizi, collegati ai diritti di cittadinanza, da erogare sull'intero territorio nazionale, pone infatti la necessità di individuare il livello essenziale degli stessi e richiede la determinazione di indicatori di qualità-quantità che dovrebbero corrispondente ad un livello medio da rilevare in ambito nazionale e/o europeo. Questa rilevazione consentirebbe anche di far emergere quali sono le aree dove questo livello risulta inferiore ad un minimo ottimale di base e per le quali si pone l'esigenza, solidaristica e cooperativa, di sostenere economicamente l'erogazione di servizi di livello omogeneo[28].
In questo modo si potrebbe creare un meccanismo perequativo di trasferimento di fondi a destinazione vincolata, dal centro alla periferia[29], collegato, localmente, sia al raggiungimento dei livelli

[27] Il concetto di *standard* collegato a quello della qualità delle prestazioni richiama alla mente la normativa in tema di 'certificazione di qualità', in essere presso le imprese del settore privato. La stessa, con opportuni aggiustamenti, potrebbe essere traslata nel settore pubblico, per giungere a costruire un sistema unico ed uniforme, su tutto il territorio nazionale, della qualità dei servizi offerti dagli enti pubblici locali ai cittadini. Nella specie, similmente a quanto avviene per le imprese private, sarebbe necessaria la costituzione di un ente terzo certificatore, avente carattere nazionale (o Comunitario), per la verifica del raggiungimento e del mantenimento degli *standard*. Il sistema potrebbe essere collegato a dei meccanismi del tipo premio/sanzione e incentivo/disincentivo, tendenti a favorire la realizzazione ottimale degli *standard* imposti a livello Centrale.
[28] Di recente il Governo ha varato lo schema di decreto legislativo attuativo della L. 53/2003, relativo alla "istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e formazione nonché riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione" con il quale si vuole promuovere la valutazione uniforme della qualità dell'offerta formativa, attraverso un apposito "Servizio nazionale" esterno. Il passo successivo di un modello basato sulla qualità del servizio, secondo il principio della standardizzazione, dovrebbe essere quello di fissarne il livello minimo nazionale e farne scaturire elementi premianti e/o di caducazione per le unità che non lo raggiungono.
[29] Peraltro, questi sono i criteri ispiratori dei decreti legislativi n° 504/92 e 244/97, fondati sul principio per cui i trasferimenti erariali, relativamente ai servizi pubblici locali, devono garantire i servizi indispensabili, mentre gli oneri derivanti da altri eventuali servizi devono essere coperti con le entrate tributarie dei medesimi enti locali. Inoltre sono indicati i criteri in base ai quali effettuare la ripartizione dei trasferimenti, facendosi riferimento, esattamente, al concetto di "fabbisogno standardizzato", definito attraverso il ricorso ad alcuni parametri quali: popolazione, condizioni di degrado, incremento della domanda di servizi degli enti di maggiore dimensione demografica e dei costi degli enti meno popolosi.

standard, sia al fabbisogno dei singoli enti locali dotati di minore capacità contributiva; per contro, gli enti locali dotati di un livello *standard* superiore al minimo potrebbero impiegare il *surplus* di risorse nella realizzazione di una maggiore o diversa quantità o qualità dei servizi offerti ai propri cittadini.
D'altra parte, senza voler negare importanza alla differenziazione regionale ed alle "specificità" e "tipicità", culturali ed economiche, che ogni ente locale possiede ed è in condizione di esprimere, in termini di potenzialità di sviluppo del proprio territorio, è ben evidente che, proprio per le caratteristiche sopra descritte, l'esigenza di garantire una uguaglianza sostanziale che porta a definire uniformemente sul territorio nazionale degli *standard* essenziali, assume il carattere di principio-guida in grado di investire anche le materie sulle quali è prevista una competenza esclusiva delle Regioni, al punto che, significativamente, l'art. 120, comma 2, della Costituzione giunge a prevedere l'espressa possibilità che il Governo possa sostituirsi agli organi degli enti territoriali quando lo richiedono "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".
In termini pratici, questa esigenza trova risposta anche nell'art. 119 della Costituzione che prevede una "perequazione"[30] delle risorse finanziarie a favore delle zone più deboli (territori con minore capacità fiscale per abitante), nonché la realizzazione di interventi speciali o, comunque, la veicolazione di risorse finanziarie aggiuntive da parte dello Stato, finalizzate a promuovere la solidarietà sociale, la coesione e lo sviluppo economico.
Da questo punto di vista – fermo restando il fatto che le risorse finanziarie, comunque individauate, e giusto art. 119 Cost., comma 4, devono garantire il finanziamento integrale delle funzioni proprie di Regioni ed enti locali -, è necessario prestare attenzione al problema della spesa, piuttosto che al problema delle fonti di entrata. E' evidente, infatti, che le Regioni dotate di una minore capacità fiscale per abitante avrebbero un livello di spesa inferiore rispetto alle Regioni più ricche e, in molti casi, non sarebbero in grado di garantire e mantenere *standard* essenziali, uniformi, di prestazioni per tutti i cittadini residenti, indipendentemente dalla "qualità" del servizio reso.
D'altra parte, il legislatore raramente si è posto nell'ottica di definire degli obiettivi che fossero espressi in termini di fornitura ottimale di servizi agli utenti, o di livelli di prestazioni da offrire ai cittadini e, in questo senso, anche la finanza locale, colpendo le varie manifestazioni di capacità contributiva, dovrebbe garantirsi livelli di gettito adeguati ad assicurare ai propri cittadini, almeno, il finanziamento delle spese "obbligatorie".
Il problema dei livelli (*standard*) non è secondario se, come visto, la stessa novella costituzionale - quasi a voler dare una conseguenzialità logico-funzionale al dettato del richiamato art. 117 -, nel successivo art. 119, al comma 5, prevede che "per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ... lo Stato destina (nel senso che deve, e non cioé può, destinare) risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali ...", giungendo cioé a prevedere una sorta di 'perequazione integrativa' di risorse economiche ma anche un potere d'intervento speciale dello Stato nei confronti degli Enti territoriali[31].
Questo modo di operare, peraltro, è in linea con il principio di sussidiarietà verticale sancito dall'art. 118 Cost., attraverso il quale, se è vero che, ci si prefigge di fornire servizi migliori e più efficienti ai

[30] In proposito, peraltro, già prima della novella costituzionale in esame, l'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n°133, recante *Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale*, aveva previsto la delega per "l'adozione di meccanismi perequativi interregionali, nel finanziamento delle regioni a statuto ordinario" e, successivamente, con il D.lgs. 18 febbraio 2000, n°56, nell'allegato, veniva illustrata la formula predisposta per effettuare la perequazione tra le Regioni. Il fondo perequativo previsto, pur essendo istituito all'interno del bilancio dello Stato, non viene materialmente alimentato con risorse autonome, ma con poste contabili costruite come differenza tra la ripartizione in base ai consumi delle famiglie e l'attribuzione effettiva ottenuta applicando una formula che tiene conto di vari indicatori. In realtà, la costituzione di poste contabili fittizie, è giustificata dalla richiesta delle Regioni più ricche, di mettere in chiaro quali sono le Regioni che partecipano con proprie risorse e quali, invece, quelle che le ricevono.

[31] Il Costituente non chiarisce in cosa si sostanzi questo 'potere d'intervento speciale' ma, d'altra parte, dal momento che l'intervento legislativo è già previsto dall'art. 117, mentre quello esecutivo-sostitutivo è previsto dall'art. 120, è evidente che, avendone riferito nel contesto di una disposizione finanziaria, lo strumento previsto deve necessariamente avere una natura economica. In realtà, anche se *prima facie* il raffronto potrebbe sembrare eccessivo, la precedente formulazione dello stesso articolo 119, prevedeva degli 'interventi speciali' di natura economica, sotto forma, appunto, di "contributi speciali", e in particolare, "*per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole*" era stata istituita la Cassa per il Mezzogiorno. E' ben evidente però che la classe politica che ha partorito la riforma costituzionale, anche sulla scorta dell'integrazione europea, ha allargato l'orizzonte d'intervento verso uno scenario di "aree deboli" del Paese, e non più soltanto di aree meridionali. Pertanto, attualmente, la società pubblica che, istituzionalmente, con tutte le sue partecipate, potrebbe effettuare questi interventi speciali sul territorio interessato, è Sviluppo Italia.

cittadini proprio perchè offerti dalle istituzioni locali più vicine e, quindi, in grado di comprenderne meglio le reali esigenze, è anche vero che, nel contempo, si prevede un intervento dell'organo superiore quando gli obiettivi dell'azione proposta, nonché le potenziali capacità d'intervento dei singoli non possono essere sufficientemente realizzati a livello locale.
La determinazione di *standard* essenziali quali-quantitativi, inoltre, non mortifica l'autonomia finanziaria dell'ente più ricco, intesa come autonoma determinazione delle scelte operate nel proprio bilancio, seguendo il proprio indirizzo politico-amministrativo, dal momento che l'Ente, rispetto al livello dei servizi offerti ai propri cittadini, si troverebbe, per ovvie ragioni, ad aver già realizzato il modello uniforme nazionale e, quindi, tolte le risorse da destinare a fini perequativi, sarebbe libero di promuovere, nell'ambito delle materie di propria competenza, nuove e diverse iniziative sul territorio[32].
Per contro, i cittadini degli enti meno ricchi non vedrebbero eccessivamente penalizzate le rispettive qualità di vita mentre gli amministratori locali sarebbero invogliati, per spirito di competizione, a gestire al meglio le risorse a disposizione dell'ente dovendo, comunque, rispondere del proprio operato in sede politica[33].

3. Conclusioni

E' evidente che l'imposizione di *standard* può rappresentare un elemento di limitazione agli spazi di autonomia territoriale ma, similmente ai principi fondamentali, si tratta di limiti unificanti che rispondono ad esigenze, comunque, riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Del resto, il legislatore regionale - che pure oggi ha una competenza potenzialmente e residualmente generale -, non può svolgere una funzione unificante ed uniformante dell'ordinamento, in generale, e, tanto meno, di quello finanziario.
D'altra parte, è lo stesso Costituente che ha parlato di "livelli (*standard*) essenziali delle prestazioni", per cui lo Stato, in ogni caso, non potendo venir meno al proprio obbligo ed alle proprie prerogative, è tenuto: ad individuare preventivamente le prestazioni sociali che ritiene maggiormente meritevoli di attenzione e, successivamente, a fissarne i livelli e valutarne il raggiungimento degli stessi, sia sotto un profilo quantitativo che qualitativo.
Con questa impostazione è coerente anche quanto previsto dall'art.120 della Costituzione quando, nel delineare il nuovo, discusso, potere sostitutivo del Governo rispetto agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Provincie e dei Comuni, indica fra le cause che possono giustificarne l'utilizzazione sia il mancato rispetto di norme o trattati internazionali o delle normativa comunitaria, sia la tutela di eventuali esigenze di carattere unitario dell'ordinamento. La disposizione, cioè, rende esplicito che, anche nel nuovo quadro costituzionale, le esigenze di unità e di uniformità del sistema complessivo mantengono un rilievo tale da giustificare, anche il ricorso a modalità di tutela "straordinarie" e "derogatorie", quali sono quelle connesse all'esercizio del potere sostitutivo[34].

---

[32] Cfr. sentenza della Corte Costituzionale 307/2003 (ma, sul punto, la Corte richiama anche le precedenti sentenze n°407/2002 e n°222/2003), con la quale si chiarisce che "*La tutela dell'ambiente, più che una materia in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare 'standard' di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste, ma ciò non esclude affatto la possiblità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente o di quella residuale possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale*".

[33] In realtà, troppo spesso, invece, specie nei Comuni di piccole dimensioni, pesa, in negativo, il rapporto politico di contiguità con il cittadino-elettore e si assiste a scelte, tanto amministrative quanto di politica fiscale locale, finalizzate esclusivamente alla conquista/conferma del consenso. Nelle scelte di bilancio, infatti, la programmazione delle azioni è fortemente influenzata dalle sollecitazioni provenienti dagli interessi rappresentati dagli organi di governo locale; per cui, al posto della spesa in conto capitale, destinata ad investimenti, viene privilegiata la spesa corrente e, in particolare, nella scala delle priorità, la soddisfazione dei bisogni primari dei cittadini (istruzione, sanità e servizi sociali, in generale) cede il posto alle spese che danno grande visibilità (quali, ad esempio, i grandi eventi e le manifestazioni legate al tempo libero).

[34] In questo senso, peraltro, anche la sentenza n° 43/2004 della Corte Cost. che, pur salvando il principio di separazione delle competenze per materia tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117 Cost., ha riconfermato un potere di intervento sostitutivo straordinario del Governo per la salvaguardia di "interessi essenziali" dello Stato ed ha ribadito che quest'ultimo è "*responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione*". E' infatti evidente che il risultato atteso dalla collettività è sempre unitario e mai monosettoriale e, quindi, è necessario evitare una frammentarietà degli interventi. Procedere secondo questo modello comporta, necessariamente, una attività di indirizzo ed un maggiore coordinamento tra le funzioni pubbliche, con la precisa indicazione dei risultati da raggiungere, e non cioè con la mera elencazione di poteri attribuiti ai vari organi dell'amministrazione. D'altra parte, quando oggetto dell'attività legislativa è il risultato complessivo, è inevitabile allargare la prospettiva di valutazione sino a ricomprendere soggetti ed interessi compresenti sul territorio. Del resto se la caratteristica degli enti territoriali è quella di essere enti a fini generali, questa connotazione non si traduce solo nella libertà di scelta degli obiettivi ma, anche e soprattutto, nella necessità di tendere alla loro complessiva

Dall'analisi emerge, dunque, un modello unitario, fortemente caratterizzato dal decentramento, nel quale le funzioni di finanza pubblica, come tutte quelle unitarie, devono essere stabilite in maniera coordinata dallo Stato, anche al fine di garantire un sistema sostanzialmente uniforme su tutto il territorio nazionale, finalizzato a promuovere quelle condizioni di equità ed eguaglianza formale e sostanziale che, nonostante la riforma Costituzionale del Titolo V - che pure ha previsto un sistema di perequazione, solidale, delle risorse economiche del Paese -, si possono rilevare con assoluta chiarezza dalla prima parte della Costituzione, e segnatamente dagli art. 2, 3 e 4, ma anche dagli artt. 31, 32, 34, 38, 41, 42, 43, 44 e, indirettamente, sotto il profilo fiscale, dall'art. 53 Cost..
Infine, da un punto di vista logico-conseguenziale, se lo Stato, con propria legge, fissa i livelli essenziali (*standard*) quali-quantitativi "delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (come previsto negli artt. 117, comma 2, lettera *m*, 119, comma 5) è evidente che, sotto il profilo dei controlli, deve attivarsi per verificare che gli stessi vengano raggiunti e mantenuti, mentre, in linea di principio, sotto il profilo dell'equità sostanziale, deve prevedere dei meccanismi perequativi e di finanziamento per consentire "ai territori con minore capacità fiscale per abitante" (art. 119, comma 3, Cost.) "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite (art. 119, comma 4, Cost.)". Peraltro, anche il comma 3, dell'art. 41 Cost., nello momento in cui prevede che l'attività economica, sia pubblica che privata, possa essere rivolta a fini sociali, stabilisce espressamente, la necessità di opportuni "controlli".
In definitiva, la garanzia costituzionale di una standardizzazione dei livelli essenziale delle prestazioni, rappresenta una norma di chiusura del sistema, nonché, sotto il profilo quali-quantitativo, una ulteriore garanzia per i diritti civili fino ad oggi acquisiti dai cittadini anche - e particolarmente in regime di autonomia finanziaria -, rispetto ai livelli decentrati di tutela legati alla spesa pubblica.

---

realizzazione nella misura più ampia possibile. Questa concezione unitaria deve inoltre permanere in fase di attuazione delle norme. Nel sistema vigente il fondamento costituzionale della necessaria unità dell'azione in materia di autonomie locali, è direttamente ricavabile con riferimento all'attività di governo, oltre che attraverso l'affermazione dell'unità della Repubblica. Il principio si trova riflesso, sia pur imperfettamente, in tutte le disposizione che impongono il coinvolgimento di più apparati decisionali. L'espressione più saliente del principio è rinvenibile ai livelli più elevati dell'apparato pubblico dal frequente ricorso ad intese, concerti, o accordi di programma, per la distribuzione degli interessi curati, secondo un *«principio di leale collaborazione»* esteso all'intero ambito dei rapporti tra i soggetti interessati.

Mercato comune ed abolizione delle barriere fiscali: nuovi spunti evolutivi

di Roberta Alfano[1]

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'abolizione dei dazi e delle tasse di effetto equivalente – 3. Il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie -4. Conclusioni

1. Introduzione – Recentemente[2] la Corte di Giustizia Europea ha ulteriormente contribuito a definire i confini relativi al campo di applicazione del diritto comunitario relativamente al mercato comune; in particolare, la sentenza si è soffermata sull'applicazione delle norme relative alla libera circolazione, con uno sguardo anche alle sulle situazioni interne agli Stati membri.

Si tratta di una pronuncia di particolare rilievo, che consolida una precedente, minoritaria interpretazione in merito all'applicabilità del divieto di tasse di effetto equivalente anche alla circolazione nell'ambito territoriale di un Paese[3].

La sentenza contribuisce a modificare la tradizionale posizione della Corte circa l'inapplicabilità delle norme poste a tutela delle libertà di circolazione a situazioni interne, riferendo il principio alla sola circolazione *fra* Paesi membri. Il divieto posto dagli articoli 23 e 25 del Trattato parrebbe, infatti, ad un'analisi meramente letterale, far riferimento soltanto a tale situazione.
La circolazione sul territorio dello Stato membro, nel caso di specie l'Italia, non dovrebbe rilevare per il diritto comunitario; in tali casi, per l'ordinamento italiano, sarebbe applicabile soltanto l'articolo 120 della Costituzione, secondo cui *la Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni*.

Con la pronuncia in esame, invece, si rafforza l'interpretazione secondo cui il divieto di tasse di effetto equivalente deve trovare pieno riconoscimento sia relativamente alla circolazione infracomunitaria, sia a quella infranazionale, regionale o locale che sia.
L'articolo 23 del Trattato relativamente all'unione doganale, deve essere inteso nel senso che la libera circolazione delle merci è garantita non solo nell'ambito del commercio tra Stati, ma su *tutto* il territorio dell'Unione stessa[4].

Il ruolo della giurisprudenza, ancora una volta, risulta determinante per lo sviluppo ed il consolidamento del sistema di libertà degli scambi.
La centralità del mercato comune per il sistema comunitario comporta la necessaria eliminazione delle diverse barriere alla libera circolazione[5]. Fra queste, in particolare, i dazi e le tasse di effetto equivalente.

---

[1] Ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Internazionalistiche e Studi sul sistema politico ed istituzionale europeo
[2] Corte Di Giustizia Delle Comunità Europee, Sez I, 9 settembre 2004, Causa C-72/03, Carbonati Apuani Srl /Comune di Carrara in *Riv. Dir. Trib.,* n.3, III, 2005
[3]Corte di Giustizia 16 luglio 1992, Causa C-163/90, *Legros e altri* in Racc. I-4625, in particolare punti 16-18; 9 agosto 1994, Cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-410/93 e C-411/93, *Lancry e altri*, in Racc. I-3957, in particolare, punti 27 e 32; 14 settembre 1995, Cause riunite C-485/93 e C-486/93, *Simitzi e altri*, in Racc. I-2655, in particolare, punto 17; 23 aprile 2002, Causa C-234/99, *Nygard*, in Racc. I-3657, punto 19.
[4] Come si evidenzia dalle conclusioni dell'Avvocato Generale G. TESAURO alle citate Cause riunite C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-410/93 e C-411/93, è inammissibile che "*in un mercato unico sono vietati gli ostacoli agli scambi tra il Portogallo e la Danimarca, mentre sono irrilevanti gli scambi tra Napoli e Capri".*
[5] Cfr. G. TESAURO, *Diritto Comunitario,* Padova, III, 368. Per l'autore, il ruolo centrale del mercato comune è indirettamente provato anche dal fatto che, nel linguaggio corrente, tale espressione sia sinonimo di Comunità Europea.

2. L'abolizione dei dazi e delle tasse di effetto equivalente – Gli articoli 23 e 25 del Trattato[6] sono norme fondamentali per il regime di libera circolazione, aventi effetto diretto[7]. La nozione di tassa di effetto equivalente è stata oggetto sia di un'attenta elaborazione dottrinale[8], sia di una vasta e puntuale giurisprudenza, che, come per la fattispecie in questione, ne ha definito progressivamente gli elementi essenziali.

Per tale tassa si intende ogni onere pecuniario che, a prescindere dalla denominazione e dalla struttura, sia direttamente o indirettamente collegato all'importazione o all'esportazione di un prodotto, con conseguente aumento del suo costo[9]. Ne è compreso ogni prelievo imposto unilateralmente da uno Stato, che colpisca le merci destinate oltre frontiera, aumentandone il prezzo. Rientrano nella medesima nozione sia le ipotesi in cui l'onere venga applicato all'atto del materiale attraversamento della frontiera, sia le ipotesi in cui tale aumento avvenga in un momento successivo. Perché si rientri nella fattispecie prevista dall'art.25, deve trattarsi sempre di un onere suscettibile di valutazione economica; ad esempio, è stato ritenuto onere pecuniario l'aggravio degli adempimenti amministrativo-burocratici, legati alla circolazione delle merci[10]. Nel caso in cui non sia possibile una quantificazione economica dell'eventuale onere sopportato può eventualmente realizzarsi una mera misura di effetto equivalente, ai sensi dell'articolo 28 del Trattato.

Il Trattato intende eliminare ogni ostacolo tariffario agli scambi, anche laddove sia interessato un solo prodotto[11] o si tratti di importi modesti o addirittura minimi[12]. Il divieto di tassa di effetto equivalente vige *tout court* : a nulla rileva che tale tassa non sia riscossa a profitto dello Stato o non produca alcun effetto discriminatorio o protezionistico, non turbando la concorrenza sul mercato comunitario. Neppure rilevano gli scopi perseguiti con l'istituzione della tassa. I dazi sono vietati a prescindere da ogni considerazione circa lo scopo in vista del quale sono stati istituiti, come pure della destinazione dei proventi che ne derivano: né lo scopo sociale, ambientale, culturale o altro, né la finalizzazione dei proventi possono giustificarne l'istituzione.

La norma, come rilevato, si riferisce esplicitamente ai soli *Stati membri.* Questo dovrebbe comportarne l'inapplicabilità sia agli scambi con i Paesi terzi , sia alle situazioni interne. I singoli Paesi membri non possono adottare una politica commerciale e tariffaria con i Paesi terzi divergente dalla politica commerciale e dalla tariffa doganale comunitaria[13]. Sono stati realizzati, con i singoli Paesi terzi, Accordi di Cooperazione, molti dei quali resi obbligatori e direttamente applicati negli Stati membri

---

[6] L'articolo 23, n.1, del Trattato stabilisce che "La Comunità è fondata su un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi". L'articolo 25 stabilisce che "I dazi doganali all'importazione o all'esportazione o le tasse di effetto equivalente sono vietati tra gli Stati membri. Tale divieto si applica anche ai dazi doganali di carattere fiscale".

[7] Per effetto diretto si intende l'idoneità della norma comunitaria a creare diritti e obblighi per i singoli, persone fisiche o giuridiche, nonostante sia rivolta agli Stati. Per la giurisprudenza, si veda Corte di Giustizia, 14 dicembre 1962, Cause riunite 2/62 e 3/62, *Commissione contro Lussemburgo e Belgio* ("Pan Pepato") in Racc., 813 e 5 febbraio 1963, Causa 26/62 *Van Gend en Loos*, in Racc., 3.

[8]Cfr. M. MARESCA, *Le tasse di effetto equivalente*, Padova, 1983; L. DANIELE, voc*e Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, in Digesto delle discipline privatistiche, sezione commerciale, vol. III, Torino, 1988, 107 e ss; G. ARDIZZONE, voce *Comunità economica europea (disciplina tributaria e valutaria)*, in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, vol. VII, 5 ss; S. ARMELLA, *I dazi doganali*, in AA.VV., Corso di Diritto tributario internazionale, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2002, 1055; G. TESAURO, *Diritto Comunitario,* cit., 382; A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione Europea,*in Rass. Trib., n.4, 2004, 1228

[9]A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione Europea,* cit., 1228. Si veda anche la nutrita rassegna giurisprudenziale ivi citata, in particolare, Corte di Giustizia, 17 settembre 1997, Causa C-347/95,*UCAL*, in Racc., I-4911, punto 18; 21 settembre 2000, Cause riunite C-441 e C-442/98, *Kapniki Michailidis*, in *Racc*. I-7145, punto 15; 27 febbraio 2003, Causa 389/00, *Commissione contro Germania*, in Racc. I-02001, punto 22.

[10]Ancora G. TESAURO, *Diritto Comunitario,* cit., 385. L'autore cita, in merito, Corte di Giustizia, 14 dicembre 1972, Causa 34/73, *Variola*, in Racc. 981, punto 6.

[11]In tal senso si era già espressa la Corte: si veda Corte di Giustizia, 21 settembre 2000, Cause riunite C-441/98 e C-442/98, *Kapniki Michailidis,*cit. Il tributo in esame colpiva esclusivamente l'esportazione dei prodotti del tabacco.

[12] Si veda Corte di Giustizia, 1 luglio 1969, Causa 24/68*, Commissione/Italia* , in Racc.193, punti 9 e 14.

[13] Cfr. S. ARMELLA, *I dazi doganali*, in AA.VV., Corso di Diritto tributario internazionale, cit., 1081.

attraverso Regolamenti[14]. In caso di mancato rispetto da parte di uno Stato membro, l'esecutivo europeo avvia la procedura di infrazione prevista dall'art. 226 del Trattato[15]: attualmente la Commissione ha adito contro l'Italia la Corte di giustizia europea *ex* art.226 in riferimento alla cosiddetta "tassa sul tubo[16]".

Come già rilevato, gli articoli 23 e seguenti del Trattato sono stati tradizionalmente interpretati nel senso che le situazioni puramente interne sfuggono a tale disciplina comunitaria. La graduale elaborazione, sublimata con la sentenza in questione, permette di interpretarli nel senso che la previsione espressa dei soli scambi tra Stati membri è dovuta alla presunzione dell'assenza di dazi all'interno degli Stati. Qualora, però, si verifichi una tale fattispecie, il divieto deve trovare naturale applicazione, in virtù del ruolo centrale del mercato comune nell'ordinamento comunitario. Ciò, trova conferma anche nell'art.14, n.2, del Trattato, che, nel definire il mercato interno, in cui vige l'unione doganale, lo qualifica come "*uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*": non vi sono distinzioni tra frontiere fra gli Stati e frontiere all'interno degli Stati.

Tale interpretazione, vista da taluni come un'incoerenza rispetto al tema generale delle situazioni interne[17], legittima il carattere fondamentale del divieto *ex* articoli 23 e 25 del Trattato, per la libertà di circolazione delle merci: l'eventuale presenza di dazi regionali ha carattere eccezionale e non trova una generale giustificazione.
E' lecito pensare, da un punto di vista interpretativo, ad un rovesciamento di posizioni: laddove un prelievo interno con tali connotazioni debba trovare, nell'ambito del proprio sistema, una reale giustificazione, sarà ipotizzabile una delimitazione della sfera di applicazione materiale del divieto comunitario, da verificare caso per caso, in funzione anche degli interessi del Paese membro[18].

Alcune imposte locali, teoricamente contrastanti con il principio di libera circolazione, non si ritengono tasse di effetto equivalente, ma compatibili con il mercato unico. Si tratta di tributi il cui gettito rappresenta la remunerazione di un servizio effettivamente reso all'operatore economico che ha sostenuto l'onere stesso. In tali casi, la Corte, in precedenti pronunce[19], ha stabilito per altri tributi finiti *sub iudicio,* apparentemente simili a quello in questione, la non equivalenza a dazi doganali: in determinate ipotesi, un servizio effettivamente prestato può dar luogo ad una proporzionata

---

[14] Un esempio è l'Accordo di Cooperazione tra la Comunità Europea e l'Algeria, reso obbligatorio e direttamente applicato negli Stati membri con il Regolamento 2210/78 del Consiglio, che prevede il divieto di dazi doganali o misure ad effetto equivalente sulle merci provenienti da tale Paese.

[15] "la Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente trattato, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizione di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia".

[16] Tale tassa, istituita dalla Regione Sicilia con l'articolo 2 la legge 26 marzo 2003, n.2, è già stata oggetto di una sentenza del TAR Lombardia del 19 dicembre 2002, n. 2665 e di una sentenza della Commissione tributaria provinciale di Palermo, del 5 gennaio 2004 n.1203. Il tributo è stato disapplicato per contrasto con l'articolo 23 del Trattato, in quanto quest'ultima norma vieta agli Stati membri di introdurre dazi doganali o tributi aventi effetti equivalenti sulle merci importate all'interno della comunità da Paesi extracomunitari. Il contrasto con la normativa comunitaria ha indotto la Commissione europea ad avviare, nel dicembre 2004, la procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano, rilevando che "le autorità italiane non hanno dato risposta al parere motivato che era stato inviato loro nel mese di luglio 2004 né reso conforme al diritto comunitario la legislazione italiana relativa a tale tributo". Sul tributo si veda L. DEL FEDERICO, *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali* in La finanza locale, n.4, 2003, 522; C. VERRIGNI, *La rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nei tributi ambientali* in Rass. Trib., n.5, 2003, 1614; R. ALFANO, *Applicabilità d'ufficio del diritto comunitario nel processo tributario (a proposito del tributo regionale sul passaggio del gas metano attraverso il territorio della Regione Sicilia)*, in TributImpresa, n.3, 2004, 109; ID, *Il tributo regionale sul passaggio del gas metano attraverso il territorio della Regione Sicilia: aspetti interni e comunitari* in Questa Rivista, n.0 del 2004; A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione Europea,* cit., 1225.

[17] In tal senso si vedano le citate conclusioni alla causa in oggetto dell'Avvocato Generale M. POIARES MADURO, punto 24.

[18] Cfr. G. TESAURO, *Diritto Comunitario,* cit., 386. L'autore prospetta l'esempio dei dazi di mare francese, alla base della più volte citata Sentenza *Lancry.* Tale pronuncia, contraria ad un dazio interno, per l'autore, è frutto di un equivoco terminologico e non di un'evoluta posizione giurisprudenziale. Tuttavia, proprio l'importanza dei dazi di mare per gli interessi francesi, ha portato ad una modifica dell'art.229 del Trattato ad opera del Trattato di Amsterdam, che permette al Consiglio, per tali territori, di adottare misure specifiche.

[19] Cfr. Corte di Giustizia, 26 febbraio 1975, Causa C-63/74, *Cadsky* in Racc., 281 e 17 maggio 1983, Causa C-132/82, *Commissione/Belgio*, in Racc., 1669.

controprestazione. Qualora ricorrano tali presupposti è legittimo considerare che l'onere imposto non sia una mera misura protezionistica dello Stato interessato. Ma perché ciò si realizzi occorrono una serie di presupposti, precisi e rigorosi, cumulativamente presenti, la cui sussistenza deve essere valutata dal giudice nazionale[20].

Altra fondamentale deroga si realizza nell'ipotesi in cui il prelievo sia parte di un sistema generale di tributi interni, che colpisca sia il prodotto nazionale sia quello importato. Gli Stati membri hanno facoltà, ovviamente, di imporre tributi interni purchè, in linea generale, questi non comportino turbamento al mercato unico e non si trasformino in forme di protezione o sostegno dei propri prodotti.
Quanto previsto dagli articoli 23 e 25 deve essere integrato con il divieto di cui all'articolo 90 del Trattato, relativamente alle imposizioni fiscali discriminatorie.

3. Il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie - Ogni Stato membro è libero, nel rispetto dei limiti comunitari eventualmente presenti in determinati settori o del processo di armonizzazione in atto, di istituire il sistema fiscale che ritiene più idoneo, in virtù della riserva di competenza tributaria riconosciuta agli Stati membri in materia di imposizione interna. Con riferimento alla tematica in questione, occorre garantire la libertà di circolazione in condizioni di neutralità fra prodotti nazionali ed importati. L'articolo 90 è strettamente connesso agli articoli 23 e seguenti del Trattato, in quanto garantisce che il divieto contenuto in tali articoli non sia aggirato attraverso lo strumento tributario[21]. Entrambe le disposizioni sono accomunate dallo scopo di eliminare le restrizioni dissimulate alle libertà degli scambi intracomunitari, pur dando luogo a regimi diversi e fra loro incompatibili[22].
Le tasse di effetto equivalente violano un esplicito divieto e debbono essere abolite; i tributi interni debbono trovare applicazione in modo da escludere ogni discriminazione fra prodotti interni e prodotti importati[23]. Il divieto di imposizioni fiscali discriminatorie è norma fondamentale per il funzionamento del mercato comune, dotata di effetto diretto. Può comprendere qualsiasi prelievo tributario, di diversa natura, imposto dallo Stato o da altro ente pubblico. Un'imposizione interna si considera compatibile con il mercato unico quando, in buona sostanza, grava sistematicamente su intere categorie di prodotti, senza tenere conto dell'origine o della destinazione dei medesimi: vi è assoluta indifferenza sull'origine del prodotto.

E' possibile che vi siano prodotti nazionali non colpiti da un tributo, rispetto ai prodotti concorrenti o similari importati[24]; tale prelievo è legittimo, qualora non si rilevi un intento discriminatorio[25] - non necessariamente palese, ma anche solo indirettamente, dal punto di vista sostanziale -, a vantaggio del prodotto nazionale.

---

[20] Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale, cit., punto 36. Il servizio deve essere effettivamente eseguito, deve essere concesso individualmente agli operatori interessati e l'importo dell'onere deve essere strettamente proporzionato al servizio stesso.
[21] In parte diversa l'opinione di G. ARDIZZONE, voce *Comunità economica europea (disciplina tributaria e valutaria)*, cit., 4. L'autore propone la tesi della posizione sistematica delle disposizioni fiscali, secondo la quale il divieto riguarda il carico fiscale complessivo e non le singole imposte. Per l'autore tale disposizione vieta gli aiuti di Stato mascherati , in quanto concessi alla produzione nazionale mediante la leva fiscale e non secondo la disciplina fissata dal Trattato.
[22] Corte di Giustizia, 17 settembre 1997, Causa C-347/95, *UCAL*, cit., punto 17; 2 aprile 1998, Causa C-213/96, *Outokumpu*, in Racc., I-1777, punto 19; 23 aprile 2002, Causa C-234/99, *Nygard,* cit., punto 17.
[23] Ancora L. DANIELE, voc*e Circolazione delle merci nel diritto comunitario*, cit., 109; G. TESAURO, *Diritto Comunitario,* cit., 394. Corte di Giustizia, 17 settembre 1997, Causa C-347/95, *Fazenda Publica*, in Racc., I-4911, punto 17; 11 marzo 1992, Cause riunite C-78/90, C-79/90, C-80/90, C-81/90, C-82/90, C-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Ouest e altri*, in Racc. I-1847.
[24] Corte di Giustizia, 14 gennaio 1981, Causa C-140/79, *Chemial Farmaceutici* in Racc.,1. In dottrina, ancora G. ARDIZZONE, voce *Comunità economica europea (disciplina tributaria e valutaria)*, cit., 3 ss, che evidenzia come la giurisprudenza della Corte sia, in materia, spesso contraddittoria, soprattutto per ciò che riguarda l'individuazione del prodotto similare. Secondo l'autore, per prodotti similari si intendono prodotti che, allo stesso stato di commercializzazione, costituiscono l'effetto di identici processi produttivi, anche relativamente alle materie impiegate.
[25] La discriminazione può assumere diverse connotazioni, realizzarsi in qualsiasi stadio dell'importazione, in particolare durante la commercializzazione, attraverso agevolazioni, dilazioni differenziate del pagamento dell'imposta, criteri e modalità differenti di calcolo.

Significativa è anche la destinazione del tributo. Infatti, nell'ipotesi che tale gettito sia destinato ad attività correlate al solo prodotto nazionale si rientra nella previsione dell'articolo 23 del Trattato; qualora i benefici compensino anche solo parzialmente l'onere che grava sui prodotti nazionali, il tributo è lecito *ex* articolo 90.

4. Conclusioni – La recente giurisprudenza comunitaria rileva, dunque, che la *ratio* del divieto di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente deve fondarsi sul limite alla circolazione delle merci causato da oneri pecuniari imposti al passaggio di *una qualsiasi* frontiera nell'ambito dell'unione doganale non necessariamente corrispondente a quelle statali. L'abolizione dei dazi doganali mal si concilia con la possibile esistenza di un dazio regionale o locale: l'eventuale presenza di un tale dazio ha carattere eccezionale e non trova una generale giustificazione. In caso contrario, l'eventuale dazio regionale o locale non può essere considerato mera situazione interna, estranea al diritto comunitario, in ragione della centralità del mercato comune nel sistema comunitario.
La giurisprudenza, ancora una volta, ha assunto un ruolo decisivo per lo sviluppo ed il consolidamento del sistema di libertà degli scambi; anche tale pronuncia contribuisce al graduale processo di integrazione, eliminando ulteriori barriere alla libertà di circolazione. La sentenza lascia ipotizzare un ribaltamento di posizioni. Qualora un dazio interno debba trovare, nell'ambito del proprio sistema, una reale giustificazione, sarà possibile prevedere una delimitazione della sfera di applicazione materiale del divieto comunitario, da verificare caso per caso, in funzione dei precipui interessi del Paese membro.

BIBLIOGRAFIA

1 R. ALFANO, Applicabilità d'ufficio del diritto comunitario nel processo tributario (a proposito del tributo regionale sul passaggio del gas metano attraverso il territorio della Regione Sicilia), in TributImpresa, n.3, 2004;

2 R. ALFANO, Tasse di effetto equivalente e libera circolazione delle merci all'interno del territorio dello Stato membro in Riv. Dir. Trib., 2005, III;

3 ANZON, Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione in Giur. Cost., n.2, 2003;

4 G. ARDIZZONE, voce Comunità economica europea (disciplina tributaria e valutaria), in Enciclopedia giuridica Treccani, Roma, vol. VII;

5 S. ARMELLA, I dazi doganali, in AA.VV., Corso di Diritto tributario internazionale, coordinato da V. UCKMAR, Padova, 2002;

6 F.CALIANDRO, Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario, n.2, 2004;

7 A. CARINCI, Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione Europea,in Rass. Trib., n.4, 2004;

8 S. F. COCIANI, Olimpiadi, automobili e tartufi: due strani casi di riqualificazione di tributi regionali propri (nota a Corte Costituzionale, 26 settembre 2003, n. 296 e n. 297) in Riv. Dir. Trib., n.4, 2004, II;

9 L. DANIELE, voce Circolazione delle merci nel diritto comunitario, in Digesto delle discipline privatistiche, sezione commerciale, vol. III, Torino, 1988;

10 L. DEL FEDERICO, Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali in La finanza locale, n.4, 2003;

11 V. FICARI, "Scintille" di autonomia tributaria regionale e limiti interni e comunitari, in Rass. Trib., n.4, 2002;

12 F. GALLO, Prime osservazioni sul nuovo art.119 della Costituzione,in Rass. Trib., n.1, 2002;

13 F. GALLO, Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali in Rass. Trib., n.6, 2002, 2007;

14 S. GOZI, Regioni Europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario, n.2, 2003;

15 M.A. GRIPPA SALVETTI, La legittimità costituzionale di modifiche regionali a leggi statali in Rass. Trib., n.6, 2003;

16 M. MARESCA, Le tasse di effetto equivalente, Padova, 1983;

17 P. ORSINI, Sulle istanze di restituzione degli indebiti sono competenti le Commissioni tributarie, in Guida Normativa del 20.09.04;

18 R. PERRONE CAPANO, Prime riflessioni su autonomia finanziaria e riforma del titolo V della Costituzione, in Rivista del Dipartimento di Scienze dello Stato, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Napoli, n.1, 2002;

19 R. PERRONE CAPANO, L'unità della finanza pubblica, elemento di raccordo tra sistema tributario dello Stato, autonomia territoriale di entrata e di spesa e garanzie dei cittadini in campo fiscale in Innovazione e Diritto rivista on line, n.1-2, 2005 in http://www.innovazionediritto.unina.it/;

20 P. PISTONE, Uguaglianza, discriminazione a rovescio e normativa antiabuso in ambito comunitario, in Dir. Prat. Trib., n.4, 1998, III;

21 P. PISTONE , Discriminazioni fiscali nell'accesso al patrimonio culturale locale e libera prestazione dei servizi in ambito comunitario (Corte di Giustizia, 16 gennaio 2003, Causa C– 88/01, Commissione contro Repubblica Italiana), in Aedon, Rivista di Arti e Diritto on line, n.2, 2003 in www.ilmulino.aedon.it ;

22 G. PIZZANELLI, Libera prestazione dei servizi, cittadinanza europea, principio di non discriminazione e responsabilità per inadempimento dello Stato unitariamente

considerato: il caso della disciplina italiana sull'ingresso a musei gestiti da Regioni ed Enti locali (Corte di Giustizia, 16 gennaio 2003, Causa C– 88/01, Commissione contro Repubblica Italiana), in Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario, n.6, 2003;

23 M. POIARES MADURO, The Scope of European Remedies: The Case of Purely Internal Situations and Reverse Discrimination, The Future of Remedies in Europe, Hart Publishing, USA, 2000;

24 R. ROMBOLI, Riforma del Titolo V della Costituzione e processo costituzionale: le prime risposte della Corte (con qualche disattenzione) in Foro It., 2002;

25 P. ROSSI, La tassa sui marmi di Carrara equivale a un dazio e gli importi percepiti dal 1992 vanno rimborsati, in Guida Normativa del 20.09.04;

26 C.SCALINCI, Riserva di legge e primato della fonte statale nel "sistema"delle autonomie fiscali (nota a Corte Costituzionale, 26 gennaio 2004, n. 37) in Riv. Dir. Trib., n.4, 2004, II;

27 G. TESAURO, Diritto Comunitario, Padova, III, 2004;

28 C. VERRIGNI, La rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nei tributi ambientali in Rass. Trib., n.5, 2003;

La tutela ambientale e sociale nel sistema della Banca Mondiale.
di Stefania Errico[1]

1. Premessa. 2. Le politiche di salvaguardia ambientale e sociale della Banca Mondiale. 3. Il ruolo dell'Inspection Panel. 4. Considerazioni conclusive.

1. Il 18 marzo 2005 il Board of Executive Directors della Banca Mondiale ha dato concreto seguito[2] alla proposta, discussa nel settembre 2004, di impiegare "country systems" - in altri termini la complessiva cornice istituzionale e giuridica di uno Stato, comprensiva delle sue leggi, regolamenti, procedure e organi - allo scopo di assicurare l'osservanza degli standards di protezione ambientale e sociale sanciti nelle sue politiche di salvaguardia. Come avremo modo di chiarire meglio in seguito, le politiche a cui si fa riferimento non sono altro che atti interni all'organizzazione, destinati a disciplinare le attività intraprese dallo staff della Banca Mondiale nel perseguimento degli obiettivi di sviluppo che l'istituzione si propone. Tuttavia, tali atti non mancano di riflessi esterni, in quanto fonte dei criteri a cui la scelta dei progetti da finanziare deve essere ispirata e, allo stesso tempo, punto di riferimento nella formulazione delle condizioni contrattuali a cui subordinare l'erogazione dei prestiti.
La proposta è nata dalla consapevolezza degli alti costi sostenuti, di solito, dagli Stati per l'insediamento di appositi organi e per la configurazione di specifiche regolamentazioni necessarie a soddisfare le condizioni a cui la Banca Mondiale subordina i propri finanziamenti. Si tratta di costi che potrebbero essere, al contrario, ridotti, se, piuttosto che ricorrere alla creazione di sistemi paralleli, si facesse leva sugli strumenti di tutela ambientale e sociale esistenti sul piano nazionale, eventualmente rafforzati e integrati su indicazione della Banca, con un non trascurabile effetto di lungo periodo.
Sulla base di queste considerazioni, si è prospettato, dunque, l'avvio di un programma pilota di durata biennale, da condursi secondo i parametri definiti da appositi documenti operativi[3]. Dopo una preliminare valutazione degli strumenti esistenti sul piano nazionale e la conseguente individuazione delle loro debolezze e lacune rispetto agli standards prescritti dalle politiche di salvaguardia della Banca, si incorporeranno tra le obbligazioni contrattuali che il Borrower assume nei confronti della Banca Mondiale[4] le componenti del "country system" ritenute rilevanti e le ulteriori iniziative che lo Stato dovrà intraprendere per integrare in modo adeguato il sistema di tutela statale.
Questa iniziativa procede, peraltro, in parallelo con il processo di riordinamento dei contenuti di salvaguardia che dovrebbero informare tutte le operazioni in cui è coinvolta la Banca. L'obiettivo è quello di chiarire la natura vincolante o meno delle singole previsioni, a giovamento dello staff della Banca Mondiale chiamato ad osservarle e, come vedremo, anche dell'*Inspection Panel.*
Entrambe le vicende menzionate riportano in primo piano la dimensione ambientale e umana che si cela dietro i progetti finanziati dalla Banca Mondiale. Si tratta, invero, di iniziative che interessano solo una parte della Banca[5]. Malgrado ciò, sono indicative di una preoccupazione diffusa, comune all'intera struttura della Banca e non estranea alle Multilateral Development Banks (MDBs) di natura regionale[6],

---

[1] Dottorando in "Diritto internazionale" presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II
[2] Si intende, con questo, far riferimento all'adozione della *operational policy* (OP) e delle *bank procedures* (BP) 4.00, rubricate *piloting the use of borrower systems to address environmental and social safeguard issues in bank-supported projects*. Quale sia la funzione e il contenuto delle OPs e delle BPs, verrà chiarito in seguito.
[3] Cfr. nota 1.
[4] Al pari delle altre obbligazioni contrattuali, anche queste saranno sottoposte ai comuni rimedi contrattuali (es: sospensione delle erogazioni) a disposizione della Banca Mondiale in caso di inadempimento.
[5] Le iniziative citate sono, infatti, circoscritte, esclusivamente all'*International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) e all'*International Development Association* (IDA). Al contrario, com'è noto, per World Bank o, in modo più preciso ma meno frequente, per World Bank Group si intende la complessiva struttura in cui si articola questa istituzione, comprensiva di distinte organizzazioni. Accanto alle due già menzionate, figurano *l'International Finance Corporation* (IFC), la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) e, infine, l'*International Centre for the Settlement of Investment Disputes* (ICSID). Ad ogni modo, noi useremo questa espressione (lo stesso vale, naturalmente, per Banca Mondiale) unicamente per far riferimento alle sue prime due componenti che supportano i progetti del settore pubblico. L'IFC, al contrario, assicura il finanziamento di progetti privati e la MIGA si preoccupa di assicurare investitori privati nei paesi in via di sviluppo contro i rischi relativi, tra l'altro, a guerre, sconvolgimenti civili ed espropriazioni. Quanto, poi, all'ICSID, quest'ultimo va ricondotto ad un sistema di conciliazione ed arbitrato relativo alle controversie sorte tra investitori privati e Stati che ricevono l'investimento.
[6] Si intende con questo far riferimento alla: IADB (Inter-American Development Bank), ADB (Asian Development Bank), NADB (North American Development Bank), AFDB (African Development Bank) e alla EBRD (European Bank for Reconstruction and Development).

che nasce dalle consapevolezza del consistente rischio di impatti negativi sulle comunità umane e sull'ambiente che derivano dai progetti finanziati da queste istituzioni.
Considerazioni di questo tenore si sono fatte progressivamente strada nel sistema della Banca Mondiale, trovando una duplice espressione: da un lato sul piano degli impegni assunti dalla stessa Banca sui quali vigila l'*Inspection Panel*, dall'altro sul piano delle obbligazioni contrattuali che impegnano lo Stato beneficiario dell'erogazione.
Procederemo, pertanto, ad illustrare questi aspetti dando conto, in primo luogo, delle politiche adottate dalla Banca Mondiale, dei loro contenuti e della possibilità che vengano espressamente trasfuse nelle condizioni contrattuali a cui è subordinato il finanziamento concesso allo Stato richiedente; a questo proposito, coglieremo anche l'occasione per chiarire meglio in che cosa consista il processo di riordinamento cui abbiamo fatto cenno e quale sia il suo punto di approdo. In seguito, daremo conto della funzione e del funzionamento dell'*Inspection Panel.* Infine, lasceremo spazio ad alcune considerazioni sul significativo contributo che il sistema della Banca Mondiale può dare sul piano della salvaguardia sociale e ambientale in maniera duratura e sistematica sulla base proprio della approvazione del programma *piloting the use of borrower systems to address environmental and social safeguard issues in bank-supported projects.*

2. I primi *operational standards* compaiono all'interno del sistema della Banca Mondiale solo a partire dagli anni '70. La circostanza, infatti, che negli *Articles of Agreement* non compaia alcun riferimento a considerazioni di carattere ambientale o sociale – a differenza di quanto accade per l'atto costitutivo dell' EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)[7] - ha da sempre impedito che preoccupazioni di tal tipo potessero trovare agevolmente spazio al momento dell'approvazione delle operazioni di finanziamento.
Al contrario, nell'accordo istitutivo compare l'espressa indicazione che la Banca Mondiale dovrà prestare *due attention* solo *to considerations of economy and efficiency* [..] *without regard to political or other non-economic* [..] *considerations*[8]. Di conseguenza, una volta passata in secondo piano la ricostruzione post-bellica dei paesi europei, l'esigenza di promuovere lo sviluppo dei paesi sorti dal processo di decolonizzazione venne intesa dalla Banca Mondiale in termini esclusivamente economici, avendo quale unico parametro di riferimento la crescita del PIL. L'attenzione veniva soprattutto concentrata sulla realtà urbana e industriale, nella convinzione – fallace – che lo sviluppo di questi settori potesse andare a beneficio anche delle aree rurali attraverso un effetto di *trickle down*. E' negli anni '70, appunto, che si registra un primo cambiamento di rotta quando le strategie di sviluppo cominciarono a puntare sulla crescita rurale tenendo in debito conto le ripercussioni negative sull'ambiente; tuttavia, questo accadeva solo qualora l'eliminazione o la minimizzazione di tali effetti negativi non fosse economicamente troppo onerosa. I primi standards operativi furono, dunque, elaborati in questa cornice, come meri obiettivi verso cui aspirare e frutto non di un processo generale di elaborazione ma, piuttosto, creati su basi contingenti man mano che si presentavano problemi concreti nell'ambito di singoli progetti.
In seguito, la consapevolezza della necessità di adeguarsi alle esigenze dello sviluppo sostenibile, nel frattempo emerse sul piano internazionale, fece sì che queste originarie previsioni cominciassero a consolidarsi in *Operational Directives* (ODs), con un più sistematico scopo di salvaguardia sociale e ambientale a fronte dei sempre più evidenti impatti negativi dei progetti finanziati dalla World Bank. Il concetto di sviluppo sostenibile in sé non permette più, infatti, di accontentarsi di una mera crescita economica ma, al contrario, postula *the need to reconcile economic development with protection of the environment* [9]; tantomeno può seriamente credersi che ci siano concrete possibilità di sviluppo per un paese che vede finanziati progetti con effetti catastrofici per larghe fasce di popolazione[10]. A questo proposito, giova rammentare che l'Agenda 21 invita, tra l'altro, le Multilateral Development

[7] Cfr. Agreement establishing the European Bank for Reconstruction and Development, preambolo e art.II.
[8] Cfr. IBRD, Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development, art. III, sez. 5, b). Nello stesso senso, cfr. IDA, Articles of Agreement, art. V, sez. 1, g); art. V, sez. 6.
[9] ICJ, *Case concerning the Gabčikovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), §140.
[10] In questa sede tralasceremo di considerare il problema dei rapporti tra tutela dei diritti umani e competenze della World Bank. E' il caso, comunque, di menzionare il rapporto *Development and Human Rights: The Role of the World Bank*, consultabile sul sito internet dell'organizzazione: www.worldbank.org

Banks (MDBs) ad assicurarsi che i finanziamenti contribuiscano non solo alla crescita economica, ma anche allo sviluppo sociale e alla protezione dell'ambiente[11] dei paesi beneficiari.
Ad ogni modo, queste ODs[12] non erano che istruzioni dal contenuto eterogeneo, nelle quali si rinvenivano elementi procedurali accanto a direttive politiche e linee-guida pratiche, rivolte tanto ai managers della Banca quanto alle nazioni che aspiravano ad un prestito.
Come abbiamo avuto modo di anticipare, a partire dall'inizio degli anni '90, la Banca Mondiale ha intrapreso un percorso di riorganizzazione di tutto questo materiale, giustificandolo sulla base di esigenze di maggiore chiarezza, tanto sul piano operativo, rispetto ai membri dello staff chiamati ad osservarlo, tanto sul versante del controllo dell'operato della Banca da parte dell'Inspection Panel; quest'ultimo, infatti, vede la sua competenza circoscritta alla sola ipotesi di lamentata violazione di un documento dal contenuto vincolante per la Banca.
Appare, quindi, chiaro che fosse necessario, in primo luogo, dissipare dubbi sulla natura vincolante o meno delle singole previsioni di salvaguardia contenute nelle direttive operative. A tal fine, a partire dalle originarie ODs si è dato vita a tre distinti strumenti: *Operational Policies* (OPs)*, Bank Procedures* (BPs) e *Good Practices* (GPs)[13].
Secondo ciò che si evince dal World Bank Operational Manual[14], le OPs valgono a stabilire i parametri a cui improntare la condotta delle operazioni della Banca in vista del perseguimento degli obiettivi prefissati e individuano le circostanze puntuali che ne consentono eccezioni. Le BPs, invece, sono destinate a fornire allo staff della World Bank le indicazioni necessarie perché questo possa dar seguito alle politiche stabilite nelle OPs, chiarendo quali procedure osservare e che tipo di documentazione sia richiesta. Infine, le GPs contengono consigli e linee guida per l'applicazione delle politiche, legate ai precedenti in materia, al contesto del settore, ad esempi tratti dalla prassi.
Di questi tre documenti solo due hanno un contenuto obbligatorio per la Banca Mondiale, nello specifico le OPs e le BPs. Al contrario, le *Good Practices* hanno il mero valore di raccomandazioni. Ne consegue che il punto più delicato del processo di conversione delle ODs risiede proprio nell'individuazione di quelle previsioni che confluiranno nelle GPs piuttosto che negli altri strumenti con portata vincolante[15].
Attualmente, il quadro delle *Environmental and Social Safeguard Policies* della Banca Mondiale può contare su circa una decina di strumenti[16] tra i quali sono, solitamente, individuate tre *pillar policies*.
In primo luogo, va considerata la *Policy on Environmental Assessment* (OP 4.01), oggetto, peraltro di una revisione conclusasi nell'agosto del 2004. L'obiettivo di fondo della politica è quello di assicurare che i progetti di investimento finanziati siano sostenibili sul piano ambientale e compatibili con la protezione dell'ambiente. A questo scopo, la World Bank fa carico allo Stato richiedente il finanziamento di condurre una valutazione ambientale il cui tenore varia in ragione della classificazione del progetto in una delle quattro categorie (A, B, C, FI) previste dalla politica[17].
In generale, si prescrive che l'EA (Environmental Assessment) debba prendere in considerazione i potenziali rischi e il prevedibile impatto del progetto proposto sull'ambiente considerato nel suo complesso; ne consegue che dovrà prestarsi attenzione agli effetti sul territorio, sull'acqua e sull'aria. A ciò, si aggiunge la considerazione delle ripercussioni sulla salute umana e degli aspetti sociali legati al progetto, quali, in particolare, il trasferimento di comunità locali.
Ancora, nell'ambito dell'EA è previsto il riferimento alla cornice normativa dello Stato e alle obbligazioni da questo contratte sul piano internazionale in tema di tutela dell'ambiente. La Banca Mondiale,

---

[11] Cfr. Agenda 21, cap. 33, § 16, a), UN Doc. A/CONF.151/26 (1992).
[12] Si trattava de: *National Environmental Actions Plans, Projects on International Waterways* e *Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities*.
[13]Per quel che concerne la IFC e la MIGA, queste hanno sviluppato delle proprie politiche, ma continuano ad osservare le politiche della IBRD qualora manchino degli specifici contenuti di salvaguardia.
[14] Il testo è disponibile su: http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf
[15] Preoccupazioni attinenti a questo profilo sono chiaramente emerse con riguardo al processo di conversione della OD 4.20 *on Indigenous Peoples*, attualmente in corso.
[16] Nello specifico, esistono le seguenti politiche: on Environmental Assessment, on Natural Habitats, on Pest Management, on Involuntary Resettlement, on Indigenous Peoples, on Forests, on Safety of Dams, on Projects on International Waterways, on Projects in Disputed Areas e, infine, on Management of Cultural Property in Bank-Financed Projects.
[17] Si tenga presente che la classificazione dei progetti è un compito che spetta alla Banca Mondiale che vi procede dopo una fase di *environmental screening* in ragione del tipo di progetto, della sua scala, del sito interessato e della natura e grandezza dei potenziali impatti sull'ambiente.

infatti, impegna se stessa a non finanziare progetti e attività che possano essere in contrasto con gli obblighi internazionali dello Stato così come individuati nel documento di valutazione ambientale.
Qualora si tratti, poi, di un progetto rientrante nella categoria A - in altri termini di un progetto che abbia un consistente impatto negativo su un'area più ampia di quella direttamente interessata dalle attività – la OP in esame richiede un'analisi comparativa dell'impatto sull'ambiente del progetto in questione e delle possibili alternative ad esso, inclusa l'ipotesi "without project", così come l'indicazione delle misure da adottare per prevenire, mitigare o compensare gli effetti negativi che ne scaturiscano.
Sempre nel caso di progetti classificabili sotto la categoria A, la politica della Banca Mondiale prevede che lo Stato debba consultare i gruppi colpiti e le NGOs a proposito degli aspetti ambientali del progetto e tener, quindi, conto delle posizioni così emerse. Al fine di rendere le consultazioni con le parti interessate proficue, è espressamente previsto che lo Stato debba rendere disponibile al pubblico in tempi utili tutto il materiale che possa essere rilevante in una forma e in una lingua che sia comprensibile e accessibile ai gruppi da consultare.
Infine, una volta deciso il finanziamento del progetto, viene richiesto che, durante la sua fase di esecuzione, il Borrower stenda un rapporto sull'osservanza di tutte le misure concordate con la Banca sulla base delle conclusioni e dei risultati dell'EA. Viene, peraltro, precisato che la supervisione[18] del progetto nei suoi aspetti ambientali sarà effettuata dalla Banca proprio avendo come punto di riferimento le conclusioni del documento di valutazione ambientale.
La seconda *pillar policy* della Banca Mondiale è, invece, relativa all'*Involuntary Resettlement* (OP 4.12)[19]. L'esperienza ha, infatti, suggerito che il trasferimento di comunità umane verso nuovi insediamenti, spesso implicata nella realizzazione dei progetti[20], può originare gravi scompensi sul piano economico, sociale ed ambientale[21] che vanno fronteggiati e mitigati attraverso apposite misure di salvaguardia. Dopo aver ribadito, perciò, che il trasferimento debba essere sempre evitato ove possibile, viene richiesto allo Stato di preparare un *Resettlement Plan* che contempli, in primo luogo, misure volte ad assicurare alle persone coinvolte un'adeguata informazione sulle facoltà e i diritti attinenti al trasferimento e la loro consultazione su alternative di reinsediamento. Deve essere, inoltre, garantito il pagamento di una pronta ed effettiva compensazione per la perdita di beni e per i costi del trasferimento. La politica in commento stabilisce, anzi, che non si possa prendere possesso né di terre né di beni prima del pagamento della compensazione dovuta. In particolare, si stabilisce, poi, che la compensazione monetaria debba cedere il passo a *land-based resettlement strategies* nel caso di persone la cui sopravvivenza e stile di vita sia strettamente legato alla terra, ricorrendo al reinsediamento di questi gruppi su terre di proprietà pubblica o appezzamenti privati acquistati allo scopo. Ancora, viene espressamente richiesto che nei siti destinati al reinsediamento e, allo stesso modo, presso le comunità ospiti, si assicurino infrastrutture e servizi pubblici necessari a ristabilire o mantenere l'accesso ai servizi ed il livello di prestazioni esistenti prima del trasferimento.
Qualora il piano di trasferimento riguardi popolazioni indigene, la politica in questione richiede che siano state preventivamente prese in considerazioni tutte le possibili alternative ad uno spostamento di questi gruppi. Solo nel caso in cui si accertasse che il trasferimento non sia altrimenti evitabile, si dovrà elaborare, in consultazione con essi, una strategia di reinsediamento che, tenendo conto della particolare importanza rivestita dalla terra per questi popoli, presti attenzione alla loro preferenze culturali.
D'altra parte, i popoli indigeni sono l'oggetto di una specifica politica che costituisce il terzo pilastro del sistema di garanzie che stiamo illustrando in queste pagine. Invero, prima dell'approvazione, nel mese di maggio di quest'anno, della OP/BP 4.01 *on Indigenous Peoples,* la protezione dei popoli indigeni era affidata ad una semplice direttiva operativa, la OD 4.20, risalente al 1991. Il processo di conversione di quest'ultima, iniziato nel 1998, ha portato alla formulazione di una prima bozza di politica operativa nel 2001, duramente criticata dai movimenti indigeni. E' stato, perciò, necessario rivederla alla luce

[18] A proposito della fase di supervisione si veda la OP 13.05, *Project Supervision*.
[19] Anche questa politica è stata oggetto di un processo di revisione conclusosi nell'aprile del 2004.
[20] Si pensi, ad esempio, alle operazioni di finanziamento di progetti per la costruzione di sistemi di dighe.
[21] §1, OP 4.12, [..] *production systems are dismantled, people face impoverishment when their productive assets or incombe sources are lost; people are relocated to environments where their productive skills may be less applicable and the competition for resources greater; community institutions and social networks are weakened; kin groups are dispersed; cultural identity, traditional authority and the potential for mutual help are disminished or lost.*

delle preoccupazioni e delle raccomandazioni della società civile per poter pervenire ad un nuovo testo, presentato nel dicembre del 2004 e aperto alla consultazione pubblica per un periodo di 90 giorni prima dell'esame da parte del Board of Executive Directors. Tuttavia, il testo che, infine, è stato approvato ed è destinato a trovare applicazione a partire dal primo luglio 2005, permane circondato da aspre polemiche. Da più parti si lamenta, in effetti, che gran parte delle rivendicazioni emerse nel corso delle consultazioni pubbliche siano state disattese. Ad ogni modo, trattandosi di una materia che meriterebbe una trattazione specifica, non riteniamo sia questa la sede per approfondire il discorso. Quello che invece è importante segnalare è, appunto, l'attenzione che il problema della tutela dei popoli indigeni ha comunque suscitato all'interno del sistema della Banca Mondiale, tanto da rendere necessaria l'adozione di uno strumento che li riguardasse in prima persona. La OP chiarisce, in particolare, come si renda necessario assicurare che il processo di sviluppo sia strutturato nel pieno rispetto della dignità, dei diritti e della unicità culturale dei popoli indigeni e sia tale da produrre benefici economici e sociali culturalmente compatibili con il loro stile di vita. A ciò si aggiunge l'impegno della Banca a finanziare esclusivamente quei progetti *where free, prior, and informed consultation results in broad community support to the project by the affected Indigenous Peoples.*

3. Per quanto detto in precedenza, le scelte di finanziamento della Banca Mondiale dovrebbero essere guidate dal rispetto delle previsioni contenute nelle diverse politiche operative che abbiamo illustrato. Questi stessi contenuti di salvaguardia vengono, peraltro, spesso trasfusi in espresse condizioni contrattuali al cui adempimento, da parte del Borrower Country, è subordinata la concessione del prestito. Questo meccanismo consente alla Banca di reagire nel caso di inadempimenti statali attraverso i consueti rimedi contrattuali disciplinati nelle *General Conditions Applicable to Loan and Guarantee Agreements*; in particolare, si tratterà di sospendere il diritto dello Stato di prelevare fondi dal conto su cui viene depositato il prestito[22].
Tuttavia, risulta evidente la lacuna di un sistema che sia così configurato, mancando di mezzi per reagire all'ipotesi in cui sia proprio la Banca a non osservare la disciplina di garanzia da essa stessa adottata. In effetti, questo era lo stato del sistema fino al 1993, quando il Board of Executive Directors[23] decise di istituire un *Inspection Panel* indipendente[24] con il compito di investigare le denunce presentate da gruppi danneggiati per la violazione da parte dell'IBRD o dell'IDA delle proprie OPs e BPs. L'iniziativa non fu, comunque, frutto di una scelta autonoma dell'organizzazione ma, piuttosto il percorso obbligato a cui fu costretta dalla combinazione delle pressioni delle NGOs e di alcuni Stati contribuenti[25] divenute ancor più insistenti a seguito di due episodi.
Il primo è relativo alla partecipazione della Banca Mondiale nel finanziamento del Sardar Samovar Water Project in India[26]. A causa della continua opposizione al progetto e di un'accanita campagna internazionale di protesta, la Banca decise di nominare nel 1991 una commissione indipendente che studiasse il caso. Il rapporto, comunemente noto come Morse Commission Report, mise in luce le irregolarità del procedimento di approvazione del progetto: la Banca Mondiale aveva omesso di richiedere la valutazione ambientale prevista dalla propria disciplina e non aveva badato all'esecuzione delle condizioni del prestito con cui si richiedeva al governo indiano di assicurare le dovute compensazioni prima di procedere al trasferimento delle persone coinvolte.
In seguito, un altro rapporto, solitamente presentato come Wapenhans Report[27], rilevò che circa un terzo dei progetti supportati dalla Banca non raggiungeva gli obiettivi prefissati, suggerendo che la causa risiedesse nella costante preoccupazione della Banca di concedere nuovi prestiti senza curarsi

---

[22] Cfr. sez. 6.02, IBRD General Conditions, IDA General Conditions, SCL General Conditions e sez. 7.01 f), g), IBRD General Conditions e SCL General Conditions.
[23] Il Board of Executive Directors, o Comitato Esecutivo, è una delle componenti dell'articolazione organica di quest'organizzazione. Responsabile della condotta delle operazioni generali della Banca, è chiamato a svolgere tutte quelle funzioni che il Board of Governors, o Consiglio dei Governatori, può delegare ai sensi dell'art. V, sez.2, lett. b), degli Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development. Accanto a questi due organi, si è soliti menzionare il Management of the Bank che si è occupa, nel quotidiano, delle attività della Banca.
[24] Si vedano: IBRD, res. 93-10 e IDA, res. 93-6. A cui sono da aggiungere la *1996 clarification of certain aspects of the resolution* e la *1999 clarification of the Board's second review of the Inspection Panel*.
[25] Rilevante è stato, in particolare, il ruolo del Congresso degli Stati Uniti che, tra il 1990 e il 1991, decise di imporre delle restrizioni ai contributi destinati alla Banca.
[26] Si tratta del progetto di costruzione di un sistema di dighe nella valle di Narmada che ha comportato il trasferimento coattivo di circa 250.000 persone e l'espropriazione di, approssimativamente, 117.000 ettari di terra.
[27] Altrimenti denominato: Report of the Portfolio Management Task Force (1992).

della fase esecutiva di quelli già concessi; il risultato era che appena il 22% delle clausole contrattuali veniva effettivamente adempiuta dagli Stati.
La nascita dell'Inspection Panel[28], poggia, dunque, sull'esigenza di assicurare un monitoraggio continuo dell'azione della Banca e del suo staff.
Costituito da tre membri[29], di nazionalità diversa, nominati dal Board of Executive Directors, il Panel è competente a ricevere richieste di ispezione presentate da soggetti che si assumono lesi[30] – o che rischino di esserlo - dai progetti finanziati dalla Banca. La richiesta va giustificata, infatti, dimostrando che diritti o interessi siano stati pregiudicati – o è probabile che lo saranno - da un'azione o un'omissione della Banca radicata nella mancata osservanza delle sue politiche operative o delle sue procedure durante la fase di progettazione, valutazione ed esecuzione di un progetto da essa finanziato. In quest'ultima ipotesi si ricomprende anche il caso del mancato attivarsi della Banca per assicurare il rispetto, da parte dello Stato, delle obbligazioni assunte con il *loan agreement* e aventi ad oggetto i contenuti delle sue OPs e BPs.
Prima di poter utilmente accedere a questo foro, è, comunque, necessario aver portato la questione preventivamente all'attenzione del Bank Management[31] senza averne ottenuto una risposta adeguata. Si vuole, infatti, con questo, assicurare alla Banca la possibilità di rimediare alla violazione lamentata prima che il caso sia complessivamente affrontato dal Panel.
Ancora, nella risoluzione costitutiva dell'organo viene precisato che la sua competenza sarà circoscritta a quei reclami che riguardino operazioni proposte o in corso; sono, pertanto, escluse dal suo ambito di controllo quelle operazioni sostanzialmente completate[32], da identificarsi con le ipotesi in cui il 95% del prestito è già stato erogato.
Una volta inoltrata, la richiesta di ispezione sarà oggetto d'esame da parte del Panel, congiuntamente alle informazioni fornite dal Bank Management relative alla prova dell'osservanza delle disposizioni di cui si lamenta la violazione o, al contrario, all'indicazione di come si intenda procedere per rimediarvi. Sulla base di questi dati, l'Inspection Panel deciderà se raccomandare o meno al Board of Executive Directors che la vicenda sia effettivamente materia di indagine. Lo scopo della fase di indagine, com'è evidente, è quello di accertare se la Banca abbia agito in conformità con le politiche e le procedure applicabili al caso. A questo scopo, il Panel ha pieno accesso ai documenti della Banca e a qualunque membro della staff che possa essere in possesso di informazioni rilevanti; può, qualora lo ritenga opportuno, raccogliere informazioni attraverso contatti con le persone direttamente danneggiate dal progetto. Ha, inoltre, la possibilità di condurre indagini sul posto previo preventivo consenso del Borrower Country.
Al termine di questa fase, il Panel sottoporrà all'attenzione del Board of Executive Directors un rapporto in cui, dopo aver riportato tutti i fatti rilevanti, esporrà le proprie conclusioni sulla conformità o meno dell'azione della Banca alle sue politiche e procedure. Entro 6 settimane dalla data di ricezione delle conclusioni cui è giunto il Panel, il Management sottoporrà al Board of Executive Directors un proprio rapporto di replica. Alle parti interessate, dovrà, quindi, darsi comunicazione delle misure che la Banca intenderà adottare in risposta ai rilievi del Panel.
In altri termini, il compito del Panel si esaurisce nella stesura del rapporto in cui si indicano le mancanze attribuibili alla Banca Mondiale. La possibilità che ci si attivi per porvi rimedio, al pari dell'individuazione delle azioni da intraprendere, è in modo assoluto rimessa alla discrezionalità del Board of Executive Directors.

---

[28] Per un'analisi delle diverse proposte avanzate in sede di discussione del progetto di istituzione di un organo di controllo, si veda Bradlow, *International Organizations and Private Complaints: the Case of the World Bank Inspection Panel*, Va. J. Int'l L., 1993-4, pp. 565 ess.
[29] I componenti del Panel andranno selezionati, nello specifico, sulla base della loro: *ability to deal thoroughly and fairly with the requests* [..], *integrity* [..], *independence from the Bank's Management*, [..], *exposure to developmental issues and to living conditions in developing countries.* Cfr. ris. IBRD 93-10 e ris. IDA 93-6, § 4.
[30] Si tenga presente, ad ogni modo, che l'*affected party* legittimata a rivolgersi al Panel non può essere un singolo individuo, ma si dovrà trattare di un'organizzazione, un'associazione o altro ente esponenziale di una collettività di individui. Cfr. ris. IBRD 93-10 e ris. IDA 93-6, § 12. Accanto a quest'ipotesi, va menzionata la possibilità che sia uno dei membri del Board of Executive Directors, in casi speciali, a presentare una richiesta di ispezione. Cfr. ris. IBRD 93-10 e ris. IDA 93-6, § 12

[31] Cfr. nota 20.
[32] In altri termini, l'autorità del Panel si esaurisce lì dove ha inizio quella dell'OED (Operations Evaluation Department), competente a valutare l'esito delle attività finanziate dalla Banca.

Ogni anno, infine, l'Inspection Panel è tenuto a redigere un rapporto sull'attività svolta che, una volta reso pubblico, costituisce un importante strumento a disposizione della società civile per essere al corrente delle risposte apprestate dalla Banca a fronte delle violazioni evidenziate nel corso delle indagini svolte e, eventualmente, per esercitare pressioni nel caso di inerzia o risposte insoddisfacenti.

4. Dall'analisi svolta emerge, in modo evidente, l'acquisita consapevolezza della multidimensionalità dello sviluppo e la conseguente preoccupazione di evitare che obiettivi contingenti di crescita economica abbiano delle ripercussioni irreversibili sull'ambiente umano in senso lato. L'esperienza ha indotto la Banca Mondiale a dotarsi di strumenti che le consentano di selezionare i progetti da finanziare alla luce anche di considerazioni attinenti al loro impatto ambientale e sociale, spingendo i Paesi che intendano beneficiare dei prestiti a fare proprie analoghe preoccupazioni. La circostanza, ad esempio, che la proposta di un progetto che aspiri ad un finanziamento della Banca vada accompagnata da un documento di valutazione ambientale o da un piano di reinsediamento, elaborato secondo le indicazioni delle politiche della Banca, fa sì che le considerazioni di salvaguardia si inseriscano negli orizzonti statali. Allo stesso modo, queste considerazioni di garanzia sono estese alle società private nelle ipotesi in cui la Banca Mondiale non sia il finanziatore esclusivo di un'operazione ma agisca in partnership con società private; essendo, infatti, il suo coinvolgimento subordinato al rispetto di certi standard di tutela, l'intero progetto e, quindi, l'intervento del capitale privato, sarà ricondotto allo stessa cornice.
Le potenzialità di questo impianto sono, perciò, notevoli. Su un altro piano, l'istituzione dell'Inspection Panel perché se ne assicuri l'osservanza, vale a rafforzarle. Per quanto, infatti, sia innegabile la debolezza di un organo a cui non è consentito trarre, sul piano concreto, debite conclusioni dai risultati delle indagini condotte, è doveroso, tuttavia, riconoscere che poco senso avrebbe, comunque, la possibilità di decidere di misure concrete da adottare dinanzi a situazioni pregiudicate spesso in modo irrimediabile. La portata fondamentale di questo forum risiede, perciò, nell'aver reso disponibile uno strumento attivabile già in sede di progettazione e discussione di un'operazione per segnalarne le irregolarità e offrire la possibilità di re-indirizzare l'attività prima che si pregiudichino in modo definitivo realtà umane e/o ambientali.
In questo quadro, la proposta di avviare un programma pilota per sperimentare l'impiego dei *country systems* in materia di protezione ambientale e sociale – a cui abbiamo accennato in premessa - non farebbe che ampliare le potenzialità intrinseche nel ruolo della Banca Mondiale. La Banca si farebbe carico di individuare gli elementi del sistema statale che sono rilevanti allo scopo, segnalando le lacune da colmare e vincolando lo Stato a non modificare la cornice di tutela così tracciata, pena la sospensione dei finanziamenti. In tal modo, si doterebbe lo Stato di un sistema proprio, non legato necessariamente ad un singolo progetto finanziato dalla Banca Mondiale e, perciò, spendibile in qualunque circostanza, tanto nel caso di investimenti privati esteri, come nel caso di iniziative interne. In altri termini, l'occasione iniziale di una collaborazione con la Banca Mondiale lascerebbe in eredità allo Stato un impianto complessivo di tutela ambientale e sociale a testimonianza di un contributo "costruttivo" ben più ampio del finanziamento di un singolo progetto.

La tassazione del reddito degli immobili di interesse storico e artistico alla luce della circolare n. 9/E del 14.3.05

di Giordano Di Meglio[1]

Sommario: §1. Introduzione; §2. Il reddito dei fabbricati ai fini IRPEF: cenni; §3. Oggetto della controversia: la determinazione del reddito dei fabbricati di interesse storico od artistico; §4. La contrapposta interpretazione dei contribuenti e del Fisco; §5. L'intervento della giurisprudenza; §6. Immobili destinati ad uso diverso da quello abitativo: valutazioni critiche; §7. L'onere della prova; §8. Conclusioni.

§1. La recente circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 9/E del 14 marzo 2005 pone fine ad una annosa controversia, in merito alla tassazione del reddito prodotto dagli edifici di interesse storico ed artistico concessi in locazione, che, per lungo tempo, ha visto collocarsi su posizioni nettamente antitetiche i proprietari, da un lato, e l'Amministrazione Finanziaria, dall'altro.
Il corso degli anni[2] si caratterizza, infatti, per un susseguirsi di pronunce giurisprudenziali, non solo dei vari gradi di giurisdizione ma anche delle varie Autorità giudicanti, che affermano la tesi interpretativa, sostenuta dai contribuenti, secondo cui gli immobili notificati, ai sensi dell'art. 3 della L. 1 giugno 1939, n. 1089, risultano destinatari di un regime particolarmente favorevole, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.
L'agevolazione consiste nella possibilità di calcolare la base imponibile derivante dai suddetti beni, applicando in ogni caso la più bassa delle tariffe d'estimo della zona, a prescindere dalla circostanza che il bene, dato in locazione, produca un reddito superiore.
Con la circolare indicata, l'Agenzia, nel prendere atto dell'orientamento giurisprudenziale oramai consolidato, invita gli uffici periferici ad abbandonare le numerose liti originate dalle illegittime pretese dell'Amministrazione ovvero dal diniego, espresso o tacito, tradizionalmente opposto ai proprietari degli immobili che chiedevano la restituzione della eccedenza di imposte dirette, indebitamente versate perché calcolate in base al reddito locativo e non alla più conveniente rendita catastale, e a disporre i dovuti rimborsi.
Tuttavia, prima ancora di affrontare il merito della questione, dovere di completezza impone di anticipare che, nonostante risulti cessata la materia del contendere in ordine alle controversie più comuni, rimane ancora aperto un aspetto, relativo alle ipotesi in cui le unità immobiliari, concesse in locazione, siano destinate ad un uso diverso da quello abitativo, rispetto al quale l'Amministrazione continua a ritenere non applicabile la tassazione agevolata.
A tale aspetto, pertanto, così come alla problematica relativa all'onere della prova, sarà destinato un apposito spazio.
****
§2. La grossa mole di contenzioso, avente ad oggetto la disciplina della tassazione, ai fini dell'imposta sul reddito delle perone fisiche, degli immobili di interesse storico e artistico, nasce a causa di contrasti, veri o presunti, tra le relative disposizioni.
Come è noto, il sistema di imposizione dei redditi fondiari dei fabbricati, adottato in linea generale nel nostro ordinamento, si caratterizza per un duplice profilo: il primo è dato dal fatto che le disposizioni normative giungono a configurare redditi meramente potenziali, o virtuali come anche vengono definiti, i quali sussistono a prescindere dalla effettiva percezione; il secondo profilo, che si collega al primo, riguarda i criteri di determinazioni dei redditi in esame, che vengono assoggettati a tassazione non in ragione del loro effettivo ammontare, bensì in ragione del reddito medio-ordinario accertato con il sistema catastale, per sua natura preordinato ad individuare l'astratta capacità del bene di produrre ricchezza e non l'entità di quella in concreto prodotta.
Tale sistema subisce una ampia serie di deroghe quali, tra altre, quelle relative alle costruzioni rurali, ai fabbricati a destinazione speciale, agli immobili non censiti e, soprattutto, per ciò che attiene al tema del presente studio, agli immobili locati.

---

[1] Dottorando di Ricerca in "Istituzioni e politiche ambientali, finanziarie e tributarie" presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II

[2] Come segnala A. Turchi, "La Cassazione chiarisce i criteri di tassazione del reddito degli immobili di interesse storico o artistico", in www.aedon.mulino.it, il primo precedente giurisprudenziale, datato 30 giugno 1994, si deve alla Commissione tributaria I grado di Pisa.

Ai fini dichiarativi poi, il reddito dei fabbricati deve essere indicato nella dichiarazione annuale, essendo obbligati a corrispondere l'imposta tutti coloro che possiedono fabbricati a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale[3].
Il Testo unico delle imposte sui redditi prevedeva all'art. 34, nella sua versione originaria, che il reddito imponibile per i fabbricati iscritti in catasto si calcoli in base al reddito tabellare aggiornato, e poi, rispettivamente, agli articoli 129, secondo comma, e 134, secondo comma, considerava parametro prevalente il reddito locativo, se inferiore, qualora il bene fosse locato in regime "legale", e se maggiore, indipendentemente dalla disciplina del rapporto locativo.
Successivamente, l'articolo 11, primo comma lett. H) della legge 30 dicembre 1991, n. 413, ha sostituito il secondo comma del richiamato art. 129, mantenendo fermo il principio della predominanza del minore canone locativo "legale", nonché chiarendo e riformulando la norma sostituita circa gli scarti percentuali che comportano la predominanza e circa le riduzioni da apportare al canone medesimo, onde individuare il reddito tassabile.
Lo stesso art. 11 della legge 413/91, ha anche introdotto un nuovo comma all'art. 34, DPR 917/86, il 4-bis, con funzione sostanzialmente riproduttiva dell' art. 134. Tale comma ha, poi, subito ulteriori modifiche da parte dell'art.4, comma 1, del D.L. 31 maggio 1994, n. 330, convertito in L. 27 luglio1994 , n. 473.
Pertanto, l'art. 34 del TUIR, rubricato "Determinazione del reddito dei fabbricati", nella sua attuale formulazione stabilisce al primo comma che "il reddito medio ordinario delle unità immobiliari è determinato mediante l'applicazione delle tariffe d'estimo, stabilite secondo le norme della legge catastale per ciascuna categoria e classe (…)"; mentre al novello comma 4-bis stabilisce che "qualora il canone risultante dal contratto di locazione, ridotto forfetariamente del 15 per cento sia superiore al reddito medio ordinario di cui al comma 1, il reddito è determinato in misura pari a quella del canone di locazione al netto di tale riduzione (…)".
A completare il quadro normativo di riferimento, si aggiungono l'art. 129, comma secondo, il quale statuisce che, nel caso di locazione ad equo canone, il reddito imponibile è dato dal detto canone ridotto anch'esso forfetariamente, e l'art. 134, destinato a divenire inapplicabile dal 1° gennaio 1992, a seguito della introduzione delle nuove tariffe d'estimo, non più basate sui coefficienti di rivalutazione di quelle precedentemente in vigore[4].
****
§3. È, a questo punto, il caso di sottolineare che la normativa in questione non desta particolari problemi applicativi.
I problemi sorgono, però, nel momento in cui si tratta di stabilire il reddito dei fabbricati di interesse storico ed artistico che siano stati notificati ai sensi dell'art. 3, L. n. 1089 del 1939, sostituita prima dal DLgs. 29 ottobre 1999, n.490 e successivamente dal DLgs. 22 gennaio 2004, n.42.
Stante la previsione dell'articolo 9 della Costituzione secondo cui la Repubblica tutela il patrimonio storico ed artistico della Nazione, i fabbricati in questione sono stati fatti oggetto, nel corso degli anni, di norme specifiche sia di natura fiscale, sia di altra natura.
Basti all'uopo ricordare che, in capo ai possessori di immobili notificati, la legge pone una serie di vincoli relativi non solo alle modalità di disposizione dei beni (destinazione d'uso, modalità di trasferimento), ma anche alla manutenzione e alla conservazione in buono stato degli stessi, che viene così sottratta alla libera volontà dei possessori per configurare un vero e proprio obbligo di legge.
L'esistenza di limiti tali da comprimere in modo significativo il libero godimento dei detti beni, ha indotto il Legislatore a riconoscere ai possessori di immobili di interesse storico ed artistico un regime di particolare favore ai fini fiscali, con la previsione di una serie di agevolazioni relative sia alle imposte dirette che alle imposte indirette.
In realtà, nonostante nella legge delega sulla riforma tributaria del 1972/73 si rinvenga il criterio secondo il quale "il trattamento tributario degli immobili di interesse artistico, storico o archeologico,

[3] Quale, ad esempio, il diritto di abitazione del coniuge superstite o separato.
[4] Nella sentenza n. 7408, del 13 luglio 1999, in "dt.finanze.it/doctrib/SilverStream/Pages/DOCTRIB-Frameset.html", la Corte afferma che l'intero art. 134 del Tuir era destinato a divenire inapplicabile a partire dal 1° gennaio 1992, data in cui sono entrate in vigore le nuove tariffe d'estimo, non più basate su coefficienti di rivalutazione di quelle precedentemente in vigore, e che l'art. 11, comma 2, l. n. 413/91 era stato previsto allo specifico scopo "di mantenere una disciplina differenziata per la determinazione del reddito di tali immobili (id est: riconosciuti di interesse storico od artistico) che tenesse conto dei maggiori oneri richiesti dalla loro gestione"; l'art. 134 conteneva, quindi, una disciplina transitoria.

soggetti come tali alla legge 1° giugno 1939, n° 1089, sarà determinato in modo da tenere conto del preminente interesse pubblico alla loro conservazione e protezione", fino ai primi anni '80, gli immobili notificati rientravano sotto le previsioni della disciplina generale secondo cui la tassazione avveniva con il sistema catastale, basato sul reddito medio ordinario, ovvero, nel caso di immobile concesso in locazione, assumendo a base imponibile il reddito effettivo, se superiore di una certa misura alla rendita catastale aggiornata.
Il primo intervento, specificamente relativo agli immobili in questione, lo si deve alla legge 2 agosto 1982, n. 512, il cui art. 2 introdusse un nuovo comma terzo al DPR 597/1973 con il quale stabiliva, senza distinzione tra immobili locati e non, che "l'aggiornamento dei redditi degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modifiche ed integrazioni, è effettuato mediante l'applicazione del minore tra i coefficienti previsti per i fabbricati; e, ancora, "qualora i predetti immobili risultino allibrati al catasto terreni, il relativo reddito catastale aggiornato è ridotto a metà ai fini dell'applicazione delle imposte sul reddito".
Tale disposizione venne, poi, trasfusa nel terzo comma dell'art. 134 del TUIR con la sostituzione del termine "rendita" al precedente "reddito".
Il successivo, e più rilevante, intervento sul punto lo si deve alla legge 30 dicembre 1991, n. 413, il cui art. 11 stabilisce, al comma secondo, che "in ogni caso il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico od artistico ai sensi dell'art. 3 della L. 1° giugno 1939, n. 1089 è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato".
Orbene, il significato da attribuire alla locuzione "in ogni caso", nonostante l'apparente chiarezza, ha rappresentato l'aspetto più dibattuto della questione, sebbene le posizioni di Amministrazione e contribuenti, oltre che della giurisprudenza largamente maggioritaria, siano state chiare fin dall'inizio e si siano consolidate nel tempo. E non avrebbe potuto essere diversamente, ove solo si consideri che dalla risoluzione del problema dipende la definizione dell'ambito di applicabilità della norma de quo.
****
§4. L'interpretazione dell'art.11, comma secondo, L. 413/91, sostenuta dai privati cittadini sin dalla sua introduzione, è quella della previsione da parte del Legislatore di una normativa di particolare favore, relativamente agli immobili che qui interessano, giustificata dai menzionati limiti alla libertà di godimento dell'avente diritto.
Assumono, infatti, i contribuenti che il generale principio di capacità contributiva, sancito dall'articolo 53 della Costituzione, richiede che i fatti economici assoggettati a tassazione rappresentino indici effettivi della capacità del singolo di concorrere alle spese pubbliche; ne consegue la necessità per il Legislatore fiscale di tenere conto di tutti quegli oneri che, gravando sul cittadino, ne riducono il reddito imponibile.
In sostanza, i possessori delle dimore storiche ritengono giustificato l'uso dello strumento fiscale per il ristoro di quel complesso di oneri che ne limita la commerciabilità e la disponibilità (si pensi al diritto di prelazione spettante allo Stato in caso di alienazione del fabbricato), ma che soprattutto compromettono significativamente la loro capacità contributiva.
Le considerazioni svolte risultano, evidentemente, confermate sotto i profili della opportunità e della ragionevolezza, laddove si pensi alle spese che le attività di conservazione e manutenzione dei beni di pregio storico ed artistico possono richiedere[5].
La conclusione alla quale giungono i proprietari degli immobili storici è, dunque, che l'espressione "in ogni caso", contenuta nel comma secondo dell'art. 11, L. 413/91, sia da intendersi nel senso che l'agevolazione trova applicazione in qualsiasi caso, a prescindere dalla circostanza che il bene sia locato[6].

[5] Cfr. Commissione Tributaria Regionale della Lombardia, sent. 11 giugno 1998, in Boll. Trib., 1998, 1747, ove si discuteva di spese riguardanti "rifacimento di coperture con orditure di soffitti ad intarsi, affreschi o cassettoni, imbiancatura di locali coperti da affreschi, manutenzione di pavimenti lignei o mosaici" (spese che, peraltro, possono essere detratte dall'imposta sul reddito nei limiti ed alle condizioni di cui agli artt. 13-bis e 65 del TUIR).
[6] Di contrario avviso G. De Marco, "Imposte sui redditi e case storiche: spunti di discussione", in Riv. Dir. Trib., 2002, I, 833 e ss., secondo cui "quanto agli atti parlamentari, nulla si desume circa l'ulteriore ipotetica volontà di creare per gli immobili vincolati un regime agevolativo nuovo, rispetto a quello già previsto all'art. 134, e derogatorio delle regole generali. Un simile intento avrebbe dovuto essere estrinsecato – oltre che nella norma – anche nella discussione parlamentare; una deroga così rilevante al nuovo sistema di tassazione poteva, e doveva, essere esplicitata; di certo non avrebbe potuto passare inosservata,

Dal canto suo, l'Amministrazione Finanziaria non ha mai condiviso questa tesi, anzi, la ha contrastata con decisione[7], sostenendo che se gli immobili in questione sono concessi in locazione va, senza esclusione di sorta, applicata la disciplina prevista per la tassazione della generalità degli immobili locati, di cui all'art. 34 del TUIR, cioè la normativa sulla tassazione del reddito effettivo, compreso il raffronto tra il canone di locazione ridotto del 15 % e la rendita catastale, anche se, nei casi di specie, la rendita va determinata con il criterio di cui all'art. 11.
L'interpretazione dell'Amministrazione si fonda sul presupposto secondo il quale, quando il Legislatore ha affermato che "in ogni caso" il reddito imponibile, ritratto dagli immobili di interesse storico od artistico, andava determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato, intendeva riferirsi esclusivamente alle ipotesi in cui il reddito del fabbricato dovesse essere determinato in base alle risultanze catastali, e non alle ipotesi in cui, essendo l'immobile concesso in locazione, interveniva la determinazione in base al canone.
A sostegno di tali affermazioni, ed a parziale smentita di quelle dei contribuenti, si argomenta che l'applicazione di una tassazione agevolata anche a beneficio dei proprietari di immobili locati, avrebbe comportato una seria violazione del principio di capacità contributiva, sottoponendo ad uguale tassazione chi dell'immobile usufruiva per bisogni propri e chi dall'immobile ritraeva un immediato incremento economico, rappresentato da canoni di locazioni spesso consistenti date le caratteristiche dei beni in questione, non assoggettato a tassazione.
****
§5. Una tale divergenza interpretativa non poteva, quindi, che essere risolta in sede giurisdizionale, prima davanti ai giudici di merito, che nella gran parte si sono schierati a favore della interpretazione prospettata dai contribuenti, salvo alcune voci contrarie[8], poi davanti ai giudici di legittimità, che hanno confermato in pieno la tesi che vuole le dimore storiche destinatarie di un regime di tassazione agevolata.
Gli argomenti addotti a sostegno della suddetta tesi, che ravvisa nel comma 2 dell'art. 11, L. 413/91, "l'esclusiva ed esaustiva disciplina per la fissazione dell'imponibile rispetto agli edifici d'interesse storico od artistico, da effettuarsi sempre con riferimento alla più bassa delle tariffe d'estimo della zona, a prescindere dalla locazione del bene a canone superiore"[9], sono oramai noti e definiti, tanto da poter essere riassunti schematicamente:

1. significato letterale della norma che, operando "in ogni caso", ricomprende tutte le ipotesi di tassazione del reddito derivante dal possesso di immobili culturali[10];
2. riferimento della disposizione al reddito imponibile e non alla rendita catastale, che sarebbe stata certamente menzionata, qualora il Legislatore avesse inteso effettuare una discriminazione tra immobili locati e non, ai fini dell'applicazione dell'agevolazione;
3. irrilevanza dell'interpretazione ministeriale secondo cui la norma dovrebbe intendersi riferita ad "ogni altro caso" diverso da quello previsto dal primo comma dell'art. 11, lettera h), riguardante le locazioni a canone equo, dal momento che pure sulla base di tale interpretazione si giungerebbe, quasi sempre ad applicare la disciplina di favore dettata dal comma secondo dell'art. 11, essendo, le locazioni degli immobili storici, stipulate a canone libero;
4. collocazione del detto comma, contenente l'inciso "in ogni caso", al termine di una serie di previsioni -lettere da a) ad h)- concernenti fattispecie anche molto diverse tra loro e relative ad immobili sia sfitti che locati, condotti ad equo canone o a canone libero, con la chiara

---

come è invece comprensibile se si tratta della riproposizione di una regola già esistente. Essa, inoltre, avrebbe comportato una rilevante perdita di gettito per l'erario; nessuna stima, nessuna copertura della minore entrata è rinvenibile agli atti".

[7] L'Amministrazione ha chiarito la sua posizione sia con le circolari nn. 1106 e 154/E, rispettivamente del 10 giugno 1993 e del 30 maggio 1995, in "dt.finanze.it/doctrib/SilverStream/Pages/DOCTRIB-Frameset.html", sia con le istruzioni per la compilazione delle dichiarazioni dei redditi, dal 1992 in poi.

[8] Cfr. Comm. Trib. Prov. Firenze, sez. VIII, n. 418 del 16 ottobre 1995, in *Boll. trib.*, 1998, 1747; Comm. Trib. Reg. Firenze, sez. XXXI, n. 5 del 10 gennaio 1997, in *Fisco*, 1996, 3204; Comm. Trib. Prov. Modena, sez. III, n. 196 del 16 luglio 1997, in *Boll. trib.*, 1997, 796; Comm. Trib. II grado Trento, sez. III n. 179 del 29 settembre 2003, in "dt.finanze.it/doctrib/SilverStream/Pages/DOCTRIBFrameset.html".

[9] cfr. Cass. Civ., n. 8038 del 13 giugno 2000, in banca dati "Il fiscovideo".

[10] Ciò è il risultato dell'applicazione di quel basilare principio, contenuto nell'art. 12 delle preleggi, secondo cui, attribuendo rilievo esclusivo alla lettera della disposizione, il suo significato non può che essere quello "fatto palese dal significato delle parole secondo la connessione di esse".

intenzione di disciplinare in separata sede la tassazione degli immobili in questione riservando loro, "in ogni caso", un trattamento agevolato.

Il quadro normativo così delineato è quello che presiede alla lunga serie di pronunce della Corte di Cassazione, stante il frequente rinvio alla nota sentenza n. 2442[11] del 18 marzo 1999, che per prima ha individuato tali canoni interpretativi, nonché a quelle immediatamente successive che si collocano nello stesso alveo, e cioè la n. 5740[12] dell'11 giugno 1999, e la n. 7408[13] del 13 luglio successivo.

Nonostante la situazione sembrasse definitivamente chiarita dal punto di vista ermeneutico, l'inamovibilità della Amministrazione rispetto alla propria posizione ha indotto i contribuenti, attraverso l'associazione che rappresenta i proprietari delle dimore storiche, a ricorrere nuovamente alla Giustizia, precisamente, a quella amministrativa.

L'Associazione dimore storiche italiane portò, infatti, al vaglio dei giudici del TAR Lazio, chiedendone la sospensione, il decreto dirigenziale del 17 gennaio 2000[14], nella parte in cui, ribadendo la posizione da sempre sostenuta dal Ministero delle Finanze, afferma che il reddito dei fabbricati di interesse storico od artistico deve essere determinato, qualora gli stessi risultino locati, in base al canone percepito, e non alla rendita ottenuta mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zone censuaria in cui l'immobile si trova.

I giudici amministrativi, tanto del TAR quanto soprattutto del Consiglio di Stato, pur senza affrontare il merito della questione, peraltro estraneo alla loro competenza, hanno individuato proprio nell'orientamento della Suprema Corte, costante e consolidato, il fumus boni juris idoneo a legittimare l'adozione del richiesto provvedimento di giustizia[15].

Ulteriori ricorsi hanno riguardato le istruzioni relative ai modelli 730/2000, Unico2000 e Unico2001.

Avverso tale soluzione, il Ministero delle Finanze ha replicato[16] ribadendo la non applicabilità dell'art. 11, comma 2, L. 413/91, agli immobili di interesse storico locati.

In tale occasione, però, l'Amministrazione ha integrato la propria tesi adducendo che l'orientamento dei Supremi Giudici era maturato senza tenere conto della nuova disciplina delle locazioni recata dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431.

L'art. 8 della detta legge, emanata nelle more, prevede, infatti, la riduzione del 30 per cento del reddito imponibile derivante dai contratti di locazione stipulati a seguito di accordo definito in sede locale, e l'art. 1, comma 2, estende tale riduzione agli immobili vincolati: pertanto, secondo il Fisco, anche il reddito di tali immobili dovrebbe essere determinato "sulla base del canone di locazione pattuito, ulteriormente ridotto del 30 per cento", e non con riferimento alle rendite catastali.

Ne deriva, a tenore della richiamata[17] C.M., che: a) chi ha dichiarato i redditi degli immobili di interesse storico o artistico in base alla rendita catastale, anziché ai canoni locativi, non è passibile di sanzioni, ma solo del recupero della maggiore imposta, fino all'entrata in vigore della L. 431/98 (ossia fino ai redditi per l'anno 1997, dichiarati nel 1998); b) a decorrere dai redditi del 1998 (dichiarati nel 1999), tornano ad applicarsi le sanzioni, oltre il recupero della maggiore imposta, per chi non si attiene alla interpretazione ministeriale; in ogni caso il recupero della maggiore imposta e la comminazione delle sanzioni può avvenire solo con avviso di accertamento.

Rispetto a questo ennesimo tentativo difensivo prende posizione l'Assonime che[18], esaminate le argomentazioni sviluppate dal Ministero delle Finanze nel Comunicato Stampa del 20.4.2000, afferma che nella L. 431/98 non si ravvisano previsioni che abbiano forma o valenza interpretativa dell'agevolazione di cui all'art. 11, co. 2, della L. 413/91, come di contro sostenuto dal Ministero, poiché il beneficio fiscale previsto dall'art. 8 della L. 431/98 presenterebbe un diverso ambito applicativo e una diversa finalità (l'incentivazione all'utilizzo dei contratti di locazione "convenzionati")

---

[11] In Riv. Notar., 2000, 421.
[12] In Giur. It., 2000, 650.
[13] In Giust. Civ., 2000, I, 380.
[14] Con tale decreto venivano approvate le istruzioni per la compilazione del mod. 730 per l'anno 1999.
[15] Come nota Turchi, "Ancora una pronuncia in merito ai redditi degli immobili di interesse storico-artistico", in www.aedon.mulino.it: "l'ordinanza del Consiglio di Stato presta il fianco alla critica laddove ravvisa pregiudizio per i contribuenti che non intendano uniformarsi alle istruzioni ministeriali nella soggezione ad una "liquidazione automatica ed esecutiva" dell'imposta: non sembra, infatti, che la dichiarazione del reddito "catastale" in luogo di quello effettivo possa legittimare l'iscrizione a ruolo a seguito di controllo formale e liquidazione automatica, ai sensi degli artt. 36-bis e 36-ter del dpr 600/73, dovendo, invece, l'ufficio procedere al controllo esclusivamente attraverso avviso di accertamento".
[16] Cfr. Comunicato stampa del 20 aprile 2000 sostanzialmente ripreso nella Circolare Ministeriale n. 22/E del 6 marzo 2001.
[17] Vedi nota che precede.
[18] Circolare 24.5.2000 n. 39.

e, come tale, non potrebbe che essere considerato del tutto autonomo rispetto all'agevolazione del 1991.
L'Assonime, tuttavia, pur ritenendo che l'interrelazione esistente tra le due disposizioni non abbia natura interpretativa, afferma che essa non sarebbe priva di effetti ma comporterebbe una conseguenza di rilievo: infatti, posto che il reddito fondiario si determina, in linea generale, mediante raffronto tra il reddito catastale e quello derivante dai canoni di locazione, l'applicabilità alle dimore storiche dell'art. 8 della L. 431/98, recante la menzionata deduzione del 30%, nel caso di contratti di locazione "convenzionati", comporta che, nonostante l'art. 11, co. 2, della L. 413/91 stabilisca che il reddito fondiario degli immobili notificati è costituito in ogni caso dal reddito catastale, determinato applicando la minore delle tariffe d'estimo della zona censuaria, qualora dal raffronto tra il reddito catastale così determinato e il 55% (100 – 15 – 30) dei canoni di locazione percepiti risulti minore quest'ultimo importo, tale sarà il valore che potrà essere indicato in dichiarazione anche dal possessore di immobili di interesse storico o artistico locati[19-20].
Da ultimo, la corretta interpretazione dell'art. 11, comma 2, L. 413/91, è passata anche al vaglio della Corte Costituzionale espressasi con la sentenza n. 346 del 24 novembre 2003 a seguito della ordinanza di remissione emessa, in data 11 novembre 2002, dalla Commissione Tributaria Provinciale di Torino che riteneva non manifestamente infondata la questione relativa al contrasto della citata disposizione con l'art. 53 della Costituzione, a causa "dell'ingiustificata ampiezza del beneficio fiscale attribuito ai proprietari locatori di immobili vincolati", oltre che con l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della disparità di trattamento di questi ultimi rispetto ai proprietari di immobili locati non vincolati e della omogeneità di trattamento rispetto ai proprietari di immobili vincolati non locati, in deroga ai principi generali in tema di imposizione sul reddito dei fabbricati.
La Corte, dopo aver premesso che "le disposizioni legislative che accordano agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie possono essere ritenute lesive del canone di ragionevolezza … nei soli casi della palese arbitrarietà o irrazionalità" e che "ciò vale a maggior ragione quando, come nella specie, la questione di costituzionalità sia diretta a limitare e non ad ampliare l'ambito del beneficio e risulti, quindi, sollevata in malam partem", ha dichiarato la questione non fondata in base al rilievo fondamentale che le peculiarità degli immobili di interesse storico od artistico ne precludono la comparabilità con gli altri immobili.
Sotto il profilo strettamente giuridico, poi, rileva come l'art. 9 della Costituzione, che impone alla Repubblica di tutelare il patrimonio storico ed artistico, giustifichi un trattamento differenziato, ai fini fiscali, degli immobili notificati; osserva, inoltre, la Corte, che il canone di ragionevolezza non risulta violato né dalla previsione di un uguale regime impositivo per le ipotesi in cui il bene sia locato oppure no, né, tantomeno, dalla previsione di una deroga al principio generale fissato dall'art. 34, comma 4-bis, DPR 917/86, relativo alla determinazione del reddito imponibile degli immobili locati, data la non omogeneità degli immobili storici rispetto agli altri.
L'argomentazione conclusiva è riservata all'adozione del sistema catastale che, pur essendo base di calcolo unica per i redditi dei fabbricati, a prescindere dalla locazione, non determina un irragionevole

---

[19] In un primo momento le osservazioni dell'Assonime sono state avallate implicitamente dalla Corte di Cassazione che, con la sentenza n. 12790/2001, in Fisco, 2001, 15017, ha stabilito che il principio (ormai a dir poco consolidato nella giurisprudenza della Corte) secondo cui gli immobili di interesse storico o artistico sono tassati sulla base della minore tariffa d'estimo della zona censuaria in cui sono collocati, a prescindere dal fatto che siano locati o meno, si applica anche per i periodi di imposta successivi a quello di entrata in vigore della L. 431/98, smentendo, in tal modo, quanto argomentato dal Ministero delle Finanze nella citata circolare.

Successivamente la Corte ha affrontato la questione in modo specifico, affermando che al combinato disposto degli artt. 1, comma 2, lett. a), ed 8 L. 431/98, non può attribuirsi natura abrogativa o interpretativa della norma speciale di ex art.11, comma 2, L. 413/91, il cui contenuto precettivo non si pone, peraltro, in contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost. Al riguardo la stessa circolare segnala le recenti pronunce nn. 15537 del 11 agosto 2004, 15671 del 12 agosto 2004, 19519 del 29 settembre 2004 e 20354 del 15 ottobre 2004.

[20] Sul punto, merita menzione la contraria opinione di G. De Marco, "Imposte sui redditi e case storiche: spunti di discussione", in Riv. Dir. Trib., 2002, I, 833, secondo cui "questa tesi, pur raffinata, prova troppo. Delle due l'una: o "in ogni caso" significa che non si applicano le regole generali del Tuir (e quindi né per la locazione normale ex art. 34, comma 4-bis, né per quella "convenzionale" della legge n. 431/1998); o "in ogni caso" significa ciò che sostiene l'Agenzia delle Entrate e, di conseguenza, è sempre possibile applicare le riduzioni della citata legge n. 431. Sembra infatti contraddittorio sostenere, da un lato, che se il canone è convenzionale può prevalere sulla rendita (ed essere ulteriormente ridotto del 30 per cento), dall'altro che se il canone è ordinario "in ogni caso" prevale la rendita figurativa".

vantaggio per i proprietari di quelli locati, poiché l'adozione del censurato sistema trova "una non irragionevole giustificazione nella obiettiva difficoltà, evidenziata anche dalla più recente giurisprudenza di legittimità, di ricavare, per gli immobili di cui si tratta, dal reddito locativo il reddito effettivo, per la forte incidenza dei costi di manutenzione e conservazione di tali beni[21]. Considerazione quest'ultima che comporta l'infondatezza della questione anche sotto il differente parametro dell'art. 53 della Costituzione"[22].
****
§6. Probabilmente, proprio quest'ultima pronuncia[23] del Giudice delle leggi è stata in grado di definire una controversia che trova la sua origine in ragioni di gettito, anziché in contrasti, veri o presunti, tra le disposizioni relative alla determinazione del reddito dei fabbricati, come si evince dall'analisi della copiosa produzione giurisprudenziale sul punto, da cui emerge, quale dato costante, la rilevanza sotto il profilo economico delle liti inerenti gli edifici di interesse storico ed artistico; basti considerare, al riguardo, che detti beni sono spesso locati a soggetti i quali, utilizzandoli come sedi di rappresentanza, sono disposti ad accollarsi onerosi canoni di locazione.
Tale precisazione risulta una utile chiave di lettura della distinzione, ai fini del trattamento tributario, operata con la circolare n. 9 del 14 marzo 2005, tra gli immobili culturali a destinazione abitativa e quelli ad uso diverso.
Come accennato fin dall'inizio, questi ultimi, secondo l'Agenzia delle Entrate, non possono fruire della agevolazione relativa all'imposta sul reddito.
A sostegno della soluzione, viene richiamata la sentenza della Corte di Cassazione n. 11211, del 30 luglio 2002, nella parte in cui argomenta che l'interpretazione della disposizione ex art. 11, comma 2, L.413/91, deve essere "effettuata in raccordo con quanto statuito dal primo comma, lettera h) della medesima legge che, sostituendo il secondo comma dell'articolo 129 del Tuir, afferma il principio della prevalenza del minore canone locativo per i fabbricati dati in locazione in regime legale di determinazione del canone. Sulla base di tale combinato disposto si deduce che il legislatore ha inteso riferirsi, allorché ha fatto riferimento al reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai fabbricati in genere destinati ad abitazione, siano essi goduti direttamente o concessi in godimento ad altri. La locuzione "in ogni caso" sta appunto a significare che per gli immobili di interesse storico o artistico destinati ad abitazione si applica sempre la particolare disciplina prevista dal menzionato articolo 11 secondo comma, senza alcuna differenza tra fabbricati goduti direttamente dal proprietario e no, e in caso di locazione tra fabbricati assoggettati o meno alla disciplina legale del canone. Non avrebbe senso, e non vi è in contrario alcun convincente elemento interpretativo né logico né letterale, ritenere applicabile al reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico e artistico aventi una destinazione diversa da quella abitativa la stessa disciplina agevolativa della minore tariffa d'estimo prevista per le abitazioni; …".
L'Agenzia delle Entrate omette, tuttavia, di considerare che lo stesso Giudice, con la successiva sentenza del 3 febbraio 2005, n. 2178[24], aveva già puntualmente disatteso siffatta ricostruzione, arrivando a definire quello che nell'occasione costituiva motivo di gravame come privo di pregio.
Puntualizza la Corte che "lo stesso, invero, si fonda su di una interpretazione meramente letterale della invocata decisione … e, astraendo il principio dal contesto, finisce per travolgerne la portata in quanto tralascia del tutto di considerare lo specifico oggetto di quella sentenza (costituito dall'impugnazione, da parte della contribuente, dell'atto di attribuzione della rendita catastale ad una sua unità immobiliare) e il motivo dell'impugnazione stessa (dato dalla assunta errata attribuzione a tale unità della classe catastale)". Pertanto, dopo aver congruamente motivato sul punto, conclude escludendo esplicitamente di avere affermato, con la richiamata pronuncia, "il principio secondo cui, in base all'art. 11 della legge n. 413 del 1991, gli "immobili storici e/o artistici" compresi nel gruppo catastale "A" siano soggetti a diverso trattamento fiscale a seconda che siano locati ad uso abitativo o ad un uso diverso".

[21] Corte di Cassazione, sentenza 29 settembre 2003, n. 14480, in Boll. Trib., 2004, 859.
[22] Corte Cost. sent. 24.11.2003, n.346, in www.giurcost/decisioni/index.html .
[23] Dovere di completezza impone di informare che la Corte Costituzionale si è pronunciata nuovamente sul punto con ord. 11.06.04, n.170, in www.giurcost/decisioni/index.html, con la quale ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione sommessa alla sua attenzione, facendo esplicito rinvio alle motivazioni della sentenza 346/03.
[24] La sentenza è reperibile sul sito www.confedilizia.it .

La ragione dell'omissione è palesata nelle stesse argomentazioni del ricorso conclusosi con la sentenza n. 2178/05, laddove si lamenta che l'interpretazione, favorevole ai contribuenti, delle disposizioni contenute nelle leggi nn. 413/91 e 431/98, comporterebbe "una notevole riduzione di gettito per l'erario".
Ecco, dunque, la ragione della ostinazione della Amministrazione nella vicenda dell'imposizione sul reddito prodotto dagli edifici storici e artistici. E l'estremo tentativo di giustificare il mantenimento in vita del contenzioso relativo alle situazioni più remunerative dal punto di vista tributario ne offre una significativa conferma.
Certamente, l'approssimazione di un Legislatore frettoloso e disattento non può trovare salvezza nelle aule giudiziarie, ma necessita di un intervento chiarificatore dello stesso, pure auspicato dalla Corte Costituzionale.
L'esposizione che precede ha evidenziato come la linea di discrimine nella tassazione delle unità immobiliari sia data, in generale, dalla locazione del bene; appare, dunque, verosimile che l'espressione "in ogni caso", di cui all'art.11, comma secondo, L. 413/91, faccia riferimento esclusivamente a tale condizione, e si giustifichi per le peculiarità dei beni ai quali riconosce la disciplina derogatoria, indipendentemente dalla loro destinazione d'uso.
Tuttavia, se da un lato la lettera della norma, ex art. 12 delle preleggi, costituisce valido sostegno delle esposte tesi dei contribuenti, dall'altro la latente incongruenza sistematica della disposizione in tema di tassazione degli immobili notificati, evidenziata dall'Amministrazione Finanziaria, non può essere ritenuta priva di significato.
Né tantomeno, la circostanza che l'art. 9 Cost. imponga la tutela del patrimonio storico ed artistico può autorizzare la creazione di "paradisi fiscali di casa nostra".
Infatti, laddove un edificio vincolato venga concesso in locazione a fini commerciali, i canoni corrisposti non solo potranno essere portati in deduzione, trattandosi di bene strumentale, ma saranno anche improduttivi di reddito in capo al percettore[25].
Di certo, una operazione come quella appena rappresentata evidenzia una capacità contributiva che sfugge alla tassazione; questa argomentazione non sembra, però, decisiva, atteso che l'alternativa tra le diverse possibili interpretazione di una norma di legge non dovrebbe essere condizionata dalle eventuali conseguenze elusive derivanti dalla soluzione adottata, bensì dalla ragione della sua emanazione, ovvero, dal suo "perché", che nel nostro caso è rappresentato dalla tutela del patrimonio storico e artistico della nazione.
In realtà, che il Legislatore abbia adottato una previsione di particolare favore per gli immobili culturali, non è contestato da alcuno, neppure da quanti ne beneficiano.
Il punto sul quale mancava l'accordo, e velatamente continua a mancare, riguarda l'opportunità e la ragionevolezza dell'agevolazione nell'ipotesi in cui il bene, concesso in locazione, dia luogo ad un flusso reddituale, spesso, consistente.
Le argomentazioni della Corte di Cassazione e della Corte Costituzionale circa l'incidenza dei costi di manutenzione e conservazione, tale da rendere difficoltosa la determinazione del reddito effettivo, non convincono del tutto. Non si vede, infatti, quali costi possano risultare di difficile determinazione, attesa, anche, la professionalità e la specializzazione ordinariamente richieste a coloro che svolgono le menzionate attività riguardo a beni di pregio, come quelli culturali.
Se, quindi, si assume la possibilità di quantificare i costi di gestione, non solo ordinaria, inerenti gli edifici de quo, sembra più opportuno consentire la integrale deducibilità di essi, a titolo di agevolazione, anziché ricorrere incondizionatamente alla determinazione forfetaria del reddito.
Si tratta, tuttavia, di considerazioni de iure condendo, che devono trovare la loro consacrazione in una norma di legge, peraltro auspicabile in vista di una armonizzazione del sistema.
Fintanto che ciò avvenga non appare giustificata la soluzione adottata dell'Agenzia delle Entrate.
****

[25] Come rileva G. De Marco, Imposte sui redditi cit., ciò è quanto avverrebbe nel caso in cui un professionista o un imprenditore stabilisse la propria sede amministrativa o commerciale in immobili vincolati, ovvero nel caso in cui questi ultimi fossero oggetto di locazione reciproca tra società commerciali.
Più artificiosa appare l'ipotesi, elaborata dallo stesso autore, secondo cui i proprietari, che utilizzano gli edifici notificati a fini imprenditoriali (ad es. attività alberghiera), "potrebbero organizzarsi, ad esempio costituendo una società che, da un lato, prenda in locazione le dimore dai proprietari per offrirle, dall'altro, ai clienti nell'ambito di una gestione alberghiera storica coordinata. Con l'accortezza di fissare i canoni versati ai proprietari in rapporto al fatturato medio della società, al netto degli altri costi, avrebbero operato una vera e propria trasformazione del reddito d'impresa in reddito esente da casa storica".

§7. Al fine di sostenere le ragioni dell'Erario nelle liti inerenti gli immobili culturali destinati ad uso diverso da quello abitativo, l'Agenzia, con la circolare n. 9/2005, invita gli uffici periferici ad evidenziare tale circostanza in ogni fase del giudizio tributario, quindi anche oltre il primo grado, non trattandosi di eccezione in senso proprio ma di mera specificazione volta a contestare la ricorrenza dei presupposti normativi dell'agevolazione.
Al riguardo viene, tuttavia, richiamata la nota sentenza della Corte di Cassazione, n. 4239 del 2 marzo 2004, la quale, oltre a riproporre la consolidata interpretazione relativa alle modalità di tassazione ai fini reddituali degli immobili di interesse storico od artistico, ha sancito una ulteriore affermazione di diritto favorevole ai contribuenti, nella parte in cui ha stabilito che non ricade su di essi l'onere di produrre la documentazione catastale comprovante la misura della riduzione spettante, bensì sulla parte pubblica che ne ha la diretta disponibilità.
Nella fattispecie oggetto di tale pronuncia, l'Amministrazione lamentava la violazione dell'art. 2697 del codice civile (relativo all'onere della prova) e l'omessa motivazione su un punto decisivo della controversia ex art. 360, n. 5, del codice di procedura civile.
La Corte, dopo aver chiarito che "la domanda della contribuente sarebbe stata sufficientemente definita nella sua portata, anche solo con la richiesta di una enunciazione di diritto sicuramente a lei favorevole", va oltre, offrendo una delle, ancora rare, affermazioni del divieto di richiedere al contribuente "documenti e informazioni già in possesso dell'Amministrazione", in applicazione dell'art. 6, comma 4, L. 212/2000, c.d. Statuto del contribuente.
Il Supremo Collegio ha ritenuto che, avendo la contribuente "enunciato una domanda specifica e quantificata, come corollario della impostazione giuridica correttamente prospettata", "era onere dell'Amministrazione che ha la diretta disponibilità della documentazione e dei dati catastali rilevanti al fine del decidere, fornire tali elementi", non solo nell'ipotesi in cui fossero rilevanti al fine del rigetto della domanda, ma anche nella "peggiore" ipotesi in cui risultassero a favore del contribuente.
In realtà, la Cassazione[26] già aveva rilevato come, anche prima dell'entrata in vigore della L. 212/2000, l'ordinamento offrisse tutela al contribuente nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria attraverso l'art. 18 della L. 241/1990 (norma dichiarata applicabile al procedimento tributario, tanto nella fase istruttoria dell'accertamento, quanto in sede processuale), il quale dispone, al comma secondo, che qualora l'interessato dichiari che fatti, stati e qualità sono attestati in documenti già in possesso dell'amministrazione procedente o di altra, il responsabile del procedimento provvede d'ufficio alla acquisizione dei documenti stessi o di copia di essi.
Tale disposizione, sostanzialmente trasfusa nell'art. 6, comma 4, dello Statuto, pur nella sua chiarezza, necessita di essere coordinata con le regole che presiedono alla distribuzione dell'onere della prova tra contribuente e Fisco.
Mentre nel processo civile vige il principio dispositivo, in base al quale il giudice deve porre a fondamento della decisione le prove proposte dalle parti, il processo tributario è stato da sempre caratterizzato dall'opposto principio, quello inquisitorio, che consente al giudice di "andare alla ricerca delle prove". Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 546/1992, tuttavia, tale connotazione si è affievolita, avendo l'art. 7, rubricato "Poteri delle Commissioni tributarie", circoscritto l'esercizio dei poteri istruttori dei giudici tributari "nei limiti dei fatti devoluti dalle parti".
In ambito tributario, quando vengono impugnati atti impositivi, l'onere di fornire la prova dei fatti posti a fondamento della pretesa tributaria incombe sull'Amministrazione, la quale riveste la qualifica di attore in senso sostanziale.
Trattandosi, poi, di un giudizio di impugnazione di atti, la materia del contendere è delimitata dalla motivazione degli atti medesimi; ne consegue che l'Ufficio non può provare circostanze diverse o ulteriori rispetto a quelle indicate in motivazione, essendo inammissibile l'integrazione o la rettifica di questa in sede giudiziale.
Una volta che l'Ufficio abbia adempiuto all'onere della prova su di esso gravante, spetta al contribuente provare le circostanze di fatto idonee a contrastare la fondatezza della pretesa stessa, fornendo la prova contraria idonea a dimostrare fatti impeditivi, estintivi o modificativi del debito tributario.

[26] Cfr. Cass. Civ., n. 1930 del 10 febbraio 2001, in http://dt.finanze.it/doctrib/SilverStream/Pages/DOCTRIB-Frameset.html

Sarebbe, tuttavia, semplicistico e fuorviante affermare che l'onere della prova incomba, solo ed esclusivamente, in capo all'Amministrazione, a prescindere dal tipo di azione proposta.
Per ciò che concerne le azioni di rimborso, infatti, incombe sul contribuente l'onere di provare i fatti posti a fondamento della domanda, a meno che egli adduca che la fondatezza dell'istanza di rimborso e la conseguente illegittimità del rifiuto, espresso o tacito, siano desumibili da documenti in possesso dell'Amministrazione, nel qual caso, sarà obbligo di questa fornire risposte in merito al possesso e al contenuto dei documenti stessi.
Nella fattispecie di cui si occupa la sentenza n. 4239/04, in realtà, era avvenuto il contrario, poiché era stato l'Ufficio a lamentare l'infondatezza della domanda, stante la mancata produzione da parte del contribuente della idonea documentazione catastale.
Ciò non ha, comunque, mutato i termini della questione, tant'è vero che la Corte, nell'ottica della semplificazione dei rapporti tra cittadini e Fisco, fortemente voluta dal Legislatore con lo Statuto dei diritti del contribuente, ha "ritenuto raggiunta la prova del quantum dovuto in restituzione a fronte di una prospettazione del contribuente non contestata dall'Amministrazione con la produzione di documenti a disposizione della … stessa".
****
§8. In conclusione, con la circolare n. 9/E del 14 marzo 2005 l'Amministrazione finanziaria prende atto del consolidato orientamento della Corte di Cassazione, avallato dalla Corte Costituzionale, secondo cui, in aderenza alle tesi avanzate dai contribuenti, si deve ritenere applicabile in ogni caso agli immobili di interesse storico e artistico la disciplina di favore consistente nella determinazione del reddito in base alla minore delle tariffe d'estimo previste per la zona censuaria.
Tuttavia, rimane qualche perplessità in ordine alla decisione di non abbandonare incondizionatamente tutte le liti pendenti, ma di continuare a sostenere le ragioni dell'Erario nei casi inerenti gli immobili con destinazione diversa da quella abitativa.
Il richiamo all'articolo 9 della Costituzione operato sia dalla Corte Costituzionale che dai Giudici di legittimità si giustifica, infatti, in virtù della particolare natura degli immobili in questione, cioè il pregio storico e artistico, e non può non valere in ogni caso a prescindere dalla utilizzazione del bene.
Se così è, sarebbe stato più giusto, a parere di chi scrive, che l'Amministrazione, avvalendosi della forza di pressione di cui dispone, manifestasse la necessità di recuperare alle casse dello Stato una considerevole quantità di danaro, attraverso la introduzione di un regime che, pur tenendo conto della tutela dovuta al patrimonio culturale, almeno imponesse a coloro che concedono in locazione gli immobili protetti un maggiore sacrificio economico, anziché intraprendere una strada i cui limiti appaiono già segnati.
In ogni caso, pur auspicando che venga portata fino alle estreme conseguenze, non può essere considerata di poco conto la svolta cui l'Agenzia delle Entrate ha dato corso con la circolare in questione, il cui effetto immediato sarà quello di determinare una netta deflazione del carico giudiziario e, di conseguenza, delle spese di giustizia.

BIBLIOGRAFIA

- ARCADIO Francesco, "Problematiche relative alla tassazione agli effetti Irpef degli immobili di interesse storico-artistico di cui alla legge 1.6.1939, n. 1089 e successive modifiche ed integrazioni", in La Finanza locale, 2002, fasc. 1, pag.123-127;
- CANTILLO Michele, "Gli incentivi fiscali nel sistema della nuova legge sulle locazioni di immobili ad uso abitativo", in Rassegna Tributaria, 2000, fasc. 6, pag. 1695-1729;
- MASTROIACOVO Valeria, "Le locazioni degli immobili di interesse storico e artistico", in Rassegna Tributaia, 2002, fasc. 2, pag. 573-580;
- GRIMALDI Carmelo, Nota a ord. Consiglio di Stato, sez. IV, 8 maggio 2001, n° 2741, in Tributi, 2001, fasc. 7-8, pag. 465-467;
- GRIMALDI Carmelo, "La tassazione degli immobili di interesse storico-artistico: storia di una contesa infinita", in GT-Rivista di giurisprudenza tributaria, 2001, fasc. 9, 1149-1155;
- ANNECCHINO Marco, "Equivoci in tema di tassazione degli immobili vincolati", in Il foro italiano, 2000, fasc. 5, pt. 1, pag. 1677-1683;
- ILLIANO Maria, "La tassazione dgli immobili di interesse storico artistico", in Il Corriere tributario, 2000, fasc. 39, pag. 2837-2839;
- GRIMALDI Carmelo, "La Cassazione interpreta lo statuto del contribuente", in Tributi, 2002, fasc. 3, pag. 97-102;
- BRUZZONE Mariagrazia, "Non grava sul contribuente l'onere di produrre documenti già in possesso del Fisco", in Il Corriere Tributario, 2001, fasc. 19, pag. 1385-1390;
- BRUZZONE Mariagrazia, "L'art. 6 dello Statuto tra notifiche a società e comunicazioni al Fisco", in Il Corriere Tributario, 2001, fasc. 8, pag. 597-604;
- AIELLO Gianni, "Lo Statuto dei diritti del contribuente. La legge 27 luglio 2000, n. 212", in Bollettino tributario d'informazioni", 2000, fasc. 15-16, pag. 1128-1131.

PRASSI

- Comunicato stampa 20 aprile 2000;
- Circolare Ministeriale n.22/E del 06.03.01;
- Circolare Ministeriale n.150/E del 07.07.99.

SENTENZE

- Corte Costituzionale, ord. 11.06.04, n.170;
- Corte Costituzionale, sent. 24.11.2003, n.346;
- Corte di Cassazione, sent. 14.01.2004, n.368, Sez. V;
- Corte di Cassazione, sent. 29.09.03, n.14480, Sez. V;
- Corte di Cassazione, sent. 25.03.03, n.4338, Sez. V;
- Corte di Cassazione, sent. 19.10.01, n.12790, Sez. V;
- Corte di Cassazione, sent. 10.02.01, n.1930, Sez. V;
- Corte di Cassazione, sent. 13.06.00, n.8038, Sez. V;
- Corte di Cassazione, sent. 13.07.99, n.7408, Sez. V;
- Corte di Cassazione, sent. 11.06.99, n.5704, Sez.V;
- Corte di Cassazione, sent. 18.03.99, n.2442, Sez. V;
- Commissione Tributaria Centrale, sent. 05.12.03, n.9104;
- Consiglio di Stato, ord. 08.05.01, n.2741, Sez. IV.
- Comm. Trib. Prov. Firenze, sez. VIII, n. 418 del 16 ottobre 1995;
- Comm. Trib. Reg. Firenze, sez. XXXI, n. 5 del 10 gennaio 1997;
- Comm. Trib. Prov. Modena, sez. III, n. 196 del 16 luglio 1997.

Un caso di In house providing?
di Gaia Rubba

Può l'affidamento del servizio trasporto infermi mediante convenzionamento diretto tra un'azienda ospedaliera e la Croce Rossa Italiana (CRI) costituire un'ipotesi di *in house providing* o "gestione in proprio", tale che lo stesso affidamento risulti esente dagli schemi e dalle garanzie predisposti dal legislatore comunitario?
Si cercherà di rispondere a questa domanda, partendo da un caso in concreto verificatosi e dalla possibilità di configurarlo come un'applicazione dell'art. 15 L. 241/90, per poi arrivare, attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della modalità dell' *in house*, sia in ambito comunitario, sia rispetto al recepimento di detta figura nel diritto interno, ed un breve riferimento allo statuto della CRI, a prospettare una soluzione plausibile e di immediata applicazione.

1. IL CASO

L' Azienda Ospedaliera "G. Rummo" di Benevento affidava il servizio di Trasporto Infermi alla Croce Rossa Italiana- Comitato Provinciale di Benevento- stipulando con essa una convenzione della durata di tre anni, che sarebbero decorsi a partire dall'1.09.2005.
Si trattava di un affidamento in via diretta, operato sulla base di valutazioni di opportunità, convenienza e tutela del pubblico interesse, ma effettuato senza l'espletamento di procedure concorsuali.
Tale situazione comportava una reazione giuridica delle altre ditte interessate all'affidamento del servizio, le quali, riferendosi alle direttive comunitarie, invocavano l'espletamento di apposite procedure di gara onde poter selezionare in modo trasparente il concorrente migliore cui appaltare l'incarico.
In realtà, rispetto a tali obiezioni, pur fondate sui principi espressi nella direttiva 92/50, per la quale, nell'ambito del perseguimento dell'obiettivo generale di apertura dei mercati degli appalti pubblici nel settore dei servizi, a condizioni di parità di trattamento e di trasparenza, vanno ristrette ad un gruppo tassativamente indicato nella stessa, le eccezioni alla regola della concorsualità, si possono fare talune osservazioni.
Infatti, "ex art. 15, co. 1, L. 241/90, le amministrazioni pubbliche possono "sempre" concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, le quali ben possono riguardare attività materiali da svolgere nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività", Cons. Stato, Sez. VI, 08.04.2002, n.1902.
E per "attività di interesse comune" ben si può intendere, come avvenuto effettivamente per l'A. O. "Rummo", attività materiali da svolgersi nell'espletamento di un pubblico servizio e direttamente in favore della collettività
Non solo, ma la Croce Rossa Italiana, in considerazione della propria natura di ente pubblico non economico, senza scopo di lucro, con finalità esclusivamente pubblico-assistenziali, sottoposta al controllo della Corte dei Conti, non può essere posta in concorrenza con privati imprenditori; bensì deve essere destinataria di una quota del servizio pubblico, da scorporare prima della gara, la quale va bandita solo per sopperire alle esigenze che non possono essere soddisfatte dal soggetto pubblico, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 16.03.2005, n. 162.
Date queste premesse, la situazione risulta addirittura capovolta: l'accordo intercorso tra l'azienda ospedaliera e la CRI non costituisce una violazione delle norme di "evidenza pubblica", ma anzi impedisce che si realizzi una gara sfalsata dalla circostanza che le concorrenti non sono e non possono essere in condizioni di parità concorsuale, perchè la CRI è un Ente pubblico con finalità socio-assistenziali e le altre ditte sono soggetti private che perseguono pur sempre uno scopo di lucro.
Di conseguenza il servizio offerto dalla Croce Rossa risulterà necessariamente maggiormente conveniente, nel rapporto qualità-prezzo, liddove l'economicità è proprio uno dei principi fondamentali dell'azione amministrativa.
D'altra parte i corrispettivi riconosciuti alla CRI, in quanto Ente, risultano finalizzati soltanto al rimborso delle spese necessarie per l'espletamento del servizio, quali definite sulla base di preventivi fondati su parametri oggettivi di costo (modalità della prestazione c. d. in house).

2. LA MODALITA' DELL'IN HOUSE PROVIDING (l'elaborazione della giurisprudenza comunitaria)

Per "in house providing" (o letteralmente "gestione in proprio") si intende quel modello di organizzazione e gestione dei pubblici servizi (erogazione di servizi, forniture, lavori) che le pubbliche amministrazioni adottano attraverso propri organismi, senza, quindi, ricorrere al libero mercato.
Il prodromo normativo degli affidamenti in house (intorno ai quali si è avuto negli anni un imprevedibile sviluppo giurisprudenziale) è rappresentato dall'articolo 6 della direttiva comunitaria 92/50 del 18 giugno 1992, concernente le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.
Si tratta di una disposizione derogatoria che esenta le amministrazioni aggiudicatici dall'applicazione della direttiva sugli appalti pubblici di servizi - e quindi dalla gara - «quando i servizi sono affidati ad un ente che è esso stesso un'amministrazione, e l'affidamento avviene in base a un diritto esclusivo fondato su disposizioni legislative, regolamentari od amministrative compatibili con il trattato».
Il problema era capire l'esatta portata di questa disposizione derogatoria.
Difatti, l'espressione "in house providing" assunse il significato, nella giurisprudenza UE, di forma di affidamento diretto eccezionale rispetto alla regola della "gara", solo quando venne presentata all'attenzione della Corte di Giustizia Europea la vicenda "Teckal" (18.11.1999 in causa C-107/98).
E' in tale contesto che si affermò, invero, il principio per cui se *l'ente locale esercita sulla persona di cui trattasi (affidatario) un controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi, e questa persona realizza la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti locali che la controllano* è esclusa l'applicazione della disciplina comunitaria in materia di procedure di individuazione dei concessionari, in quanto in tali casi i soggetti affidatari sono da ritenersi organismi di diritto pubblico operanti al di fuori del libero mercato.
Il che sollevò tutta una serie di problemi interpretativi circa l'ambiguità di espressioni come "controllo analogo" o "parte più importante della propria attività".
Di recente, con la sentenza C-26/03 dell'11.1.2005 della Corte Europea di Giustizia, si è, dunque, tentato di fare maggiore chiarezza sulla prassi dell' in house, ponendo particolare attenzione alla delimitazione soggettiva della stessa.
Nelle sue conclusioni la Corte riconosce ancora una volta all' Amministrazione *la possibilità di adempiere ai compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi*, ma restringe ulteriormente l'ambito dei soggetti che possono accedere a questa modalità eccezionale.
Gli unici soggetti legittimati, individuati dalla Corte, risultano essere, infatti, i soggetti aventi natura pubblica; mentre una società "mista pubblico-privata" non può ricorrere alla procedura in house, laddove la società privata che partecipa con l'autorità pubblica ad un soggetto giuridico riceverebbe, da tale dispari trattamento rispetto alle altri concorrenti sul mercato, un indebito vantaggio.
E' questo il caso, infatti, che comporterebbe una vera e propria violazione della "par condicio" concorsuale.

3. LA MODALITA' DELL'IN HOUSE PROVIDING NEL DIRITTO INTERNO

La figura dell'appalto in house è stata accolta nell'ordinamento italiano dapprima attraverso una circolare del ministero per l'attuazione delle politiche comunitarie e poi attraverso l'intervento del legislatore che – nel 2003 - l'ha prevista espressamente nell'art. 113 tuel (comma 5 lett. c come modificato dall'art. 35 l. 448/2001 sul quale è intervenuto il d.l. 269/2003).
I problemi interpretativi posti dalla figura dell'appalto in house furono diversi, ma possono essere sintetizzati in tre quesiti fondamentali:
a) cosa deve intendersi per "controllo analogo"?
b) quando può dirsi realizzata la prevalente attività dell'affidatario con l'ente controllante?
c) quand'è che l'ente aggiudicatore può preferire l'affidamento diretto in house providing ad un affidamento mediante pubblica gara?
Sul primo punto, l'attuale elaborazione giurisprudenziale è giunta ad affermare che sussiste il "controllo analogo" allorquando tra società controllante e società controllata il rapporto di terzietà sia solo formale, mentre di fatto la prima esercita sulla seconda un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione riguardo i più importanti atti di gestione del soggetto controllato.

Inoltre, non basta che il capitale della società controllata sia interamente pubblico ma deve effettuarsi un sindacato concreto, caso per caso.
Per il secondo problema, concerne la "traduzione" del requisito della prevalente attività dell'ente affidatario che questi deve svolgere con l'amministrazione aggiudicatrice, ci si riferisce nuovamente alla citata sentenza Teckal.
La Corte di Giustizia, nel caso Teckal, usa queste parole: «… che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti pubblici che la controllano».
Le società che operano esclusivamente (o quasi) a favore degli enti pubblici che le controllano non stanno sul mercato, o vi stanno in posizione del tutto trascurabile. E ciò rende compatibile la possibilità di un affidamento diretto a queste società con le regole della concorrenza e della par condicio fra imprese concorrenti.
Secondo la giurisprudenza, la prevalenza va valutata in termini quantitativi e non qualitativi, dunque è al fatturato della società che occorre guardare: perché sia rispettato il requisito in parola deve essere maggiore il fatturato dell'attività svolta in favore dell'ente rispetto a quello concernente la restante attività.
In mancanza di un criterio di legge a cui ancorare la valutazione di prevalenza, si potrebbe ricorrere al criterio utilizzato dalla direttiva sui settori esclusi (v. art. 8 co. 3 d.lgs. 158/95) secondo il quale le amministrazioni possono affidare direttamente appalti ad un'impresa collegata purché almeno l'80% del fatturato medio degli ultimi tre anni derivi dallo svolgimento di servizi, lavori o forniture all'amministrazione cui è collegata.
Il criterio dell'80% del fatturato medio è, infatti, ormai entrato nella prassi quale integrazione del requisito della prevalente attività.
L'ultimo quesito, che è, appunto, quello che nello specifico interessa il caso qui esaminato, è, invece, stato posto per la prima volta in modo approfondito dal TAR Puglia con ordinanza dell'8 settembre 2004 n. 885 (e, prima, da C.d.S. 22 aprile 2004 n. 2316).
Si legge nell'ordinanza che, a differenza della formulazione dell'art. 22 della l. 142/90 (che è l'antecedente normativo dell'attuale art. 113 tuel), il quinto comma dell'art. 113 tuel indica tre modelli di gestione dei servizi pubblici senza indicare quando l'uno debba essere adottato in luogo di un altro.
Questa carenza, ad avviso dei giudici amministrativi, è passibile di violazione dei principi del Trattato istitutivo e, in particolare, dell'art. 86 co. 2 dello stesso secondo cui «le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme del presente Trattato, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata».
La lettura di tale disposizione, in effetti, sembra prefigurare una sorta di graduazione degli obiettivi, che pone al vertice il rispetto delle regole di concorrenza, salvo che l'osservanza delle stesse comporti un ostacolo alla «missione» del servizio in concreto considerato.
Inoltre, non può trascurarsi che anche la norma da cui origina l'in house providing (art. 6 dir. 92/50) sia una norma derogatoria rispetto alla disciplina generale che obbliga le amministrazioni a ricorrere alle procedure di gara.
La risoluzione del caso proposto può inserirsi, quindi, nei contributi alla non semplice definizione della modalità dell'in house nel diritto interno.

4. LA NATURA DI ENTE PUBBLICO DELLA CRI

Tornando al caso esaminato, se, pertanto, la Croce Rossa ha natura di ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico sembra che, anche in considerazione della sentenza C-26/03 e delle osservazioni sopra svolte, non vi siano ostacoli a ritenere che l'Azienda Ospedaliera "G.Rummo" ha agito bene nell'affidarle il "servizio-trasporto" senza ricorrere al libero mercato.
A tale proposito, infatti, il nuovo Statuto della CRI, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 131 del 08.06.2005, approvato con il D.P.C.M. 6 maggio 2005, n. 97, non modifica il ruolo istituzionale affidato dallo Stato all'ente pubblico Croce Rossa.
E lo Statuto, al suo art. 2, c. 1, lett. c), individua, fra i compiti delegati, proprio lo svolgimento, in regime di convenzione, del servizio di pronto soccorso e trasporto infermi, nonché i servizi sociali ed assistenziali, in ambito internazionale, nazionale, regionale e locale.
Ma lo Statuto non è l'unica fonte da cui si evince la funzione socio-assistenziale della CRI.

Invero, la Croce Rossa Italiana è definita un ente pubblico non economico, privo di qualsivoglia fine di lucro, i cui scopi istituzionali sono di natura esclusivamente assistenziale (L. 20.03.1975, n. 70, Tab. II; art. 70 L. 23.12.1978, n. 833; art. 2 D.P.R. 31.07.1980, n. 613), e per tale ragione per essa non è previsto l'espletamento del servizio in regime concorrenziale con l'imprenditoria privata, bensì mediante convenzionamento diretto con le istituzioni pubbliche sanitarie ed ospedaliere, nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale [art. 5 D.P.R. 31.07.1980, n. 613; art. 2, co. 1, lett. c), D.P.C.M. 05.07.2002, n.208].
Venendo all'art. 1, lett. b) Dir. 92/50 CEE del 18.06.1992, esso stabilisce che sono "amministrazioni aggiudicatrici", lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico.
Premesso che per "organismo di diritto pubblico" generalmente si intende qualsiasi organismo: - istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, e - avente personalità giuridica, e - la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico.
E che ai sensi della lett. c), sono, invece, "prestatori di servizi" le persone fisiche o giuridiche, inclusi gli enti pubblici che forniscono servizi.
A tale proposito, occorre richiamare la distinzione fra appalto pubblico di servizi e concessione di servizi.
Sebbene fra i modelli di gestione dei servizi pubblici locali secondo l'attuale formulazione delle norme del tuel non sia più menzionata la concessione a terzi, tale modalità è contemplata dalla direttiva 2004/18/CE (che ha sostituito la vecchia direttiva sui servizi 92/50/CE), il cui art. 1 comma 4 caratterizza la concessione di servizi in base al corrispettivo del concessionario: nell'appalto pubblico di servizi il corrispettivo è pagato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi; nella concessione di servizi il corrispettivo «consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo».
Come puntualizzato dalla Corte di Giustizia il fatto che la remunerazione del prestatore di servizi provenga non già dall'autorità pubblica interessata, bensì dagli importi versati dai terzi per la fruizione del servizio, implica che il prestatore assume il rischio della gestione dei servizi in questione.
Ciò non toglie, tuttavia, che le pubbliche autorità che concludono contratti di concessione di servizi pubblici siano tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato CE in generale, e in particolare gli artt. 43 CE e 49 CE, i quali sono espressione del principio della parità di trattamento.
Sennonché, l'applicazione di tali principi, contro la quale contrasta l'assenza totale di procedura concorrenziale per l'affidamento di una concessione di servizi pubblici, è necessaria nel caso in cui un'autorità pubblica affidi la prestazione di attività economiche ad un terzo.
Al contrario, non occorre applicare le norme comunitarie in materia di appalti pubblici o di concessioni di pubblici servizi nel caso in cui, come si è già anticipato, un'autorità pubblica svolga i compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti, amministrativi, tecnici e di altro tipo, senza far ricorso ad entità esterne (cfr., in questo senso, anche sentenza C 26/2003 Stadt Halle et RPL Lochau, punto 48). Tale evenienza si verifica allorquando il controllo esercitato sul concessionario dall'autorità pubblica concedente è analogo a quello che essa esercita sui propri servizi e se il detto concessionario realizza la parte più importante della propria attività con l'autorità che lo detiene, ossia quando ricorrono i requisiti dell'in house providing.
Da tutto ciò si desume che, ai fini del ricorso all'appalto in house, non assume importanza l'evenienza che l'affidatario del servizio rivesta la qualifica di concessionario, giacché ciò che conta è che la gestione possa considerarsi come effettuata in proprio dall'amministrazione appaltante, secondo i parametri elaborati dalla giurisprudenza comunitaria per la legittima applicazione dell'in house providing.
Considerato, inoltre, che secondo l'orientamento prevalente della giurisprudenza della Corte di Giustizia l'articolo 1 della direttiva del Consiglio n. 92/50 CEE del 18 giugno 1992, lett. b), secondo comma, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, deve essere interpretato nel senso che il legislatore ha operato una distinzione tra i bisogni di interesse generale non aventi carattere industriale o commerciale, da un lato, e, dall'altro, i bisogni di interesse generale

aventi carattere industriale o commerciale (Causa 360/96, sent. del 10.11.1998, Gemeente Arnhem, Gemeente Rheden e BFI Holding BV).
La Croce Rossa Italiana risulta possedere tutti i requisiti necessari per assumere i servizi di pronto soccorso e di trasporto di infermi mediante semplice convenzionamento, o tramite affidamento in house providing.

4. CONCLUSIONI

Sembra, dunque, che nel caso assunto come modello di osservazione l'Azienda Ospedaliera abbia agito tramite una modalità di affidamento di servizi legittima, che invece di porsi in contrasto con le direttive comunitarie in tema di "gare", ne costituisce una giusta integrazione.
Infatti, nei casi in cui la Pubblica Amministrazione è capace di soddisfare da sola le proprie necessità è possibile affermare che essa non solo può ma deve anche agire tramite "gestione in proprio".
Poiché altrimenti verrebbe ad essere sminuito il valore dell'economicità dell'azione amministrativa, con la conseguenza pratica che verrebbero riversati costi sui cittadini laddove sarebbe possibile far loro risparmiare.
L'affidamento in house, dal suo canto, come si è detto, ha posto notevoli criticità innanzitutto per l'assenza di una regolamentazione positiva dello stesso istituto, per cui la definizione delle caratteristiche tipologiche si deve all'opera interpretativa della giurisprudenza.
Si può, dunque, concludere che per accertare la sussistenza di un rapporto in house è necessario, quindi, analizzare la natura giuridica del rapporto intercorrente fra l'amministrazione aggiudicatrice ed il soggetto aggiudicatario e, sulla scorta degli indici giurisprudenziali elaborati dalla Corte di Giustizia, verificare se si sia in presenza di un rapporto di delegazione interorganica tale da escludere la sussistenza di un rapporto di terzietà fra amministrazione ed ente in house e rendere possibile il ricorso all'affidamento diretto.
Su di un piano più generale risulta, poi, che la citata sentenza C-26/03 dell'11.1.2005 della Corte di Giustizia abbia aperto degli spiragli in più in ordine alla possibilità di affidamento diretto degli appalti di servizi agli enti non profit accreditati che operano nel settore dei servizi socio-sanitari alla persona.
Collegando, invero, l'interpretazione del "controllo analogo" all'elemento teleologico degli obiettivi di interesse pubblico che devono essere perseguiti tanto dal soggetto conferente, quanto dall'affidatario, la Corte di Giustizia ha reso evidente che essendo gli organismi del terzo settore, a differenza dei soggetti for profit, rivolti per loro natura alla realizzazione dell'interesse generale della collettività, qualora essi assumano personalità giuridica, e siano sottoposti ad uno stringente controllo finanziario, gestionale ed organizzativo pubblico, sembrano darsi per essi tutti i presupposti per l'affidamento in house richiesti.

BIBLIOGRAFIA:

Alberti C., Appalti in house, concessioni in house ed esternalizzazione in Riv. It. Dir. Pubbl. com., 2001;
Arrowsmith S., Some problems in delimiting the scope of the public procurement directives: privatisations, purchasing consortia and in-house tenders, in Public procurement Law Review, 1997;
Biavati P., Carpi F., Diritto processuale comunitario, Milano, 2000;
Campobasso G. F., Diritto commerciale. I. Diritto dell'impresa, Torino, 1999;
Caputi V., Jambrenghi A., L'organismo di diritto pubblico, in Diritto amministrativo, 2000;
Caringella F., Corso di Diritto Amministrativo, Milano, 2004;
Casalini D., L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house, Napoli, 2003;
Cassese S., La definizione legale di pubblica amministrazione nell'ordinamento comunitario, in **Cassese S.** (a cura di), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale I, Milano, 2000;
Colombari S., Organismo di diritto pubblico e delegazione interorganica tra diritto comunitario e diritto nazionale, in Urbanistica e Appalti, n. 10, 2003;
Galesi M., In house providing: verso una definizione del «controllo analogo»?, in Urbanistica e Appalti, 8/2004;
Galgano F., Diritto civile e commerciale, III, I, Padova, 1999;
Greco G., Gli affidamenti in house di servizi e forniture, le concessioni di pubblico servizio e il principio della gara, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com., 2000;
Mameli B., Un possibile ridimensionamento della nozione di organismo di diritto pubblico, in Urbanistica e appalti, I, 2002;
Piccozza E., Diritto amministrativo e diritto comunitario, Torino, 2000;
Santoro P., Manuale dei contratti pubblici, IV edizione, Maggioli, 2002;
Scoca F.G., Gli organismi di diritto pubblico del diritto comunitario, in Mazzarolli L. (a cura di), Diritto amministrativo, I, Bologna, 2001;
Signoretta N., Procedimenti di acquisizione di beni e servizi: l'evidenza pubblica, in www.lexitalia.it;
Zanghì c., Istituzioni di diritto dell'unione europea, Torino, 1995.

SCHEDE BIBLIOGRAFICHE

Sostenibilità come campo di confronto conflittuale o come categoria flessibile?
di Loredana Strianese[1]

Ignacy Sachs, al quale la sociologa Paola Gisfredi dedica un intero capitolo del libro di cui è autrice : "Ambiente e Sviluppo", presente nella Biblioteca della Sezione Finanza Pubblica di questo Dipartimento, e Wolfang Sachs, autore di innumerevoli lavori tra cui "Ambiente e Giustizia sociale", presente anch'esso nella Biblioteca di cui sopra, sono due economisti che oltre ad essere accomunati dal nome, hanno condotto entrambi autorevoli studi sulle tematiche più scottanti legate alle politiche ambientali e dello sviluppo ma con argomentazioni e considerazioni sensibilmente divergenti.
In "Ambiente e Sviluppo" l'Autrice, nell'intento di ricostruire un dibattito a più voci su alcuni temi cruciali intorno allo sviluppo, come quelli della sostenibilità, della globalizzazione,dei conflitti sociali ed ambientali, mette in luce la complessità e le diverse implicazioni del cambiamento che stiamo vivendo, evidenziando con particolare attenzione gli aspetti e le linee fondamentali del pensiero di I. Sachs. Nel primo capitolo, tratta le diverse concezioni dello sviluppo, prendendo le mosse dallo sviluppo convenzionale degli anni cinquanta e sessanta, giungendo poi alla concezione di uno sviluppo diverso che pone l'accento sul rapporto uomo-ambiente e sul riconoscimento della diversità culturale, evolutosi poi in "sviluppo integrato"e "sviluppo centrato sull'uomo". Tali ultime definizioni elaborate negli anni ottanta, in seguito alla crisi ed allo smantellamento dell'apparato concettuale dello sviluppo convenzionale avutosi negli anni settanta. Crisi, quest'ultima, che è posta al centro delle riflessioni e della letteratura di questo decennio che ne descrive la globalità e la pervasività in ogni sfera dell'esistenza umana. Tutti gli approcci allo sviluppo alternativo elaborati a partire dagli anni settanta, tra i quali emergono le strategie dei *basic-needs,* della *self-reliance* e dell'ecosviluppo, sono accomunati dall'orientamento normativo ed ulteriormente unificati dal riferimento alla dimensione endogena. L'esigenza di un prospettiva globale, maturata già nel corso degli anni settanta insieme alla valorizzazione delle dimensioni endogene e locali dello sviluppo, emerge dalla consapevolezza dell'interdipendenza planetaria, intesa sia come comune appartenenza di tutti i popoli ad un unico pianeta che come reciproca dipendenza fra uomini. La prospettiva dello sviluppo non deve però essere confusa con la teoria della globalizzazione, pur esistendo un rapporto di continuità fra di esse. Quest'ultima corrisponde ad un insieme di trasformazioni economiche, culturali e politiche ed è concepita in termini di internazionalizzazione del capitale finanziario e di transnazionalizzazione dell'economia. La prospettiva dello sviluppo globale invece, presuppone l'idea di un ordine mondiale ed il perseguimento di un progetto universale a differenza della globalizzazione che rimanda al carattere ingovernabile ed autopropulsivo degli affari mondiali, risultando pertanto, un concetto sfuggente e polimorfo. Essa è una sorta di "descrizione prescrittiva" dei mutamenti strutturali e culturali in atto, mentre la prospettiva dello sviluppo globale si colloca su un piano normativo e nasce dalla profonda esigenza di trasformazione dell'assetto economico e politico internazionale, che trova la sua legittimazione proprio nel verificarsi di problemi di natura globale. L'idea di una gestione mondiale dell'ambiente, infatti, si impone in seguito al manifestarsi di forme di degrado ecologico di portata planetaria. L'Autrice sottolinea con abilità e chiarezza le diverse matrici etiche ed ecologiche che supportano le divergenti opinioni in merito proprio allo sviluppo globale. Tra i sostenitori dell'eco-sviluppo, il più celebre è stato, senza ombra di dubbio, proprio I. Sachs che ha arricchito tale concezione, di una particolare sensibilità socio-antropologica e configurandolo come una prospettiva globale volta d unificare i due emisferi del pianeta nella realizzazione di uno sviluppo in armonia con la natura. L'ecosviluppo è presentato come un concetto di grande valore euristico, indispensabile per comprendere la complessità dei processi di sviluppo in ogni parte del mondo e, pur collocandosi nel versante normativo della teoria dello sviluppo, non è assolutamente inteso come una dottrina, né, tanto meno, come un modello applicabile meccanicisticamente. Al contrario, esso si caratterizza per la sensibilità alle diverse situazioni reali, la capacità di tradursi in una pluralità di strategie e di fornire indicazioni diversificate in rapporto alla soluzione di problemi specifici. Sviluppo o "malsviluppo" rappresentano due possibili esiti della crescita economica considerata da Sachs, come una componente essenziale del processo di sviluppo, il cui fine è comunque la realizzazione dell'uomo nella sua totalità. Ecosviluppo, pertanto, significa conciliazione tra gli obiettivi socio-economici ed ecologici,

[1] Dottorando di Ricerca in "Istituzioni e politiche ambientali, finanziarie e tributarie" presso la Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Federico II

ma anche integrazione tra i vari livelli di progettazione (da quella locale a quella globale) e di azione (coinvolgimento di tutti gli attori sociali) dello sviluppo. Sachs ritiene, inoltre, rilevante comunque e sempre, il ruolo dello stato, perché ad esso spetta il compito di sostenere le iniziative della società civile e di attuare una politica redistributiva per eliminare le sperequazioni sociali. Ma, contemporaneamente, Sachs confida anche nella realizzazione di un'autorità sopranazionale capace di tutelare l'ambiente e di garantire un equo accesso alle risorse comuni del pianeta. Individua, inoltre, la figura dell'ecopianificatore che avrebbe un ruolo cruciale nella formulazione dei progetti di sviluppo di un pese. Infatti quest'ultimo avrebbe il compito di agire come intermediario e negoziatore tra il livello locale e quello superiore. L'Autore in parola, è convinto che la crescita economica resti una condizione necessaria, anche se non sufficiente, a garantire lo sviluppo. Il vero problema consiste, invece, nel porre fine alla crescita economica fondata sulla esternalizzazione dei costi sociali ed ambientali e nell'intraprendere uno sviluppo durevole. Le soluzioni formulate per l'internalizzazione dei costi ambientali, elaborate nell'ambito dell'economia neoclassica(come l'imposizione di tasse ecologiche alle industrie inquinanti), risultano spesso, non del tutto efficaci a causa della difficoltà d individuare gli inquinatori. Inoltre, permettendo di svolgere attività dannose alla collettività ed all'ambiente contro il pagamento, si ripropongono i rapporti di dominazione esistenti all'interno del sistema sociale. Per consentire la riproduzione ecologica a lungo termine, Sachs propone di intervenire sulla domanda e sull'offerta di beni e di servizi, cercando di modificare radicalmente il nostro modo di vivere e di produrre, ma puntando anche sulla scelta di tecnologie intermedie ed appropriate, collegate al pluralismo tecnologico, giudicate ecologicamente compatibili. Si propone così una radicale riforma fondata sul decentramento di potere tra stato. Mercato e società civile a favore di quest'ultima. Difesa della biodiversità e della diversità culturale, sostenibilità ambientale e giustizia sociale sono fattori strettamente interconnessi nella prospettiva dell'ecosviluppio di Sachs, che ha avuto li merito di coniugare la cultura umanistica alla prospettiva ecologica, sebbene gli siano state mosse alcune critiche da autori di segno opposto, che lo hanno accusato di essersi limitato alla enunciazione di principi normativi difficilmente realizzabili, di non essersi discostato molto dal paradigma dominante dello sviluppo a causa della grande importanza attribuita alla crescita economica ed alla innovazione tecnologica, infine anche per la fiducia riposta nella istituzione Stato e nella politica internazionale. Ma d'altra parte il particolarismo che poi si manifesta nei sanguinosi processi di frantumazione politica, potrebbe essere altrettanto pericoloso dell'universalismo occidentale. Infatti potrebbe condurre alla chiusura entro la propria specificità culturale e precludere il dialogo ed il confronto tra i popoli. L'Autrice dedica riferimenti incisivi, nella sua trattazione, anche a studiosi considerati detrattori dello sviluppo, tra cui Wolfang Sachs le cui considerazioni in merito a tali problematiche, sono ben delineate nel suo libro"Ambiente e giustizia sociale. Laddove si sospetta che la sostenibilità si riferisca alla sopravvivenza del modello economico-industriale, piuttosto che a quella del pianeta, e si afferma che la mondializzazione dello sviluppo potrebbe rivelarsi un ulteriore espediente per imporre un unico modello e condurre alla scomparsa delle culture e delle tradizioni scampate alla forza distruttiva ed omologatrice della modernizzazione. La stessa proposta di istituire un'Autorità mondiale per la tutela dell'Ambiente e la gestione delle risorse naturali, raccomandata dalla Conferenza ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro è stata accolta da quest'ultimo con diffidenza. L'Autore, teme infatti, che le nazioni si avvalgano della superiorità sul piano tecnologico scientifico per imporre un proprio governo mondiale e per mantenere la loro posizione egemonica, volgendo a proprio vantaggio eventuali decisioni prese in nome del benessere dell'intera umanità e della salute del pianeta. Wolfang Sachs, nel suo libro, ricorda un racconto di Montaine, nel quale, si riconosce il concetto classico di sicurezza, intesa come spazio sicuro all'interno delle mura di Augusta, nel XVII secolo, contrapposto al senso di incertezza e di pericolo esterno alla città stessa. La sicurezza esterna era affidata all'esercito, mentre quella interna alla polizia. Tutti e due gli aspetti hanno le loro radici nel diritto di sovranità dello stato; verso l'esterno vale il principio della non interferenza verso l'interno, il principio del monopolio della forza. Questo concetto di sicurezza è diventato il concetto chiave del sistema degli stati in Europa disegnato nella pace di Westfalia a Munster nel 1648. Si trattava di un modello meccanicistico secondo il quale gli stati bastavano a se stessi come"monadi" ed erano chiusi in sé. La concezione classica della sicurezza aveva l'obiettivo di rafforzare questo contenitore verso l'esterno e verso l'interno, essendo dipendente da un concetto territoriale di società. Questo modello della realtà non è sopravvissuto all'11 Settembre 2001. Una guerra senza stato, senza frontiere, con i nemici dappertutto e da nessuna parte. Con l'11 Settembre la violenza è diventata transnazionale veramente. Non c'è più

alcuna distinzione tra dentro e fuori, nessun territorio può più proteggere, sia gli aggressori sia i difensori agiscono in tutto il mondo grazie a tecnologie informatiche e di trasporto in tempo reale. La violenza si è deterritorializzata. Sembra proprio che la globalizzazione abbia definitivamente raggiunto anche la violenza. Si sostiene, quindi, che l'era della globalizzazione trionfante si è chiusa in un certo senso con l'attacco alle due torri gemelle. Quest'era sarebbe durata 12 anni, da quando il capitalismo è entrato nell'ebbrezza della vittoria. Oggi il dubbio si è insinuato persino nei templi della globalizzazione neoliberista come il WTO o il FMI; ormai nessuno può cantare l'inno del libero commercio senza doversi giustificare nei confronti dei senza diritti e dei poveri. Nell'800 si riteneva che la crescita economica fosse in grado di produrre continuamente cose utili e nuove, ma l'ottimismo per la crescita ha assunto, in seguito, tratti patologici. La crisi ambientale ha dimostrato che il valore aggiunto si basa, in parte, sul valore sottratto sia ai beni comuni sociali sia ai beni comuni naturali.Queste sottrazioni non sono messe in bilancio perché non sono quantificabili,quindi il valore aggiunto è sempre parzialmente legato ad un aumento di disvalore. La giustizia non può essere raggiunta con la diffusione di una illimitata crescita economica; giustizia e limiti devono essere ripensati come unicum. Senza ecologia non esiste giustizia in questo mondo, perché altrimenti la biosfera perderebbe il suo equilibrio. Il summit di Rio del 1992, attraverso le sue Convenzioni ha posto alcune pietre miliari nel campo della politica ambientale internazionale, ma è anche vero, secondo Sachs, che gli accordi di Rio sono bifronti: da un lato proclamano la riconversione ecologica e dall'altro sottolineano il valore della crescita economica e del libero commercio. I governi del mondo hanno, pertanto, riconosciuto la crisi dell'ambiente, ma allo stesso momento hanno spinto in avanti lo sviluppo. Il fossato più profondo sembra esistere tra i ricchi globalizzati ed i poveri localizzati: la divisione Nord - Sud non separa più intere nazioni, ma divide ogni singola società. Nel contesto, dunque, di un sistema commerciale globale indifferente alla natura, la richiesta di una maggiore giustizia comporta automaticamente una riduzione della sostenibilità, che quindi rimarrà "per strada" se il Nord non riuscirà a raggiungere accordi ambientali che il Sud troverà equi. Anche Johannesburg viene considerato dall'Autore un vertice per lo sviluppo e non per l'ambiente. Il "contratto"di Rio che impegnava i paesi ricchi ad aiutare i paesi più poveri per una transizione verso la sostenibilità con soldi e tecnologie è rimasto, in larga parte, disatteso. A Johannesburg si constaterà amaramente che più o meno gli stessi governi che sul grande palcoscenico di Rio si sono dichiarati favorevoli ad uno sviluppo sostenibile, sono stati gli stessi che, non appena i documenti di Rio sono stati riposti negli archivi, hanno rimosso questo obiettivo. Il principio di "precauzione", principio guida degli accordi multilaterali di Rio, dovrebbe diventare la pietra angolare dell'architettura del WTO, favorendo così la crescita di un protezionismo a favore dell'ambiente. Nella parte conclusiva del proprio lavoro, l'Autore, nell'indagare sui nuovi modelli del benessere, pone l'accento sulla frugalità quale chiave del benessere stesso, aderendo così al principio di vivere la vita con semplicità. Il benessere ha aspetti materiali ed immateriali, ed avere troppe cose rende limitato il tempo per il piacere immateriale di godersele tutte; una sovrabbondanza di opzioni può facilmente far diminuire la soddisfazione. L'arte del vivere, dunque, richiede un limitato, ma sapiente uso di oggetti materiali. Bisogna diventare consumatori selettivi, saper dire di "no". Coltivare coscientemente una scarsità di interesse verso i consumi eccessivi è la vera attitudine del futuro per ciascuno di noi ed è una *chance* per il mondo. Al di là delle diverse opinioni e delle discordanti correnti di pensiero, è necessario ricordare che la sfida che si presenta all'umanità, attualmente, consiste nel superare le rigide dicotomie concettuali (globale/locale-tradizione/modernità-universalismo/particolarismo) che informano il nostro pensiero e si ripercuotono sulle nostre azioni. La sfida non è unica ma si articola su diversi versanti: epistemologico, ecologico, economico e sociale. La ricomposizione sociale, la valorizzazione della diversità culturale, il ricongiungimento del pensiero dualistico, sono alcune delle vie attualmente delineate per superare la crisi contemporanea. Hegel sosteneva che la nottola di Minerva, che reca la sapienza, prende a volare sul far della sera: sia questo un buon auspicio perché si aggiri intorno a coloro che sono significativamente impegnati nella ricerca di soluzioni a favore dell'umanità.

GIURISPRUDENZA

SENTENZA N. 274
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
composta dai signori:

- Piero Alberto	CAPOTOSTI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"

ha pronunciato la seguente
SENTENZA
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso con ordinanza del 14 ottobre 2003 dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli sul ricorso proposto da Costruzioni Cerimele S.p.a. in liquidazione contro l'Ufficio delle Entrate di Napoli 1, iscritta al n. 1021 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2005.
Udito nella camera di consiglio del 4 maggio 2005 il Giudice relatore Annibale Marini.
Ritenuto in fatto
1.– Con ordinanza del 9 dicembre 1997 la Commissione tributaria provinciale di Napoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), «nella parte in cui preclude ai giudici, nella declaratoria di estinzione della controversia per cessazione della materia del contendere, di condannare l'Amministrazione virtualmente soccombente al pagamento delle spese».
Con successiva ordinanza del 14 ottobre 2003 il medesimo giudice ha rinnovato l'ordine di trasmissione degli atti a questa Corte, rimasto precedentemente ineseguito.
1.1.– Il giudizio *a quo* ha ad oggetto l'impugnativa di una cartella di pagamento emessa nell'anno 1996 dal I Ufficio IVA di Napoli nei confronti di una società in liquidazione, per l'importo di £. 1.401.962.497.
In punto di fatto, il giudice adito ha accertato che, successivamente all'instaurazione del giudizio, l'Ufficio impositore aveva disposto lo sgravio, in sede di autotutela, dell'intera somma iscritta a ruolo.
Cessata di conseguenza la materia del contendere, rileva il rimettente che andrebbe dichiarata l'estinzione del giudizio, ai sensi dell'art. 46, comma 1, del decreto legislativo n. 546 del 1992, con conseguente applicabilità della disposizione di cui al comma 3 dello stesso articolo, secondo cui «le spese del giudizio estinto a norma del comma 1 restano a carico della parte che le ha anticipate, salvo diverse disposizioni di legge».
Si tratta – continua il rimettente – di una disposizione che preclude l'applicabilità, nel processo tributario, della disciplina propria del processo civile, secondo la quale il regolamento delle spese, nel caso di cessazione della materia del contendere, consegue invece alla valutazione della soccombenza virtuale rimessa al giudice della causa.
1.2.– Ad avviso del medesimo rimettente, la norma in questione si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali sotto un duplice profilo.
In primo luogo – tenuto conto che, per la particolare natura del processo tributario, solo il contribuente può assumere la veste di ricorrente e d'altro canto la cessazione della materia del contendere consegue, normalmente, ad atti compiuti dall'amministrazione convenuta in via di autotutela – sarebbe leso il principio di uguaglianza di trattamento tra le parti del processo, esonerandosi irragionevolmente l'amministrazione dall'onere del pagamento delle spese anticipate dalla controparte.
In secondo luogo, considerata l'esistenza dell'obbligo di difesa tecnica per le cause di valore superiore a £. 5.000.000, la norma di cui si tratta costituirebbe un indubbio ostacolo all'esercizio, da parte del contribuente, del diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 della Costituzione.
Considerato in diritto
1.– La Commissione tributaria provinciale di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), secondo cui, in caso di estinzione del giudizio per definizione delle pendenze tributarie o per qualsiasi altra ipotesi di cessazione della materia del contendere, le spese restano a carico della parte che le ha anticipate, salvo diverse disposizioni di legge.
La norma impugnata violerebbe il principio di eguaglianza, favorendo ingiustamente l'amministrazione finanziaria nei confronti della controparte, e si porrebbe altresì in contrasto con il diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 della Costituzione, operando in funzione obiettivamente dissuasiva rispetto all'esercizio, da parte del contribuente, del diritto alla tutela giurisdizionale.
2.– L'art. 46, comma 3, del decreto legislativo n. 546 del 1992 è stato più volte oggetto di scrutinio di legittimità costituzionale, in riferimento a diversi parametri ed anche all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo dell'asserita violazione del principio di eguaglianza rispetto al *tertium comparationis* rappresentato dalla disciplina del processo civile. Le relative questioni sono state dichiarate non fondate (sentenza n. 53 del 1998), manifestamente infondate (ordinanze n. 465 del 2000, n. 265 e n. 77 del 1999, n. 368 del 1998) o manifestamente inammissibili (ordinanza n. 68 del 2005).

La questione di legittimità costituzionale della stessa norma deve essere ora esaminata sotto il diverso aspetto, anch'esso evocato dal rimettente, della irragionevolezza della norma censurata.
Il rimettente, infatti, nel rilevare che la norma avvantaggia in maniera ingiustificata la parte che determina con un proprio comportamento volontario la cessazione della materia del contendere (il che, egli afferma, «può avvenire – e avviene con maggior frequenza – per effetto di ravvedimento dell'Amministrazione finanziaria nel corso della controversia attraverso l'istituto dell'autotutela») denuncia solo apparentemente una violazione del principio di eguaglianza tra le parti del processo – proprio in quanto, come egli stesso implicitamente riconosce, della norma può giovarsi talvolta anche il contribuente – ma in realtà pone in dubbio la ragionevolezza stessa del regolamento delle spese dettato, in riferimento a tale ipotesi astratta, dalla norma impugnata.
2.1.– La questione, prospettata in tali termini, è fondata.
Occorre muovere dalla premessa che il processo tributario è in linea generale ispirato – non diversamente da quello civile o amministrativo – al principio di responsabilità per le spese del giudizio, come dimostrano l'art. 15 del decreto legislativo n. 546 del 1992, secondo cui la parte soccombente è condannata a rimborsare le spese, salvo il potere di compensazione della commissione tributaria (a norma dell'art. 92, secondo comma, del codice di procedura civile), e l'art. 44 del medesimo decreto legislativo, secondo cui, in caso di rinuncia al ricorso, il ricorrente che rinuncia deve rimborsare le spese alle altre parti, salvo diverso accordo tra loro.
La compensazione *ope legis* delle spese nel caso di cessazione della materia del contendere, rendendo inoperante quel principio, si traduce, dunque, in un ingiustificato privilegio per la parte che pone in essere un comportamento (il ritiro dell'atto, nel caso dell'amministrazione, o l'acquiescenza alla pretesa tributaria, nel caso del contribuente) di regola determinato dal riconoscimento della fondatezza delle altrui ragioni, e, corrispondentemente, in un del pari ingiustificato pregiudizio per la controparte, specie quella privata, obbligata ad avvalersi, nella nuova disciplina del processo tributario, dell'assistenza tecnica di un difensore e, quindi, costretta a ricorrere alla mediazione (onerosa) di un professionista abilitato alla difesa in giudizio.
L'intrinseca irragionevolezza della norma, in quanto riferita all'ipotesi di ritiro dell'atto impugnato, che ricorre nel giudizio *a quo*, emerge del resto con particolare evidenza anche nel confronto con la disciplina prevista per l'ipotesi di annullamento o riforma dell'atto, in via di autotutela, nel corso del processo amministrativo, avente analoga natura impugnatoria. L'art. 23, settimo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), dispone infatti, in tal caso, che «il tribunale amministrativo regionale dà atto della cessata materia del contendere e provvede sulle spese», anche, ovviamente, dichiarandone la compensazione qualora ne ricorrano i presupposti.
3.– L'art. 46, comma 3, del decreto legislativo n. 546 del 1992 risulta in definitiva lesivo, sotto l'aspetto considerato, del principio di ragionevolezza, riconducibile all'art. 3 della Costituzione, e ne va di conseguenza dichiarata l'illegittimità costituzionale nella parte in cui si riferisce alle ipotesi – cui esclusivamente ha riguardo l'ordinanza di rimessione – di cessazione della materia del contendere diverse dai casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge, dovendo, pertanto, in tali ipotesi la commissione tributaria pronunciarsi sulle spese ai sensi dell'art. 15, comma 1, del decreto legislativo n. 546 del 1992.
Resta assorbita ogni altra e diversa censura avanzata dal rimettente.
per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE
dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 46, comma 3, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), nella parte in cui si riferisce alle ipotesi di cessazione della materia del contendere diverse dai casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il4 luglio 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente
Annibale MARINI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2005.

SENTENZA N. 275
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- 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
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, promosso con ordinanza del 4 giugno 2002, depositata il 16 settembre 2003, dalla Commissione tributaria centrale nella controversia vertente tra Corrado Grande e l'Ufficio imposte dirette di Roma, iscritta al n. 573 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 9 marzo 2005 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto in fatto

1.– La Commissione tributaria centrale, nel corso di un giudizio promosso da un contribuente nei confronti dell'Ufficio delle imposte dirette di Roma avverso una cartella di pagamento dell'IRPEF e dell'ILOR concernente l'anno 1980, emessa in relazione ai redditi di alcuni fabbricati siti in Napoli, ha sollevato d'ufficio – in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128.

Premette il giudice rimettente: a) che la Commissione tributaria di primo grado di Roma, dopo aver accertato che alcuni fabbricati ubicati in Napoli, di proprietà indivisa del ricorrente, residente a Roma, e dei fratelli germani di questo, residenti a Napoli, erano stati danneggiati dal terremoto del novembre 1980, aveva accolto il ricorso, in applicazione dell'art. 10 del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 875, in base al quale, per l'anno 1980, erano esclusi dall'ILOR e non concorrevano alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG i redditi percepiti da soggetti danneggiati dagli eventi sismici e prodotti nei Comuni disastrati o danneggiati dal sisma, indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4 del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874; b) che la Commissione tributaria di secondo grado di Roma aveva motivato il rigetto dell'appello proposto dall'ufficio tributario avverso l'indicata sentenza con l'osservazione che l'applicazione della circolare del Ministero delle finanze n. 11/730 del 18 maggio 1981 invocata dall'appellante – secondo la quale il beneficio fiscale richiesto dal contribuente non si applicherebbe ai soggetti non residenti, né domiciliati, né aventi sede nei territori dei Comuni colpiti dal sisma, anche se proprietari di fabbricati danneggiati ubicati in tali territori – avrebbe comportato disparità di trattamento, non potendosi scindere gli effetti pregiudizievoli del sisma conseguenti al danneggiamento degli immobili a seconda che i loro possessori fossero o no residenti nell'area colpita; c) che l'ufficio tributario aveva impugnato anche questa decisione davanti alla Commissione tributaria centrale; d) che il contribuente aveva resistito, facendo rilevare che i propri fratelli germani, comproprietari *pro indiviso* dei fabbricati danneggiati dal sisma e residenti a Napoli, erano stati esentati per l'anno 1980 dalle imposte sui redditi dei fabbricati stessi.

La Commissione rimettente osserva che il beneficio fiscale invocato dal contribuente, previsto dall'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 875 del 1980, non attiene ad interventi per la ricostruzione (nel qual caso sarebbe stata comprensibile la scelta del legislatore di renderne beneficiari i proprietari residenti nelle regioni colpite), ma è diretto ad alleviare il pregiudizio subìto dai proprietari degli immobili danneggiati dal sisma. A tal fine, sempre secondo la Commissione, la norma non considera l'imposta in astratto, ma esclude dall'imponibile i redditi, ove ricorra la duplice condizione che questi siano stati prodotti nei Comuni colpiti dagli eventi sismici e che siano stati percepiti dai soggetti danneggiati, e perciò esonera costoro da un obbligo tributario connesso alla redditività attribuita agli immobili stessi, in sé considerati. Dalle caratteristiche di tali provvidenze la Commissione tributaria centrale fa derivare la violazione degli evocati parametri costituzionali ad opera del sopravvenuto art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge n. 19 del 1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 128 del 1981. Il giudice *a quo*, infatti, muove dal rilievo che alla fattispecie – dato il carattere non esclusivo delle provvidenze previste dal citato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, fruibili da tutti i soggetti danneggiati dal terremoto e non solo da quelli residenti, domiciliati od aventi sede nei Comuni disastrati – «sembra attagliarsi» il secondo comma dell'art. 1 del decreto-legge n. 19 del 1981, in virtù del quale le menzionate provvidenze, «che non siano esclusive per i soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei Comuni disastrati, si applicano a tutti i soggetti che risultino danneggiati, residenti o domiciliati o aventi sede negli altri Comuni delle regioni Basilicata e Campania nonché nei Comuni della regione

Puglia, individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri». Tale comma, prosegue il rimettente, appare tuttavia il corollario del primo comma (che rende applicabili le medesime provvidenze solo ai soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei Comuni disastrati, individuati con d.P.C.m.) ed è ribadito, nella sostanza, dal terzo comma (secondo il quale, «le provvidenze di cui al precedente primo comma, per le quali è prevista l'applicazione a tutti i soggetti residenti nei Comuni individuati ai sensi dell'art. 4, quinto comma, del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 1980, n. 874, si intendono applicate a tutti i soggetti residenti o domiciliati o aventi sede nei Comuni disastrati, individuati con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al precedente primo comma, nonché ai soggetti danneggiati di cui al precedente secondo comma»), così che i tre commi, congiuntamente, pongono il principio della non spettanza del beneficio ai soggetti non residenti (o domiciliati o aventi sede) nei Comuni individuati con apposito d.P.C.m. Ma proprio tale principio (che, come si sottolinea nell'ordinanza di rimessione, la circolare ministeriale n. 11/730 del 18 maggio 1981, citata dal giudice di appello, si era limitata a chiarire) comporterebbe, secondo il giudice *a quo*, una "non retroattiva" ed irragionevole *reformatio in peius* del trattamento fiscale originariamente previsto dall'indicato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, entrato in vigore solo «pochissimo tempo prima». La normativa denunciata, infatti, appare al rimettente discriminatoria e priva di ragionevolezza, non potendosi distinguere tra residenti e non residenti nell'area colpita dal terremoto, data l'analoga menomazione reddituale provocata dal sisma a carico di entrambe le categorie di soggetti.

2. – Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che «le questioni» siano dichiarate manifestamente inammissibili o manifestamente infondate.

Al riguardo, la difesa erariale eccepisce preliminarmente che il rimettente non ha motivato, specie in relazione all'art. 53 Cost., le ragioni del ritenuto contrasto tra le norme denunciate ed i parametri evocati.

Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che è incensurabile la scelta del legislatore di riservare le agevolazioni fiscali ai soli soggetti residenti (o domiciliati od aventi sede) nei territori colpiti dagli eventi sismici e di restringere così l'àmbito di efficacia dell'originario disposto dell'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 875 del 1980, che accordava il beneficio a qualsiasi contribuente danneggiato dal sisma, a prescindere dal requisito soggettivo della residenza in uno dei Comuni colpiti. Per la difesa erariale, infatti, non sarebbe dubbio il maggior livello di sofferenza, di disagio o di pregiudizio arrecato dal sisma ai soggetti residenti (o domiciliati od aventi sede) nei territori danneggiati, rispetto ai soggetti privi di tale requisito, dovendo presumersi che i primi utilizzino prevalentemente gli immobili siti nel Comune di residenza come propria abitazione o luogo di lavoro. Ciò sarebbe sufficiente, per l'Avvocatura generale dello Stato, a giustificare la norma denunciata, tenuto conto della discrezionalità del legislatore in materia di agevolazioni e benefici tributari (specie se collegati ad eventi naturali).

Considerato in diritto

1. – La Commissione tributaria centrale dubita – in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione – della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, nella parte in cui dispone che non si applica ai soggetti non residenti, né domiciliati, né aventi sede nei territori dei Comuni colpiti dal sisma, individuati con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il beneficio fiscale di cui all'art. 10 del decreto-legge 5 dicembre 1980, n. 799 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1980, n. 875, ed entrato in vigore il 25 dicembre 1980, secondo il quale, per l'anno 1980, sono esclusi dall'ILOR e non concorrono alla formazione del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF e dell'IRPEG i redditi percepiti da soggetti danneggiati dagli eventi sismici e prodotti nei Comuni disastrati o danneggiati dal sisma, indicati nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'art. 4 del decreto-legge 26 novembre 1980, n. 776 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto del novembre 1980), come modificato dalla legge di conversione 22 dicembre 1980, n. 874.

Ad avviso del giudice rimettente, le norme denunciate – da applicarsi nel giudizio *a quo* – lederebbero gli evocati parametri costituzionali in quanto, nel limitare l'originaria estensione soggettiva del beneficio fiscale di cui al citato art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980 ai soggetti danneggiati residenti (o domiciliati od aventi sede) nell'area colpita dal sisma del novembre 1980, discriminerebbero irragionevolmente rispetto a questi ultimi i soggetti danneggiati non residenti (o non domiciliati o non aventi sede) nella stessa area, esclusi dal beneficio pur avendo subìto un'analoga menomazione reddituale in conseguenza del danneggiamento dei propri fabbricati causato dai medesimi eventi sismici.

2.– L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce preliminarmente l'inammissibilità della questione, perché il rimettente non avrebbe motivato, specie in relazione all'art. 53 Cost., le ragioni del ritenuto contrasto tra le norme denunciate ed i parametri evocati.

L'eccezione è infondata.

Il giudice *a quo* motiva la non manifesta infondatezza della questione – sollevata in riferimento al combinato disposto degli artt. 3 e 53 della Costituzione – con la ritenuta irragionevolezza dell'esclusione dal citato beneficio fiscale di una categoria di soggetti che invece, a suo avviso, dovrebbe goderne in considerazione della *ratio* del beneficio stesso, identificata nella concessione di provvidenze in favore dei titolari di redditi di immobili ubicati nell'area colpita dal sisma del novembre del 1980 e rimasti da questo danneggiati, ovunque tali soggetti abbiano residenza, domicilio o sede. Tale articolata censura è perciò sufficiente ad escludere l'eccepita carenza di motivazione.

3. – Nel merito, la questione non è fondata.

Come sopra osservato, il rimettente basa essenzialmente la propria censura di irragionevolezza delle norme denunciate sulla contraddittorietà di queste rispetto alla *ratio* delle provvidenze di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 799 del 1980. Secondo la Commissione tributaria centrale, l'irragionevolezza deriverebbe dal fatto che le norme sopravvenute, limitando l'applicazione del beneficio ai soggetti danneggiati residenti o domiciliati nei territori colpiti dagli eventi sismici, contrastano con l'originario intento del legislatore di attribuire in via generale il beneficio stesso a tutti i danneggiati dal sisma, ovunque abbiano residenza, domicilio o sede.

Così argomentando, il giudice *a quo* omette, però, di considerare che, per utilmente scrutinare la complessiva compatibilità della disciplina con gli evocati parametri costituzionali, le denunciate norme modificatrici debbono valutarsi in riferimento alla loro *ratio* e non a quella della norma da esse modificata. E a tal fine, occorre tener conto del combinato disposto della norma attributiva del beneficio e delle successive norme che la limitano, vagliandone la legittimità costituzionale in coerenza con il

costante orientamento di questa Corte, secondo cui «le disposizioni legislative che prevedono agevolazioni e benefici tributari di qualsiasi specie, quali che ne siano le finalità, hanno di norma carattere derogatorio e costituiscono il frutto di scelte del legislatore soggette a controllo di costituzionalità nei limiti della palese arbitrarietà od irrazionalità» (v., *ex plurimis*, sentenze n. 346 del 2003 e n. 431 del 1997).
Su questa base normativa, non appare manifestamente irragionevole ritenere che i soggetti danneggiati, che hanno residenza, domicilio o sede nell'area colpita dal sisma ed ivi svolgano la loro attività, abbiano subìto un pregiudizio complessivo maggiore rispetto agli altri danneggiati e, in relazione a tale circostanza, siano meritevoli essi soli del menzionato beneficio fiscale. È conseguentemente precluso a questa Corte estendere a soggetti diversi da quelli indicati dalle norme denunciate l'àmbito di applicazione del suddetto beneficio fiscale (v., *ex plurimis*, in applicazione di analoghi princìpi, le ordinanze n. 27 del 2001 e n. 10 del 1999).
Se a questa eterogeneità delle situazioni di pregiudizio si aggiunge la considerazione che, con le norme denunciate, il legislatore – come risulta dall'esame dei lavori preparatori – da un lato, ha tenuto conto dei vincoli impostigli dalle disponibilità di bilancio e, dall'altro, ha inteso anche perseguire una peculiare politica di sviluppo economico circoscritta alle zone colpite dagli eventi sismici, appare ancor più evidente l'infondatezza delle censure del rimettente.
per questi motivi
LA CORTE COSTITUZIONALE
dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi primo, secondo e terzo, del decreto-legge 13 febbraio 1981, n. 19 (Individuazione dei comuni colpiti dal sisma del novembre 1980), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 aprile 1981, n. 128, sollevata – in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione – dalla Commissione tributaria centrale con l'ordinanza indicata in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente
Franco GALLO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 12 luglio 2005.

SENTENZA N. 18708
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TRIBUTARIA
Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Francesco CRISTARELLA ORESTANO	Presidente
Dott. Michele D'ALONZO	Consigliere
Dott. Nino FICO	Consigliere
Dott. Francesco RUGGIERO	Consigliere
Dott. Umberto ATRIPALDI	Rel. Consigliere

ha pronunciato la seguente
S E N T E N Z A
sul ricorso proposto da:
MINISTERO DELLE FINANZE, in persona del Ministro pro tempore, domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;
- ricorrente - contro
M. IMMOBILIARE SNC in persona del legale rappresentante pro tempore signor E.M.; elettivamente domiciliato in ROMA VIA DELLE QUATTROFONTANE 15 presso lo studio dell'avvocato TINELLI GIUSEPPE che lo difende unitamente all'avvocato MICCINESI MARCO giusta delega in calce;
SVOLGIMENTO DEL PROCESSO
Il Ministero delle Finanze ha impugnato, nei confronti della s.n.c. M. Immobiliare con ricorso notificato il 17 marzo 1999, la sentenza della Corte di Appello di Firenze, depositata il 23 febbraio 1998, confermativa di quella di 1° grado, che lo aveva condannato al pagamento di £. 28.000.000, a titolo di restituzione della tassa annuale di concessione governativa ex L. 17/85, corrisposta dalla controrìcorrente fino al 1992.
Lamenta il ricorrente: 1) che erroneamente la Corte di Firenze ha rigettato la sua eccezione di decadenza dal diritto al rimborso, ritenendo contraria al diritto comunitario l'inerente decorrenza dal giorno del pagamento invece che da quello in cui la tassa in questione era stata abolita dall'ordinamento italiano; 2) che, in applicazione dello "jus superveniens", costituito dall'art. 11 L. 448/98, dalla somma che doveva restituire andava detratto quanto dovuto dalla controricorrente, per tassa di iscrizione ed annuale, in base a detta norma; e che, inoltre, sul residuo importo da rimborsare, decorrono gli interessi del 2,5% annuo, secondo il disposto di cui al 3° co. del menzionato articolo.
La s.n.c. M. Immobiliare resiste con controricorso notificato il 17 marzo 1999.
MOTIVI DELLA DECISIONE
Per quanto concerne il 1° motivo si osserva che, in effetti, il principio affermato dalle S.U. di questa Corte (3485/96), secondo cui il contribuente può chiedere la restituzione della tassa ìn questione nel termine di decadenza triennale di cui all'art. 13 D.P.R. 641/77, decorrente dal giorno del pagamento, non si pone in contrasto con quello affermato dalla Corte di Giustizia; che, anzi, si è espressamente pronunciata in tal senso nella decisione del 10 settembre 2002 (c - 216/99 e c - 222/99), in cui ha esaminato la norma "de qua", come richiamata dall'art.11 co. 2 L. 448/98, escludendo, contrariamente all'assunto della Corte di Appello di Firenze, che renda impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al rimborso conferito dall'ordinamento comunitario; o che comunque contrasti con i principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento.
Per quanto concerne, poi, la richiesta detraibilità, dalle somme che l'Amministrazione è tenuta a restituire alla Snc M. Immobiliare, degli importi dovuti per l'iscrizione nel registro delle imprese dall'85 al 92 alla stregua della nuova disciplina, si osserva che il citato art. 11 L. 448/98, secondo la consolidata opinione di questa Corte, solo apparentemente di natura interpretativa, ha esteso retroattivamente ai menzionati anni la tassa per l'iscrizione degli atti societari diversi dall'atto costitutivo, introdotta nel '93 dall'art. 61 D.L. 331/93; ed ha rideterminato retroattivamente, sempre in relazione al medesimo periodo, l'ammontare della tassa per l'iscrizione dell'atto costitutivo.
Orbene, la richiesta detrazione del nuovo importo della tassa d'iscrizione dell'atto costitutivo è chiaramente inammissibile.
Infatti, il 2° comma dell'art. 11 L. 448/98 contempla distintamente sia il rimborso della tassa d'iscrizione dell'atto costitutivo che quello della tassa "annuale", prevista fino al '92 per il mantenimento dell'iscrizione negli anni successivi.
E' evidente pertanto che la possibilità di-detrarre il nuovo importo della tassa d'iscrizione dell'atto costitutivo, retroattivamente rideterminato, presuppone il rimborso della medesima tassa, essendo l'altra (quella "annuale") radicalmente diversa nei suoi presupposti e contenuti. Ma tale rimborso è estraneo al presente giudizio, il cui oggetto è circoscritto alla restituzione della tassa annuale. Da ciò consegue che la deduzione in questione non può essere presa in considerazione in questa sede, mancando la correlata posizione debitoria dell'amministrazione.
La pretesa della ricorrente non appare, poi, meritevole di accoglimento neppure per quanto attiene l'asserita detraibilità, dalla somma complessiva degli importi versati nel 1991 e 1992, in pagamento della "tassa annuale" (da rimborsare perché oggetto d'imposizione incompatibile con il diritto comunitario), delle somme retroattivamente dovute, in base al citato art. 11 L. 448/98, per l'iscrizione, nello stesso periodo di atti sociali diversi dall'atto costitutivo. Somme che, secondo detta norma, devono essere dedotte da quelle dovute in restituzione dall'Amministrazione per l'indebito versamento della tassa annuale.
Invero, l'accoglimento della richiesta in questione presuppone, a sua volta, il riconoscimento della compatibilità con il diritto comunitario, ed in particolare con l'art. 10 della direttiva CEE n. 69/335, della nuova tassa d'iscrizione annuale introdotta retroattivamente, per il periodo considerato, dall'art. 11 L. 448/98.
Compatibilità subordinata alla possibilità di annoverare detto tributo tra quelli aventi natura remuneratoria, che, a norma dell'art. 12della citata direttiva, gli Stati membri possono stabilire in deroga dell'art. 10 della direttiva stessa; secondo il cui disposto, oltre all'imposta sui conferimenti, non è consentita "nessun altra imposizione, sotto qualsiasi forma, per

l'immatri.colazione o qualsiasi altra formalità... alla quale una società può essere sottoposta in ragione della sua forma giuridica".
Al riguardo, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia CCE 10 settembre 2002, può essere riconosciuto il carattere "remuneratorio" di una tassa solo se il suo ammontare è stato determinato, sia pure forfettariamente, "in base al costo del servizio reso".
L'ammontare, invece, della tassa introdotta retroattivamente dall'art. 11 L. 448/98 per l'iscrizione degli atti diversi dall'atto costitutivo "per ciascuno degli anni dal 1985 al 1992", è stato stabilito in modo del tutto astratto e generico, a seconda del tipo di società, senza riferimento alcuno agli effettivi costi dell'operazione (Cass. 7176/99, 15081/2001).
Profili che avrebbero dovuto, invece, essere considerati, posto:
- che in quegli anni, non essendo stato ancora istituito il registro delle imprese, venivanoriscossi, per il medesimo servizio, anche i diritti di cancelleria;
- che, in quel medesimo periodo, anche la tassa d'iscrizione dell'atto costitutivo (il cui ammontare, proprio in quegli anni era progressivamente e notevolmente elevato) era in parte destinata anche alla copertura degli atti sociali posti in essere dopo la costituzione delle Società.
Tanto basta per escludere che al tributo in questione possa essere riconosciuto "carattere remunerativo" ai sensi dell'art. 12, lett. e della direttiva CEE 339/65.
Da ciò consegue che la disposizione in esame, essendo contraria al diritto comunitario, non può essere applicata; e pertanto l'inerente pretesa dell'Amministrazione risulta priva di giuridico fondamento.
Parimenti infondata è la doglianza concernente la determinazione degli interessi di mora sulla somma che l'Amministrazione deve restituire perché non dovuta.
Invero, il tasso d'interesse stabilità dal 3° co. dell'art. 11 L. 448/98, pari al 2,5% annuo, è sensibilmente inferiore a quello fissato per le somme che l'Amministrazione è tenuta a restituire "per tasse e imposte indirette sugli affari …non dovute", che alla data del 1°gennaio '99, preso in considerazione del menzionato art. 11, era del 2,5% per semestre.
In tal modo è stata prevista per la restituzione di somme versate per tributi incompatibili col diritto comunitario una disciplina meno favorevole di quella stabilita, in via generale, per la ripetizione dei pagamenti non dovuti da parte del contribuente. Ma, così disponendo, il nostro legislatore si è posto in contrasto con il diritto comunitario, che, come è stato chiarito dalla Corte di Giustizia CEE, proprio in relazione a questa specifica questione, fa divieto agli stati membri di adottare "norme che subordinano la restituzione di un tributo, dichiarato incompatibile col diritto comunitario, a condizioni meno favorevoli di quelle che si applicherebbero, in mancanza di tali norme, alla restituzione del tributo di cui trattasi". (Sent. 10 settembre 2002, c. 216/99 e c. 222/99).
Non v'è quindi dubbio che la norma in questione sia inapplicabile; posto che le sentenze, con le quali la Corte di Giustizia si pronunci in via pregiudiziale sull'interpretazione del trattato o di un atto adottato da un'istituzione della Comunità, hanno valore vincolante per il giudice nazionale (Corte di Giustizia 2 febbraio '98, c. 309/85; 6 luglio '95, c. 62/93).
Conseguentemente, accolto il primo motivo e disatteso il secondo, l'impugnata sentenza va cassata, in relazione al motivo accolto, con rinvio ad altra Sezione della Corte di Appello di Firenze, che provvederà alla rideterminazione dell'importo dovuto dal ricorrente, previa applicazione del termine decadenziale di cui all'art. 13 D.P.R. 641172, decorrente dalla data dei singoli pagamenti, nonché alla regolazione delle spese, anche del presente grado, fra le parti.
P.Q.M.
Accoglie il 1° motivo, rigetta il 2°. Cassa la sentenza impugnata in relazione al motivo accolto e rinvia, anche per le spese, ad altra Sezione della Corte di Appello di Firenze.
Così deciso il 26.4.2005.

f.to Il Relatore estensore
Umberto Atripaldi

f.to Il Presidente
Francesco Cristarella Orestano

ORDINANZA N. 340
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE
composta dai signori:

- Piero Alberto	CAPOTOSTI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Franco	GALLO	"

ha pronunciato la seguente
ORDINANZA
nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 9 e 10, e 15, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), promossi con due ordinanze del 12 gennaio 2004 dalla Commissione tributaria provinciale di Alessandria nelle controversie vertenti tra la s.a.s Riceinvest di Fabio Franzosi & C., la s.a.s. Investriso di Fabio Franzosi & C. e l'Agenzia delle entrate, uffici di Alessandria e di Tortona, iscritte ai numeri 552 e 553 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione della s.a.s. Riceinvest di Fabio Franzosi & C. e della s.a.s. Investriso di Fabio Franzosi & C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 aprile 2005 il Giudice relatore Franco Gallo.

Ritenuto che con due ordinanze di identico contenuto (r.o. n. 552 del 2004 e n. 553 del 2004), la Commissione tributaria provinciale di Alessandria, nel corso di altrettanti giudizi promossi nei confronti dell'Agenzia delle entrate avverso il silenzio-rifiuto formatosi sulle istanze di rimborso dell'IVA avanzate, rispettivamente, dalla s.a.s. Riceinvest di Fabio Franzosi & C. e dalla s.a.s. Investriso di Fabio Franzosi & C., ha sollevato – in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 9 e 10, e 15, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003);

che, secondo quanto esposto nelle ordinanze di rimessione: a) le suddette società avevano chiesto il rimborso dell'IVA per l'anno 2001, affermando di aver effettuato operazioni passive (consistenti nell'acquisto di beni ammortizzabili), in ordine alle quali assumevano di aver maturato il diritto alla detrazione dell'imposta; b) l'Agenzia delle entrate aveva successivamente disposto un accertamento globale nei confronti di tali contribuenti ed aveva loro notificato il relativo processo verbale; c) nei giudizi promossi avverso il silenzio-rifiuto formatosi sulle istanze di rimborso, le ricorrenti avevano sostenuto di aver consolidato il loro diritto ai rimborsi, perché nelle more si erano avvalse delle disposizioni sul condono fiscale contenute negli artt. 9 e 15 della legge n. 289 del 2002; d) gli uffici dell'Agenzia delle entrate si erano opposti alle domande delle ricorrenti, sia perché ritenevano che le operazioni in questione fossero inesistenti – tanto che avevano inoltrato alla competente Procura della Repubblica un esposto per i reati di cui agli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205) – sia perché, comunque, nessun versamento dell'IVA era stato effettuato dai soggetti coinvolti nelle operazioni medesime; e) le disposizioni concernenti il predetto condono fiscale non regolano espressamente l'ipotesi di emissione di fatture per operazioni inesistenti, diversamente dalla disciplina del condono contenuta nella legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni di centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), il cui art. 52, comma 1, prevedeva per tale ipotesi condizioni particolari al fine di accedere alla definizione agevolata dei rapporti tributari;

che, per il giudice rimettente, la mancanza di una norma analoga a quella per ultima citata potrebbe comportare un grave danno all'erario, perché l'art. 9, comma 9, terzo periodo, della legge n. 289 del 2002, stabilendo che la definizione automatica delle imposte «non modifica l'importo degli eventuali rimborsi e crediti derivanti dalle dichiarazioni presentate ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, dell'imposta sul valore aggiunto, nonché dell'imposta regionale sulle attività produttive», impone di accogliere anche la richiesta di rimborso di imposte mai versate;

che pertanto, sempre secondo la Commissione tributaria provinciale, sussisterebbe una contraddizione tra le diverse previsioni del citato art. 9, ed in particolare tra quella che preclude ogni accertamento tributario nei confronti di chi ha richiesto il condono e dei soggetti coobbligati e quella che consente di procedere penalmente nei confronti dell'emittente delle fatture per operazioni inesistenti;

che, sulla scorta di tali considerazioni, il rimettente afferma che le norme censurate confliggono con gli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione e cioè: a) con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto creano, in caso di condono, una disciplina ingiustificatamente diversa da quella derivante dai princìpi ricavabili dall'art. 52 della legge n. 413 del 1991 in tema di emissione di fatture per operazioni inesistenti (che consentiva la definizione fiscale in favore del cedente o del prestatore solo allorché questi avessero corrisposto per intero l'imposta; nonché in favore dell'acquirente o committente solo allorché questi avessero eliminati gli effetti dell'indebita detrazione), ed in quanto, sempre nel caso di condono, da un lato, escludono la non punibilità dell'ipotesi di emissione di fatture per operazioni inesistenti prevista dall'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma

10, lettera *c*, della legge n. 289 del 2002) e, dall'altro, contraddittoriamente, non solo precludono la punibilità del reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 2 del citato d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma 10, lettera *c*, della indicata legge n. 289 del 2002) ed inibiscono ogni accertamento tributario (art. 9, comma 10, lettera *a*, della stessa legge), ma, nel caso di un precedente avvio dell'attività di accertamento da parte delle agenzie fiscali, ammettono la definizione tributaria alla sola condizione della mancata «formale conoscenza» da parte del contribuente dell'esercizio dell'azione penale per i reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 15, comma 1, della suddetta legge); b) con gli artt. 53 e 3 Cost., nonché con i princìpi di eguaglianza sostanziale e solidarietà sociale espressi da tali articoli, tenuto conto della fittizietà del presupposto del rimborso richiesto, basato su fatture emesse per operazioni inesistenti, e considerata la natura fraudolenta dell'attività da cui deriverebbe tale rimborso; c) con i princìpi di utilità e giustizia sociale, espressi dagli artt. 41, secondo comma, e 42, secondo comma, Cost.;

che il giudice *a quo* conclude per la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli indicati artt. 9, commi 9 e 10, e 15, comma 1, della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui non prevedono una "norma correttiva" che subordini l'operatività dei benefici fiscali concessi all'eliminazione delle detrazioni risultate indebite;

che nel giudizio di cui al r.o. n. 553 del 2004 è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile ovvero infondata ed illustrando la propria posizione con successiva memoria;

che la difesa erariale deduce l'irrilevanza e l'infondatezza della questione, relativamente alle denunciate disposizioni della legge n. 289 del 2002 concernenti gli effetti del condono sul piano penale, nonché l'inconferenza del riferimento del giudice rimettente agli artt. 41 e 42 della Costituzione;

che, quanto alle altre disposizioni censurate, con riferimento agli altri parametri evocati, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene la praticabilità di un'interpretazione "costituzionalmente orientata", secondo cui la preclusione di "ogni accertamento tributario" prevista dal citato art. 9, comma 10, della legge n. 289 del 2002 riguarda solo l'accertamento dei debiti di imposta, mentre il condono *de quo* rende immodificabili le precedenti richieste di rimborso dei contribuenti condonanti, ma non rende incontestabili i crediti da questi vantati, con la conseguenza che le agenzie fiscali mantengono integre le proprie possibilità di contestazione e difesa con riguardo alle richieste di rimborso, e ciò a maggior ragione per le richieste basate su condotte illecite, come l'emissione di fatture per operazioni inesistenti;

che la s.a.s. Riceinvest di F. Franzosi & C. e la s.a.s. Investriso di F. Franzosi & C. si sono tardivamente costituite, rispettivamente, nei giudizi registrati al n. 552 del 2004 ed al n. 553 del 2004.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Alessandria, con due ordinanze di identico contenuto emesse nel corso di due diversi giudizi, dubita della legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 9 e 10, e 15, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione;

che i giudizi di legittimità costituzionale, avendo ad oggetto le stesse questioni, vanno riuniti per essere congiuntamente decisi;

che il dubbio di incostituzionalità investe le citate disposizioni in relazione alla loro incidenza sia nella materia penale che in quella tributaria in senso stretto;

che, quanto all'aspetto penalistico, le norme sono denunciate nella parte in cui prevedono: a) la definizione delle imposte ed il perfezionamento della procedura relativa senza escludere la punibilità del reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti di cui all'art. 8 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, recante "Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205" (art. 9, comma 10, lettera *c*, della legge n. 289 del 2002); b) la definizione delle imposte ed il perfezionamento della procedura relativa con effetti preclusivi della punibilità per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma 10, lettera *c*, della legge n. 289 del 2002);

che, per il rimettente, tali norme violerebbero, infatti: a) il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. in quanto, in caso di condono, da un lato escludono la non punibilità dell'ipotesi di reato per emissione di fatture per operazioni inesistenti prevista dall'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma 10, lettera *c*, della legge n. 289 del 2002) e dall'altro, contraddittoriamente, precludono la punibilità per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma 10, lettera *c*, della citata legge n. 289 del 2002) ed inibiscono qualsiasi accertamento tributario (art. 9, comma 10, lettera *a*, della stessa legge); b) gli artt. 53 e 3 Cost., nonché i princìpi di eguaglianza sostanziale e solidarietà sociale, espressi da tali articoli, tenuto conto della fittizietà del presupposto del rimborso richiesto, basato su fatture emesse per operazioni inesistenti, e considerata la natura fraudolenta dell'attività da cui deriverebbe il rimborso; c) i princìpi di utilità e giustizia sociale, espressi dagli artt. 41, secondo comma, e 42, secondo comma, Cost.;

che, quanto all'aspetto propriamente tributario, le stesse norme sono invece censurate nella parte in cui prevedono: a) che la definizione automatica delle imposte «non modifica l'importo degli eventuali rimborsi e crediti derivanti dalle dichiarazioni presentate ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, dell'imposta sul valore aggiunto, nonché dell'imposta regionale sulle attività produttive» (art. 9, comma 9, terzo periodo, della legge n. 289 del 2002); b) che la definizione delle imposte ed il perfezionamento della procedura relativa precludono «ogni accertamento tributario» nei confronti del dichiarante e dei soggetti coobbligati (art. 9, comma 10, lettera *a* della stessa legge) ed escludono la punibilità per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma 10, lettera *c*, della citata legge n. 289 del 2002); c) che la definizione delle imposte ed il perfezionamento della procedura relativa non escludono la punibilità del reato di emissione di fatture per operazioni inesistenti di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma 10, lettera *c*, della legge n. 289 del 2002); d) che il perfezionamento della definizione delle procedure di accertamento fiscale è ammesso alla condizione della mancanza della «formale conoscenza» da parte del contribuente dell'esercizio dell'azione penale per i reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 15, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 289 del 2002);

che, simmetricamente, sempre in relazione all'aspetto propriamente tributario, il giudice *a quo* denuncia le medesime disposizioni, nella parte in cui non prevedono, nel caso di emissione di fatture per operazioni inesistenti, una norma correttiva che subordini l'operatività del citato condono all'eliminazione delle detrazioni risultate indebite;

che, per il rimettente, le norme così denunciate violerebbero: a) il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto, nel caso di condono, creano una disciplina ingiustificatamente diversa da quella derivante dai princìpi ricavabili dall'art. 52 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni di centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), in tema di emissione di fatture per operazioni inesistenti (che consentiva la definizione fiscale in favore del cedente o prestatore solo allorché questi avessero corrisposto per intero l'imposta; nonché in favore dell'acquirente o committente solo allorché questi avessero eliminati gli effetti dell'indebita detrazione), ed in quanto, sempre nel caso di condono, da un lato, escludono la non punibilità dell'ipotesi di reato per emissione di fatture per operazioni inesistenti prevista dall'art. 8 del d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 9, comma 10, lettera *c*, della legge n. 289 del 2002) e dall'altro, contraddittoriamente, nel caso di un precedente avvio dell'attività di accertamento da parte delle agenzie fiscali, ammettono la definizione tributaria alla condizione della mancata «formale conoscenza» da parte del contribuente dell'esercizio dell'azione penale per i reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 (art. 15, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 289 del 2002); b) gli artt. 53 e 3 Cost., i princìpi di eguaglianza sostanziale e solidarietà sociale espressi da tali articoli, nonché i princìpi di utilità e giustizia sociale espressi dagli artt. 41, secondo comma, e 42, secondo comma, Cost., secondo le censure già sollevate in ordine agli aspetti penalistici della disciplina censurata;

che le sollevate questioni sono in parte manifestamente inammissibili ed in parte manifestamente infondate;

che le questioni concernenti gli aspetti penalistici delle norme denunciate sono irrilevanti e, quindi, manifestamente inammissibili, perché di tali norme e con riguardo a tali aspetti non deve fare alcuna applicazione il giudice *a quo*, chiamato a decidere esclusivamente sulle impugnazioni proposte dai contribuenti avverso il silenzio-rifiuto formatosi sulle loro istanze di rimborso dell'IVA;

che, del resto, sul punto della rilevanza nei giudizi *a quibus* degli indicati effetti penali della disciplina censurata, il rimettente ha omesso di fornire qualsiasi motivazione, rendendo le questioni manifestamente inammissibili anche sotto tale profilo;

che, in ordine alle questioni concernenti gli aspetti propriamente tributari, il rimettente premette, in punto di fatto, che le operazioni fatturate oggetto dei giudizi principali sono inesistenti e che per esse non è stata versata alcuna somma a titolo di IVA dai soggetti coinvolti;

che, posta tale premessa, il giudice *a quo* interpreta le denunciate disposizioni nel senso che il perfezionamento del condono precluderebbe all'amministrazione finanziaria la possibilità di effettuare accertamenti tributari per contestare la debenza del rimborso e renderebbe incontestabili le somme richieste dai contribuenti quale rimborso dell'IVA, anche nell'ipotesi in cui il rimborso si basi sulla fatturazione di operazioni inesistenti e l'importo dell'IVA non sia mai stato versato;

che questo presupposto interpretativo è manifestamente erroneo, in quanto: a) l'art. 9, comma 9, terzo periodo, della legge n. 289 del 2002 si limita a stabilire che la definizione automatica delle imposte «non modifica l'importo degli eventuali rimborsi e crediti derivanti dalle dichiarazioni presentate ai fini delle imposte sui redditi e relative addizionali, dell'imposta sul valore aggiunto, nonché dell'imposta regionale sulle attività produttive»; b) l'art. 9, comma 10, lettera *a*), della stessa legge dispone soltanto la preclusione di ogni accertamento tributario nei confronti del dichiarante e dei soggetti coobbligati, nel caso di perfezionamento della definizione automatica delle imposte;

che, in particolare, la prima delle due norme ora citate va intesa nel senso che il condono non influisce di per sé sull'ammontare delle somme chieste a rimborso, non impone al contribuente la rinuncia al credito e non impedisce all'erario di accogliere tali richieste, allorché la pretesa di rimborso sia riscontrata fondata;

che la seconda norma citata preclude bensì l'accertamento dei debiti tributari dei contribuenti che hanno ottenuto il condono, ma non impedisce l'accertamento dell'inesistenza dei crediti posti a base delle richieste di rimborso, data la natura propria del condono, che incide sui debiti tributari dei contribuenti e non sui loro crediti;

che pertanto, nell'ipotesi di operazioni inesistenti per le quali non sia stata versata l'IVA e per le quali sia stato richiesto il rimborso dell'imposta, le censurate disposizioni non impongono affatto all'erario di procedere al rimborso, nel caso di intervenuto condono fiscale, né inibiscono accertamenti diretti a dimostrare l'inesistenza dell'invocato diritto al rimborso;

che tale esito interpretativo non solo deriva dalla semplice lettura delle norme denunciate e dalla indicata natura dell'istituto del condono, ma risulta anche coerente con la giurisprudenza della Corte di cassazione, che in più occasioni ha affermato, da un lato, che la detrazione dell'IVA non è ammessa, per difetto del requisito dell'inerenza all'impresa, in caso di operazioni materialmente inesistenti (Cass., n. 14337 del 2002 e n. 9665 del 2000) e, dall'altro, che, in generale, il condono non vale di per sé a consolidare i crediti IVA richiesti a rimborso e non vagliati dall'Amministrazione finanziaria (Cass., n. 6429 del 1996 e n. 9646 del 1993);

che, poiché a questa interpretazione si perviene indipendentemente dall'esistenza di una espressa disposizione che la imponga, è irrilevante che le norme denunciate non contengano una disposizione analoga a quella contenuta in una precedente legge di condono (art. 52 della legge n. 413 del 1991, indicato dal rimettente quale *tertium comparationis*), secondo la quale il contribuente era ammesso a godere di quel condono alla condizione della previa eliminazione degli effetti provocati dall'operazione inesistente;

che alla manifesta erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il rimettente consegue la manifesta infondatezza delle corrispondenti questioni.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 9 e 10, e 15, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), per le parti riguardanti gli effetti del condono nella materia penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Alessandria con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 9, commi 9 e 10, e 15, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, per le parti riguardanti gli effetti del condono nella materia tributaria, sollevate, in

riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 53 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Alessandria con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente
Franco GALLO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2005.

SEGNALAZIONI GIURISPRUDENZIALI *

Giurisprudenza Comunitaria

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL presentate il 26 maggio 2005

Causa C-121/03 Commissione delle Comunità europee contro Regno di Spagna

«Ricorso per inadempimento – Violazione di diversi obblighi in materia di tutela dell'ambiente nel territorio del Baix Ter, provincia di Gerona – Direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti – Direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – Direttiva 80/68/CEE concernente la protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose – Direttiva 80/778/CEE concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano»

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CHRISTINE STIX-HACKL presentate il 12 maggio 2005
Causa C-416/02 Commissione delle Comunità europee coadiuvata da: Regno Unito contro Regno di Spagna

«Ricorso per inadempimento – Violazioni di diversi obblighi nell'ambito della tutela dell'ambiente nella regione Vera, provincia Almeria – Direttiva 75/442/CEE sui rifiuti – Nozione di rifiuti – Sterco – Direttiva 85/337/CEE sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati – Direttiva 80/68/CEE sulla protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento provocato da certe sostanze pericolose – Direttiva 91/271/CEE sul trattamento delle acque reflue urbane – Direttiva 91/676/CEE relativa alla protezione delle acque dall'inquinamento provocato dai nitrati provenienti da fonti agricole»

CORTE DI GIUSTIZIA, 21 luglio 2005, causa C231/03, Consorzio Aziende metano (CON.A.ME.)

"Artt. 43 CE, 49 CE, 81 CE – Concessione relativa alla gestione del servizio pubblico di distribuzione del gas"

CORTE DI GIUSTIZIA, 14 luglio 2005, causa C-434/03

IVA - Acquisto di beni parzialmente destinati a fini commerciali - Detrazione - Esclusione - Illegittimità.

Giurisprudenza Nazionale

CORTE COSTITUZIONALE, 7 luglio 2005, n.270

Ricerca scientifica e tecnica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico - Decreto legislativo delegato - Consigli di amministrazione, presidenti e collegi sindacali delle fondazioni - Composizione e disignazione - Ricorsi delle Regioni Emilia Romagna e Marche - Norme ingiustificatamente dettagliate e invasive dell'autonomia delle Fondazioni e della potesta' legislativa regionale, indebita ingerenza ministeriale nella gestione e controllo di enti non piu' statali - Illegittimita' costituzionale in parte sua.

Ricerca scientifica e tecnica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico - Decreto legislativo delegato - Composizione e designazione degli organi delle fondazioni - Ricorsi delle Regioni Emilia Romagna e Marche - Norme ingiustificatamente dettagliate e invasive dell'autonomia delle Fondazioni e della potesta' legislativa regionale, indebita ingerenza ministeriale nella gestione e controllo di enti non piu' statali - Illegittimita' costituzionale in parte qua.

Ricerca scientifica e tecnica - Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico - Decreto legislativo delegato - Controllo amministrativo preventivo sugli atti fondamentali degli IRCCS esercitato da appositi organi statali (Comitati periferici di vigilanza) - Ricorso della Regioni Emilia Romagna - Ingiustificato intervento ministeriale, lesione delle competenze normative e amministrative delle Regioni - Illegittimita' costituzionale.

CORTE COSTITUZIONALE, 26 luglio 2005, n.320

Imposte e tasse - Fondi pubblici di agevolazione istituiti da leggi dello Stato e delle Regioni - Riconoscimento, con norma interpretativa, della non assoggettabilita' a IRPEG - Irripetibilita' delle somme gia' pagate a titolo di imposta - Irragionevolezza e incoerenza, disparita' di trattamento in danno del contribuente sollecito - Illegittimita' costituzionale in parte qua. (Pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 31 del 03/08/2005)

CORTE COSTITUZIONALE, 27 luglio 2005, n.335

Regione Emilia-Romagna - Imposte e tasse - Tributo per il deposito in discarica dei rifiuti - Determinazione rimessa a deliberazione della Giunta - Ricorso del Governo - Invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia tributaria - Illegittimita' costituzionale.

Regione Emilia-Romagna - Imposte e tasse - Tariffa relativa al servizio pubblico integrato e alla gestione dei rifiuti - Metodo di determinazione rimesso a decreto del Presidente della Giunta - Ricorso del Governo - Denunciata invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in tema di livelli essenziali di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, e concorrente in materia di governo del territorio - Carenza di motivazione in ordine ai parametri invocati - Inammissibilita' della questione.

CORTE COSTITUZIONALE, 22 luglio 2005, n.303

Gioco e scommesse - Scommesse sulle corse dei cavalli - Soggetti passivi dell'imposta - Individuazione asseritamente demandata a regolamento governativo di delegificazione - Denunciata violazione del principio della riserva relativa di legge in materia fiscale, omessa limitazione del potere conferito all'autorita' governativa - Non fondatezza della questione.

Fonti del diritto - Regolamenti governativi - Materie coperte da riserva relativa di legge - Leggi ordinarie di autorizzazione - Contenuto - Norme generali regolatrici della materia, anziche' piu' restrittivi principi e criteri direttivi analoghi a quelli prescritti per la delegazione legislativa - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Inammissibilita' della questione

***** *Il testo integrale dei seguenti documenti è consultabile online nel sito della rivista*

APPENDICE

NOTIZIE DALLE SCUOLE DI DOTTORATO

Estratto dal bando di concorso per l'ammissione ai corsi di Dottorato di ricerca XXI ciclo (per il bando integrale si rimanda al seguente url: http://www.unina.it/allegati/studenti/laureati/dottorato/xxi/BandoXXIciclo.pdf)

UFFICIO DOTTORATO DI RICERCA
BANDO DI CONCORSO PER L'AMMISSIONE AI CORSI DI DOTTORATO DI RICERCA DELL'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II - XXI CICLO - EMANATO CON D.R. N. 2948 DEL 28.7.2005 -
(PUBBLICATO SULLA GAZZETTA UFFICIALE – IV SERIE SPECIALE - N. 63 - DEL 9/8/2005)
L'Università degli Studi di Napoli Federico II ha emanato il bando di concorso per l'ammissione ai corsi di dottorato di ricerca del XXI ciclo istituiti presso l'Ateneo medesimo. Il bando è stato pubblicato sulla **Gazzetta Ufficiale – IV serie speciale – n. 63 del 9.8.2005**.
LE DOMANDE DI PARTECIPAZIONE POTRANNO ESSERE PRESENTATE A PARTIRE DAL 22 AGOSTO 2005. IL TERMINE DI SCADENZA È FISSATO AL 30 SETTEMBRE 2005.
La domanda deve essere redatta in carta semplice secondo lo schema allegato al bando. A tal proposito, si consiglia di stampare lo schema stesso e di compilarlo direttamente.
La domanda può essere consegnata direttamente all'Ufficio Dottorato di Ricerca, ubicato in via G.C. Cortese, 29 – Palazzo degli Uffici, primo piano - Napoli –; i giorni e gli orari nei quali è possibile effettuare la consegna sono i seguenti: lunedì, mercoledì, venerdì: ore 9.00 – 12.00; martedì e giovedì: ore 9.00 - 12.00 e 15.00 - 17.00.
La consegna della domanda non deve essere obbligatoriamente effettuata dall'interessato.
I candidati che non intendono consegnare la domanda di partecipazione direttamente **potranno spedirla** indirizzandola al Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Napoli Federico II – Ufficio Dottorato di Ricerca **-** Palazzo degli Uffici, via Giulio Cesare Cortese, 29 – 80133 – Napoli – ed indicando sulla busta la dicitura "CONCORSO DI DOTTORATO DI RICERCA XXI CICLO – INOLTRO URGENTE UFFICIO DOTTORATO DI RICERCA". Nel caso di spedizione postale, si consiglia l'inoltro **mediante posta celere, corriere espresso o con equivalente sistema di spedizione,** con il quale venga assicurata la ricezione nel termine del bando (30
settembre 2005).
Le domande spedite dovranno pervenire entro e non oltre il termine di scadenza del bando (30 settembre 2005). Le domande che perverranno successivamente alla data citata saranno considerate nulle, anche se spedite antecedentemente, ed i relativi candidati saranno esclusi dal concorso.
Per ogni domanda presentata dovrà essere effettuato un versamento di euro 15,00 sul **c/c postale n. 113803** intestato all'Università degli Studi di Napoli Federico II – Corso Umberto I – Napoli ed allegata, **a pena di esclusione**, la ricevuta in originale dell'avvenuto versamento.
Ulteriori informazioni sulla presentazione delle domande e su altri aspetti del bando di concorso potranno essere richieste direttamente all'Ufficio citato o telefonicamente, rivolgendosi, nei giorni e negli orari sopra indicati, ai seguenti numeri 0812537627/623/646/688/836.
BANDO DI CONCORSO PER L'AMMISSIONE AI CORSI DI DOTTORATO DI RICERCA DEL XXI CICLO CON SEDE AMMINISTRATIVA PRESSO L'UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II – (emanato con D.R. n.2948 del 28.7.2005- pubblicato sulla G.U.R.I. – IV serie speciale – n.63 del 9.8.2005)
UDR
I L R E T T O R E
VISTO lo Statuto dell'Università degli Studi di Napoli Federico II;
VISTA la Legge 13 agosto 1984, n. 476, così come integrata dall'articolo 52, comma 57, della Legge 28 dicembre 2001, n.448;
VISTO l'articolo 4 della Legge 3 luglio 1998 n. 210;
VISTO il Decreto Ministeriale del 30.4.1999, n. 224 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 162 del 9.7.1999, con il quale è stato emanato il Regolamento recante norme in materia di dottorato di ricerca;
VISTO il Decreto Rettorale n. 546 del 10.2.2005, con il quale è stato emanato il Regolamento di disciplina del dottorato di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli Federico II;
VISTA la nota prot.n.818 del 18.4.2005 e n.1109 del 18.5.2005, con le quali il MIUR comunicava, fra l'altro,: a) il finanziamento – ai sensi degli articoli 3 e 6 del D.M. 23 ottobre 2004, n. 198, "Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti" – di borse di studio ai dottorati in "Biologia applicata" ed in "Fisiopatologia clinica e medicina sperimentale" – XXI ciclo –; b) l'autorizzazione a destinare le borse di studio finanziate a dottorati del XXI ciclo e non attribuite, agli stessi dottorati del XX ciclo, qualora istituiti;
VISTI i verbali del 23.5.2005 e del 24.6.2005 del Nucleo di Valutazione dell'Università degli Studi di Napoli Federico II;
VISTE le delibere n.34 del 29.6.2005 del Senato Accademico e n.32 del 5.7.2005 del Consiglio di Amministrazione, con le quali sono stati, rispettivamente, approvati i corsi di dottorato di ricerca del XXI ciclo, attribuite le relative borse di studio, stabilito il termine di scadenza del bando di concorso al 30 settembre 2005 ed autorizzata la partecipazione al concorso, per l'ammissione ai dottorati del XXI ciclo, di coloro i quali conseguiranno il diploma di laurea entro e non oltre il 31 ottobre 2005;
VISTA la convenzione stipulata in data 6.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto di Cibernetica "Eduardo Caianello", per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Tecnologie innovative per i materiali, sensori ed imaging";
VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo ed il Dipartimento di Scienze Mediche Preventive – Sezione di Igiene -, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Ambiente, Prevenzione e Medicina Pubblica con indirizzo in Igiene Ambientale";

VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto di Genetica e Biofisica "A. Buzzati Traverso" del CNR – con il patrocinio della Fondazione "Viamarconidieci" -, per il finanziamento di tre borse di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Biologia avanzata con indirizzo in Sistematica molecolare";
VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo e l'Arcisolidarietà ONLUS di Caserta, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Filosofia del diritto: arte e tecnica della giurisprudenza-ermeneutica dei diritti dell'uomo";
VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo e l'Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa", per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Filosofia del diritto: arte e tecnica della giurisprudenza-ermeneutica dei diritti dell'uomo";
VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare, per il finanziamento di due borse di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Fisica fondamentale ed applicata";
VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto Nazionale di Astrofisica, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Fisica fondamentale ed applicata";
VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto di Genetica e Biofisica "A. Buzzati Traverso" del CNR – con il patrocinio della Fondazione "Viamarconidieci" -, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Scienze biotecnologiche con indirizzo in Biotecnologie industriali";
VISTA la convenzione stipulata in data 7.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto per la Microelettronica e Microsistemi del CNR, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Tecnologie innovative per i materiali, sensori ed imaging";
VISTA la convenzione stipulata in data 18.7.2005 tra questo Ateneo ed il Dipartimento di Neuroscienze, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Neuroscienze";
VISTA la convenzione stipulata in data 18.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto per la Microelettronica e Microsistemi del CNR, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Scienze biotecnologiche con indirizzo in Biotecnologie industriali";
VISTA la convenzione stipulata in data 19.7.2005 tra questo Ateneo ed il Centro Interdipartimentale di Ricerca in Farmaeconomia e Farmacoutilizzazione, per il finanziamento di quattro borse di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Scienza del farmaco con indirizzo in Chimica farmaceutica";
VISTA la convenzione stipulata in data 20.7.2005 tra questo Ateneo ed il Dipartimento di Ingegneria Chimica, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Ingegneria chimica";
VISTA la convenzione stipulata in data 20.7.2005 tra questo Ateneo ed il Centro di Eccellenza "Compositi Strutturali per Applicazioni Innovative" (SCIC), per il finanziamento di quattro borse di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Ingegneria dei Materiali e delle Strutture – indirizzi in: Materiali; Progettazione Strutturale";
VISTA la convenzione stipulata in data 20.7.2005 tra questo Ateneo e la Marvecspharma services s.r.l., per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Riproduzione, sviluppo ed accrescimento dell'uomo con indirizzo in Ginecologia, endocrinologia e fisiopatologia della riproduzione umana";
VISTA la convenzione stipulata in data 20.7.2005 tra questo Ateneo ed la Stazione Zoologica "A. Dhorn" di Napoli, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Scienze ed ingegneria del mare";
VISTA la convenzione stipulata in data 22.7.2005 tra questo Ateneo e l'Azienda Ospedaliera Universitaria Federico II, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Economia e Management delle aziende e delle organizzazioni sanitarie con indirizzo in management sanitario";
VISTA la convenzione stipulata in data 22.7.2005 tra questo Ateneo ed il Distretto Tecnologico IMAST Scarl, per il finanziamento di tre borse di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Ingegneria dei Materiali e delle Strutture con indirizzo in Materiali";
VISTA la convenzione stipulata in data 25.7.2005 tra questo Ateneo e la Società Sincrotrone Trieste S.C.p.A., per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Tecnologie innovative per i materiali, sensori ed imaging";
VISTA la convenzione stipulata in data 26.7.2005 tra questo Ateneo e l'Istituto Superiore di Oncologia di Genova, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Oncologia ed Endocrinologia Molecolare";
VISTA la convenzione stipulata in data 26.7.2005 tra questo Ateneo ed il Dipartimento di Scienze Fisiche, per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Rischio sismico";
VISTA la convenzione stipulata in data 27.7.2005 tra questo Ateneo e l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Diritto processuale civile";
VISTA la convenzione stipulata in data 27.7.2005 tra questo Ateneo e la Germinal s.n.c.., per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Agrobiologia e agrochimica con indirizzo in Miglioramento genetico ed orticoltura";
VISTA la convenzione stipulata in data 27.7.2005 tra questo Ateneo e la UCB Pharma S.p.A., per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi al corso di dottorato in "Fisiopatologia Clinica e Medicina Sperimentale con indirizzo in Scienze immunologiche e reumatologiche";
VISTE le convenzioni stipulate in data 27.7.2005 tra questo Ateneo ed il CEINGE Biotecnologie Avanzate s.c.ar.l., per il finanziamento di tre borse di studio da destinarsi a ciascuno dei seguenti corsi di dottorato in "Biochimica e biologia cellulare e molecolare con indirizzo in biochimica", "Genetica e Medicina Molecolare con indirizzo in Medicina molecolare" e "Scienze biotecnologiche con indirizzo in biotecnologie mediche";
VISTA la convenzione stipulata in data 27.7.2005 tra questo Ateneo ed la Boston Scientific s.p.a., per il finanziamento di una borsa di studio da destinarsi a ciascuno dei seguenti al corso di dottorato in "Fisiopatologia Clinica e Medicina Sperimentale con indirizzo in Scienze cardiovascolari";
VISTE le convenzioni - approvate dal Senato Accademico nell'adunanza del 19.7.2005 - stipulate in data 27.7.2005 tra questo Ateneo, la Chalmers University of Technology (Goteborg, Svezia) e la Northeastern University (Boston, Massachusetts, USA), per l'internazionalizzazione del dottorato in "Tecnologie innovative per materiali, sensori ed imaging";
VISTE le note dei coordinatori dei corsi di dottorato attivati per il XXI ciclo, con le quali sono state comunicate le determinazioni dei rispettivi Collegi dei Docenti circa: a) il numero dei posti senza borsa di studio da mettere a concorso e, nel caso in cui il dottorato si articola in indirizzi, il numero delle borse di studio e dei posti senza borsa di studio da attribuire a ciascun indirizzo; b) gli indirizzi non destinatari di borse, i quali, ai sensi dell'articolo 4, 4° comma, del Regolamento di Ateneo di disciplina del dottorato di ricerca, verranno definitivamente attivati a condizione che vengano acquisiti finanziamenti esterni antecedentemente all'inizio delle prove concorsuali; c) il calendario di svolgimento delle prove concorsuali;

D E C R E T A
ARTICOLO 1
(Istituzione)
E' istituito il XXI ciclo relativo ai corsi di dottorato di ricerca con sede amministrativa presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II. Sono indetti pubblici concorsi, per esami, per l'ammissione ai corsi di dottorato di ricerca, sotto elencati. Per ciascun dottorato vengono indicati i posti messi a concorso ed il numero degli stessi ricoperti da borsa di studio, gli eventuali indirizzi in cui si articola il corso ed il numero degli eventuali posti ricoperti da borsa di studio attribuiti a ciascun indirizzo, la durata e le eventuali sedi consorziate, il dipartimento sede amministrativa del dottorato ed il docente coordinatore del corso; vengono, inoltre, indicati gli indirizzi non destinatari di borse di studio, i quali verranno attivati a condizione che, antecedentemente all'inizio delle prove concorsuali, risultino destinatari almeno di una borsa di studio acquisita nei tempi e nei modi previsti dall'ultimo comma del presente articolo; il mancato finanziamento di tali ultimi indirizzi ne determina l'automatica caducazione. Per alcuni dottorati, infine, viene reso noto il calendario di svolgimento delle prove di esame, che rappresenta notifica ufficiale agli interessati. ***In tali casi, i candidati al concorso non riceveranno alcuna ulteriore comunicazione scritta circa il calendario di svolgimento delle prove di esame e, pertanto, sono tenuti a presentarsi, per ognuna delle prove, nel giorno, luogo ed orario indicati nel presente bando.***

OMISSIS

11.DIRITTO COMUNE PATRIMONIALE
(Totale posti n. ***4*** dei quali n. ***2*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Sede: Dipartimento di Diritto Comune Patrimoniale
Coordinatore: prof. Enrico Quadri
12. DIRITTO DEI RAPPORTI ECONOMICI E DI LAVORO
(Totale posti n. ***4*** dei quali n. ***2*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Sede: Dipartimento di Diritto dei Rapporti Civili ed Economico-sociali
Coordinatore: prof. Biagio Grasso
13.DIRITTO DELL'ECONOMIA
(Totale posti n. ***8*** dei quali n. ***4*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Indirizzi in cui si articola il dottorato:
DIRITTO DELLE IMPRESE IN CRISI posti n. ***2*** dei quali n. ***1*** ricoperto da borsa di studio;
DIRITTO PRIVATO DELL'ECONOMIA posti n. ***4*** dei quali n***. 2*** ricoperti da borsa di studio;
DIRITTO PREVIDENZIALE COMPARATO E
RIFORMA DELLO STATO SOCIALE posti n. ***2*** dei quali n***. 1*** ricoperto da borsa di studio;
Sede: Dipartimento di Diritto dell'Economia
Coordinatore: prof. Francesco Lucarelli
Calendario prove concorsuali:
prova scritta: 6/12/2005 - Ore: 8.00
Sede della prova: Aula 14 - Dipartimento di Diritto dell'Economia (Facoltà di Economia) –
Complesso Universitario di Monte S. Angelo – via Cinthia, Napoli
affissione risultati prova scritta: 12/12/2005 - Ore: 13.00
Sede di affissione: bacheca presso l'Aula 14 -
Dipartimento di Diritto dell'Economia (Facoltà di Economia) – Complesso Universitario di Monte S. Angelo – via Cinthia, Napoli
prova orale: 14/12/2005 - Ore: 9.00
Sede della prova: Aula 14 - Dipartimento di Diritto dell'Economia (Facoltà di Economia) –
Complesso Universitario di Monte S. Angelo – via Cinthia, Napoli
eventuale riferimento per informazioni:
dott. Giulio Quadri: tel. 081675094
14. DIRITTO PROCESSUALE CIVILE
(Totale posti n. ***6*** dei quali n. ***3*** ricoperti da borsa di studio, **di cui una finanziata dall'Università degli Studi "Parthenope" di Napoli**; durata anni: **3)**
Sedi consorziate:
Università degli Studi "Parthenope" di Napoli
Università degli Studi di Salerno
Sede: Dipartimento di Diritto dei Rapporti Civili ed Economico-sociali
Coordinatore: prof. Renato Oriani
15. DIRITTO PUBBLICO E COSTITUZIONALE
(Totale posti n. ***4*** dei quali n. ***2*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Sedi consorziate:
Università degli Studi di Catania
Indirizzi in cui si articola il dottorato:
DISCIPLINE GIUSPUBBLICISTICHE posti n. ***4*** dei quali n. **2** ricoperti da borsa di studio;
Sede: Dipartimento di Diritto Costituzionale
Italiano e Comparato
Coordinatore: prof. Paolo Tesauro
16. DIRITTO ROMANO E TRADIZIONE ROMANISTICA: FONDAMENTI DEL DIRITTO EUROPEO
(Totale posti n. ***4*** dei quali n***. 2*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Sedi consorziate:
Università degli Studi di Lecce
Sede: Dipartimento di Diritto Romano e Storia della Scienza Romanistica "Francesco De Martino"
Coordinatore: prof. Tullio Spagnuolo Vigorita
Calendario prove concorsuali:
prova scritta: 7/11/2005 - Ore: 10.00

Sede della prova: Sala della Biblioteca -
Dipartimento di Diritto Romano e Storia della Scienza Romanistica "Francesco De Martino" -
via Paladino, 39 - Napoli
affissione risultati prova scritta: 8/11/2005 - Ore: 12.00
Sede di affissione: bacheca del Dipartimento di Diritto Romano e Storia della Scienza Romanistica "Francesco De Martino" – via Paladino, 39 - Napoli
prova orale: 9/11/2005 - Ore: 10.00
Sede della prova: Sala della Biblioteca -
Dipartimento di Diritto Romano e Storia della Scienza Romanistica "Francesco De Martino" -
via Paladino, 39 - Napoli
eventuale riferimento per informazioni:
sig. Francesco Rossi: tel. 0812535119
20. FILOSOFIA DEL DIRITTO: ARTE E TECNICA DELLA GIURISPRUDENZA-ERMENEUTICA DEI DIRITTI DELL'UOMO
(Totale posti n. ***6*** dei quali n. ***3*** ricoperti da borsa di studio, **di cui una finanziata dall'ARCI SOLIDARIETA' O.N.L.U.S. di Caserta ed una finanziata dall'Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa"**; durata anni: **3)**
Sedi consorziate:
Università degli Studi di Napoli "Suor Orsola Benincasa"
Sede: Dipartimento di Filosofia dei Diritti dell'Uomo e della Libertà di Religione
Coordinatore: prof. Antonio Punzi
34. ISTITUZIONI E POLITICHE AMBIENTALI, FINANZIARIE E TRIBUTARIE
(Totale posti n. ***6*** dei quali n. ***3*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Indirizzi in cui si articola il dottorato:
AMBIENTALE posti n. ***2*** dei quali n***. 1*** ricoperto da borsa di studio;
FINANZIARIO - TRIBUTARIO posti n. ***4*** dei quali n***. 2*** ricoperti da borsa di studio;
Sede: Dipartimento di Scienze Internazionalistiche e di Studi sul Sistema Politico ed Istituzionale Europeo
Coordinatore: prof. Raffaele Perrone Capano
prova scritta: 30/11/2005 - Ore: 9.00
Sede della prova: Sezione di Finanza Pubblica del Dipartimento di Scienze Internazionalistiche
e di Studi sul Sistema Politico ed Istituzionale Europeo - via Porta di Massa, 32, IX piano - Napoli
affissione risultati prova scritta: 1/12/2005 - Ore: 14.00
Sede di affissione: bacheca della Sezione di Finanza Pubblica del Dipartimento di Scienze Internazionalistiche e di Studi sul Sistema Politico ed Istituzionale Europeo - via Porta di Massa, 32, IX piano - Napoli
prova orale: 2/12/2005 - Ore: 9.00
Sede della prova: Sezione di Finanza Pubblica del Dipartimento di Scienze Internazionalistiche e di Studi sul Sistema Politico ed Istituzionale Europeo - via Porta di Massa, 32, IX piano – Napoli
eventuale riferimento per informazioni:
sig.ra Adele Santamaria: tel. 0812534228
35. LA PROGRAMMAZIONE NEGOZIALE PER LO SVILUPPO E LA TUTELA DEL TERRITORIO
(Totale posti n. 4 dei quali n. 2 ricoperti da borsa di studio; durata anni: 3)
Sedi consorziate:
Università degli Studi del Molise – Campobasso
Sede: Dipartimento di Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione
Coordinatore: prof. Fiorenzo Liguori
42. ORDINE INTERNAZIONALE E TUTELA DEI DIRITTI INDIVIDUALI
(Totale posti n. ***6*** dei quali n. ***3*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Indirizzi in cui si articola il dottorato:
DIRITTO INTERNAZIONALE E GLOBALIZZAZIONE posti n. ***2*** dei quali n. ***1*** ricoperto da borsa di studio;
LEIBERTA' RELIGIOSA E DIRITTI UMANI posti n. ***2*** dei quali n***.1*** ricoperto da borsa di studio;
TUTELA INTERNAZIONALE DEI DIRITTI DELL'UOMO E GIUSTIZIA PENALE INTERNAZIONALE posti n. ***2*** dei quali n. ***1*** ricoperto da borsa di studio;
Sede: Dipartimento di Scienze Internazionalistiche e di Studi sul Sistema Politico ed Istituzionale Europeo
Coordinatore: prof. Massimo Iovane
69. SISTEMA PENALE INTEGRATO E PROCESSO
(Totale posti n. ***4*** dei quali n.***2*** ricoperti da borsa di studio; durata anni: **3)**
Sede: Dipartimento di Scienze Penalistiche, Criminologiche e Penitenziarie
Coordinatore: prof. Vincenzo Patalano
I posti ricoperti da borse di studio potranno essere aumentati a seguito di finanziamenti, anche destinati ad uno specifico indirizzo, provenienti da soggetti pubblici o privati. L'autorizzazione alla stipula della relativa convenzione deve avvenire in data antecedente all'inizio delle prove di esame riguardanti il dottorato di ricerca a cui è destinato il finanziamento. La convenzione può prevedere specifiche modalità del programma di studio e di formazione.

OMISSIS

ARTICOLO 2
(Requisiti per l'ammissione)
Possono partecipare al concorso, senza limiti di età e di cittadinanza, coloro i quali abbiano conseguito uno dei seguenti titoli:
- laurea specialistica o magistrale conseguita ai sensi del D.M. 509/1999 e successive modificazioni e/o integrazioni;
- diploma di laurea conseguito ai sensi dei precedenti ordinamenti didattici (il cui corso legale abbia durata almeno quadriennale);
- titolo accademico equipollente conseguito presso università straniere.

Possono, inoltre, partecipare al concorso coloro i quali conseguiranno il diploma di laurea entro e non oltre il 31 ottobre 2005. In tale ultimo caso, i candidati sono ammessi con riserva al concorso e sono tenuti a presentare, entro il 10 novembre 2005, un'autocertificazione nella quale si dichiari l'avvenuto conseguimento del titolo.

Coloro i quali fossero in possesso di un titolo di studio conseguito presso una università straniera che non sia già stato dichiarato equipollente al diploma di laurea, dovranno richiederne l'equipollenza unicamente ai fini dell'ammissione al dottorato. In tal caso, la domanda di partecipazione dovrà essere corredata, al fine di consentire opportunamente al collegio dei docenti la valutazione del titolo posseduto, dalla documentazione di cui al successivo articolo 3, 8° comma, lettera c).

ARTICOLO 3

(Presentazione delle domande)

La domanda di partecipazione al concorso, redatta in carta semplice secondo l'allegato schema esemplificativo, reperibile sul sito internet www.unina.it (sezione "didattica" - pagina "dottorati di ricerca"), potrà essere inoltrata **a partire dal 22 agosto 2005**. Essa dovrà essere indirizzata al Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Napoli Federico II – Ufficio Dottorato di Ricerca **-** Palazzo degli Uffici, via Giulio Cesare Cortese, 29 – 80133 – Napoli –, e recapitata - **a pena di esclusione dal concorso** - **entro e non oltre il 30 settembre 2005**, con una delle seguenti modalità:

1. Consegna diretta all'Ufficio Dottorato di Ricerca - Palazzo degli Uffici, via Giulio Cesare Cortese, 29 – 80133 – Napoli - nei seguenti giorni ed orari:

- lunedì, mercoledì, venerdì: ore 9.00 – 12.00;
- martedì e giovedì, ore 9.00 - 12.00 e 15.00 - 17.00.

2. Spedizione postale (posta celere, corriere espresso o altro mezzo equivalente). In tal caso, sulla busta contenente la domanda di partecipazione dovrà essere riportata la dicitura "CONCORSO DI DOTTORATO DI RICERCA XXI CICLO – INOLTRO URGENTE UFFICIO DOTTORATO DI RICERCA".

Nell'ipotesi di spedizione, l'Amministrazione universitaria non assume responsabilità in ordine alle domande che saranno recapitate all'Ufficio sopra indicato oltre il suddetto termine.

Non saranno ammesse le domande pervenute oltre il 30 settembre 2005, anche se spedite antecedentemente e, pertanto, non farà fede il timbro a data dell'ufficio postale accettante, ma la data di ricezione della domanda presso l'Ateneo. Qualora il termine medesimo venga a scadere di sabato o in un giorno festivo si intenderà protratto al primo giorno non festivo immediatamente successivo.

La domanda di partecipazione al concorso deve essere riferita esclusivamente ad una denominazione di dottorato senza l'indicazione degli eventuali indirizzi in cui si articola il dottorato medesimo. Non si terrà, pertanto, conto degli indirizzi eventualmente indicati.

Nel caso in cui si intenda concorrere a più dottorati dovranno essere redatte altrettante domande ed effettuati altrettanti versamenti secondo quanto specificato al comma successivo. Tali domande potranno essere inviate anche con un'unica spedizione. Se nella stessa domanda venissero indicati più dottorati, sarà ritenuto valido unicamente quello indicato per primo.

Per ciascuna domanda di partecipazione dovrà essere allegata, **a pena di esclusione**, la ricevuta in originale dell'avvenuto versamento di € 15,00 (quindici/00 euro), quale contributo organizzazione concorso, da effettuarsi con versamento su **c/c postale n. 113803** intestato all'Università degli Studi di Napoli Federico II – Corso Umberto I – Napoli, indicando quale causale "*partecipazione al concorso di ammissione al Dottorato di Ricerca in …(scrivere la denominazione completa del dottorato interessato)…… – XXI ciclo*".

Il contributo versato per l'organizzazione del concorso non verrà restituito in nessun caso.

La domanda, firmata di proprio pugno dal candidato, deve contenere le seguenti dichiarazioni:

a) il cognome ed il nome, la data ed il luogo di nascita, la cittadinanza, la residenza ed il recapito ove si intende ricevere le comunicazioni relative al concorso, il numero di telefono, l'eventuale indirizzo di posta elettronica ed il codice fiscale;

b) l'esatta denominazione del dottorato di ricerca cui si intende partecipare;

c) la denominazione del diploma di laurea posseduto, con l'indicazione della data di conseguimento, della durata del corso degli studi, dell'Università che lo ha rilasciato ovvero il titolo equipollente conseguito presso una università straniera, nonché la data del Decreto Rettorale con il quale è stata dichiarata l'equipollenza stessa. I candidati in possesso di titolo di studio conseguito presso una università straniera non dichiarato equipollente, devono espressamente chiederne, unicamente ai fini dell'ammissione al dottorato, l'equipollenza. A tal fine, alla domanda di partecipazione deve essere allegato il certificato di laurea, tradotto e legalizzato, con indicazione degli esami sostenuti e del piano di studi seguito. Inoltre, il candidato potrà allegare ulteriori documenti, tradotti e legalizzati, ritenuti utili per la valutazione di equipollenza citata. I candidati che non sono in possesso del diploma di laurea indicheranno il corso di laurea a cui sono iscritti, la durata del corso di studi e l'Università dove presuntivamente conseguiranno il titolo entro il 31 ottobre 2005. Si impegneranno, inoltre, a presentare - entro il 10 novembre 2005 - un'autocertificazione attestante l'avvenuto conseguimento del titolo;

d) la lingua straniera scelta per la prova orale, fra quelle indicate dal bando di concorso al successivo articolo 4, 2° comma;

e) l'impegno a comunicare tempestivamente ogni eventuale variazione del recapito ove intende ricevere le comunicazioni relative al concorso.

I candidati portatori di handicap dovranno specificare nella domanda di partecipazione, ai sensi della vigente normativa, l'ausilio necessario in relazione al proprio handicap nonché l'eventuale necessità di tempi aggiuntivi per l'espletamento delle prove di esame.

Non saranno ammesse alla partecipazione al concorso, pertanto, le domande che non contengano:

- il cognome ed il nome;
- la residenza e il recapito ove si intende ricevere le comunicazioni relative al concorso;
- la denominazione del dottorato di ricerca cui si intende partecipare;
- il titolo di studio posseduto (durata almeno quadriennale), con l'indicazione della data di conseguimento e dell'Università che lo ha rilasciato ovvero la data del Decreto Rettorale della dichiarazione di equipollenza o, in alternativa, la dichiarazione presuntiva di conseguire il titolo entro il 31 ottobre 2005;
- la ricevuta del versamento di € 15,00 (quindici/00) quale contributo organizzazione concorso.

Ai candidati non ammessi al concorso verrà comunicata, mediante raccomandata con avviso di ricevimento, l'esclusione dal medesimo.

Sono, inoltre, esclusi automaticamente dal concorso i candidati che - ai sensi dell'articolo 2, 2° comma, del presente bando di concorso - non conseguano il diploma di laurea entro il 31 ottobre 2005.

L'Amministrazione non assume alcuna responsabilità per il mancato recapito della domanda di ammissione dipendente da errore attribuibile al candidato, ovvero da eventuali disguidi postali imputabili a fatto di terzi, caso fortuito o forza maggiore. Analogamente l'Amministrazione non assume alcuna responsabilità per il caso di irreperibilità o per la dispersione di comunicazioni imputabili ad inesatta indicazione del recapito da parte del candidato, o da mancata o tardiva comunicazione del

cambiamento di indirizzo indicato nella domanda, ovvero da eventuali disguidi postali imputabili a fatto di terzi, a caso fortuito o forza maggiore.

ARTICOLO 4

(Prove di esame)

Le prove di esame sono uniche per ciascun dottorato anche se articolato in più indirizzi. Esse sono tese ad accertare la preparazione e l'attitudine del candidato alla ricerca scientifica.

Gli esami di ammissione consistono nello svolgimento di una prova scritta e di un colloquio. Il candidato dovrà, inoltre, dimostrare la buona conoscenza di una lingua straniera, a scelta fra inglese, francese, spagnolo e tedesco, ad eccezione di quanto previsto all'articolo 1, punto 21, per il dottorato in "Fisica fondamentale ed applicata". Gli argomenti oggetto delle prove sono relativi ai settori scientifico-disciplinari di riferimento del corso di dottorato.

Relativamente ai dottorati per i quali non è stato già stabilito - e reso noto al precedente articolo 1 – il calendario di svolgimento delle prove concorsuali, allo scopo di garantire l'espletamento delle procedure concorsuali nel rispetto dei termini fissati dall'articolo 12 del Regolamento di Ateneo di disciplina del dottorato di ricerca, le Commissioni giudicatrici dovranno stabilire contestualmente la data, l'ora ed il luogo dello svolgimento della prova scritta e del colloquio, nonché la data ed il luogo di affissione dei risultati della prova scritta e darne comunicazione all'Amministrazione.

Ai candidati ammessi a sostenere le prove in discorso – per le quali non è stato già stabilito e reso noto il relativo calendario - verrà comunicato, mediante raccomandata con avviso di ricevimento spedita almeno 15 giorni prima della data della prova scritta, le date di svolgimento del concorso, nonché quella dell'affissione dei risultati della prova scritta che rappresenterà notifica ufficiale agli interessati. Tali notizie saranno, altresì, reperibili sul internet www.unina.it (sezione "didattica" - pagina "dottorati di ricerca").

Per sostenere le prove concorsuali i candidati dovranno esibire uno dei seguenti documenti di riconoscimento in corso di validità: carta di identità, passaporto, patente di guida, patente nautica, libretto di pensione, patentino di abilitazione alla conduzione di impianti termici, porto d'armi, tessere di riconoscimento munite di fotografia e di timbro od altra segnatura equivalente rilasciata da una Amministrazione dello Stato.

L'assenza del candidato nel giorno, luogo ed orario di svolgimento di una delle prove sarà considerata come rinuncia alla prova medesima, qualunque ne sia la causa.

ARTICOLO 5

(Commissioni giudicatrici)

Le commissioni giudicatrici, che saranno pubblicate sul citato sito internet di Ateneo, sono nominate con Decreto Rettorale ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento di Ateneo di disciplina del dottorato di ricerca.

La commissione giudicatrice, per la valutazione di ciascun candidato, dispone complessivamente di 100 punti per le due prove, di cui 40 per la prova scritta e 60 per l'orale.

Saranno ammessi alla prova orale i candidati che abbiano riportato nella prova scritta una votazione non inferiore a 26/40.

La prova orale si intenderà superata se il candidato avrà riportato un punteggio non inferiore a 40/60.

Il punteggio finale è dato dalla somma dei voti conseguiti nella prova scritta e nella prova orale.

ARTICOLO 6

(Graduatoria di merito)

La graduatoria di merito è unica anche se il corso di dottorato è articolato in più indirizzi. Essa sarà formulata secondo l'ordine decrescente del punteggio complessivo riportato da ciascun candidato ed approvata con Decreto Rettorale. In caso di parità di punteggio tra due o più candidati avrà precedenza in graduatoria il candidato più giovane di età.

I candidati saranno dichiarati vincitori secondo l'ordine della graduatoria fino alla concorrenza dei posti messi a concorso per ciascun dottorato.

Nel caso in cui il corso di dottorato sia articolato in indirizzi, i vincitori, dopo la pubblicazione della citata graduatoria, eserciteranno il diritto di opzione a favore di uno degli indirizzi, secondo le modalità indicate nel successivo articolo 7.

In caso di mancata accettazione entro il termine di cui al successivo articolo 7, 3° comma, o di rinuncia entro trenta giorni dall'inizio dei corsi, subentreranno altrettanti candidati secondo l'ordine della graduatoria.

ARTICOLO 7

(Ammissione al corso)

I Decreti Rettorali di approvazione delle graduatorie dei singoli concorsi di dottorato saranno affissi, entro il trentesimo giorno successivo alla data della prova orale, all'Albo Ufficiale dell'Ateneo, ubicato nelle seguenti sedi:

1) Edificio Sede Centrale – corso Umberto I, 40 bis – Napoli,

2) Palazzo degli Uffici - via Giulio Cesare Cortese, 29 – Napoli,

nonché resi noti sul sito internet di Ateneo www.unina.it (sezione "didattica" - pagina "dottorati di ricerca").

Tale affissione rappresenterà notifica ufficiale ai vincitori dei risultati concorsuali.

I vincitori entro e non oltre i successivi dieci giorni dalla data di affissione del Decreto Rettorale di approvazione della graduatoria, dovranno presentare o far pervenire - a pena di decadenza - all'Ufficio Dottorato di Ricerca – Palazzo degli Uffici, via Giulio Cesare Cortese, 29, Napoli, nei seguenti giorni ed orari: lunedì, mercoledì e venerdì ore 9.00 - 12.00; martedì e giovedì: 9.00 – 12.00 e 15.00 – 17.00 -, la richiesta di iscrizione al corso in carta semplice, che dovrà contenere, oltre i propri dati anagrafici, le seguenti dichiarazioni:

a) dichiarazione sostitutiva di certificazione relativa al possesso della laurea con relativa votazione finale;

b) dichiarazione sostitutiva di certificazione di non godere o aver goduto di altre borse di studio, erogate per seguire corsi di dottorati di ricerca, nonché dichiarazione di non essere iscritto ad un corso di studio universitario (diploma universitario, laurea – breve o specialistica o magistrale -, specializzazione, master, dottorato di ricerca) o, nel caso affermativo, l'impegno scritto a sospendere la frequenza dei citati corsi ad esclusione del dottorato di ricerca, che non può essere sospeso a favore di altro corso di dottorato;

c) dichiarazione di essere a conoscenza del divieto di poter frequentare, per tutta la durata della frequenza del suddetto dottorato, un altro corso di studio universitario: diploma universitario, laurea – breve o specialistica o magistrale -, specializzazione, master, dottorato di ricerca;

d) eventuale dichiarazione di opzione a favore di uno degli indirizzi in cui si articola il corso di dottorato.

Le dichiarazioni sostitutive citate possono essere rese mediante compilazione di un unico modulo che sarà reperibile anche sul sito internet dell'Ateneo www.unina.it (sezione "didattica" - pagina "dottorati di ricerca").

Alla richiesta di iscrizione dovranno, inoltre, essere allegati una fotocopia di un documento di identità debitamente firmata ed una fotografia formato tessera. Gli ammessi ai corsi che non fruiscono della borsa di studio devono perfezionare la relativa

iscrizione, consegnando all'Ufficio Dottorato di Ricerca le ricevute di pagamento delle tasse e dei contributi - di cui al successivo articolo 10 -, entro quindici giorni dalla data di scadenza per effettuare l'iscrizione stessa, oltre tale termine l'iscrizione potrà essere effettuata con il pagamento di una mora dell'importo di € 58,00 (cinquantotto/00). Gli importi e le modalità di pagamento delle tasse e dei contributi saranno resi noti sul sito internet dell'Ateneo www.unina.it (sezione "didattica" - pagina "dottorati di ricerca").
Non si terrà conto delle documentazioni pervenute oltre il termine indicato al 3° comma del presente articolo, anche se spedite antecedentemente.
Nel caso in cui il corso di dottorato sia articolato in indirizzi, l'ammissione a ciascuno di essi avverrà secondo l'ordine di graduatoria ed in conseguenza della dichiarazione di opzione che ciascun avente diritto formulerà.

ARTICOLO 8
(Conferimento, godimento ed erogazione borse di studio)

Le borse di studio di cui all'articolo 1 saranno conferite secondo l'ordine della graduatoria fino alla concorrenza del numero di borse messe a concorso per ciascun dottorato o per ciascun indirizzo in cui si articola il dottorato. **Nel caso in cui il corso di dottorato si articoli in indirizzi, l'attribuzione delle citate borse avverrà secondo l'ordine di graduatoria ed in conseguenza della dichiarazione di opzione che ciascun avente diritto formulerà.**
In caso di parità di punteggio tra due o più candidati, ai soli fini del conferimento della borsa di studio, la precedenza in graduatoria sarà stabilita mediante la valutazione della situazione economica dei concorrenti determinata secondo le disposizioni vigenti per il pagamento delle tasse e contributi degli studenti di questo Ateneo.
L'importo della borsa ammonta a € 10.561,54 (diecimilacinquecentosessantuno/54) comprensivo dei contributi previdenziali così come stabilito dall'articolo 2 del D.M. 11.9.1998, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 16.12.1998, n. 293 e successive integrazioni e modificazioni. La borsa sarà erogata in rate bimestrali posticipate e per la sua fruizione il limite di reddito personale complessivo annuo è fissato in € 10.561,54 (diecimilacinquecentosessantuno/54) lordi. Esso va riferito all'anno solare di maggiore erogazione della borsa medesima. Alla determinazione di tale reddito concorrono redditi di origine patrimoniale nonché emolumenti di qualsiasi altra natura aventi carattere ricorrente con esclusione di quelli aventi natura occasionale o derivanti dal servizio militare di leva di truppa o da servizio civile.
Coloro i quali hanno già usufruito di una borsa di studio per un corso di dottorato di ricerca, anche per un solo anno, non possono chiedere di fruirne una seconda volta.
Le borse di studio non possono essere cumulate con altre borse di studio a qualsiasi titolo conferite, tranne che con quelle concesse da istituzioni nazionali o straniere utili ad integrare, con soggiorni all'estero, l'attività di formazione o di ricerca dei borsisti.
L'erogazione della borsa di studio è legata ai periodi di frequenza e di attività di studio e di ricerca effettivamente resi.
Coloro i quali hanno diritto alla borsa di studio devono presentare all'atto dell'iscrizione una dichiarazione presuntiva relativa al reddito personale complessivo lordo ed all'assenza delle cause di incompatibilità contenute nel presente articolo. Tale dichiarazione deve essere ripetuta all'inizio di ogni successivo anno accademico di frequenza del corso. I fruitori delle borse di studio dovranno, inoltre, provvedere alla costituzione di una posizione contributiva INPS, iscrivendosi alla "Gestione separata" dell'Istituto medesimo. La modulistica relativa agli adempimenti citati sarà reperibile anche sul sito internet dell'Ateneo www.unina.it (sezione "didattica" – pagina "dottorati di ricerca").

ARTICOLO 9
(Ammissioni in sovrannumero)

I cittadini extracomunitari che abbiano superato le prove concorsuali ma che non siano risultati vincitori, sono ammessi al dottorato, senza borsa di studio, in soprannumero nel limite della metà dei posti istituiti con arrotondamento all'unità per eccesso.
I titolari di assegni per la collaborazione ad attività di ricerca, di cui all'art. 51, 6° comma, L. 449/1997, che non siano risultati vincitori ma che risultino utilmente collocati in graduatoria nell'ambito di uno dei concorsi di dottorato di ricerca in discorso, possono chiedere, entro la data di inizio del corso, l'iscrizione in sovrannumero al corso medesimo, nel limite della metà dei posti istituiti con arrotondamento all'unità per eccesso.
L'ammissione al corso avverrà previa delibera del Collegio dei Docenti del dottorato che deve esprimersi favorevolmente circa la compatibilità nello svolgimento delle due attività, e previa autorizzazione, nel caso in cui l'assegnista svolga l'attività presso un altro Ateneo, dell'Università di appartenenza.

ARTICOLO 10
(Tasse e contributi)

Gli ammessi ai corsi di dottorato di ricerca sono tenuti al versamento, per ciascun anno di corso, di tasse e contributi di entità pari a quelle versate dagli studenti di questa Università iscritti ai corsi di studio. Sono esonerati dal predetto versamento i dottorandi titolari della borsa di studio che ne fruiscano effettivamente.

ARTICOLO 11
(Obblighi, incompatibilità, sospensioni)

I dottorandi hanno l'obbligo di frequentare e svolgere tutte le attività previste, di presentare le relazioni orali o scritte richieste e di adempiere a quant'altro sia stabilito dal Collegio dei Docenti del dottorato. Il dottorando può svolgere parte della sua attività all'estero presso Università o Istituti di ricerca, per un periodo complessivamente non superiore alla metà della durata del corso. Per i periodi di frequenza all'estero l'importo della borsa di studio di cui al precedente articolo 8, 3° comma, è incrementata del 50%.
Al termine di ciascun anno di corso il Collegio dei Docenti, sulla base di una particolareggiata relazione sull'attività e le ricerche svolte da ciascun dottorando, delibererà l'ammissione all'anno successivo o proporrà al Rettore l'esclusione dal corso.
E' vietata la contemporanea frequenza del corso di dottorato e di un altro corso di studio universitario: corso di diploma universitario, di laurea (breve o specialistica o magistrale), di specializzazione, di master. Qualora il vincitore sia iscritto ad uno dei predetti corsi, è tenuto a sospendere l'iscrizione per tutta la durata del dottorato.
Gli iscritti ai corsi di dottorato possono chiedere la sospensione dal corso per maternità, malattia grave, servizio militare e civile. La sospensione superiore a trenta giorni, comporta la cessazione dell'erogazione della borsa di studio per lo stesso periodo.
Ai sensi della legge n.476/1984, così come integrata dall'articolo 52, comma 57, della legge n.448/2001, il pubblico dipendente ammesso ad un corso di dottorato di ricerca, che ricopra un posto senza borsa di studio o che rinunci alla borsa medesima, può chiedere l'aspettativa conservando il trattamento economico, previdenziale e di quiescenza, erogato dall'amministrazione pubblica presso il quale è instaurato il rapporto di lavoro.

ARTICOLO 12

(Titolo di dottore di ricerca)
Il titolo di dottore di ricerca si consegue all'atto del superamento dell'esame finale, al termine della durata del corso di dottorato, ed è conferito dal Rettore, secondo le modalità stabilite dal Regolamento di Ateneo di disciplina del dottorato di ricerca.
ARTICOLO 13
(Accesso, trattamento dei dati personali e responsabile del procedimento)
Ai candidati è garantito l'accesso alla documentazione inerente il procedimento concorsuale, ai sensi della vigente normativa. Tale diritto si eserciterà secondo le modalità stabilite con Regolamento di Ateneo recante norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti, emanato con Decreto Rettorale n. 2386/98 e successive modificazioni ed integrazioni.
Ai sensi della legge n. 675/1996, si informa che all'Università compete il trattamento dei dati personali dei candidati, in conformità alle previsioni del Regolamento di Ateneo, recante disposizioni in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali, emanato con Decreto Rettorale n. 2854/98 e successive modificazioni ed integrazioni.
Il capo dell'Ufficio Dottorato di Ricerca dell'Università degli Studi di Napoli Federico II è responsabile di ogni adempimento inerente il presente procedimento concorsuale che non sia di competenza della commissione giudicatrice. Per quanto non previsto dal presente articolo, si rinvia alle disposizioni dettate dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, ed al Regolamento di attuazione approvato con Decreto Rettorale n. 2386/98 e successive modificazioni ed integrazioni.
ARTICOLO 14
(Rinvio)
Per quanto non previsto dal presente bando si rinvia al Regolamento di Ateneo di disciplina del dottorato di ricerca.
Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.
Napoli lì 28 luglio 2005
IL RETTORE
f.to Guido Trombetti

Polo delle Scienze Umane e Sociali

Scuola di Dottorato ad indirizzo giuridico-economico

Il Prof. Agatino Cariola

Ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Universita' di Catania

terrà un seminario di studi sul tema

"Le leggi elettorali e i riflessi sulle forme di governo regionale"

20 Settembre 2005
Facolta' di Giurisprudenza
Corso Umberto I Napoli
AULA PESSINA Ore 16:30

Il Presidente della Scuola
Prof. Raffaele Perrone Capano

Il Preside
Prof. Michele Scudiero

N.B.
Tale attività e' parte integrante dei corsi di Dottorato alla cui frequenza i dottorandi sono tenuti
Per ulteriori informazioni 081.2536430-2534228

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA