

Bocciatura definitiva per la “tassa sul tubo” della Regione Sicilia

di Matteo Barbero

Con la sentenza del 21 giugno 2007 nella causa C-173/05, la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha definitivamente riconosciuto l'incompatibilità con il diritto comunitario della c.d. “tassa sul tubo” istituita dall'articolo 6 della legge della Regione Sicilia 26 marzo 2002, n. 2.

Ponendo tale tributo (per tale ragione espressamente qualificato come “ambientale”) a carico dei proprietari di gasdotti ricadenti nel territorio regionale ed esercenti attività di trasporto, distribuzione, vendita o acquisto del gas metano, il legislatore siciliano si proponeva di “ridurre e prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte”, tanto che il relativo gettito era destinato al finanziamento di “investimenti” diretti “alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell'ambiente, con particolare riguardo alle aree interessate dalla presenza” delle condotte medesime.

In sostanza, pertanto, si trattava di un tributo di scopo con (sia pure generiche) finalità di tutela dell'ambiente.

Allo stesso tempo, tuttavia, esso produceva un effetto equivalente a quello di un dazio doganale, dal momento che finiva per colpire una merce solo in ragione del suo passaggio su un determinato territorio, con conseguente violazione del principio generale di libertà di transito delle merci nell'area comunitaria e, più specificamente, degli articoli 23, 25 e 133 del Trattato Ce.

Per di più, il tributo è risultato, in concreto, applicabile ad una sola impresa (l'algerina Sonatrach, principale fornitore dell'italiana Snam Gas), di fatto configurandosi, pertanto, come un onere fiscale gravante su una merce importata da un Paese terzo (ossia il gas metano algerino) al fine della distribuzione e del consumo nel territorio italiano ovvero del suo transito verso altri Stati membri.

Da qui la contestuale violazione dell'articolo 9 dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica democratica popolare di Algeria stipulato in data 26 aprile 1976.

Infatti, non esiste alcun motivo giuridicamente apprezzabile per interpretare il divieto comunitario di tasse di effetto equivalente a dazi doganali in modo diverso a seconda che si tratti del commercio intracomunitario o degli scambi con Paesi terzi disciplinati da accordi quale l'accordo di cooperazione euro-algerino.

D'altra parte, come rileva la Corte, dalla applicazione concreta del tributo poteva derivare un indiretto pregiudizio anche al commercio intracomunitario, in quanto il gas algerino tassato in virtù della legge siciliana viene importato in Italia ed esportato successivamente in altri Stati membri.

Tale ricostruzione ermeneutica ha reso vane le (invero deboli ed assai poco convincenti) difese del Governo italiano, il quale aveva cercato, da un lato, di dimostrare che il tributo controverso colpiva non la merce (il gas metano) ma esclusivamente l'impianto di trasporto, dall'altro di presentarlo come attuativo dei principi sanciti dai Trattati in materia di ambiente, e segnatamente del principio di precauzione.

Sotto il primo profilo, rileva la Corte, il tributo risultava dovuto solo qualora il gas fosse effettivamente presente nell'impianto; sotto il secondo, è pacifico che le tasse di effetto equivalente sono vietate a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo per il quale sono state istituite, come pure circa la destinazione dei proventi che ne derivano.

La “bocciatura” da parte del massimo giudice comunitario era, peraltro, quasi scontata, non solo in considerazione della condanna senza appello richiesta dall'Avvocato generale, ma anche delle stesse vicissitudini nazionali del “tubatico” siciliano.

Come segnalato dal Governo alla Commissione nella fase precontenziosa, in effetti, il tributo *de quo* non ha mai trovato effettiva applicazione nell'ordinamento giuridico italiano: dapprima, infatti, la sezione II del Tar Lombardia, adita dalla Snam Rete Gas per ottenere dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas un adeguamento delle tariffe di trasporto che tenesse conto dell'onere (fiscale) aggiuntivo, ne ha dichiarato in via incidentale l'incompatibilità con il diritto comunitario con motivazioni sostanzialmente identiche a quelle espresse dalla sentenza qui annotata (sentenza n. 130/2003); successivamente, le Commissioni tributarie provinciale e regionale di Palermo hanno accolto le richieste di rimborso formulate dalla stessa Snam Rete Gas nei confronti della Regione Sicilia.

Della questione relativa alla legittimità delle disposizioni istitutive del tributo, *sub specie* violazione dell'articolo 120 Cost., era stata investita anche la Corte Costituzionale, la quale, tuttavia, aveva dichiarato la cessazione della materia del contendere per ragioni formali (sentenza n. 351/2003).

La vicenda qui succintamente ricostruita si è inevitabilmente intrecciata con quella, tuttora in corso, del federalismo fiscale italiano, con particolare riguardo alla questione del contenuto e dei limiti del decentramento di poteri tributari da parte dello Stato a favore delle Regioni.

In proposito, giova ricordare che l'articolo 119 Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3/2001, attribuisce ora a tutte le Regioni la titolarità di ampi poteri impositivi ("stabiliscono e applicano tributi ... propri"), sia pure nel quadro di "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" di matrice statale.

Un identico riconoscimento, va ricordato incidentalmente, viene operato dal medesimo articolo 119 Cost. a favore degli Enti locali, i quali peraltro, essendo privi di poteri legislativi, non sono in grado di soddisfare autonomamente la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 Cost., come ricordato anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 37/2004).

La giurisprudenza costituzionale appena citata, del resto, ha finora "congelato" la stessa autonomia tributaria delle Regioni a statuto ordinario, in attesa che lo Stato provveda a definire la prescritta cornice unitaria di coordinamento.

Non a caso, è stata una Regione a statuto speciale ad assumere, avvalendosi dei maggiori poteri ad essa attribuiti dal rispettivo Statuto, l'iniziativa di istituire il tributo qui considerato.

Un'iniziativa, peraltro, che ha contribuito a gettare una luce sinistra sul federalismo fiscale all'italiana, facendo paventare a molti il ritorno a gabelle dal sapore medievale.

Essa, pertanto, è stata aspramente criticata dalla migliore dottrina (cfr soprattutto P. CIARLO, La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito, in Questa Rivista, n. 4/2002, nonché L. ANTONINI, La Corte assegna l'Irap alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano, in Le Regioni n. 1/2004), che ha messo in evidenza un'ulteriore criticità dell'inedito tributo ambientale siciliano, connessa proprio al corretto funzionamento di un sistema tributario di tipo federale.

La "tassa sul tubo", infatti, si configurava come un tributo agevolmente "esportabile", il cui onere, cioè, avrebbe finito per gravare anche su contribuenti diversi da quelli che avrebbero eventualmente potuto beneficiare del relativo gettito sotto forma di spesa pubblica, con conseguente violazione di uno dei principi cardine di un sano federalismo fiscale, quello del legame fra prelievo fiscale e territorio.

In tal senso, non pare insensato sostenere che la già ricordata decisione della Corte Costituzionale di bloccare l'esercizio dei poteri tributari delle Regioni ordinarie nelle more della definizione della legge quadro statale sia stata, se non determinata, almeno rafforzata dalla volontà di bloccare sul nascere nuovi, analoghi episodi di "federalismo impazzito".

Del resto, tutti le proposte di attuazione dell'articolo 119 Cost. finora elaborate – a partire da quella predisposta dall'Altra Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale fino a quella recentemente elaborata dal Governo in carica ed attualmente in discussione – più o meno esplicitamente prevedono, nel catalogo dei principi di coordinamento del sistema tributario, proprio il divieto di esportazione dei tributi o, più in generale, di forme di concorrenza fiscale dannosa.

Ciò, peraltro, non è valso ad evitare nuove singolari iniziative tributarie da parte di un'altra Regione speciale, la Sardegna, le cui c.d. "tasse sul lusso" (ovvero, più precisamente, le imposte regionali sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case, sulle seconde case ad uso turistico e su aeromobili ed unità da diporto), oltre ad essere impugnate dal Governo davanti alla Corte Costituzionale (che dovrebbe decidere entro il mese di settembre 2007) e contestate dai contribuenti in sede giurisdizionale tributaria, sono anch'esse finite nel mirino della Commissione europea.

Un'ulteriore dimostrazione, questa, dell'urgenza di attuare quanto prima un sano ed equilibrato federalismo fiscale.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali