



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Veneto	Legge n° 30 del 23/12/2022	BUR n°157 del 23/12/2022
ID:VE22030	Esito: Impugnativa	(Scadenza 21/02/2023)

Legge di stabilità regionale 2023.

La Legge Regione Veneto n. 30 pubblicata sul B.U.R n. 157 del 23/12/2022 recante: Legge di stabilità regionale 2023 presenta aspetti illegittimi per quanto di seguito evidenziato.

L'art. 10 (disposizioni tributarie) al comma 1, amplia il perimetro applicativo dell'art. 3 comma 1 della legge regionale n. 36/2007, in materia di riversamento diretto dei proventi dell'IRAP derivanti da controllo fiscale. In particolare, viene previsto che, tra i proventi derivanti da attività di controllo, liquidazione, accertamento con adesione, oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, siano inclusi anche quelli derivanti da ravvedimento operoso (totale o parziale), a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.

Analoga disposizione è contenuta anche nel comma 2, che modifica l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 7/2011, in materia di riversamento diretto dei proventi dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da controllo fiscale.

Il ravvedimento operoso è un istituto che consente di regolarizzare le violazioni ed omissioni tributarie in via spontanea, con il versamento di sanzioni ridotte, il cui importo varia in relazione alla tempestività del ravvedimento ed al tipo di violazioni commesse. L'art. 13 del D.lgs n. 472/1997 consente, al comma 1, di avvalersi dell'anzidetto istituto a condizione che la violazione non sia stata

già constatata e non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività di accertamento delle quali l'autore abbia avuto conoscenza. In deroga a tale principio, l'art. 13 comma 1-ter del D.lgs n. 472/1997 consente, per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, di accedere al ravvedimento operoso nel corso di controllo sostanziale, fatta salva la notifica di atti formali di liquidazione e di accertamento, comprese le comunicazioni da controllo informatizzato (art. 36 bis DPR n. 600/1973) e formale delle dichiarazioni (artt. 36 ter DPR n. 600/1973 e 54 bis del DPR n. 622/1972).

Conseguentemente non sussiste, in generale, un'incompatibilità assoluta tra il ravvedimento operoso e l'attività di controllo sostanziale (per effetto dei casi di deroga alle preclusioni introdotte dal legislatore). Sotto il profilo più strettamente procedurale, esistono però significative difficoltà proprio a causa dell'impossibilità di individuare con certezza se un versamento a titolo di ravvedimento operoso sia spontaneo o indotto dall'attività di controllo della stessa Agenzia delle entrate. In particolare, da un punto di vista procedurale, in fase di acquisizione e ripartizione dei versamenti effettuali tramite modello F24, non è possibile individuare puntualmente il gettito da accreditare direttamente al bilancio della Regione. Ciò rappresenta inevitabilmente una complicazione, peraltro foriera di incertezze e possibile contenzioso, a causa dell'impossibilità di determinare con certezza se un versamento effettuato a titolo di ravvedimento sia stato effettivamente indotto dall'attività di controllo svolta dall'Agenzia delle entrate, oppure sia stato totalmente spontaneo.

Tanto premesso, si osserva quanto segue.

L'art. 9 del D.lgs. n. 68/2011, proprio in ordine all'attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, assicura il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente D.lgs., circoscrivendo il gettito destinato al conto corrente regionale, a quello da recupero fiscale.

Al contrario, il ravvedimento operoso consiste nella possibilità di regolarizzare i versamenti delle imposte omessi, insufficienti o tardivi, pagando le sanzioni ridotte (art. 13 del D.lgs. n. 472/1997) e, come già ricordato, tale possibilità è stata estesa anche alle ipotesi in cui siano in corso accessi, ispezioni o verifiche, purché non sia avvenuta la notifica di atti di liquidazione o di accertamento (comma 1-ter dell'anzidetto art. 13). Questi ultimi provvedimenti rappresentano, pertanto, atti formali di conclusione dell'attività di controllo, dai quali, per effetto della definizione della pretesa impositiva, scaturisce il recupero fiscale delle

imposte non versate e accertate. Pertanto, sino a che l'attività di controllo della posizione fiscale del contribuente non si conclude con un atto formale di rettifica, gli eventuali versamenti che il contribuente esegue – anche in costanza di accesso o verifica – non possono considerarsi da recupero fiscale, quanto piuttosto da ravvedimento operoso, seppure indotto. Quindi, non è possibile assimilare i proventi da ravvedimento indotto a quelli da recupero fiscale, in quanto attinenti ad una fase antecedente alla formalizzazione della pretesa fiscale da parte degli uffici finanziari.

Ne deriva, quindi, che l'assimilazione del gettito da ravvedimento operoso indotto da controllo sostanziale al gettito derivante da attività di recupero fiscale, compiuta dalla Regione, non è condivisibile, con la conseguenza che il gettito derivante dal suddetto ravvedimento non può essere riversato direttamente sul conto corrente della Regione. D'altro canto sarebbe arduo, in fase di acquisizione dei versamenti, distinguere tra forme di ravvedimento operoso spontaneo e forme di ravvedimento operoso indotto da controllo sostanziale, con conseguente rischio di contenziosi sulla spettanza di tali somme. Le difficoltà sul piano procedurale derivanti dalla distinzione tra le due tipologie di versamento (spontaneo o indotto) non potrebbero nemmeno essere superate dall'eventuale istituzione di uno specifico codice tributo, che comunque non farebbe venir meno le criticità emerse in ordine alla pretesa assimilazione del ravvedimento operoso indotto con l'attività da recupero fiscale.

La norma, pertanto, contrasta con l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. nei cui confronti l'art. 9 del D.lgs. n. 68/2011 funge da parametro interposto.

Ancora, e sotto il profilo più strettamente contabile, la disposizione è finalizzata a far affluire direttamente nel bilancio regionale, anziché nel fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria nazionale, il gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivante dai versamenti effettuati a titolo di ravvedimento operoso a seguito di attività di controllo sostanziale.

I gettiti fiscali derivante dall'applicazione delle aliquote base (sono escluse le maggiorazioni derivanti dalle manovre fiscali regionali) dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF sono destinati al finanziamento corrente del SSN e conseguentemente influenzano la quota del finanziamento sanitario che deve essere assicurata dal bilancio statale (per le regioni a statuto ordinario e per la Sicilia; diverso assetto finanziario è previsto per le altre autonomie speciali).

La legge nazionale determina il livello del finanziamento complessivo del SSN per l'erogazione dei LEA (fabbisogno

sanitario) in condizioni di efficienza e appropriatezza (restando a carico dei bilanci regionali l'eventuale ulteriore spesa dovuta ad inefficienze gestionali, o alla scelta di garantire livelli di assistenza più elevati rispetto alla programmazione nazionale): tale finanziamento trova copertura nei predetti gettiti fiscali e nel bilancio statale (una quota minima residuale è coperta dalla compartecipazione alla spesa dei cittadini sotto forma di ticket). Pertanto la quota del fabbisogno sanitario che non è finanziariamente coperta dai predetti gettiti fiscali deve essere garantita necessariamente dal bilancio statale: in sostanza, se i gettiti stimati subiscono in concreto una flessione, allora il bilancio dello Stato deve integrare le risorse da trasferire alle regioni a statuto ordinario e alla Sicilia, allo scopo di assicurare l'integrale copertura finanziaria del fabbisogno sanitario definito dalla legge.

Ora la legge regionale in oggetto - che già prevede, come consentito dalla legislazione vigente, il riversamento diretto dei proventi derivanti dalle attività di contrasto all'evasione fiscale - include nelle fattispecie anche i gettiti da ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria. Tuttavia, l'inclusione delle somme in questione tra quelle oggetto di riversamento diretto nelle casse regionali - per effetto dell'assimilazione del ravvedimento operoso in argomento con l'attività di recupero fiscale - è suscettibile di determinare minori entrate statali, nella misura in cui le stesse sono destinate al finanziamento del SSN.

In conclusione, tenuto conto della difficoltà nel distinguere i gettiti derivanti da azione di contrasto all'evasione fiscale da quelli derivanti da un'iniziativa autonoma dei contribuenti (questi ultimi sicuramente da destinare al finanziamento sanitario corrente) e tenuto quindi conto del rischio di conseguente contenzioso fra Stato e Regione, la norma regionale in esame potrà avere ripercussioni sul valore dei gettiti che da programmazione finanziaria nazionale sono destinati al finanziamento del SSN, con conseguente impatto negativo sul bilancio statale e dunque sulla finanza pubblica.

La norma, pertanto, contrasta anche con l'art. 81, comma terzo della Costituzione.

Per le suesposte considerazioni sussistono i presupposti per l'impugnativa della legge regionale in parola ex art. 127 Cost.