

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 158° - Numero 15

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



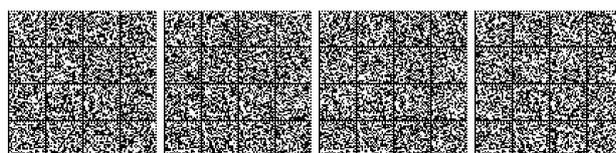
*PARTE PRIMA*

Roma - Mercoledì, 12 aprile 2017

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **66.** Sentenza 21 marzo - 7 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Sanità pubblica - Prestazioni analitiche di prima istanza erogate con l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida sia nelle farmacie pubbliche che presso gli esercizi commerciali di cui all'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006 (per questi ultimi limitatamente al rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale).**
- Legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 (Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 recante «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica»), art. 1, commi 1 e 2. .... Pag. 1
- N. **67.** Sentenza 7 marzo - 7 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Confessioni religiose - Pianificazione di edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da realizzarsi ad opera di tutte le confessioni religiose - Possibilità di inserire, nella convenzione tra il richiedente e il Comune interessato, l'impegno all'utilizzo della lingua italiana per tutte le attività non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto.**
- Legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni), art. 2, che introduce gli artt. 31-*bis* e 31-*ter* nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio). ..... Pag. 6
- N. **68.** Sentenza 7 febbraio - 7 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Depenalizzazione - Applicazione retroattiva della confisca per equivalente.**
- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*sexies*; legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), art. 9, comma 6. .... Pag. 11
- N. **69.** Sentenza 22 febbraio - 7 aprile 2017
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Bilancio e contabilità pubblica - Autorità di regolazione dei trasporti - Contributo in misura non superiore all'uno per mille del fatturato dell'ultimo esercizio a carico dei gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati.**
- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 37, comma 6, lettera b). .... Pag. 18



## N. 70. Sentenza 22 febbraio - 7 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa imputabile al fondo per l'acquisto dei farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, in proporzione al fatturato relativo ai farmaci non innovativi coperti da brevetto.**

- Decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222 - art. 5, comma 3, lettera a).....

Pag. 35

## N. 71. Ordinanza 8 marzo - 7 aprile 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Nomina dei componenti di derivazione ministeriale.**

- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostruzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), art. 17.....

Pag. 40

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

## N. 21. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2017 (della Regione autonoma della Sardegna)

**Bilancio e contabilità pubblica - legge di bilancio 2017 - Norme concernenti la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione entro il 31 gennaio 2017 di accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per assicurare gli effetti finanziari, nonché, per le Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico previsto dall'intesa sancita l'11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; l'estensione all'anno 2020 del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015; la previsione che, a decorrere dall'anno 2017, una quota del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato è destinata al rimborso alle Regioni per l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini (NPNV), nonché al rimborso alle Regioni per gli oneri derivanti dai processi di assunzione e stabilizzazione del personale del Servizio sanitario nazionale e l'assunzione di ulteriori risorse umane.**

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392, 393, 394, 397, 400, 401, 408, 409 e 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)")].....

Pag. 43

## N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2017 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione, entro il 31 gennaio 2017, di singoli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare gli effetti finanziari di detta rideterminazione nonché, per le Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico previsto dall'intesa sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province**



autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016; l'attuazione, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, delle previsioni, per l'anno 2017 e per gli anni successivi, contenute nell'intesa dell'11 febbraio 2016; il pareggio di bilancio degli enti territoriali; la definizione del concorso al conseguimento dei saldi di finanza pubblica degli enti territoriali; la specificazione delle entrate e spese finali ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio; l'inclusione, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali; l'esclusione delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano dall'applicazione delle disposizioni dei commi 475 e 479 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016; l'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli-Venezia Giulia, da raggiungere entro il 30 giugno 2017, per procedere alla verifica della misura degli accantonamenti nei confronti di detta Regione, per gli anni dal 2012 al 2015, conseguenti alle modifiche intervenute, rispetto all'anno 2010, in materia di imposizione locale immobiliare; l'estensione, all'anno 2020, del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, già previsto per gli anni dal 2016 al 2019.

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392, 394, 463, 466, 483, 519 e 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”)].

Pag. 57

N. 49. Ordinanza della Commissione tributaria regionale di Catanzaro del 23 marzo 2016

**Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)”), art. 13, comma 1-*quater*, inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”).

Pag. 73

N. 50. Ordinanza del Tribunale di Vibo Valentia del 31 marzo 2015

**Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento delle società - Fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali (nella specie, s.r.l.) - Possibilità di estensione alla società di fatto tra la stessa società di capitali e altri soci di fatto (persone fisiche o società) - Esclusione.**

- Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, comma quinto.

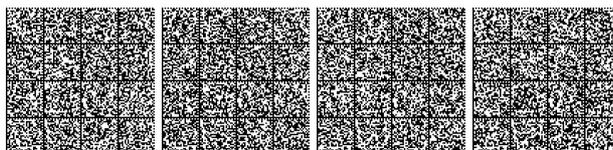
Pag. 75

N. 51. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Roma del 25 ottobre 2016

**Autorità garante della concorrenza e del mercato - Finanziamento degli oneri derivanti dal suo funzionamento - Previsione di un contributo obbligatorio annuale a carico delle sole imprese con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro - Fissazione di una soglia massima di contribuzione pari a cento volte la misura minima.**

- Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*.

Pag. 78





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 66

*Sentenza 21 marzo - 7 aprile 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Sanità pubblica - Prestazioni analitiche di prima istanza erogate con l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida sia nelle farmacie pubbliche che presso gli esercizi commerciali di cui all'art. 5 del d.l. n. 223 del 2006 (per questi ultimi limitatamente al rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale).**

- Legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 (Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 recante «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica»), art. 1, commi 1 e 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 (Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 recante «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica»), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 16-20 luglio 2016, depositato in cancelleria il 20 luglio 2016 ed iscritto al n. 44 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Leonello Mariani per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 16 e il 18 luglio 2016 (r.r. n. 44 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 recante «Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica)», per violazione degli artt. 32, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione.



1.1.- L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 11 del 2016 sostituisce l'art. 10, comma 3, della legge della Regione Piemonte 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica), stabilendo che «[n]elle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010 del Ministero della salute (Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e), e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d) del decreto legislativo n. 153 del 2009)».

L'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale inserisce il comma 3-*bis* del citato art. 10 della legge regionale n. 21 del 1991, prevedendo che «negli esercizi commerciali individuati in base all'articolo 5 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida è consentito limitatamente al rilevamento di prima istanza di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale, secondo le modalità stabilite da disposizioni della Giunta regionale».

1.2.- Secondo il ricorrente, l'impugnato art. 1, comma 1, riproduce un principio fondamentale in materia di «tutela della salute», contenuto nell'art. 1 del decreto legislativo 3 ottobre 2009, n. 153 (Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69), il quale, in attuazione della delega contenuta nell'art. 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) provvede alla «definizione dei nuovi compiti e funzioni assistenziali delle farmacie pubbliche e private operanti in convenzione con il Servizio sanitario nazionale» (comma 1), includendo, tra i «nuovi servizi assicurati dalle farmacie nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto di quanto previsto dai Piani socio-sanitari regionali e previa adesione del titolare della farmacia», «l'effettuazione, presso le farmacie, nell'ambito dei servizi di secondo livello di cui alla lettera d), di prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, restando in ogni caso esclusa l'attività di prescrizione e diagnosi, nonché il prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe o dispositivi equivalenti» (comma 2, lettera e). La disposizione statale ha trovato attuazione nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010 recante «Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e) e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'art. 1, comma 2, lettera d) del decreto legislativo n. 153 del 2009», che ha specificato quali prestazioni analitiche siano effettuabili in farmacia.

La difesa dello Stato osserva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la riproduzione in una legge regionale di un principio fondamentale previsto da leggi statali in materia di competenza legislativa concorrente, qual è la «tutela della salute», costituisce una novazione della fonte, di per sé lesiva dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.3.- Il ricorrente impugna altresì l'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale n. 11 del 2016, che consente l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale anche presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita. Simile previsione sarebbe in contrasto con il principio fondamentale in materia di «tutela della salute», contenuto nei citati d.lgs. n. 153 del 2009 e d.m. 16 dicembre 2010, secondo i quali detto impiego è ammissibile solo nelle farmacie, dove è individuato un soggetto garante delle prestazioni di analisi.

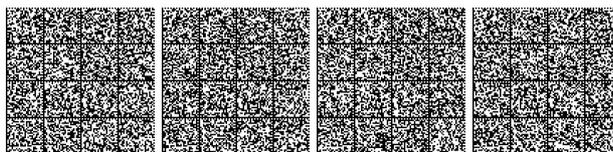
Tale contrasto determinerebbe la violazione degli artt. 32, primo comma, e 117, terzo comma, Cost.

2.- Con atto depositato il 29 agosto 2016, si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo che il ricorso venga dichiarato non fondato.

2.1.- In merito all'art. 1, comma 1, della legge reg. n. 11 del 2016 la resistente contesta che, in materia di competenza legislativa concorrente, non sia costituzionalmente ammissibile la novazione della fonte.

Neppure sarebbe fondata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1, comma 2, della medesima legge, in quanto, anche negli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita, è prevista la presenza di un farmacista abilitato, garante delle prestazioni analitiche lì effettuate.

3.- Con memoria depositata il 28 febbraio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito perché le disposizioni impuginate vengano dichiarate illegittime, contestando le argomentazioni della Regione resistente.



3.1.- In ordine alla censura relativa alla novazione della fonte il ricorrente ha ribadito come anche in tema di legislazione concorrente sia inibito alla Regione di riprodurre nella legge regionale i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale, come affermato ancora di recente dalla sentenza n. 195 del 2015 della Corte costituzionale.

3.2.- In ordine alla possibilità di effettuare prestazioni analitiche di prima istanza presso centri commerciali o esercizi di vicinato, la difesa dello Stato ha rimarcato che la legislazione statale consente le prestazioni analitiche di prima istanza esclusivamente presso le farmacie, mentre presso gli esercizi di vicinato e nei centri commerciali è permessa, a determinate condizioni, la sola vendita di farmaci da banco: la legislazione regionale impugnata, invece, prevede la possibilità di erogare prestazioni analitiche di prima istanza presso le “parafarmacie” così contravvenendo al principio fondamentale, stabilito dalla legislazione statale in materia di «tutela della salute», secondo cui tali prestazioni sono possibili solo presso le farmacie, in considerazione del più esteso regime di obblighi, e di conseguenti garanzie per la salute dei cittadini, che gravano sulle stesse e che vanno ben oltre la mera presenza di un farmacista.

Il legislatore regionale, dunque, con la norma impugnata avrebbe illegittimamente abbassato gli standard di tutela della salute dei cittadini, oltre tutto senza neppure specificare le condizioni di esercizio delle citate prestazioni analitiche, ma rimettendole a successive determinazioni della Giunta regionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso in epigrafe indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 recante «Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica), ritenendo violati gli artt. 32, primo comma e 117, terzo comma, della Costituzione.

2.- L'art. 1, comma 1, della citata legge reg. n. 11 del 2016 prevede che «[n]elle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010 (Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e) e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d), del n. 153 del 2009».

La difesa dello Stato ritiene che il richiamo da parte della disposizione regionale impugnata, alla normativa statale contenente principi fondamentali in materia di «tutela della salute», di competenza legislativa concorrente, costituisca una illegittima novazione della fonte legislativa statale, tale da violare l'art. 117, terzo comma, Cost.

3.- La questione non è fondata.

3.1.- L'impugnato art. 1, comma 1, riformula il comma 3, dell'art. 10 della legge della Regione Piemonte 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica), in modo da renderlo aderente alla disciplina statale nel frattempo entrata in vigore.

In particolare, il testo originario della norma regionale stabiliva che «[n]elle farmacie aperte al pubblico l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida finalizzata al rilevamento di prima istanza è effettuato secondo le modalità stabilite da disposizioni della Giunta regionale». L'attuale testo prevede, invece, che «[n]elle farmacie aperte al pubblico sono impiegabili apparecchi di autodiagnostica destinati ad effettuare le prestazioni analitiche di prima istanza indicate nel decreto del Ministero della salute 16 dicembre 2010 (Disciplina dei limiti e delle condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera e, e per le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera d del decreto legislativo n. 153 del 2009)».

La normativa regionale previgente non indicava i limiti e le condizioni di utilizzo, nelle farmacie, degli apparecchi di autodiagnostica e si limitava a demandare alla Giunta regionale il compito di individuarli. La disciplina regionale si poneva, quindi, in contrasto con la normativa statale sopravvenuta, che, nel prevedere la possibilità di offrire servizi di autodiagnostica in farmacia, ha rinviato a un decreto ministeriale, da adottarsi previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, il compito di precisare puntualmente limiti e condizioni per l'erogazione di tali prestazioni, al fine di assicurare un grado di tutela della salute uniforme per tutti sul territorio nazionale.

3.2.- Più precisamente, con l'art. 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), il legislatore ha delegato il Governo a individuare «nuovi servizi a forte valenza socio-sanitaria erogati dalle farmacie pubbliche nell'ambito del Servizio sanitario nazionale».



In attuazione della delega è stato emanato il d.lgs. n. 153 del 2009, il quale ha previsto (all'art. 1, comma 2) che le farmacie possano partecipare al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti o domiciliati nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia, a supporto delle attività del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta.

In particolare, alle farmacie è consentito erogare prestazioni analitiche di prima istanza rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, esclusa l'attività di prescrizione e diagnosi, nonché il prelievo di sangue o di plasma mediante siringhe o dispositivi equivalenti e nei limiti e alle condizioni stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 1, comma 2, lettera e, del d.lgs. n. 153 del 2009).

Con questa riforma, l'attività svolta dalle farmacie non è più ristretta alla distribuzione di farmaci o di prodotti sanitari, ma si estende alla prestazione di servizi. Per la concreta operatività della cosiddetta "farmacia dei servizi" è stata, poi, prevista l'emanazione di decreti ministeriali da adottare previa intesa o sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. In particolare, ai fini del presente giudizio, rileva il decreto del Ministero della salute emanato in data 16 dicembre 2010 (e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 10 marzo 2011), che specifica i limiti e le condizioni delle prestazioni analitiche di prima istanza, rientranti nell'ambito dell'autocontrollo, e le indicazioni tecniche relative ai dispositivi strumentali utilizzabili a tale scopo.

3.3.- In questo contesto normativo, è intervenuta la norma impugnata (art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016) che ha modificato la normativa regionale previgente, adeguandola alla sopravvenuta legislazione statale, richiamando, anche con espliciti riferimenti testuali, i nuovi principi fondamentali in materia di «tutela della salute», contenuti nel d.lgs. n. 153 del 2009, e rinviando per gli aspetti attuativi al decreto ministeriale del 16 dicembre 2010, specificamente menzionato.

Nel caso in esame, pertanto, la Regione non si è appropriata dei principi stabiliti dalla legge statale e riservati alla competenza di quest'ultima, riproducendone i contenuti nell'atto legislativo regionale. Piuttosto, nell'esercizio della sua competenza legislativa concorrente, la Regione ha richiamato i principi fondamentali della materia desumibili dalla legislazione statale vigente, precisando gli estremi della normativa statale di riferimento alla quale è tenuta ad adeguarsi. Sicché, nel caso di specie, non può ritenersi correttamente evocato il tema della novazione della fonte, né possono ritenersi applicabili i principi stabiliti dalla giurisprudenza di questa Corte, che riscontrano un vizio di illegittimità costituzionale nelle leggi regionali ripetitive di contenuti di leggi dello Stato, espressive di una competenza riservata a quest'ultimo, a prescindere dalla conformità o dalla difformità della legge regionale a quella statale (da ultimo, *ex multis*, sentenza n. 195 del 2015, più volte citata dal ricorso del Governo).

Un intervento di adeguamento della disciplina regionale ai principi fondamentali contenuti in norme statali sopravvenute, come quello disposto dalla legge della Regione Piemonte, va considerato pienamente legittimo, se non addirittura imposto ai sensi del medesimo parametro evocato dal ricorrente e costituito dall'art. 117, terzo comma, Cost.

4.- Lo Stato ha altresì impugnato l'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale n. 11 del 2016, che inserisce il comma 3-*bis* dell'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 21 del 1991, in tal modo consentendo l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida per il rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale presso gli esercizi di vicinato e nelle medie e grandi strutture di vendita.

Ad avviso del ricorrente, tale norma violerebbe gli artt. 32, primo comma, e 117, terzo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale, in materia di «tutela della salute», codificato nella normativa statale -segnatamente nell'art. 1, comma 1, lettere *d*) ed *e*), del d.lgs. n. 153 del 2009 e negli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, del d.m. 16 dicembre 2010 - secondo cui detto impiego è ammissibile solo nelle farmacie.

5.- La questione è fondata.

5.1.- L'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016 ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 10 della legge regionale n. 21 del 1991. Tale disposizione prevede che «[n]egli esercizi commerciali individuati in base all'articolo 5 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, l'impiego di apparecchi di autodiagnostica rapida è consentito limitatamente al rilevamento di prima istanza di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale, secondo le modalità stabilite da disposizioni della Giunta regionale».

L'impugnata norma regionale ha dunque esteso agli esercizi di vicinato e alle medie e grandi strutture di vendita la possibilità di effettuare talune prestazioni analitiche di prima istanza (rilevamento di trigliceridi, glicemia e colesterolo totale), a condizioni che devono essere definite dalla Giunta regionale.



Si tratta di una innovazione significativa della precedente disciplina regionale, tale da porsi in contrasto con i principi fondamentali della materia, contenuti nella vigente normativa statale.

5.2.- In virtù di alcuni interventi di liberalizzazione, la legislazione statale vigente consente che negli esercizi di vicinato e nelle grandi e medie strutture di vendita possano vendersi talune classi di medicinali non soggette a prescrizione medica (art. 32 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214). Per quanto riguarda le prestazioni analitiche di prima istanza (fra le quali quelle contemplate dalla legge regionale impugnata), viceversa, nessuna facoltà è stata riconosciuta in capo agli esercizi commerciali diversi dalle farmacie convenzionate con il Servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 2, lettere d ed e, del d.lgs. n. 153 del 2009). Pertanto, la legge statale limita la possibilità di effettuare le prestazioni analitiche di autocontrollo (nelle quali rientrano quelle contemplate dalla disposizione regionale impugnata) alle sole farmacie.

La norma regionale impugnata, invece, amplia il novero degli esercizi commerciali abilitati ad effettuare dette prestazioni analitiche, includendovi quelli a cui la legislazione statale permette solo la vendita di talune ristrette categorie di medicinali, ponendosi così in chiaro contrasto con l'interposta legislazione statale.

5.3.- D'altra parte, deve essere riconosciuta all'art. 1, comma 2, lettere d ed e, del d.lgs. n. 153 del 2009 natura di principio fondamentale in materia di «tutela della salute».

La giurisprudenza costituzionale, infatti, è costante nel ritenere che i criteri stabiliti dalla legislazione statale relativi all'organizzazione dei servizi delle farmacie costituiscano «principi fondamentali» in materia di tutela della salute, in quanto finalizzati a garantire che sia mantenuto un elevato e uniforme livello di qualità dei servizi in tutto il territorio, a tutela di un bene, quale la salute della persona, «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (*ex multis* sentenza n. 255 del 2013).

Pertanto, l'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016 va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

6.- Sono assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti in riferimento all'art. 32 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 16 maggio 2016, n. 11 recante «Modifica alla legge regionale 14 maggio 1991, n. 21 (Norme per l'esercizio delle funzioni in materia farmaceutica)»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 11 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 67

*Sentenza 7 marzo - 7 aprile 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Confessioni religiose - Pianificazione di edifici e attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da realizzarsi ad opera di tutte le confessioni religiose - Possibilità di inserire, nella convenzione tra il richiedente e il Comune interessato, l'impegno all'utilizzo della lingua italiana per tutte le attività non strettamente connesse alle pratiche rituali di culto.**

- Legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), art. 2, che introduce gli artt. 31-*bis* e 31-*ter* nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici:* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 14-17 giugno 2016, depositato in cancelleria il 21 giugno 2016 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 7 marzo 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso depositato in data 21 giugno 2016 e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), che introduce gli artt. 31-*bis* e 31-*ter* nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), lamentando la violazione degli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere *c*) e *h*), della Costituzione.

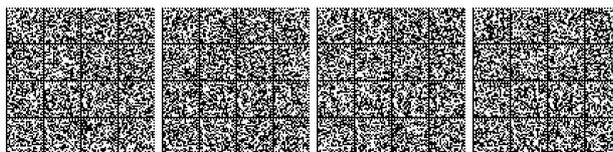


1.1.- In particolare, il ricorrente ritiene che l'art. 31-*bis*, introdotto con la disposizione impugnata, contrasti con gli artt. 3, 8 e 19 Cost., nella parte in cui attribuisce alla Regione e ai Comuni del Veneto, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, il compito di individuare «i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose». La genericità e l'ambiguità della formula ivi contenuta («i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi») consentirebbe, secondo il ricorrente, valutazioni differenziate per le diverse confessioni religiose e applicazioni ampiamente discrezionali e potenzialmente discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi. Ciò in contrasto con le richiamate disposizioni costituzionali e con le interpretazioni datene dalla stessa giurisprudenza costituzionale, secondo cui «il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese» (sentenza n. 63 del 2016) e le intese non possono essere considerate condizione imposta dai pubblici poteri per consentire alle confessioni religiose di avere libertà di organizzazione e di azione (viene citata sul punto la sentenza n. 52 del 2016).

1.2.- Il ricorrente lamenta, inoltre, la violazione degli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere *c*) e *h*), Cost. da parte dell'art. 31-*ter*, introdotto con la disposizione impugnata, il quale, nel disciplinare gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, prevede, al suo comma 3, che il soggetto richiedente la realizzazione dell'attrezzatura sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione «può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto». Tale previsione, secondo il ricorrente, travalicherebbe la finalità, di natura tipicamente urbanistica, della convenzione per incidere sull'esercizio della libertà di culto, libertà che non si esaurisce nello svolgimento delle pratiche rituali, ma ricomprende «anche le attività collaterali, come quelle ricreative, aggregative, culturali, sociali, educative, nell'ambito delle quali la libertà religiosa trova la sua pienezza di espressione». La convenzione, infatti, secondo il ricorrente, dovrebbe essere volta ad assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati e consentire, dunque, unicamente la previsione, in forma concordata e negoziale, degli impegni strettamente connessi al rilascio delle necessarie autorizzazioni urbanistiche. La disposizione censurata, invece, prevedendo la possibilità che sia inserito, nella convenzione, l'impegno a utilizzare la lingua italiana, determinerebbe una invasione nella materia di «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose», che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *c*, Cost.). Essa contrasterebbe, altresì, con gli artt. 2, 3 e 19 Cost., interferendo con l'esercizio della libertà di religione, nell'ambito del quale rientra la realizzazione di luoghi diretti al culto e alla discussione degli interessi sociali e culturali della comunità, attività anch'esse espressione diretta della libertà di religione. Infine, perseguendo una finalità di controllo delle modalità con le quali in concreto è esercitata l'attività sociale e culturale svolta nelle suddette attrezzature, per ragioni di sicurezza e ordine pubblico, invaderebbe la potestà legislativa esclusiva statale di cui alla lettera *h*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., mentre in tale ambito alla Regione è riservato solo un ruolo di cooperazione in tema di contrasto dell'illegalità, ordine pubblico e sicurezza (sono citate le sentenze n. 63 del 2016, n. 35 del 2012 e n. 55 del 2001).

2.- Con atto depositato in data 25 luglio 2016 si è costituita la Regione Veneto, al fine di chiedere che entrambe le promosse questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate.

2.1.- Con riferimento alla prima questione, la Regione Veneto contesta la fondatezza del percorso argomentativo svolto nel ricorso. Secondo la resistente, la formula «criteri e modalità», censurata dal ricorrente per la sua genericità e ambiguità, andrebbe letta non isolatamente, ma nel contesto normativo nel quale è inserita, sia con riferimento al successivo art. 31-*ter* (che indica «i contenuti e la teleologia sottesa alla disciplina delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi»), sia con riferimento all'intera legge regionale n. 11 del 2004, nella quale essa si innesta (diretta, quest'ultima legge, a «regolamentare globalmente la materia "governo del territorio"»). Dalla lettura sistematica si comprenderebbe, secondo la resistente, che la disposizione censurata attiene esclusivamente alla disciplina urbanistica, perseguendo l'obiettivo di «assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e del territorio, regolamentando nello specifico quel fenomeno, di particolare rilievo, che è la realizzazione di attrezzature di interesse comune per i servizi religiosi». L'eventuale effetto discriminatorio, paventato dallo Stato ricorrente, si porrebbe ad ogni modo in termini meramente ipotetici, «come una possibile eventualità attuativa». Di qui discenderebbe, secondo la resistente, la manifesta inammissibilità della questione.



La questione sarebbe, ad ogni modo, infondata nel merito, essendo le confessioni religiose poste, nella disposizione censurata, «tutte sullo stesso piano senza che sia prevista alcuna distinzione o differenziazione discriminatoria a seconda che si tratti di confessioni che abbiano raggiunto intese con lo Stato o invece di confessioni che operino in assenza di intese», conformemente a quanto affermato dalla recente pronuncia della Corte costituzionale n. 63 del 2016. La natura meramente urbanistica della finalità perseguita dalla disposizione censurata escluderebbe la possibilità di ritenere il potere affidato alla cura della Regione e dei Comuni veneti «uno strumento che ostacoli o comprometta in alcun modo la libertà religiosa».

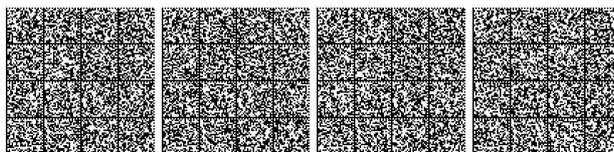
2.2.- Con riferimento alla seconda questione, la resistente ritiene che essa debba essere dichiarata inammissibile, per genericità della motivazione, con riguardo alla violazione degli artt. 2, 3, 19 e 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., non avendo il ricorrente spiegato come la previsione di cui all'art. 31-*ter* possa ledere gli invocati parametri costituzionali. Inoltre, la proposta censura di illegittimità costituzionale sarebbe frutto, secondo la resistente, di un «evidente fraintendimento del tenore della disposizione», la quale non imporrebbe l'utilizzo esclusivo della lingua italiana, ma si limiterebbe a prevedere che «in riferimento a talune attività non afferenti al culto si possa associare alle altre lingue proprie dello specifico culto, anche la lingua italiana». Tale previsione avrebbe, secondo la Regione Veneto, natura e funzione sociale, nel senso di «favorire l'integrazione di tutti gli appartenenti alla comunità», essendo volta non all'introduzione di un limite o un vincolo all'esercizio della libertà di religione, ma al superamento di «una delle principali barriere sociali, quella della lingua, favorendo l'integrazione». La Regione ritiene che l'art. 31-*ter* non invada alcuna competenza legislativa statale, e comunque non quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.: esso, infatti, «pur non avendo un contenuto strettamente "urbanistico"», perseguirebbe non finalità di sicurezza e di ordine pubblico, bensì finalità di integrazione sociale, che non possono che essere svolte dal comune, «quale soggetto esponenziale della intera comunità, preposto alla cura degli interessi dei consociati con particolare riguardo a quelli "sociali"», e che «solo indirettamente e mediamente» possono presentare «riflessi, invero del tutto marginali, in termini di ordine pubblico e sicurezza».

3.- Con memoria del 14 febbraio 2017, il Presidente del Consiglio dei ministri, ribadendo le argomentazioni già svolte nel ricorso, chiede che siano rigettate le eccezioni sollevate dalla Regione. Contrariamente a quanto affermato dalla resistente, la prima censura, oltre ad essere articolata in modo compiuto e con ampio riferimento alla giurisprudenza costituzionale sul godimento effettivo della libertà di culto, non sarebbe formulata in termini ipotetici: proprio dall'applicazione della disposizione censurata discenderebbe la lesione in concreto degli invocati parametri costituzionali, non potendosi prescindere dallo «stretto legame che intercorre tra la disponibilità dei luoghi destinati al culto e l'esercizio della libertà religiosa». La seconda censura, infine, mirerebbe ad accertare l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale che, lungi dal perseguire «finalità sociali» o dal «favorire l'integrazione sociale», travalica in concreto le competenze regionali.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso depositato il 21 giugno 2016 e iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio» e successive modificazioni), che introduce gli artt. 31-*bis* e 31-*ter* nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), lamentando la violazione degli artt. 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere *c*) e *h*), della Costituzione.

1.1.- Il citato art. 31-*bis* riconosce alla Regione e ai Comuni veneti, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, il compito di individuare «i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose». La genericità e l'ambiguità della formula ivi contenuta («i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi») consentirebbe, secondo il ricorrente, valutazioni differenziate, nonché applicazioni discrezionali e potenzialmente discriminatorie tra le diverse confessioni in base alla circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese, così ledendo l'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni, garantita dagli artt. 3, 8 e 19 Cost.



1.2.- L'art. 31-*ter*, aggiunto alla legge regionale n. 11 del 2004, nel disciplinare gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, prevede, al suo comma 3, che il soggetto richiedente sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione possa, «altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto». Tale previsione, secondo il ricorrente, risulterebbe intrinsecamente irragionevole travalicando le finalità, di natura urbanistica, della convenzione, in violazione degli artt. 3, 8 e 19 Cost., e determinerebbe da parte della Regione un eccesso di competenza legislativa, invadendo quella esclusiva dello Stato, sia in materia di «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose» (art. 117, secondo comma, lettera c, Cost.), sia in materia di «ordine pubblico e sicurezza» (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.).

2.- La questione avente a oggetto l'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016 nella parte in cui introduce, nella legge regionale n. 11 del 2004, l'art. 31-*bis* non è fondata, nei termini di seguito precisati.

2.1.- Nella giurisprudenza costituzionale è ormai consolidato il principio per cui la libertà religiosa, di cui quella di culto costituisce un aspetto essenziale (artt. 19 e 20 Cost.), non può essere subordinata alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose (da ultimo, sentenze n. 63 e n. 52 del 2016). L'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 63 del 2016, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza dello Stato di fronte all'esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità. Ciò non esclude la possibilità che lo Stato regoli bilateralmente, e dunque in modo differenziato, i rapporti con le singole confessioni religiose, come previsto dagli artt. 7 e 8 Cost., per il soddisfacimento di esigenze specifiche, ovvero per concedere particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni, o ancora per dare rilevanza, nell'ordinamento dello Stato, a specifici atti propri della confessione religiosa (da ultimo, sentenze n. 52 e n. 63 del 2016). Ciò che al legislatore (nazionale e regionale) non è consentito è «operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese» (sentenza n. 52 del 2016). Come questa Corte ha recentemente affermato, «altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio» (sentenza n. 63 del 2016, con richiamo alla sentenza n. 52 del 2016).

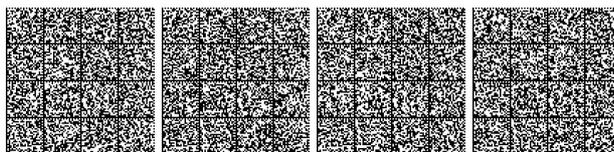
Altresì consolidato è il principio per cui la disponibilità di spazi adeguati ove «rendere concretamente possibile, o comunque [...] facilitare, le attività di culto» (sentenza n. 195 del 1993) rientra nella tutela di cui all'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in pubblico o in privato il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume (sentenza n. 63 del 2016).

2.2.- Il censurato art. 31-*bis*, a differenza di quanto argomentato dal ricorrente, non si pone in contrasto con i richiamati principi.

Esso, infatti, nel riconoscere alla Regione e ai Comuni il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose, prende in considerazione tutte le diverse possibili forme di confessione religiosa - la Chiesa Cattolica, le confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e le altre confessioni religiose - senza introdurre alcuna distinzione in ragione della circostanza che sia stata stipulata un'intesa con lo Stato.

L'indifferenziato riferimento a tutte le forme confessionali rende palese la diversità tra la disposizione regionale ora censurata e quelle di altra Regione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 63 del 2016, nella parte in cui condizionavano la programmazione e la realizzazione di luoghi di culto alla sussistenza di requisiti differenziati e più stringenti per le confessioni religiose senza intesa rispetto alle altre.

Nella disposizione oggetto del presente giudizio, non si rinvencono elementi che giustifichino una interpretazione tale da consentire alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori in ragione della presenza o meno dell'intesa tra la confessione religiosa interessata e lo Stato. Ciò non esclude la possibilità che le autorità competenti operino ragionevoli differenziazioni. Come anche recentemente è stato da questa Corte affermato, l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte «debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscono utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione» (sentenza n. 63 del 2016).



La paventata lesione dei principi costituzionali invocati, dunque, non discende dal tenore della disposizione censurata in sé, ma dalle eventuali sue illegittime applicazioni, che potranno essere censurate, caso per caso, nelle opportune sedi giurisdizionali.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, inoltre, l'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016 nella parte in cui, nell'introdurre nella legge regionale n. 11 del 2004 l'art. 31-ter, prevede, al secondo periodo del suo comma 3, che nella convenzione urbanistica stipulata tra il soggetto richiedente e il comune interessato «può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto».

3.1.- Deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità formulata dalla Regione Veneto in ragione della genericità delle censure prospettate dal ricorrente.

Sia il ricorso che la memoria depositati dall'Avvocatura generale dello Stato forniscono i riferimenti normativi necessari e spiegano adeguati percorsi argomentativi a sostegno della lamentata irragionevolezza e violazione sia della libertà di culto, sia del riparto di competenze Stato-Regioni, sì da consentire l'esame nel merito delle questioni prospettate.

3.2.- Nel merito, le questioni sono fondate.

Il censurato art. 31-ter afferisce alla materia del «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto. Ciò risulta inequivocabilmente da diversi elementi normativi: anzitutto, dal punto di vista sistematico, il nuovo art. 31-ter si innesta nel testo della legge urbanistica della Regione Veneto, trattandosi di una modificazione alla legge regionale n. 11 del 2004; in secondo luogo, la rubrica del censurato art. 31-ter è così formulata: «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi»; infine, dal punto di vista contenutistico, lo stesso articolo prevede una serie di indici di inequivoca natura urbanistica - tra i quali: presenza di strade di collegamento, opere di urbanizzazione primaria, adeguatezza delle distanze, spazi destinati al parcheggio pubblico - che, come confermato nell'*incipit* dello stesso art. 31-ter, devono essere rispettati «[a] fine di assicurare una adeguata qualità urbana».

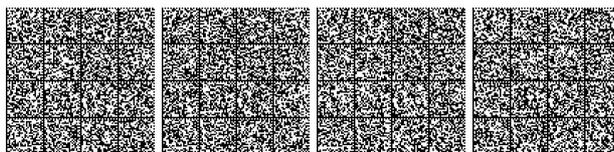
La legislazione regionale in materia di edilizia di culto «trova la sua ragione e giustificazione - propria della materia urbanistica - nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (sentenza n. 195 del 1993)» (sentenza n. 63 del 2016).

Nell'ambito di questa finalità, si pone la convenzione, prevista dal comma 3 della disposizione in esame, stipulata tra il soggetto richiedente la realizzazione dell'attrezzatura e il comune interessato, necessaria nella fase di applicazione della normativa in questione. La convenzione deve perciò essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati.

3.3.- Alla luce della delimitazione finalistica della normativa *de qua*, una disposizione, come quella prevista dal secondo periodo del citato comma 3, che consente all'amministrazione di esigere, tra i requisiti per la stipulazione della convenzione urbanistica, «l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto» risulta palesemente irragionevole in quanto incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale - volta a introdurre «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio» -, sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare - diretta alla «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi».

Non v'è dubbio che la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure. Tuttavia, la Regione eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell'intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell'impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi.

A fronte dell'importanza della lingua quale «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni), nella parte in cui, nell'introdurre nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), l'art. 31-ter, al suo comma 3, dispone che «Nella convenzione può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»;

2) dichiara non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016, nella parte in cui introduce, nella legge regionale n. 11 del 2004, l'art. 31-bis, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170067

n. 68

*Sentenza 7 febbraio - 7 aprile 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Borsa - Intermediazione finanziaria - Abuso di informazioni privilegiate - Depenalizzazione - Applicazione retroattiva della confisca per equivalente.**

- Decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), art. 187-*sexies*; legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), art. 9, comma 6.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), promossi dalla Corte di cassazione, con sei ordinanze del 14 settembre 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 303, 304, 305, 306, 307 e 308 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di A.C., E.B., O.P., R.L., M.G., O.S. e della Consob;

udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Giovanni Arieta e Achille Chiappetti per A.C., E.B., O.P., R.L., M.G., O.S., e gli avvocati Rocco Vampa e Salvatore Providenti per la Consob.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. nn. 303, 304, 305, 306, 307 e 308 del 2015), la Corte di cassazione, seconda sezione civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

L'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 e l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 sono impugnati nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che le ha depenalizzate.

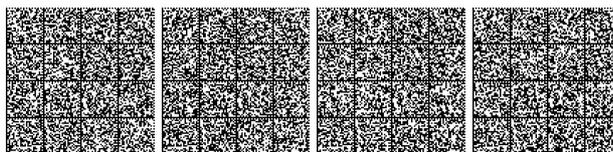
L'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, come introdotto dalla legge n. 62 del 2005, prevede che, in caso di condanna per un illecito amministrativo previsto dalla parte V, titolo I-*bis*, del medesimo testo normativo, ove non sia possibile confiscare il prodotto o il profitto dell'illecito e i beni utilizzati per commetterlo, sia disposta la confisca di somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.

L'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 aggiunge che tale regime si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore di tale legge, con cui sono state depenalizzate alcune figure di reato e sono stati introdotti corrispondenti illeciti amministrativi, salvo che il relativo procedimento penale non sia già stato definito.

Il rimettente conosce di ricorsi proposti contro alcune sentenze con cui la Corte d'appello di Brescia ha rigettato l'opposizione a provvedimenti sanzionatori adottati dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob). Con tali provvedimenti è stata applicata la confisca per equivalente alla parte sanzionata per avere commesso illeciti previsti dalla parte V, titolo I-*bis*, del d.lgs. n. 58 del 1998. Tra i motivi di ricorso vi è la illegittimità dell'applicazione di questa misura, introdotta dalla legge n. 62 del 2005, perché i fatti erano stati commessi in epoca anteriore all'entrata in vigore di tale legge.

Il giudice *a quo* esclude anzitutto di poter giungere in via interpretativa a dichiarare tale illegittimità, dato che l'art. 9, comma 6, prevede espressamente la retroattività della confisca per equivalente, salvo che nell'ipotesi in cui il procedimento penale sia stato già definito, circostanza che nella specie non ricorre.

Ciò detto, il rimettente precisa che la misura in questione ha «un contenuto sostanzialmente afflittivo», che eccede la finalità di prevenire la commissione di illeciti, perché si applica «a beni del tutto privi di collegamento con l'illecito». Tale conclusione, già formulata dalla giurisprudenza di legittimità e avallata da questa stessa Corte con riguardo ad altre figure di confisca per equivalente, comporta l'applicazione dello statuto legale della sanzione penale, presidiata dall'art. 25, secondo comma, Cost. e dall'art. 7 della CEDU. In particolare, vige, a parere del rimettente, il divieto di retroattività, che l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 espressamente infrange. Difatti, prima dell'entrata in vigore di tale legge, la condanna per il reato, oggi depenalizzato, comportava la confisca dei mezzi, anche finanziari, utilizzati per commettere l'illecito e dei beni che ne costituivano il profitto, ma non anche la confisca per equivalente, ove quella diretta non fosse possibile. Deve pertanto ritenersi, conclude il giudice *a quo*, che vi sia stata l'applicazione retroattiva di una nuova sanzione penale e che la confisca per equivalente relativa a fatti commessi anteriormente alla legge n. 62 del 2005, che l'ha introdotta, leda gli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 7 della CEDU.



2.- Si è costituita in giudizio la Consob, già parte del processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, e, nel merito, non fondata.

Sussisterebbe un difetto di rilevanza, perché il rimettente non avrebbe indicato il rapporto tra le norme impugnate e i motivi del ricorso per cassazione.

Nel merito la Consob contesta che la confisca per equivalente prevista dall'impugnato art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 sia una sanzione penale, anziché una misura di sicurezza soggetta al principio *tempus regit actum* enunciato dall'art. 200 del codice penale.

Né il carattere sanzionatorio della confisca per equivalente potrebbe desumersi dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, richiamata dallo stesso rimettente, dato che la sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens contro Italia, avrebbe affermato la natura penale delle sanzioni amministrative, pecuniarie e interdittive, previste dal d.lgs. n. 58 del 1998, ma non della confisca.

Del resto, prosegue la Consob, la giurisprudenza della Corte EDU, applicando a misure estranee al sistema penale nazionale le garanzie proprie della pena, amplierebbe l'area del diritto penale e sarebbe perciò difficilmente conciliabile con il principio costituzionale di stretta legalità.

La Consob inoltre sostiene che neppure se la confisca per equivalente avesse natura penale sarebbe stato violato il divieto di retroattività, perché vi sarebbe stato un fenomeno di successione di leggi nel tempo, con l'applicazione di quella più favorevole. In particolare la confisca per equivalente andrebbe apprezzata unitamente alla depenalizzazione del reato, con la conseguenza che in ogni caso la legge n. 62 del 2005, che l'ha introdotta, avrebbe dato luogo a un trattamento sanzionatorio più favorevole del precedente, che prevedeva la pena detentiva.

In altri termini, secondo la Consob, «la valutazione della natura “sfavorevole” della “nuova” legge repressiva implica un raffronto del complessivo trattamento punitivo discendente dalle leggi succedutesi nel tempo, e non certo di singole misure». Ne conseguirebbe l'irrelevanza della circostanza che la confisca per equivalente non fosse prevista al tempo della commissione del fatto, posto che essa, quale legge più favorevole, subentrerebbe a un regime sanzionatorio più gravoso.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Consob ha depositato in ciascun giudizio memorie di analogo contenuto insistendo sulle conclusioni già formulate.

In particolare osserva che l'accoglimento della questione realizzerebbe «un regime di diritto transitorio che si discosterebbe, in modo irragionevole, sia dal regime precedente (sanzioni penali), sia da quello successivo (misure amministrative comprensive della cosiddetta “confisca per equivalente”)».

4.- Si sono costituite in giudizio e hanno depositato memorie di analogo contenuto le parti ricorrenti nei giudizi a quibus, chiedendo l'accoglimento della questione.

Dopo aver svolto ampi riferimenti alla giurisprudenza costituzionale ed europea, le parti osservano che la confisca per equivalente non può ritenersi una misura di sicurezza, «se non avvallando la tecnica normativa nota come la “frode delle etichette”». Difatti questa confisca sarebbe priva di finalità preventiva.

Inoltre non sarebbe neppure possibile confrontare i trattamenti sanzionatori previsti prima e dopo la depenalizzazione, giungendo a ritenere meno afflittivo il secondo di essi, «in quanto la depenalizzazione trae origine dalla valutazione da parte del legislatore della minore gravità degli illeciti che è tale da escludere l'applicazione di sanzioni penali. Pretendere di fare un raffronto tra i due trattamenti è del tutto irragionevole perché in sostanza finisce per negare la differenziazione voluta dal legislatore». La questione dunque non consisterebbe nel paragonare i trattamenti sanzionatori ma nel riconoscere la natura punitiva della confisca per equivalente, introdotta dalla normativa impugnata, impedendone l'applicazione retroattiva.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione, seconda sezione civile, con sei ordinanze di analogo tenore (r.o. nn. 303, 304, 305, 306, 307 e 308 del 2015), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 187-*sexies* del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.



L'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 e l'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 sono impugnati nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che le ha depenalizzate.

Considerata l'identità delle questioni i giudizi meritano di essere riuniti per una decisione congiunta.

2.- Davanti al giudice *a quo* sono impuguate delle sentenze con cui una corte d'appello ha rigettato le opposizioni proposte contro l'applicazione, da parte della Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), delle sanzioni amministrative di cui all'art. 187-*bis*, comma 4, del d.lgs. n. 58 del 1998 per l'abuso di informazioni privilegiate.

I fatti sono stati commessi quando erano previsti dalla legge come reato, e a tale titolo erano sanzionati dall'art. 180, comma 2, del d.lgs. n. 58 del 1998 con la pena della reclusione fino a due anni e della multa da venti a seicento milioni di lire, nonché con la confisca diretta dei mezzi utilizzati per commettere il reato e dei beni che ne costituivano il profitto.

In seguito la condotta è stata depenalizzata dall'art. 9, comma 2, lettera *a*), della legge n. 62 del 2005, che contestualmente, riformulando l'art. 187-*bis* del d.lgs. n. 58 del 1998, ne ha previsto la punizione con una sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a tre milioni di euro, poi quintuplicata dall'art. 39, comma 3, della legge 28 dicembre 2005, n. 262 (Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari).

L'art. 187-*sexies* impugnato ha inoltre stabilito che sia sempre disposta la confisca del prodotto o del profitto dell'illecito e dei beni utilizzati per commetterlo, e che, qualora ciò non sia possibile, la confisca abbia ad oggetto somme di denaro, beni o altre utilità di valore equivalente.

Con quest'ultima previsione il legislatore ha introdotto una nuova ipotesi di confisca per equivalente, posto che in precedenza l'art. 180 del d.lgs. n. 58 del 1998 prevedeva la sola confisca diretta.

L'art. 9, comma 6, impugnato ha aggiunto che, limitatamente agli illeciti depenalizzati, la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, purché il procedimento penale non sia stato definito. Un'analoga retroattività non è stata invece introdotta per i fatti di abuso di informazioni privilegiate e di manipolazione del mercato che continuano a costituire reato e per i quali la confisca per equivalente, prevista dall'art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998, come modificato dall'art. 9, comma 2, lettera *a*), della legge n. 62 del 2005, trova applicazione solo rispetto alle condotte realizzate nella vigenza della normativa sopravvenuta.

In virtù dell'innovazione normativa i ricorrenti nel giudizio principale sono stati sanzionati dalla Consob in via amministrativa, e, in applicazione delle disposizioni impuginate, alla sanzione pecuniaria è stata aggiunta la confisca per equivalente di ingenti somme di denaro.

Il giudice *a quo* premette che la confisca per equivalente regolata dall'art. 187-*sexies*, comma 2, impugnato ha natura di sanzione penale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, al pari delle altre ipotesi di confisca di valore già conosciute dal nostro ordinamento e sulle quali la Corte di cassazione, e in talune occasioni, anche questa Corte, si sono già pronunciate in tal senso. Detta misura infatti non raggiunge beni pertinenti al reato e tali da poter giustificare la presunzione che, posti nella disponibilità del reo, possano indurlo a delinquere nuovamente. Essa colpisce invece beni di altra natura e del tutto svincolati dall'illecito, così da rivestire una funzione punitiva, anziché preventiva. Ne dovrebbe seguire l'applicazione dello statuto costituzionale della pena, tracciato dagli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 della CEDU, con conseguente divieto assoluto di retroattività.

Le disposizioni impuginate sarebbero perciò lesive di tali parametri costituzionali, oltre che dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono che la confisca per equivalente si applica anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, che l'ha introdotta.

3.- Le questioni che fanno riferimento all'art. 3 Cost. sono inammissibili, perché prive di motivazione.

4.- Inammissibili sono anche le questioni che hanno per oggetto l'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998, perché tale disposizione non ha la portata lesiva che il rimettente le attribuisce. La norma in questione si limita a disciplinare la confisca per equivalente, mentre è soltanto all'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005 che va attribuita la scelta del legislatore di rendere questo istituto di applicazione retroattiva, dando così luogo al dubbio di costituzionalità che ha animato il giudice *a quo*. Il giudizio incidentale ha perciò per oggetto ammissibile soltanto quest'ultima previsione legislativa, la cui chiarezza non lascia all'interprete alcun margine di interpretazione correttiva, idonea a far escludere per tale via l'efficacia retroattiva della misura in discussione (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017).



5.- La Consob, già parte dei processi principali, nel costituirsi innanzi a questa Corte ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, perché, nell'ambito di un giudizio di legittimità che sarebbe circoscritto all'esame dei soli motivi di ricorso, la Corte di cassazione rimettente non sarebbe stata investita del problema concernente l'applicazione retroattiva della confisca per equivalente e non avrebbe perciò dovuto applicare l'art. 9, comma 6, impugnato.

L'eccezione, a prescindere da ogni altro rilievo, non è fondata perché il giudice *a quo* dà analiticamente conto, in ciascuna delle ordinanze di rimessione, del motivo di ricorso concernente l'applicazione retroattiva della confisca per equivalente, la cui legittimità è stata contestata dalle parti ricorrenti nei relativi giudizi.

Tuttavia le questioni relative all'art. 9, comma 6, sono inammissibili per una ragione diversa.

6.- Questa Corte non ha motivo di discostarsi dalla premessa argomentativa da cui muove il rimettente, sulla natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, della confisca per equivalente. Con quest'ultima espressione si indica una particolare misura di carattere ablativo che il legislatore appronta per il caso in cui, dopo una condanna penale, non sia possibile eseguire la confisca diretta dei beni che abbiano un «rapporto di pertinenzialità» (ordinanze n. 301 e n. 97 del 2009) con il reato. Mentre quest'ultimo strumento, reagendo alla pericolosità indotta nel reo dalla disponibilità di tali beni, assolve a una funzione essenzialmente preventiva, la confisca per equivalente, che raggiunge beni di altra natura, «palesa una connotazione prevalentemente afflittiva ed ha, dunque, una natura «eminentemente sanzionatoria»» (ordinanza n. 301 del 2009). È infatti noto che il mero effetto ablativo connesso all'istituto della confisca non vale di per sé a segnare la natura giuridica della misura, perché «la confisca non si presenta sempre di eguale natura e in unica configurazione, ma assume, in dipendenza delle diverse finalità che la legge le attribuisce, diverso carattere, che può essere di pena come anche di misura non penale» (sentenza n. 46 del 1964).

La confisca per equivalente prevista dall'art. 187-*sexies* impugnato condivide il tratto essenziale proprio delle altre ipotesi di confisca di valore finora vagliate dalla giurisprudenza di legittimità e anche da questa Corte (ordinanze n. 301 e n. 97 del 2009), con specifico riferimento al caso regolato dall'art. 322-*ter* del codice penale. Essa si applica a beni che non sono collegati al reato da un nesso diretto, attuale e strumentale, cosicché la privazione imposta al reo risponde a una finalità di carattere punitivo, e non preventivo. Del resto lo stesso legislatore si mostra consapevole del tratto afflittivo e punitivo proprio della confisca per equivalente, al punto da non prevederne la retroattività per i fatti che continuano a costituire reato (art. 187 del d.lgs. n. 58 del 1998). A fronte di tale dirimente considerazione, recedono tutti gli argomenti contrari dedotti dalla difesa della Consob.

7.- Una volta acclarata la funzione punitiva propria della confisca prevista dall'art. 187-*sexies* impugnato, è conseguente l'applicabilità dell'art. 25, secondo comma, Cost. in punto di divieto di retroattività.

Questa Corte ha ritenuto che tale garanzia costituzionale concerne non soltanto le pene qualificate come tali dall'ordinamento nazionale, ma anche quelle così qualificabili per effetto dell'art. 7 della CEDU (sentenza n. 196 del 2010), perché punire a qualsivoglia titolo la persona per un fatto privo di anti-giuridicità quando è stato commesso significa violare il cuore dell'affidamento che l'individuo è legittimato a riporre nello Stato (sentenza n. 364 del 1988) quanto all'esercizio della potestà pubblica in forme prive di arbitrarietà e irrazionalità.

Nel caso di specie, pertanto, la confisca per equivalente, nonostante sia prevista dalla legge come conseguente a un illecito amministrativo, va considerata una «pena», come tale assistita da tutte le garanzie prescritte al riguardo dall'art. 7 della CEDU. Essa infatti, svolgendo con tratti di significativa afflittività una funzione punitiva, risponde positivamente ai criteri enunciati a tal fine dalla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 9 febbraio 1995, Welch contro Gran Bretagna).

A questo proposito non colgono nel segno le obiezioni sollevate dalla difesa della Consob. In primo luogo, è improprio affermare che l'estensione dello statuto costituzionale della pena alle sanzioni che l'ordinamento nazionale qualifica come amministrative ingenera una espansione del diritto penale, da reputare contraria ai principi di legalità dei reati e di sussidiarietà.

Questa asserzione si basa sull'erroneo convincimento che l'attribuzione di una garanzia propria della pena implichi l'assegnazione di una certa misura sanzionatoria al campo del diritto penale, con riferimento non soltanto a tale forma di tutela ma anche a qualsiasi altro effetto. Se così fosse, vi sarebbe indubbiamente una frizione con il principio costituzionale di sussidiarietà, il quale continua invece ad assicurare «l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale» (sentenza n. 49 del 2015). Al contrario, il recepimento della CEDU nell'ordinamento giuridico si muove



nel segno dell'incremento delle libertà individuali, e mai del loro detrimento (sentenza n. 317 del 2009), come potrebbe invece accadere nel caso di un definitivo assorbimento dell'illecito amministrativo nell'area di ciò che è penalmente rilevante. Fermo restando l'obbligo, discendente dall'art. 117, primo comma, Cost., di estendere alla "pena", ai sensi dell'art. 7 della CEDU, tutte le tutele previste dalla Convenzione, e quelle soltanto (sentenza n. 43 del 2017), l'illecito continua a rivestire per ogni altro aspetto carattere amministrativo (sentenza n. 49 del 2015).

In secondo luogo, è parimenti da respingere l'idea che l'interprete non possa applicare la CEDU, se non con riferimento ai casi che siano già stati oggetto di puntuali pronunce da parte della Corte di Strasburgo. Al contrario, «[l']applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenze n. 49 del 2015 e n. 349 del 2007). Il dovere di questi ultimi di evitare violazioni della CEDU li obbliga ad applicarne le norme, sulla base dei principi di diritto espressi dalla Corte EDU, specie quando il caso sia riconducibile a precedenti della giurisprudenza del giudice europeo (sentenze n. 276 e n. 36 del 2016).

In tale attività interpretativa, che gli compete istituzionalmente ai sensi dell'art. 101, secondo comma, Cost., il giudice comune incontra il solo limite costituito dalla presenza di una normativa nazionale di contenuto contrario alla CEDU. In tale caso, la disposizione interna va impugnata innanzi a questa Corte per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., ove non sia in alcun modo interpretabile in senso convenzionalmente orientato (sentenza n. 239 del 2009).

Nel caso di specie, pertanto, non è risolutiva la circostanza che la Corte di Strasburgo, con la sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, abbia applicato l'art. 7 della CEDU alle sanzioni amministrative pecuniarie e interdittive previste in materia di abuso di informazioni privilegiate, senza occuparsi della confisca per equivalente, che non era oggetto di quel contenzioso. L'interprete nazionale è infatti tenuto a sviluppare i principi enunciati sulla base dell'art. 7 della CEDU per decidere se valgano anche con riferimento alla confisca di valore, e, come si è visto, la risposta al quesito deve essere affermativa.

Posta la natura di "pena", ai sensi dell'art. 7 della CEDU, da riconoscere nella specie alla confisca per equivalente, si pone ineludibilmente la questione relativa all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, censurato, che ne stabilisce espressamente l'applicazione retroattiva.

8.- Ciò chiarito, deve ritenersi che le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, sollevate, in relazione agli artt. 25, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., dalla Corte di cassazione, siano inammissibili, perché basate su un erroneo presupposto interpretativo.

È fuori di dubbio che sia vietato al legislatore sanzionare con effetto retroattivo un fatto che non era illecito quando fu commesso, e parimenti introdurre anche per il passato una sanzione che si aggiunge al trattamento sanzionatorio già previsto dalla legge.

Quest'ultimo era appunto il fenomeno paventato in seguito all'estensione ai reati tributari dell'art. 322-ter cod. pen., il quale per taluni reati aveva dato vita a una ipotesi di confisca di valore che si aggiungeva alla pena già stabilita dalla legge, e questa Corte, preceduta dalla giurisprudenza di legittimità, riconosciutane la natura punitiva, aveva escluso che l'interprete potesse applicare tale confisca ai fatti commessi precedentemente (ordinanze n. 301 e n. 97 del 2009).

Il giudice *a quo* imposta l'odierna questione di legittimità costituzionale secondo la medesima traccia logica, postulando che una nuova pena retroattiva sia stata introdotta nell'ordinamento, e non considera che la vicenda normativa di cui si tratta ha dato luogo a un fenomeno giuridico di più ampia portata, che muta i termini della questione.

Il fatto addebitato ai ricorrenti nel processo principale quando fu commesso costituiva reato, ai sensi dell'art. 180 del d.lgs. n. 58 del 1998, nel testo originario. A seguito della depenalizzazione disposta dall'art. 9, comma 2, lettera a), della legge n. 62 del 2005, esso è stato espunto dall'area di ciò che rileva penalmente ma ha conservato la sua anti-giuridicità, perché la condotta già prevista come reato integra oggi gli estremi dell'illecito amministrativo disciplinato dall'art. 187-bis, comma 4, del d.lgs. n. 58 del 1998.

Il passaggio dal reato all'illecito amministrativo è vicenda non infrequente nell'ordinamento, che talora il legislatore governa con un'apposita norma transitoria, per disciplinare i fatti commessi nella vigenza della norma penale, e successivamente riconducibili alla normativa amministrativa sopravvenuta.

La disposizione transitoria, sul modello offerto dall'art. 40 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), di regola provvede a stabilire l'applicabilità del nuovo trattamento sanzionatorio ai fatti pregressi, salvo che il procedimento penale sia già stato definito, ed è dubbio che una soluzione analoga potrebbe essere tratta dall'interprete in difetto di un'espressa indicazione legislativa.



Con riguardo alla confisca per equivalente originata dall'art. 187-*sexies* del d.lgs. n. 58 del 1998 una norma transitoria di questo tenore è stata adottata appunto con l'art. 9, comma 6, impugnato.

Il legislatore non ha privato il fatto di antiggiuridicità, e ha continuato a riprovarlo per mezzo della sanzione amministrativa, considerando quest'ultima in sé più favorevole della precedente pena, benché connotata dalla confisca di valore. Ed è in questa prospettiva che ha sottoposto al nuovo e ritenuto più mite trattamento sanzionatorio l'autore della violazione commessa quando era punita come reato.

Il presupposto di questa vicenda normativa è costituito dalla presunzione, da cui muove il legislatore, che la sanzione amministrativa sia in ogni caso più favorevole di quella penale.

L'art. 9, comma 6, impugnato riflette una tale presunzione legislativa, posto che rende obbligatoria, per i fatti antecedenti, l'imposizione del nuovo regime sanzionatorio, basato sulla sanzione amministrativa pecuniaria da centomila a quindici milioni di euro e sulla confisca diretta o per equivalente, in luogo della pena della reclusione fino a due anni, della multa da venti a seicento milioni di lire e della sola confisca diretta.

Ora, quand'anche si dovesse condividere la tradizionale posizione della giurisprudenza comune in ordine alla natura più favorevole di qualunque sanzione amministrativa rispetto alla pena, ugualmente essa non sarebbe di alcuna utilità nella odierna vicenda. Infatti, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, il nuovo trattamento sanzionatorio introdotto in sede di depenalizzazione continua a costituire una "pena", con la conseguenza che un giudizio di maggior favore non può certamente basarsi solo sulla qualificazione giuridica della sanzione come amministrativa e sull'astratta preferibilità di una risposta punitiva di tale natura rispetto a quella penale. Esso deve, al contrario, fondarsi sull'individuazione in concreto del regime complessivamente più favorevole per la persona, avuto riguardo a tutte le caratteristiche del caso specifico.

L'art. 7 della CEDU, nell'interpretazione della Corte europea, conosce difatti il fenomeno della successione di leggi penali nel tempo e lo risolve nel senso della necessaria applicazione della *lex mitior* (salvo le deroghe che questa Corte ha reputato conformi alla CEDU, ma che certamente non concernono il regime sanzionatorio: sentenza n. 236 del 2011), sicché, ai fini del rispetto delle garanzie accordate dalla CEDU, il passaggio dal reato all'illecito amministrativo, quando quest'ultimo conserva natura penale ai sensi dell'art. 7 della Convenzione, permette l'applicazione retroattiva del nuovo regime punitivo soltanto se è più mite di quello precedente. In tal caso, infatti, e solo in tal caso, nell'applicazione di una pena sopravvenuta, ma in concreto più favorevole, non si annida alcuna violazione del divieto di retroattività, ma all'opposto una scelta in favore del reo.

Ciò significa che erroneamente il giudice *a quo* ritiene che sia in ogni caso costituzionalmente vietato applicare retroattivamente la confisca per equivalente. Infatti, qualora il complessivo trattamento sanzionatorio generato attraverso la depenalizzazione, nonostante la previsione di tale confisca, fosse in concreto più favorevole di quello applicabile in base alla pena precedentemente comminata, non vi sarebbero ostacoli costituzionali a che esso sia integralmente disposto.

9.- In conclusione, il giudice *a quo* ha formulato le questioni di legittimità costituzionale sulla base di una considerazione parziale della complessa vicenda normativa verificatasi nel caso di specie. Ha così omesso di tenere conto del fatto che la natura penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, del nuovo regime punitivo previsto per l'illecito amministrativo comporta un inquadramento della fattispecie nell'ambito della successione delle leggi nel tempo e demanda al rimettente il compito di verificare in concreto se il sopraggiunto trattamento sanzionatorio, assunto nel suo complesso e dunque comprensivo della confisca per equivalente, si renda, in quanto di maggior favore, applicabile al fatto pregresso, ovvero se esso in concreto denunci un carattere maggiormente afflittivo. Soltanto in quest'ultimo caso, la cui verifica spetta al giudice *a quo* accertare e adeguatamente motivare, potrebbe venire in considerazione un dubbio sulla legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 6, della legge n. 62 del 2005, nella parte in cui tale disposizione prescrive l'applicazione della confisca di valore e assoggetta pertanto il reo a una sanzione penale, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, in concreto più gravosa di quella che sarebbe applicabile in base alla legge vigente all'epoca della commissione del fatto.

Il mancato scioglimento di questo preliminare nodo interpretativo rende le questioni inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 187-sexies del decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52), e 9, comma 6, della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte di Cassazione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170068

N. 69

*Sentenza 22 febbraio - 7 aprile 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Autorità di regolazione dei trasporti - Contributo in misura non superiore all'uno per mille del fatturato dell'ultimo esercizio a carico dei gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati.**

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 37, comma 6, lettera b).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo GROSSI;

*Giudici :* Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,  
ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera *b*), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, nel procedimento vertente tra DHL Express (Italy) srl e altri e l'Autorità di regolazione dei trasporti e altri, con ordinanza del 17 dicembre 2015, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti gli atti di costituzione di DHL Express (Italy) srl e altri, di Aviapartner spa e altra, di Aviation Service spa, di Confetra e altri, di United Parcel Service Italia srl e altre, di Venezia Terminal Passeggeri spa ed altri, nonché gli atti di intervento della Ignazio Messina & C. spa e altra, fuori termine, e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Giulio Cesare Rizza per DHL Express (Italy) srl e altri, Alessandro Gigli per Aviapartner spa e altra, e per Aviation Service spa, Salvatore Alberto Romano per Confetra e altri, Alessandro Boso Caretta per United Parcel Service Italia srl e altre, Carlo Malinconico per Venezia Terminal Passeggeri spa e altri, Massimo Campailla per Ignazio Messina & C. spa e altra e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, pronunciandosi con un'unica ordinanza del 17 dicembre 2015 (r.o. n. 30 del 2016) su otto ricorsi, previa riunione dei relativi giudizi, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera *b*), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il rimettente espone di essere stato adito, negli otto giudizi, da società che esercitano attività connesse con il trasporto (magazzinaggio, distribuzione, logistica, consulenza per la distribuzione, trasporto merci, trasporto espresso, spedizione, brokeraggio doganale, gestione di terminal portuali, handling aeroportuale, corriere espresso), nonché da loro associazioni. A tutte le società l'Autorità per la regolazione dei trasporti (ART) ha chiesto il versamento del contributo a essa dovuto per gli anni 2014 e 2015 a norma, rispettivamente, dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri 12 febbraio 2014 e 2 aprile 2015, che hanno approvato le delibere dell'ART 23 gennaio 2014, n. 10, e 27 novembre 2014, n. 78.

Le ricorrenti hanno impugnato i provvedimenti di sollecitazione del contributo, nonché le presuppote delibere e i decreti presidenziali che le hanno approvate. Comune a tutti i ricorsi e centrale ai fini del contenzioso è la problematica individuazione dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati», a norma del censurato art. 37, comma 6, lettera *b*). Le società ricorrenti si ritengono estranee a questo novero di soggetti. Alcune difese hanno eccepito l'illegittimità costituzionale della disposizione citata e la relativa questione è stata inoltre sottoposta d'ufficio a tutte le parti nell'udienza di discussione.

1.2.- Il citato art. 37, comma 6, recita, nell'alinea e nelle lettere *a*) e *b*), quanto segue: «[a]lle attività di cui al comma 3 del presente articolo si provvede come segue: *a*) agli oneri derivanti dall'istituzione dell'Autorità e dal suo funzionamento, nel limite massimo di 1,5 milioni di euro per l'anno 2013 e 2,5 milioni di euro per l'anno 2014, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del Fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali" della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri [...]; *b*) mediante un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato».

Il comma 3, richiamato dall'alinea del comma 6, disciplina i poteri dell'ART nell'esercizio delle competenze di cui al precedente comma 2. Quest'ultimo, a propria volta, afferma che «[l']Autorità è competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture» ed elenca una serie di funzioni specifiche della stessa, ad avviso del rimettente perlopiù attinenti all'accesso alle infrastrutture di trasporto e agli oneri di servizio pubblico.



Il comma 1 dello stesso art. 37, pur collocando l'ART «[n]ell'ambito delle attività di regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge 14 novembre 1995, n. 481», le attribuisce competenza «nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione». In questo comma, ad avviso del TAR, «la vocazione dell'ART risulta dunque generalista nell'ambito della materia del trasporto, e tale da potenzialmente interessare l'intero settore, non ulteriormente qualificato con riferimento agli oneri di servizio pubblico».

Nella versione originaria, il comma 1 faceva riferimento a regolamenti del Governo volti «a realizzare una compiuta liberalizzazione nel settore ferroviario, aereo e marittimo». Già in sede di conversione del d.l. n. 201 del 2011, però, il riferimento a specifici settori veniva sostituito con quello a «una compiuta liberalizzazione e un'efficiente regolazione nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture»: permaneva dunque un riferimento alla liberalizzazione, congiunto alla prevista attribuzione ad una delle autorità indipendenti già esistenti di competenze analoghe a quelle di cui al vigente art. 37, comma 2. Dunque, l'originaria vocazione dell'ART, neppure concepita come distinta autorità indipendente, riguardava, in coerenza con l'ancora vigente rubrica dell'art. 37 («Liberalizzazione del settore dei trasporti»), l'apertura al mercato di tipologie di trasporto vincolate a servizi a rete, a presupposte concessioni amministrative o ad oneri di servizio pubblico, e ciò con specifico riguardo al trasporto ferroviario, aereo e marittimo.

In seguito, la vocazione dell'ART è stata ampliata, senza che però, prosegue il rimettente, la disciplina del contributo, di cui all'art. 37, comma 6, fosse mai adeguata o chiarita. In particolare, prima ancora che l'ART entrasse in funzione, l'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, modificando l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito nella legge n. 214 del 2011, ha definito la competenza dell'ART mediante il riferimento al generico concetto di «trasporti», da un lato, e, dall'altro, alla «disciplina europea dei medesimi». Quest'ultimo riferimento, ad avviso del rimettente, va letto alla luce del Titolo VI (artt. 90-100) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), il quale, oltre a contemplare tutte le tipologie di trasporti, li considera non solo un mercato, in cui promuovere la concorrenza, ma anche uno strumento di complessiva coesione di altri mercati e dell'Unione europea. Sulla scorta del TFUE, la politica europea dei trasporti ha considerato, tra l'altro, oltre ai profili concorrenziali, anche quelli di sicurezza e di tutela dell'ambiente, i costi sociali e le esternalità negative dei trasporti, nonché la necessità di favorirne l'intermodalità: il che dimostra che la filiera è stata considerata nel complesso, come avviene anche nella disciplina dell'ART. Il legislatore ha dunque optato per una vocazione dell'autorità non limitata al solo profilo della liberalizzazione, anche per evitare sovrapposizioni con le competenze dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

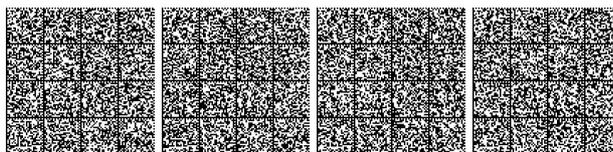
Tuttavia, l'iniziale identificazione dei soggetti obbligati al contributo non è stata adeguata a questa successiva opzione e, «se pure appare coerente con la moderna politica europea dei trasporti una attenzione al settore nel suo complesso a tutela di rilevantissimi interessi (dei consumatori, ambientali, economici), le cui esigenze trascendono i tradizionali confini della concorrenza o del servizio pubblico, l'imposizione di forme di contribuzione coattiva soggiace a specifici vincoli costituzionali in termini di riserva di legge (ancorché relativa), tassatività, progressività e prevedibilità del carico fiscale».

1.3.- Con queste premesse, il TAR Piemonte solleva la questione di legittimità costituzionale di cui in esordio, precisando che essa è rilevante in quanto l'intero contenzioso si fonda sulla difficoltà di identificare la platea dei soggetti obbligati al contributo, come riconosciuto dalla stessa ART (nel suo secondo Rapporto annuale al Parlamento del 15 luglio 2015).

1.4.- Il contributo dovrebbe essere inquadrato tra le imposizioni fiscali o prestazioni patrimoniali imposte, analogamente a quanto ritenuto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 256 del 2007. Decisivi furono ritenuti, in quel caso, la doverosità della prestazione imposta (senza rapporto sinallagmatico rispetto a prestazioni di servizi), il suo collegamento con una spesa pubblica e il riferimento a un presupposto economicamente rilevante. Nel caso odierno, analogamente, il contributo è imposto ai gestori dei servizi regolati in termini generali; serve a finanziare la spesa per il funzionamento dell'ART; è avulso da qualsiasi corrispettività con specifici servizi, sicché non è pertinente la giurisprudenza, citata da alcune parti, relativa ai contributi a favore dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ricostruiti come sostanziale corrispettivo per specifiche attività regolatorie ed amministrative.

Così inquadrata la fattispecie, il rimettente si interroga se la scarna disciplina legislativa rispetti la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. e, «in subordine», se l'ampia e indiscriminata platea degli obbligati non contrasti con l'art. 3 Cost.

1.4.1.- Secondo la giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 350 del 2007), la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost. impone al legislatore di determinare criteri direttivi e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa in merito al presupposto, alla base imponibile, ai soggetti passivi, all'aliquota e alla quota di prelievo.



Rispetto a tali requisiti, il rimettente evidenzia alcuni profili di insufficienza della disposizione censurata, paragonandola a quanto previsto «dall'art. 38 co. 2 l. n. 431/95» [*recte*: art. 2, comma 38, lettera *b*), della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»].

In primo luogo, è indicata la percentuale massima di fatturato suscettibile di prelievo, nonché un tetto ai finanziamenti pubblici a favore dell'ART, ma non un limite ai costi globali della stessa autorità. Al rimettente non pare soddisfacente che la misura di tali costi possa ricavarsi da quanto necessario per la gestione della struttura dell'ART: quest'ultima, per la sua spiccata autonomia organizzativa e gestionale, potrebbe scegliere di applicare sempre l'aliquota massima, «contestualmente autodeterminando la propria struttura in tal senso», in assenza di una predeterminazione legale della quota di prelievo.

In secondo luogo, mentre l'art. 2, comma 38, lettera *b*), della legge n. 481 del 1995 determina il contributo come percentuale dei «ricavi», la disposizione censurata fa riferimento al «più opinabile concetto di “fatturato”», sicché potrebbe mettersi in dubbio la sufficiente determinazione della base imponibile.

In terzo luogo, la citata disposizione del 1995 riguarda autorità regolatrici di mercati caratterizzati da elevata specificità e specializzazione degli operatori, quali energia e telecomunicazioni. Invece, come del resto è palesato dalle disparate attività poste in essere dalle ricorrenti, il «mercato dei trasporti e loro “accessori”», genericamente richiamato dalla disposizione sospetta d'illegittimità costituzionale, «pur presentando esigenze di regolazione complessiva ed organica ormai pacificamente riconosciute anche a livello europeo, pare [...] richiedere un maggior rigore normativo nella definizione della platea dei destinatari del contributo e della sua struttura».

1.4.2.- «In ogni caso», la parificazione di un novero di obbligati così indefinito colliderebbe con l'art. 3 Cost. Le delibere dell'ART impugnate dinanzi al rimettente hanno individuato come obbligati soggetti che, «pur parte del mercato dei trasporti, e non certo impermeabili ad esigenze di regolazione, sono in posizione assolutamente difforme tra loro»: così, ad esempio, i gestori di reti o i concessionari di servizi pubblici, da un lato, e, dall'altro, i meri prestatori di servizi di trasporto su strada. La stessa ART ha individuato una sorta di soglia di minimis, ragionevole ma non prevista nella legge, che, «con modalità sostanzialmente arbitrarie», ha comportato effetti notevoli sulla suddivisione del carico impositivo tra i destinatari, ad esempio esentando i tassisti, ancorché la loro attività sia espressamente contemplata nell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

Inoltre, poiché i soggetti incisi sono, a vario titolo, imprenditori del mercato dei trasporti, l'imprevedibilità degli oneri impositivi si tradurrebbe anche in una violazione della libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.

Settori specifici di mercato possono bensì essere interessati, per le loro caratteristiche peculiari (qualora, ad esempio, garantiscano rendite di posizione), da specifiche tassazioni, purché strutturate in modo coerente, proporzionale e ragionevole (è citata la sentenza n. 10 del 2015). Tuttavia, sono state giudicate illegittime norme impositive che parificavano situazioni tra loro difformi: è citata in particolare la sentenza n. 83 del 2015 (ancorché relativa alla parificazione di «oggetti», non di soggetti, eterogenei), la quale ha stigmatizzato l'assenza tanto di criteri idonei a limitare la discrezionalità amministrativa nell'attuazione della disciplina, quanto di forme procedurali partecipative, talora considerate dalla stessa giurisprudenza costituzionale idonee a compensare il deficit di tassatività di norme primarie altrimenti incompatibili con l'art. 23 Cost.

Nel caso in esame, il correttivo da ultimo menzionato è assente.

Sul piano normativo, nessuna partecipazione è prevista dalla disposizione censurata; inoltre, i provvedimenti impugnati dinanzi al TAR rimettente, per il loro carattere generale, sfuggono ai principi generali sulla partecipazione, a norma dell'art. 13 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); infine, benché l'art. 37, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, richiami le norme organizzative e di funzionamento di cui alla legge n. 481 del 1995, quest'ultima, all'art. 2, contiene previsioni in materia procedimentale, ma non contempla alcuna forma di partecipazione alle delibere sui contributi, conformemente alla natura di esse.

Nei fatti, poi, prosegue il rimettente, per la prima delibera dell'ART impugnata (n. 10 del 2014) non è stata attivata alcuna forma di partecipazione; per la seconda (n. 78 del 2014), l'autorità ha affermato di avere proceduto ad ampie consultazioni, ma ha altresì evidenziato la difficoltà di coinvolgere un numero talmente elevato e indefinito di soggetti: il che comproverebbe l'indeterminatezza della previsione legislativa e la conseguente *ratio legis* di esclusione della partecipazione.



1.4.3.- Del resto, osserva il rimettente, la peculiarità del beneficiario del contributo, qualora quest'ultimo fosse determinato con la collaborazione dei soggetti incisi, porrebbe anche un problema di compatibilità con l'art. 97 Cost. e con i principi, ivi previsti, del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. La problematica si collocherebbe «in un delicato crocevia di valori», sicché sarebbe preferibile «una più rigorosa lettura» della riserva relativa di legge, con ulteriore rafforzamento dei dubbi di legittimità costituzionale già espressi.

Diversamente da altre autorità deputate all'emanazione di fonti secondarie integrative, le autorità indipendenti sono prive di responsabilità e legittimazione politica. Ancorché la disposizione censurata conferisca al Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il potere di approvare le delibere oggetto di impugnazione nel giudizio *a quo*, tale potere è stato esercitato in modo da valorizzare l'indipendenza dell'ART: tanto che in ossequio ad essa l'approvazione è stata concessa, nonostante le riconosciute difficoltà in merito all'identificazione dei soggetti obbligati.

Il giudice rimettente ribadisce che la riserva di legge può essere soddisfatta anche quando l'integrazione della legge ad opera di fonti secondarie è circoscritta mediante la previsione di meccanismi partecipativi; e ciò sembra atteggiarsi particolarmente bene alle autorità indipendenti, titolari di ampi poteri regolatori e decisionali pur in assenza di responsabilità e legittimazione politica. Tuttavia, «là dove si tratti di determinare puntualmente le fonti di finanziamento dell'Autorità [...], le esigenze di neutralità e indipendenza ben possono entrare in conflitto con interventi partecipativi significativi da parte dei destinatari della regolazione»: le esigenze anzidette, infatti, sussistono sia rispetto al potere politico, sia, a maggior ragione, «rispetto ai poteri economici destinatari della regolazione». Ne consegue, ad avviso del rimettente, che quanto più la riserva relativa in materia di contributi obbligatori sarà interpretata rigorosamente, pretendendo la determinazione di criteri effettivi e chiari, tanto maggiore sarà la garanzia di indipendenza della stessa autorità. Sotto questo profilo, la disposizione censurata appare di dubbia compatibilità con l'art. 97 Cost., «alla luce delle esigenze di imparzialità che la peculiare posizione dell'Autorità traduce nel più pregnante concetto di neutralità».

1.5.- Di qui, conclude il TAR rimettente, la questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli art. 3, 23, 41 e 97 Cost., avente ad oggetto l'art. 37, comma 6, lettera *b*), del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, «nella parte in cui attribuisce all'ART un potere di determinazione di una prestazione patrimoniale imposta senza individuare i necessari presupposti dell'imposizione».

2.- Si sono costituite in giudizio, con due atti distinti, ma di analogo contenuto, depositati il 14 marzo 2016, Aviapartner spa congiuntamente ad Aviapartner Handling spa, e Aviation Service spa, parti di due dei giudizi a quibus.

2.1.- Premesso di operare nel settore dell'handling aeroportuale (servizio di assistenza a terra), le società ricostruiscono lo svolgimento dei giudizi a quibus - ivi compresa l'ordinanza cautelare del TAR adito (12 novembre 2015, n. 346), confermata dal Consiglio di Stato (quarta sezione, ordinanza 19 gennaio 2016, n. 312) - e la tormentata storia legislativa che, in parallelo con le evoluzioni della disciplina dei trasporti adottata dall'Unione europea, ha portato all'istituzione dell'ART, soprattutto con il d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e con il d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. La stratificazione degli interventi normativi avrebbe portato a una situazione di confusione e incertezza, con riguardo sia alle competenze dell'autorità, il cui perimetro sarebbe «estremamente ampio e troppo vago», sia all'identificazione dei soggetti obbligati al contributo, come rilevato nell'ordinanza di rimessione. Tale identificazione sarebbe «praticamente impossibile» per la testuale contraddittorietà dell'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, il quale fa riferimento ora ai «soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione», ora ai «soggetti sottoposti a regolazione», i quali - tenuto conto della competenza dell'ART a determinare i criteri per la fissazione delle tariffe o gli schemi di bandi di gara - potrebbero includere persino altre autorità di settore ed enti territoriali.

Di tali problemi avrebbero dato atto il Presidente del Consiglio dei ministri, nelle premesse al proprio decreto del 2 aprile 2015, sia l'ART, nel secondo Rapporto annuale al Parlamento.

2.2.- Ciò premesso, le società eccepiscono anzitutto il difetto di rilevanza della questione, sul presupposto di non essere «soggetti sottoposti a regolazione», né «soggetti esercenti il servizio sottoposto a regolazione», con conseguente inapplicabilità, nei loro confronti, del censurato art. 37, comma 6, lettera *b*).

Il servizio di assistenza a terra è stato infatti totalmente liberalizzato, per effetto della direttiva 96/67/CE del Consiglio del 15 ottobre 1996, relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità, nonché del decreto legislativo 13 gennaio 1999, n. 18 (Attuazione della direttiva 96/67/CE relativa al libero accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità), con attribuzione di mere funzioni di controllo e vigilanza tecnica all'Ente nazionale aviazione civile. L'ART sarebbe totalmente priva di competenze regolatorie su questa tipologia di servizi, come è comprovato dalla sua estraneità alla redazione o revisione del bando di gara relativo allo scalo di Roma Fiumicino. Non sarebbero conferenti le distinzioni, operate dalla stessa autorità, tra servizi pubblici, di pubblica utilità e di mercato, né la sentenza del Consiglio di Stato, sesta sezione, 5 giugno 2006, n. 3352, relativa



a settori non ancora integralmente liberalizzati come è invece l'handling aeroportuale. In conclusione, le società esercenti tale servizio non potrebbero essere soggetti ad alcuna regolazione (economica, concorrenziale o tecnica) da parte dell'ART. Né potrebbe sostenersi che la competenza dell'autorità riguardi l'intero settore dei trasporti - pena i profili di incompatibilità con l'art. 3 Cost. riscontrati nell'ordinanza di rimessione - oppure tutti i soggetti che in qualsiasi modo beneficino delle attività regolatorie poste in essere dall'ART, perché in tal modo sarebbero assoggettate a contributo tutte le aziende che svolgano attività di qualsiasi tipo all'interno degli aeroporti.

In senso analogo si sarebbe espresso il Consiglio di Stato nella citata ordinanza n. 312 del 2016, escludendo, in sede di delibazione cautelare, la soggezione contributiva delle società di handling, «poiché il relativo obbligo in tanto sarebbe potuto sorgere in quanto esse operassero in un mercato regolato e solo se ve ne fossero criticità ed asimmetrie tali da giustificare un intervento regolatorio ex ante dell'ART», la quale «può chiedere il contributo non già solo per il suo funzionamento, ma nei limiti di tal attività regolatoria, che presuppone un'analisi di mercato in contraddittorio con tali imprese e che allo stato non sembra ravvisarsi nei loro confronti, in quanto operano o in mercato in sé libero o in ambiti già regolati ex ante da altre Autorità».

2.3.- Qualora invece la questione fosse ritenuta rilevante, essa sarebbe, ad avviso delle esponenti, fondata in riferimento a tutti i parametri evocati dal TAR rimettente.

2.3.1.- In merito all'art. 23 Cost., le difese delle tre società, richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla nozione di tributo, ripercorrono le argomentazioni del giudice rimettente e i precedenti da esso richiamati (soprattutto la sentenza n. 83 del 2015); in merito alle garanzie procedurali e di difesa in relazione all'esercizio dei poteri dell'ART, sottolineano le lacune del censurato art. 37, che è dubbio se possano essere adeguatamente integrate dai principi di cui alla legge n. 481 del 1995, considerato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ritenuto indispensabile dotarsi di appositi regolamenti in materia. Nemmeno è richiamato, in alcun modo, il dovere di applicare, nei procedimenti volti all'applicazione di sanzioni, la legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), previsto invece da altre normative analoghe.

2.3.2.- Pure in merito all'art. 3 Cost. sono ripercorsi gli argomenti dell'ordinanza di rimessione, sottolineandosi in aggiunta che il settore dei trasporti presenta caratteristiche peculiari: è aperto ad aziende che operano e realizzano il proprio fatturato sia all'estero sia in Italia e qui, talora, in modo anche solo episodico; nonché ad aziende difficilmente censibili e coercibili all'adempimento (ad esempio, aziende di autotrasporto con sede esterna all'Unione europea). Inoltre, risulterebbero sistematicamente esclusi dal pagamento coloro che, pur beneficiando dell'attività regolatoria, accedono alla rete come singoli individui (ad esempio, i singoli automobilisti che accedono alla rete autostradale).

Non varrebbe a risolvere i problemi descritti l'impiego, escogitato dall'ART, dei codici delle attività economiche (ATECO): si tratta di codici utilizzati solo per finalità statistiche; il loro impiego, in assenza di qualsiasi aggancio con l'art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, è un espediente la cui artificiosità comprova le carenze di tale normativa legislativa. Del resto, le note criticità sono state rilevate anche dopo la decisione dell'ART di utilizzare questi codici, nelle premesse del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 aprile 2015.

2.3.3.- La difesa delle tre società riporta e condivide anche i rilievi del TAR rimettente sulla sospetta violazione sia dell'art. 41, sia dell'art. 97 Cost., corroborando il riferimento al primo parametro con ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

3.- Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 14 marzo 2016, Confetra-Confederazione generale italiana dei trasporti e della logistica, nonché altre associazioni imprenditoriali, congiuntamente a JAS-Jet Air Service spa, e ad altre società commerciali, parti di uno dei giudizi a quibus.

3.1.- Le esponenti riferiscono di essere operative nei settori dell'autotrasporto e della logistica (spedizioni, corrieri, magazzinaggio). Tali settori sarebbero esclusi dall'ambito dei servizi regolati dall'ART, la cui istituzione, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 41 del 2013), «s'inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto». Le attività delle esponenti non sarebbero riconducibili al novero dei servizi regolati, perché prive di qualsiasi connotazione in termini di servizi di pubblica utilità o di interesse generale; da sempre esse sarebbero lasciate al libero mercato, sicché sarebbe improprio parlare di una loro "privatizzazione", non essendosi mai verificata alcuna "pubblicizzazione".

3.2.- Nel ripercorrere le argomentazioni del TAR rimettente, le esponenti ribadiscono che la portata del censurato art. 37, comma 6, lettera b), mai potrebbe essere estesa al punto di includere nel novero dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» anche gli operatori dei servizi di autotrasporti e logistica: sarebbe altrimenti snaturato lo stesso concetto di autorità indipendente di regolazione, «che trova la giustificazione della propria indipendenza proprio nel



carattere tecnico dell'attività di regolazione conness[a] con il processo di liberalizzazione di settori economici di pubblico interesse - come quello dei servizi pubblici - e non può essere, invece, trasformata in una sorta di Ministero dei trasporti indipendente, sganciato dal circuito democratico-rappresentativo ma competente su qualsiasi aspetto dell'eterogeneo mondo del trasporto, compresi gli ambiti da sempre lasciati al libero mercato e mai stati oggetto di regolazione per pubblica utilità».

Passando in rassegna le censure riferite agli artt. 3, 41 e 97 Cost., le esponenti rimarcano altresì, soprattutto in relazione al primo parametro, che la disposizione censurata stabilirebbe una disciplina identica per situazioni che sono, invece, profondamente differenti: il mercato dei trasporti non è unitario, ma estremamente diversificato, perché riunisce alcuni ambiti in cui sussistono esigenze di servizio pubblico (come quelle che per anni hanno giustificato la "pubblicizzazione" di settori quali il trasporto ferroviario, aereo e il trasporto pubblico locale) ed altri in cui gli operatori non svolgono servizi orientati al bene della collettività, ma comuni attività imprenditoriali (quali appunto quelle di autotrasporto privato e logistica).

4.- Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 14 marzo 2016, DHL Express (Italy) srl e altre società commerciali, parti di uno dei giudizi a quibus.

4.1.- Queste società espongono di appartenere al gruppo DHL e di operare nei mercati del corriere espresso, delle spedizioni di merci, nonché dei servizi di logistica relativi alla distribuzione di merci. Riassunto lo svolgimento del giudizio *a quo*, precisano di avere altresì impugnato, con motivi aggiunti, gli atti dell'ART che hanno determinato l'entità del contributo obbligatorio per il 2016 (delibera 5 novembre 2015, n. 94, approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2015).

4.2.- Dopo avere riportato il contenuto della disposizione impugnata e i termini delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR, le società eccepiscono anzitutto che la disposizione può essere interpretata in modo conforme a Costituzione.

Il contributo in questione sarebbe una tassa di scopo, parzialmente commutativa per i servizi resi agli operatori dall'ART, le cui competenze regolatorie non sono generiche e illimitate, in relazione a un non meglio definito «settore europeo dei trasporti», ma circoscritte ai servizi di pubblica utilità di cui alla legge n. 481 del 1995, al fine di facilitarne la liberalizzazione. Sul piano testuale, il censurato art. 37, comma 6, lettera *b*), stabilirebbe un nesso tra il contributo, i poteri dell'ART e l'esercizio di specifiche competenze regolamentari. Sul piano sistematico, il comma 1 dello stesso art. 37 collocherebbe l'autorità nell'ambito della regolazione dei servizi di pubblica utilità di cui alla legge n. 481 del 1995, come risulterebbe altresì dai lavori preparatori e dalla giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 41 del 2013); il legame tra l'obbligo contributivo e le attività regolatorie sarebbe anche attestato dalla giurisprudenza amministrativa (è citata la sentenza del Consiglio di Stato, terza sezione, 17 febbraio 2015, n. 810), confermata, con riguardo alla specifica fattispecie, dalla già citata ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 312 del 2016. Così interpretata, la disposizione in questione delimiterebbe in modo adeguato la discrezionalità dell'amministrazione nel definire il perimetro della contribuzione, la quale sarebbe circoscritta ai soli soggetti passivi dell'attività regolatoria, negli stretti limiti di corrispondenza e proporzionalità tra prelievo e costi della regolazione. A tale perimetro sarebbero estranee le società del gruppo DHL, che non svolgono servizi di pubblica utilità, bensì attività aperte alla libera concorrenza, non interessate da processi di liberalizzazione.

4.3.- Qualora non fosse seguita l'interpretazione prospettata, la questione di legittimità costituzionale sarebbe fondata sotto tutti i parametri evocati.

4.3.1.- A proposito dell'art. 23 Cost., si osserva che il carattere relativo della riserva consente bensì integrazioni da parte di atti amministrativi, anche con riguardo a presupposti ed elementi della prestazione imposta; ma al contempo richiede al legislatore di individuare con sufficiente analiticità gli elementi essenziali della stessa prestazione (presupposto d'imposta, base imponibile, soggetti obbligati, indici di capacità contributiva).

Nel caso, ad avviso delle società esponenti, sussiste un difetto di tassatività con riguardo all'individuazione sia dei soggetti obbligati, sia della quota di prelievo.

Quanto al primo profilo, l'assenza di criteri delimitativi della discrezionalità dell'ART è dimostrata dal fatto che quest'ultima, nei primi tre anni di applicazione del contributo, ha individuato in termini sempre diversi, eterogenei e non corretti il novero dei soggetti obbligati: per il 2014 (delibera n. 10 del 2014), ha fatto riferimento ai codici ATECO, che costituiscono però una mera classificazione statistica, attribuita dalle Camere di commercio sulla base dell'attività dichiarata dall'impresa; per il 2015 (delibera n. 78 del 2014), ha ribadito il riferimento ai codici ATECO, ma ha consentito che la presunzione derivante dall'attribuzione di un certo codice potesse essere superata mediante la verifica dell'attività effettivamente svolta, senza però chiarire, ad avviso delle esponenti, il rapporto tra i due criteri, né gli indici per distinguere le attività ricadenti o meno nei settori di competenza dell'ART; per il 2016 (delibera n. 94 del 2015), sul presupposto di avere competenza per «tutti i comparti ed i segmenti dell'intero settore dei trasporti», l'autorità ha



adottato un nuovo sistema, basato su «ordinamenti settoriali», che include tra i soggetti obbligati anche le imprese operanti nel settore dei «servizi logistici e accessori ai settori dei trasporti». Nel giudizio *a quo*, infine, la stessa autorità ha fatto riferimento alla nozione di «utente dell'infrastruttura regolata» per giustificare l'applicazione del contributo alle imprese utenti di aeroporti, autostrade e ferrovie: con la conseguenza, ritenuta dalle esponenti paradossale, che qualsiasi operatore economico dovrebbe ritenersi obbligato, alla sola condizione di superare la soglia minima determinata dalle stesse delibere.

Quanto alla quota di prelievo, l'assenza di un tetto massimo agli oneri e ai costi imputabili all'istituzione e al funzionamento dell'autorità ha comportato la conseguenza (accertata in fatto nella citata ordinanza del Consiglio di Stato n. 312 del 2016) che, pur non avendo percepito alcun pagamento dalle imprese operanti nella logistica, l'ART ha esposto, nel bilancio consuntivo per l'anno 2014, somme consistenti a titolo di patrimonio netto e di avanzo di amministrazione, mentre ulteriori avanzi sono prefigurati nei bilanci di previsione per gli anni 2015 e 2016.

4.3.2.- Con riguardo all'art. 3 Cost., le società del gruppo DHL rimarcano l'indebita assimilazione di ambiti del settore dei trasporti estremamente diversificati, anche quanto all'esigenza di interventi regolativi di competenza dell'ART. Sottolineano poi in particolare l'intrinseca irragionevolezza della indiscriminata sottoposizione a contribuzione di una platea di soggetti individuati senza alcun legame con le attività di regolamentazione *ex ante* dell'autorità, in assenza di basi logiche e razionali nella disciplina istitutiva dell'ART o in altre fonti legislative. L'irragionevolezza sarebbe ancor più evidente quando, come nel caso delle esponenti, sussiste in concreto il rischio di una duplicazione dei contributi: poiché queste società acquistano, per conto dei propri clienti, servizi di trasporto da terzi, in assenza di uno scomputo dal fatturato dei costi per l'acquisto di questi servizi dai terzi, i contributi risultano duplicati, essendo corrisposti una prima volta dalle esponenti sul proprio fatturato e una seconda volta dalle aziende terze, loro fornitrici, sui rispettivi fatturati. Di questa circostanza si sarebbe, invece, fatta carico l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, riconoscendo, rispetto al contributo che le è dovuto, il suddetto scomputo alla categoria degli spedizionieri.

La stessa ART, per gli anni 2015 e 2016, tenuto conto delle differenti esigenze regolatorie, ha stabilito per le imprese del settore della logistica un'aliquota (0,2 per mille) inferiore a quella (0,4 per mille) stabilita per le altre. Resta però il problema che le lacune della legge lasciano spazio all'arbitrio applicativo: come sarebbe comprovato dal fatto che la descritta riduzione non è stata riconosciuta per l'anno 2014.

4.3.3.- Sarebbero altresì fondate le censure riferite agli artt. 41 e 97 Cost.: la prima, per l'arbitrario e irragionevole assoggettamento di società come quelle del gruppo DHL al contributo, con significativa alterazione dell'equilibrio concorrenziale e conseguente violazione della libertà di iniziativa economica, in assenza di ragioni di utilità sociali dichiarate o comunque evincibili dal contesto normativo; la seconda, perché, da un lato, il difetto di tassatività della norma metterebbe a repentaglio l'imparzialità dell'ART e, dall'altro, mancano garanzie partecipative tali da temperare l'ampiezza dei poteri della stessa autorità, sprovvista di legittimazione e responsabilità politica.

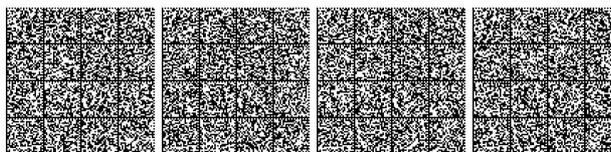
5.- Si è costituito in giudizio, con atto depositato il 15 marzo 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto della questione.

5.1.- Dopo avere ripercorso il contenuto dell'ordinanza di remissione e della disposizione impugnata, nonché della sentenza n. 256 del 2007, la difesa statale sottolinea la configurazione data dai commi 1 e 2 del censurato art. 37 al mandato istituzionale dell'ART: una configurazione ampia sia in senso orizzontale, vale a dire estesa a tutti i comparti e i segmenti del settore dei trasporti, anche per tenere conto della concorrenza intermodale; sia in senso verticale, cioè atta a ricomprendere tanto le barriere all'accesso, quanto i servizi, in ragione dell'integrazione verticale dei trasporti (intesa come modalità di fruizione da parte dell'utente finale), nonché della limitata contendibilità dei servizi finali e dell'esigenza di garantirne la qualità.

5.2.- Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri eccepisce anzitutto il difetto di motivazione sulla rilevanza della questione nei giudizi rimessi alla cognizione del TAR rimettente: quest'ultimo, limitandosi a elencare i tipi di attività svolti dalle società ricorrenti, non avrebbe spiegato come tale dato, con specifico riferimento a ciascuna di esse, incida sulla valutazione della rilevanza.

5.3.- Nel merito, tutte le censure sarebbero infondate.

5.3.1.- L'art. 23 Cost., il quale esige la regolazione legislativa dei soli profili fondamentali della disciplina, sarebbe soddisfatto dalla previsione sia dei soggetti passivi, sia della base imponibile, sia dell'aliquota massima. Solo «la concreta determinazione dell'aliquota annuale» sarebbe demandata a un atto amministrativo generale. In presenza di un tale assetto normativo, coerente con la *ratio* del contributo, il TAR avrebbe dovuto risolvere autonomamente la questione, se le singole società ricorrenti si trovassero o meno nella condizione di essere assoggettate al contributo. Si tratterebbe di una comune questione di interpretazione legislativa, risolvibile alla luce dei normali canoni ermeneutici e rientrante nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo



5.3.2.- Non sussisterebbe alcuna «disparità di trattamento tra varie categorie, come conseguenza della soglia di non applicabilità del contributo». Non sarebbe irragionevole esonerare dal contributo chi, per la modestia del fatturato, sarebbe altrimenti tenuto a versamenti esigui.

5.3.3.- Nemmeno sarebbe violato l'art. 41 Cost. È nuovamente richiamata, in proposito, la sentenza n. 256 del 2007, laddove, in riferimento al meccanismo di autofinanziamento allora scrutinato, afferma che esso comporta una contribuzione obbligatoria sul mercato di competenza, determinata annualmente dall'autorità, sotto il controllo dell'esecutivo e nell'osservanza di precisi limiti legali; e conclude che, per la sua destinazione, il contributo in esame è riconducibile alla categoria delle entrate tributarie statali.

6.- Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 15 marzo 2016, United Parcel Service Italia srl e altre società commerciali.

Ricostruito il contenuto del censurato art. 37, nonché lo svolgimento del giudizio *a quo*, di cui le società sono parti, in qualità di operatori del settore della logistica (in particolare, dei servizi di corriere espresso, spedizione e magazzinaggio), le esponenti propongono anch'esse un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo citato e del suo comma 6, lettera *b*): destinatarie dell'obbligo di contribuzione potrebbero essere solo le attività ricadenti in ambiti in cui la legge attribuisce all'ART competenze regolatorie, e dunque servizi di pubblica utilità - segnatamente di trasporto ferroviario, aereo, marittimo e autostradale - alla cui liberalizzazione l'autorità stessa sarebbe funzionale.

Se condivisa, tale interpretazione consentirebbe di delimitare il novero dei soggetti tenuti alla contribuzione, nonché di contenere quest'ultima attraverso una relazione tra contributo, ricavi delle attività regolate e costi della regolazione, secondo canoni di proporzionalità. Qualora invece si ritenesse l'obbligo in questione esteso a tutte le imprese operanti nel settore dei trasporti e delle attività connesse, indipendentemente dal rapporto con le funzioni dell'ART, sarebbero fondate le censure di legittimità costituzionale enunciate nell'ordinanza di rimessione.

7.- Si sono costituite in giudizio, con atto depositato il 15 marzo 2016, Venezia Terminal Passeggeri spa e altre società commerciali, nonché Assiterminal - Associazione italiana terminalisti portuali.

7.1.- Le società espongono di essere imprese «terminaliste»: gestiscono terminali portuali, specializzandosi nell'offerta dei servizi di movimentazione (scarico, carico, stoccaggio) delle merci, nel rispetto delle prescrizioni dell'autorità concedente e dell'autorità portuale, a norma dell'art. 16 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale).

In questo settore sussisterebbe piena e reale concorrenza, soggetta al controllo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il rischio di disfunzioni del mercato, con conseguente necessità di garanzie per l'accesso ai servizi, sarebbe inesistente (e infatti non sono riscontrabili in concreto interventi regolatori in tal senso), per il numero di strutture terminaliste equivalenti, l'ampia possibilità di scelta dei vettori e la costante carenza di traffici portuali. Le stesse operazioni non sono soggette a regimi tariffari: le tariffe sono libere; su di esse l'autorità portuale ha solo funzioni di vigilanza. I rapporti concessori, di cui i terminalisti sono parte, sono altresì esclusi da regolazione indipendente sotto i profili gestori e esecutivi; per quanto riguarda la sicurezza e gli standard tecnici, sono le amministrazioni e gli enti competenti a definire regole e controlli; le scelte di definizione degli ambiti di servizi pubblico, di tutela sociale e di promozione degli investimenti, poi, rientrano nella responsabilità dei diversi livelli di governo e sono, dunque, anch'essi estranei alle competenze dell'ART.

La complessiva estraneità del settore alle competenze di questa autorità è dimostrata anche dalla mancanza di una corretta rilevazione delle imprese terminaliste: i codici ATECO, il cui uso è stato contestato nel giudizio *a quo*, hanno valenza meramente statistica e non provano la reale attività delle singole imprese, tanto che spesso differiscono tra loro, anche per le diverse sfumature delle attività nei vari porti; a causa di ciò, una delle società ricorrenti si sarebbe vista applicare un'aliquota (0,4 per mille) diversa da quella applicata alle altre (0,2 per mille). Apodittici e non veritieri sarebbero i riferimenti, nelle premesse della delibera dell'ART n. 78 del 2014, ad adempimenti istruttori in merito alla rilevazione delle attività delle imprese interessate, i quali comunque non sarebbero stati preceduti dagli avvisi di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990.

I principi di ragionevolezza e uguaglianza richiederebbero, invece, la graduazione (o addirittura l'esclusione) del contributo in relazione alla natura delle attività e alla varia incidenza su di esse dei poteri regolatori dell'ART, a maggior ragione in quanto sussiste il rischio di un indebolimento finanziario dei terminalisti a causa della misura dei contributi loro imposti, elevata e comunque ingiustificata in assenza di effettive funzioni regolatorie dell'autorità.

7.2.- Ciò premesso, le società affermano la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, per la genericità della formula legale, tale da consentire l'applicazione del contributo anche a imprese che, come le esponenti, non rientrerebbero nella categoria dei «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati» dall'ART: il vizio riguarderebbe proprio l'individuazione dell'ambito soggettivo dell'obbligo contributivo, nonché del rapporto sussistente tra esso e la qualità di beneficiari dell'attività regolatoria.



7.3.- La questione sarebbe fondata in relazione a tutti i profili di censura che il TAR rimettente ha enucleato e le esponenti ripercorrono.

7.3.1.- Con riguardo all'art. 23 Cost. e, in particolare, al difetto di delimitazione dell'ambito soggettivo del contributo, le esponenti ritengono troppo generico il rinvio a nozioni quali il mercato del trasporto o la gestione delle infrastrutture: la disponibilità di una qualsiasi infrastruttura a condizioni eque o la libertà di accedere al mercato in questione sono talmente estese, da abbracciare potenzialmente chiunque, da produttore o utente del servizio, si ponga in relazione con quel mercato. Qualora occorressero interventi per garantire il c.d. servizio universale, o livelli minimi di quantità e qualità dei servizi di interesse generale, l'autorità potrebbe compiere gli opportuni interventi regolatori, e ciò influirebbe sull'individuazione dei soggetti regolati. Ma invece sono stati assoggettati a contribuzione anche imprenditori attivi in settori aperti alla concorrenza, che non necessitano di regolazioni pro-concorrenziali e neppure sono soggetti a potestà tariffarie.

Con riguardo alla delimitazione oggettiva della misura del contributo, le esponenti sottolineano un ulteriore profilo critico, in relazione al «criterio di proporzionalità e progressività previsto dall'art. 23 della Costituzione»: l'ART (per l'anno 2014) ha applicato l'aliquota contributiva (0,4 per mille; 0,2 per mille per le imprese dell'autotrasporto e della logistica, con una soglia minima di contributo pari a 6.000 euro) al fatturato, identificato come somma delle voci A1 (Ricavi delle vendite e delle prestazioni) e A5 (Altri ricavi e proventi) del conto economico. Tuttavia il fatturato sarebbe capace di denotare la capacità contributiva meno di altri dati (ad esempio, l'utile), per la variegata incidenza dei costi sulle diverse tipologie di imprese. Inoltre, questo riferimento non considera che una singola impresa può ricavare il proprio fatturato da attività molteplici, non tutte riconducibili ai trasporti e alla gestione di infrastrutture; e, benché l'ART (con apposito provvedimento) consenta lo scomputo dei proventi eterogenei, ciò comporta oneri di allegazione e documentazione abnormi, sproporzionati e avulsi da qualsiasi canone di ragionevolezza e semplificazione, con riguardo sia ai principi sul procedimento amministrativo, sia a quelli tributari (di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212, recante «Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente»).

7.3.2.- Pure in relazione all'art. 3 Cost. le società esponenti aderiscono alle considerazioni del TAR rimettente, sottolineando una volta di più, da questo punto di vista, che arbitrariamente la disposizione censurata non tiene conto del fatto che i terminali portuali sono oggetto di concessione, che la loro attività è regolata dagli accordi, contratti e concessioni aggiudicati al gestore e che l'intervento dell'ART non potrebbe incidere sul contenuto di tali atti.

7.3.3.- Dopo avere aderito anche alle censure sviluppate nell'ordinanza di rimessione in riferimento all'art. 41 Cost., le società terminaliste ritengono che la disposizione censurata sia altresì contraria «ai rilevanti principi comunitari» e, pertanto, costituzionalmente illegittima ai sensi dell'art. 117 Cost. A tale riguardo, «in ogni caso ed in subordine», chiedono alla Corte costituzionale, «in qualità di giurisdizione di ultima istanza», di sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, il seguente quesito: «se il diritto dell'UE osti ad una disciplina nazionale che, come [l']art. 37, comma 6, del d.l. n. 201 del 2011[,] rimette all'Autorità di regolazione in completa autonomia e senza l'indicazione di criteri vincolanti l'individuazione dell'ambito soggettivo e oggettivo delle competenze della regolazione e il conseguente obbligo delle imprese di contribuire al finanziamento».

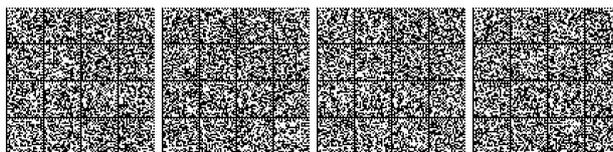
Sarebbe altresì fondata la censura riferita all'art. 97 Cost., per gli argomenti esposti nell'ordinanza di rimessione.

8.- In data il 24 maggio 2016, hanno depositato atto di intervento Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa.

8.1.- Espongono di essere imprese di navigazione marittima, esercenti, rispettivamente, attività di trasporto di merci, e di trasporto di passeggeri mediante navi da crociera. La disposizione censurata inciderebbe direttamente sulle attività delle due società, le quali avrebbero pertanto un interesse immediato all'esito del giudizio di legittimità costituzionale. Le stesse società aggiungono di avere impugnato, con ricorso notificato il 31 marzo 2016, la delibera dell'ART n. 94 del 2015, facendo propri i rilievi formulati dal TAR nell'ordinanza di rimessione che ha introdotto il presente giudizio. Con ordinanze del 5 maggio 2016, il TAR adito sospendeva i giudizi introdotti dalle intervenienti, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione già sollevata, ritenuta preliminare alla decisione di merito. Dalla data di queste ordinanze, attraverso le quali le due società avrebbero avuto cognizione della loro legittimazione a partecipare al presente giudizio, decorrerebbe, a loro avviso, il termine di 20 giorni previsto dall'art. 4 delle vigenti norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

8.2.- Nel merito, le società chiedono l'accoglimento delle censure di legittimità costituzionale di cui all'ordinanza di rimessione.

9.- Con memoria depositata il 31 gennaio 2017, la difesa di Confetra e altri ha replicato agli argomenti del Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.



9.1.- A proposito dell'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza in relazione alla posizione dei singoli ricorrenti, la difesa riconosce che di questi ultimi il giudice *a quo* avrebbe potuto effettuare «un primo screening», distinguendo in particolare coloro che non svolgono attività di gestione, non sono titolari di alcuna infrastruttura, né esercitano servizi oggetto di regolazione pubblica. Tuttavia, considerata anche l'eterogeneità delle situazioni presenti dinanzi al TAR, ad avviso della difesa restava comunque fermo il nodo di fondo della difficoltà di individuare i soggetti tenuti alla contribuzione, il che basterebbe a rendere la questione rilevante.

9.2.- Nel merito, in relazione all'art. 23 Cost., diversamente da quanto sostenuto dalla difesa statale, la norma in questione non individuerrebbe con precisione i soggetti obbligati. In senso contrario non varrebbe il riferimento alla sentenza n. 256 del 2007, la quale è stata pronunciata in un giudizio di legittimità costituzionale in via principale, in cui l'art. 23 Cost. non era stato affatto evocato come parametro; e, comunque, si riferiva ad altra norma di legge, che ricollega puntualmente l'obbligo contributivo alla particolare situazione in cui gli obbligati si vengono a trovare per effetto dell'attività dell'ente. Invece, i difetti di determinatezza della normativa oggi in esame non potrebbero essere colmati dall'interpretazione suggerita dalla difesa statale, nemmeno con riguardo alla base imponibile e all'aliquota massima.

La violazione dell'art. 3 Cost. sarebbe platealmente esemplificata dal trattamento riservato ai tassisti: i quali, pur gestendo un servizio pubblico, sono stati interamente esentati, per l'ammontare non elevato del loro fatturato; senza considerare, però, che l'ampiezza di questa categoria determina, come conseguenza dell'esenzione, effetti notevoli nei confronti delle altre categorie di obbligati, e che l'importanza del servizio in esame, insieme alla diversità dei contesti urbani, richiede all'ART un impegno consistente di organizzazione, mezzi e personale.

Fondata sarebbe altresì la censura sollevata in relazione all'art. 41 Cost., per l'imprevedibilità di una imposizione priva di una struttura coerente, proporzionale e ragionevole, mentre nei confronti della censura in relazione all'art. 97 Cost. nemmeno sarebbero state formulate repliche.

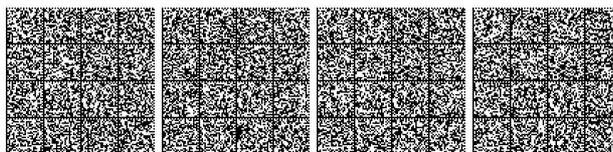
10.- Con memoria depositata il 1° febbraio 2017, anche la difesa delle società del gruppo DHL ha replicato agli argomenti del Presidente del Consiglio dei ministri.

10.1.- In risposta alle eccezioni di inammissibilità della difesa statale, si osserva come l'ordinanza di rimessione argomenti diffusamente sia sulla non manifesta infondatezza, sia sulla rilevanza. A tale ultimo proposito, sarebbe influente la mancata motivazione della rilevanza in relazione a ciascun ricorrente nei giudizi a quibus e alle rispettive attività. Il presupposto da cui muove il rimettente è proprio l'ampia e indeterminata accezione del concetto di «settore dei trasporti», tale da abbracciare tutte le attività dei ricorrenti.

10.2.- Un'interpretazione della normativa in esame conforme a Costituzione sarebbe possibile, ma il fatto che il giudice *a quo* non l'abbia abbracciata non inficerebbe l'ammissibilità della questione. Infatti, rileva la difesa privata, il rimettente avrebbe analizzato ed espressamente rigettato tale ipotesi interpretativa, osservando che le competenze dell'ART non sono limitate ai servizi di pubblica utilità, di cui alla legge n. 481 del 1995, e che non sussiste alcuna relazione sinallagmatica tra il contributo imposto e il concreto esercizio dei poteri regolatori. Non importa che tali considerazioni non siano state espressamente qualificate come tentativo (non riuscito) di interpretazione conforme a Costituzione. Neppure il rimettente avrebbe sollevato una mera questione ermeneutica, in quanto ha preso posizione senza incertezze per una lettura estensiva della norma in questione e proprio sulla conseguente elasticità di quest'ultima ha fondato i rilievi di illegittimità costituzionale. Se tale lettura sia condivisibile o meno, attiene al merito della questione, che la Corte costituzionale ben può risolvere mediante un'interpretazione restrittiva della stessa normativa, che ne affermi l'applicabilità solo ai gestori delle infrastrutture di trasporto (ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali) oggetto di progressiva liberalizzazione, nonché ai gestori di servizio oggetto di regolamentazione diretta da parte dell'ART, «negli stretti limiti di corrispondenza e proporzionalità tra prelievo e costi della regolazione». Ciò sarebbe anche in linea con una recentissima giurisprudenza di legittimità, che ha ravvisato nel contributo a favore dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni non un tributo comune, ma una vera e propria tassa di scopo.

10.3.- Ad avviso della difesa delle società del gruppo DHL, qualora si seguisse l'interpretazione data dal TAR rimettente, la questione di legittimità costituzionale sarebbe fondata in riferimento a tutti i parametri evocati.

In relazione all'art. 23 Cost., si dovrebbe concludere che la norma è indeterminata sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo. Oltre a ripercorrere argomenti già esposti, la difesa provata osserva che il riferimento al concetto di fatturato ha consentito di includere anche i risultati di attività del tutto estranee alla gestione di infrastrutture e servizi regolati; e che, benché la stessa ART abbia consentito lo stralcio dal fatturato di attività non rientranti nella sua competenza, ciò avrebbe «rimesso la determinazione degli importi dovuti ad una valutazione estemporanea, in fase esecutiva, dei singoli operatori tenuti al versamento». Nell'insieme, l'incertezza determinatasi sarebbe incompatibile anche con le esigenze di certezza in ambito tributario affermate dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (è citata la sentenza 29 aprile 2004, in causa C-17/01, Sudholz). A riprova di tale incertezza, sono passate in rassegna le norme relative agli obblighi di contribuzione a favore di altre autorità indipendenti (legge n. 481 del 1995, art. 38, comma 2, lettera



b); legge 23 dicembre 1994, n. 724, recante «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica», art. 40, comma 3; decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, recante «Codice delle assicurazioni private», artt. 335, comma 1, e 336, comma 1; legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006», art. 1, commi 67 e 68-*bis*) e alcuni dei provvedimenti attuativi delle medesime autorità, per sottolineare la ritenuta maggiore puntualità di tali norme a paragone di quella sospettata di illegittimità costituzionale.

In relazione all'art. 3 Cost., si osserva che l'interpretazione del giudice *a quo*, in contrasto con l'anzidetto parametro, attrarrebbe nel perimetro dell'obbligo contributivo soggetti in posizioni differenziate, quali i gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, gli altri operatori rientranti nel generico mercato dei trasporti e persino i meri utenti delle infrastrutture regolate; con il risultato di imporre la contribuzione anche a chi opera in ambiti di libero mercato, non soggetti, nemmeno indirettamente, a competenze dell'ART.

In relazione all'art. 41 Cost., si osserva, in particolare, che, se viene meno il nesso tra esercizio concreto di funzioni regolatorie e obbligo contributivo dei regolati, «per definizione non si crea spesa pubblica finanziabile con il prelievo», sicché l'ampliamento dell'obbligo manca del suo presupposto, non corrisponde ad alcuna differenziata attitudine degli interessati alla contribuzione e risulta, in ultima analisi, ingiustificato alla luce del parametro costituzionale in esame, nonché incongruo e sproporzionato, «risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3 Cost» (sentenza n. 94 del 2013).

11.- Con memoria depositata il 1° febbraio 2017, anche la difesa di United Parcel Service Italia srl e di altre due società commerciali hanno ribadito le proprie deduzioni e conclusioni.

La difesa insiste, anzitutto, sulla possibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata, fondata su una lettura sistematica dell'intero art. 37 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, che colleghi il perimetro della contribuzione a quello delle specifiche funzioni attribuite all'ART, segnatamente con riguardo ai servizi di pubblica utilità e non alle attività, come quelle di logistica e spedizione, da sempre offerte in regime di libero mercato e senza connotazioni di pubblico servizio o utilità. Richiamata altresì l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 312 del 2016, la difesa conclude, pertanto, che il comma 6, lettera b), del citato art. 37, soggettivamente, sarebbe applicabile solo ai gestori di infrastrutture e servizi di pubblica utilità nel settore dei trasporti, sottoposti alle competenze regolatorie dell'ART; oggettivamente, stabilirebbe una relazione tra misura del contributo, ricavi tratti dalle attività regolate e costi della regolazione, secondo il principio di proporzionalità. Diversamente, la questione di legittimità costituzionale dovrebbe ritenersi fondata, sotto tutti i parametri evocati dal TAR rimettente.

12.- Con memoria parimenti depositata il 1° febbraio 2017, anche la difesa di Ignazio Messina & C. spa e di Costa Crociere spa ha ribadito le proprie deduzioni e conclusioni, anzitutto in merito alla ritenuta tempestività del proprio intervento e alla sussistenza dei presupposti per il medesimo.

13.- In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, in data 1° febbraio 2017, una memoria con cui precisa e conferma le proprie deduzioni e conclusioni.

13.1.- Anzitutto, le questioni sarebbero inammissibili, poiché il TAR avrebbe definito in modo del tutto generico le situazioni dei singoli ricorrenti, sì da non consentire la verifica della rilevanza della questione e, comunque, da rendere oscura la discriminazione di cui ciascuna delle parti sarebbe stata vittima, in violazione dell'art. 3 Cost.

La questione sarebbe poi indeterminata e generica: qualora essa fosse orientata a una pronuncia integralmente caducatoria, il suo accoglimento avvantaggerebbe anche coloro per il quali il TAR rimettente non dubita della legittimità della contribuzione; qualora mirasse a interventi manipolativi o additivi, la questione sarebbe nondimeno inammissibile, in quanto gli interventi auspicati non sarebbero a contenuto vincolato e consisterebbero in scelte riservate alla discrezionalità del legislatore.

13.2.- In relazione all'art. 23 Cost., sarebbe infondato il presupposto dei rilievi sulla c.d. soglia di prelievo: l'autonomia organizzativa e gestionale dell'ART non sarebbe affatto senza limiti; l'art. 37, comma 6, lettera b-*bis*), del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, pone limiti alla pianta organica dell'ART e alla sua copertura; l'art. 22 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, reca ulteriori disposizioni per la razionalizzazione e il contenimento della spesa delle autorità indipendenti; il bilancio preventivo e il rendiconto dell'ART sono soggetti al controllo della Corte dei conti (legge n. 481 del 1995, art. 2, comma 27) e, inoltre, l'autorità si è dotata di un collegio di revisori presieduto da un magistrato della stessa Corte dei conti (art. 25, comma 3, del Regolamento concernente l'organizzazione ed il funzionamento dell'Autorità, approvato con delibera del Consiglio 23 maggio 2016, n. 61, e modificato con delibera del Consiglio 8 novembre 2016, n. 131). La situazione non sarebbe diversa da quella delineata per altre autorità indipendenti dalle pertinenti disposizioni di legge (è citato l'art. 1, commi 66 e 68-*bis*, della legge n. 266 del 2005).



Infondati sarebbero altresì i rilievi circa la platea degli obbligati, che sarebbe ampia ma non indeterminata. Anche su questo la normativa in questione sarebbe analoga a quella utilizzata in altri settori, come quello dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni. Per i trasporti, si sarebbe fatto riferimento all'intera filiera, «compreso quel reticolo logistico, in cui rientrano le attività svolte da molti ricorrenti nel giudizio principale, la cui piena integrazione nell'ambito del sistema dei trasporti e delle infrastrutture (si pensi alla rete ferroviaria, agli aeroporti, agli interporti e ai porti) è ormai riconosciuta espressamente da normative europee e nazionali» (sono citati il regolamento UE n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013 sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE; nonché il decreto legislativo 15 luglio 2015, n. 112, recante «Attuazione della direttiva 2012/34/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico»).

Sarebbe dunque infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 23 Cost., per ragioni analoghe a quelle sottolineate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 350 del 2007: la legge indica i soggetti passivi, la base imponibile e l'aliquota massima, affidando a fonti inferiori solo la determinazione dell'aliquota annuale.

13.3.- Inammissibili, per genericità e mancanza di autosufficienza delle relative argomentazioni, o comunque infondate sarebbero altresì le questioni sollevate in riferimento agli artt. 41 e 97 Cost. In particolare, non è spiegato in cosa consisterebbe l'imprevedibilità dell'obbligo contributivo, il cui fondamento riposa, comunque, nella situazione normativa già illustrata. Inoltre, come riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (è citata la decisione del Consiglio di Stato, sesta sezione, 27 dicembre 2006, n. 7972) la partecipazione degli interessati «nei procedimenti di rule-making delle Autorità indipendenti» contribuisce a giustificare, e quindi rafforza, l'autonomia e l'indipendenza delle stesse autorità e, al contempo, le obbliga alla trasparenza del processo decisionale, nonché a giustificare le scelte effettuate su basi razionali, verificabili e sindacabili, alla luce delle osservazioni ricevute.

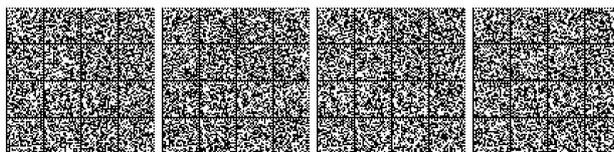
A conferma di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri deposita il proprio decreto 28 dicembre 2016, che ha approvato la delibera dell'ART 24 novembre 2016, n. 139, relativa al contributo dovuto per l'anno 2017: da essa emergerebbe come l'ART, nel contraddittorio con gli interessati, sia giunta a un'individuazione esatta, oltre che conforme alla legge, dei soggetti obbligati, delle modalità di calcolo della base imponibile e dell'aliquota applicabile nell'anno di riferimento.

### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza del 17 dicembre 2015 (r.o. n. 30 del 2016), il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera *b*), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione.

Il citato art. 37, comma 6, lettera *b*), prevede che le attività dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART) siano finanziate con «un contributo versato dai gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato derivanti dall'esercizio delle attività svolte percepiti nell'ultimo esercizio. Il contributo è determinato annualmente con atto dell'Autorità, sottoposto ad approvazione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel termine di trenta giorni dalla ricezione dell'atto, possono essere formulati rilievi cui l'Autorità si conforma; in assenza di rilievi nel termine l'atto si intende approvato».

Ad avviso del TAR, tale disposizione violerebbe l'art. 23 della Costituzione, perché imporrebbe una prestazione patrimoniale sulla base di una previsione legislativa insufficientemente determinata sotto molteplici profili: anzitutto, in riferimento al tetto massimo totale dei contributi prelevabili (c.d. soglia di prelievo); in secondo luogo, in ordine alla base imponibile, ancorata al concetto di «fatturato», di per sé opinabile; infine, per i criteri utilizzati per delimitare la platea dei destinatari, individuati in base al mercato dei trasporti e dei servizi accessori, oggetto delle competenze dell'ART. Sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., perché soggetti eterogenei verrebbero parificati nella qualità di obbligati al contributo. Nemmeno risulterebbero previste forme di partecipazione procedimentale idonee a circoscrivere la discrezionalità amministrativa nella determinazione del contributo. Sarebbero, inoltre, violati l'art. 41 Cost., perché sarebbero imposti oneri imprevedibili a imprenditori del settore dei trasporti, in pregiudizio alla loro libertà di iniziativa economica; e l'art. 97 Cost., perché la partecipazione delle imprese del settore al procedimento di determinazione del contributo metterebbe in pericolo l'indipendenza dell'ART dai poteri economici e, quindi, la sua neutralità.



2.- Preliminarmente, deve essere confermata l'inammissibilità dell'intervento di Ignazio Messina & C. spa e di Costa Crociere spa, per le ragioni illustrate nell'ordinanza letta all'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 e allegata alla presente sentenza.

3.- Non può essere esaminata nel merito la questione che lamenta la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione «ai rilevanti principi comunitari», cui ha fatto riferimento la difesa di Venezia Terminal Passeggeri spa, la quale a tal proposito ha anche richiesto un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

L'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle norme e ai parametri fissati nell'ordinanza di rimessione e non possono essere prese in considerazione ulteriori questioni o profili dedotti dalle parti (*ex plurimis*, sentenze n. 215 e n. 203 del 2016), per giunta, nel caso, in termini oltremodo generici.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito che le questioni sarebbero inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza, avendo l'ordinanza elencato le diverse attività svolte dalle imprese ricorrenti senza spiegare come tale dato, con specifico riferimento a ciascuna di esse, incida in punto di rilevanza.

L'eccezione deve essere respinta. Il TAR assume che il perimetro dell'obbligo contributivo corrisponda a quello delle funzioni dell'ART, ritenute, a loro volta, ampie e inclusive di tutti gli aspetti del mercato dei trasporti, nel senso più lato. Tale portata onnicomprensiva spiega perché, secondo il rimettente, in siffatto perimetro siano ricomprese tutte le attività di logistica, spedizione ecc., a prescindere da una disamina delle caratteristiche individuali di ciascuna.

5.- Neppure può essere accolta l'eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri nella memoria depositata il 1° febbraio 2017, attinente alla pretesa indeterminatezza e genericità della questione, o meglio del suo *petitum*: secondo la difesa statale, l'annullamento integrale della norma eliminerebbe l'imposizione anche per coloro rispetto ai quali lo stesso TAR la ritiene legittima; mentre un intervento «modificativo o additivo» comporterebbe valutazioni rimesse alla discrezionalità del legislatore.

In realtà, le questioni sono formulate in modo lineare, senza incongruenze tra gli argomenti che le sorreggono e il *petitum*, né si può dire che quest'ultimo sia affetto da vizi di oscurità. Il TAR remittente ha domandato la pura e semplice dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa in questione, sul presupposto della sua indeterminatezza, ritenuta incompatibile con ciascuno dei principi e dei parametri costituzionali evocati. Attiene al merito delle questioni - di cui costituisce, anzi, il nucleo centrale - l'interrogativo se la denunciata indeterminatezza effettivamente sussista.

6.- Ancora in via preliminare, si deve osservare che non osta all'ammissibilità delle questioni la possibilità di interpretazioni alternative della normativa sospettata di incostituzionalità, come quelle prospettate da alcune parti del giudizio.

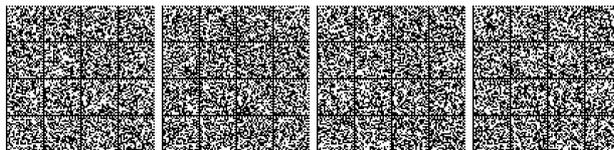
L'enunciazione, da parte del giudice *a quo*, di argomenti testuali, logici, sistematici e storici denota che è stato esperito in concreto un tentativo di utilizzare tutti gli strumenti interpretativi per saggiare la possibilità di esegesi alternative, eventualmente conformi a Costituzione. Tanto vale a respingere l'eccezione di inammissibilità della questione basata sul difetto di un'adeguata verifica della possibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione oggetto del giudizio. Tale possibilità è stata tentata e consapevolmente scartata dal rimettente.

Ciò non esclude che, nell'esaminare il merito della questione sottoposta al suo esame, questa Corte sia a sua volta tenuta a verificare l'esistenza di alternative ermeneutiche, che consentano di interpretare la disposizione impugnata in modo conforme alla Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 42 del 2017, n. 219 e n. 204 del 2016, n. 221 del 2015), in ossequio al principio, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne)» (sentenza n. 356 del 1996). Tale ipotesi, si verifica, appunto, nel caso in esame.

7.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 23 Cost. non è fondata, nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

7.1.- Non v'è dubbio che il contributo previsto dalla disposizione impugnata costituisca una prestazione patrimoniale imposta e rientri nel campo di applicazione dell'art. 23 Cost.; esso è quindi soggetto alla riserva di legge ivi prevista.

Secondo l'orientamento affermatosi nella giurisprudenza di questa Corte sin dagli inizi della sua attività, l'art. 23 Cost., «prescrivendo che l'imposizione di una prestazione patrimoniale abbia "base" in una legge [...] implica che la legge non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione. È necessario, cioè, che la legge indichi i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli» (sentenza n. 36 del 1959).



In continuità con questa impostazione, costantemente seguita dalla copiosa giurisprudenza in materia, anche di recente si è ribadito che la riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost. ha carattere relativo e consente di lasciare all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie.

Peraltro, la legge non può limitarsi a prevedere «una prescrizione normativa “in bianco”, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini». La fonte primaria deve, invece, stabilire sufficienti criteri direttivi e linee generali di disciplina, richiedendosi in particolare che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dai pertinenti precetti legislativi (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).

Con particolare riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, la Corte ha precisato che il legislatore deve indicare compiutamente «il soggetto e l'oggetto della prestazione imposta, mentre l'intervento complementare ed integrativo da parte della pubblica amministrazione deve rimanere circoscritto alla specificazione quantitativa (e qualche volta, anche qualitativa) della prestazione medesima: senza che residui la possibilità di scelte del tutto libere e perciò eventualmente arbitrarie della stessa pubblica amministrazione, ma sussistano nella previsione legislativa - considerata nella complessiva disciplina della materia - razionali ed adeguati criteri per la concreta individuazione dell'onere imposto al soggetto nell'interesse generale» (sentenza n. 34 del 1986).

Come si evince dal richiamo alla «complessiva disciplina della materia», questa Corte ritiene di dover apprezzare il rispetto della riserva relativa di legge di cui all'art. 23 Cost. prendendo in considerazione l'intero sistema delle norme in cui ciascuna prestazione s'inscrive. Già in passato, eventuali carenze della singola disposizione di legge sono state colmate attraverso una interpretazione sistematica del tessuto normativo, complessivamente considerato, in cui essa si innesta e dal quale sono stati tratti, anche per implicito, gli elementi essenziali dell'imposizione (ad esempio, i soggetti passivi di un tributo: sentenza n. 56 del 1972).

7.2.- Inoltre, poiché la *ratio* della riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. è contenere la discrezionalità dell'amministrazione e prevenirne gli arbitrii «a garanzia della libertà e proprietà individuale» (sentenza n. 70 del 1960), questa Corte ha altresì affermato che l'eventuale indeterminatezza dei contenuti sostanziali della legge può ritenersi in certa misura compensata dalla previsione di talune forme procedurali (sentenza n. 83 del 2015) aperte alla partecipazione di soggetti interessati e di organi tecnici. In questa logica, è stato dato rilievo alla previsione di determinati «elementi o moduli procedurali» (sentenza n. 435 del 2001) che consentano la collaborazione di più enti o organi (sentenze n. 157 del 1996 e n. 182 del 1994) - specie se connotati da competenze specialistiche e chiamati a operare secondo criteri tecnici, anche di ordine economico (sentenze n. 215 del 1998, n. 90 del 1994 e n. 34 del 1986) - o anche la partecipazione delle categorie interessate (sentenza n. 180 del 1996).

La possibilità di valorizzare le forme di legalità procedurale previste dalla legge, ai fini della valutazione del rispetto dell'art. 23 Cost., vale, in particolare, nei settori affidati ai poteri regolatori delle autorità amministrative indipendenti, quando vengano in rilievo profili caratterizzati da un elevato grado di complessità tecnica. In questi casi, la difficoltà di predeterminare con legge in modo rigoroso i presupposti delle funzioni amministrative attribuite alle autorità comporterebbe un inevitabile pregiudizio alle esigenze sottese alla riserva di legge, se non fossero quantomeno previste forme di partecipazione degli operatori di settore al procedimento di formazione degli atti.

7.3.- Interpretato alla luce di questi principi, valevoli anche nel caso odierno, e correttamente inquadrato nel complessivo sistema normativo di riferimento, l'impugnato art. 37, comma 6, lettera *b*), del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, sfugge alle censure di illegittimità costituzionale sollevate dal TAR rimettente.

È fuori discussione che la disposizione censurata attribuisca esplicitamente all'ART il potere di determinare il contributo in questione e che altrettanto esplicitamente stabilisca un limite massimo all'aliquota impositiva, in misura non superiore all'uno per mille del fatturato.

Quanto alla individuazione dei soggetti obbligati, la stessa disposizione fa riferimento ai «gestori delle infrastrutture e dei servizi regolati», ossia a coloro nei confronti dei quali l'ART abbia effettivamente posto in essere le attività (specificate al comma 3 dell'art. 37) attraverso le quali esercita le proprie competenze (enumerate dal comma 2 del medesimo articolo). Dunque, la platea degli obbligati non è individuata, come ritiene il rimettente, dal mero riferimento a un'ampia, quanto indefinita, nozione di “mercato dei trasporti” (e dei “servizi accessori”); al contrario, deve ritenersi che includa solo coloro che svolgono attività nei confronti delle quali l'ART ha concretamente esercitato le proprie funzioni regolatorie istituzionali, come del resto ha ritenuto anche il Consiglio di Stato in fase cautelare (Consiglio di Stato, quarta sezione, ordinanza 29 gennaio 2016, n. 312).



Da punto di vista procedimentale, l'art. 37, comma 6, lettera *b*), non attribuisce in via esclusiva all'ART il potere e la responsabilità di fissare la misura del contributo, ma, al contrario, prevede che l'atto annuale dell'autorità sia approvato dal Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con la possibilità che essi esprimano rilievi, ai quali la stessa autorità deve conformarsi. In questo modo, la legge organizza un *iter* idoneo a sviluppare, attraverso la dialettica tra le autorità coinvolte, un confronto tra i vari interessi generali e settoriali, anche di ambito economico. L'intervento del Presidente del Consiglio e del Ministro dell'economia e delle finanze costituisce un significativo argine procedimentale alla discrezionalità dell'ART e alla sua capacità di determinare da sé le proprie risorse.

Inoltre, la stessa ART ha ritenuto di coinvolgere anche le categorie imprenditoriali interessate dapprima, mediante «la procedura di informazione alle Associazioni di categoria» (delibera 23 gennaio 2014, n. 10); in seguito, mediante consultazioni, delle cui risultanze le premesse della delibera più recente (n. 139 del 2016) danno atto. Per quanto qui rileva, questo modo di elaborare e motivare atti amministrativi generali - che pure si differenzia da quanto previsto nell'art. 3 e nel Capo III della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e non è disciplinato, per quanto riguarda l'ART, da puntuali disposizioni di legge - può considerarsi il portato, giuridicamente doveroso (sentenza n. 41 del 2013), di quella declinazione procedurale del principio di legalità, che è ritenuta dalla giurisprudenza amministrativa tipica delle autorità indipendenti (tra le molte, Consiglio di Stato, sesta sezione, 24 maggio 2016, n. 2182) e rappresenta un utile, ancorché parziale, complemento delle garanzie sostanziali richieste dall'art. 23 Cost., secondo quanto illustrato in precedenza.

Quanto alla misura delle risorse per il cui approvvigionamento l'Autorità si avvale del contributo oggetto del giudizio, essa non può ritenersi illimitata ovvero rimessa alla determinazione unilaterale dell'Autorità. La loro entità è correlata alle esigenze operative dell'ART e corrisponde al fabbisogno complessivo della medesima, risultante dai bilanci preventivi e dai rendiconti della gestione, soggetti al controllo della Corte dei conti e pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* (ai sensi dell'art. 2, comma 27, della legge 14 novembre 1995, n. 481, recante «Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità»). Limiti più specifici sono poi stabiliti da singole disposizioni di legge, anch'essi soggetti a controllo, come risulta dai documenti contabili dell'ART (da ultimo, la Relazione illustrativa del bilancio di previsione per l'anno 2017 e programmatica per il triennio 2017-2019, allegata alla delibera 24 novembre 2016, n. 138).

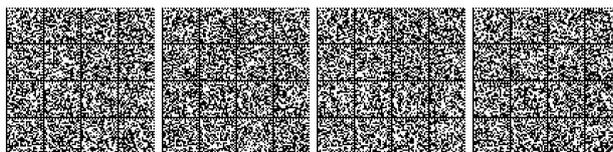
Per quanto, poi, riguarda l'identificazione del «fatturato» come base imponibile per la determinazione del contributo da parte dei soggetti obbligati - a prescindere dal fatto che l'ordinanza formula, in proposito, rilievi dubbiosi e poco perspicui, non spiegando affatto perché tale concetto sarebbe più «più opinabile» di quello di «ricavi» - si può osservare che la nozione in esame, utilizzata anche in altri luoghi dell'ordinamento, ben si presta a essere precisata, con riguardo allo specifico settore di riferimento, in base a criteri tecnici di carattere economico e contabile.

In conclusione, ad un esame sistematico del contesto normativo di riferimento, il potere impositivo dell'amministrazione trova - nella disposizione censurata e nelle altre norme pertinenti, anche di principio - limiti, indirizzi, parametri e vincoli procedurali complessivamente adeguati ad arginarne la discrezionalità, anche nella prospettiva dei controlli e, segnatamente, dei controlli giurisdizionali (sentenze n. 215 del 1998 e n. 180 del 1996), la cui incisività in concreto è, a propria volta, essenziale per l'effettività dell'art. 23 Cost.

8.- Per analoghe ragioni, sono da ritenere non fondate, nei sensi e limiti sopra enunciati, le censure formulate in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost., le quali, pure, fanno leva sull'ampiezza, ritenuta eccessiva, della discrezionalità conferita all'ART nella determinazione del contributo controverso.

In particolare, dev'essere rigettata la censura sollevata in riferimento all'art. 3 Cost., che lamenta l'illegittima parificazione di un novero disomogeneo di obbligati, in posizione differenziata tra loro. La platea degli obbligati deve intendersi accomunata dall'essere in concreto assoggettati all'attività regolativa dell'ART. A tutti gli operatori economici che si trovano in tale posizione è imposto il contributo, il quale, pertanto, non può non essere determinato attraverso un atto generale (si veda, *mutatis mutandis*, la sentenza n. 34 del 1986). È poi compito del giudice comune verificare se, nella determinazione della misura dei contributi, oltre che nella individuazione dei soggetti tenuti a corrisponderli, siano stati o meno rispettati i criteri desumibili dall'intero contesto normativo che regola la materia, potendosi eventualmente trarre le naturali conseguenze nella sede giudiziaria appropriata (sentenza n. 507 del 1988).

Destituita di fondamento è altresì la lamentata lesione della libertà d'impresa, di cui all'art. 41 Cost. L'insieme delle norme, sostanziali e procedurali, che disciplinano i poteri dell'ART smentisce l'asserita imprevedibilità degli oneri contributivi, assunta dal rimettente come premessa di un turbamento (profilato, invero, in termini alquanto vaghi) della libertà individuale di iniziativa economica, garantita dall'art. 41 Cost.



Infine, per quanto riguarda le censure sollevate in riferimento all'art. 97 Cost., non può essere sottaciuta una certa contraddittorietà insita nel denunciare, da un lato, la mancanza di garanzie partecipative e, dall'altro, il rischio che la partecipazione determini la cosiddetta "cattura" del regolatore da parte degli operatori. Ad ogni modo, all'interno della cornice normativa di cui si è ripetutamente detto, il coinvolgimento delle categorie imprenditoriali nel procedimento di determinazione del contributo non riduce, ma invece accresce imparzialità, obiettività e trasparenza dell'azione amministrativa, la quale rimane comunque caratterizzata, per quanto qui interessa, da inequivocabili tratti autoritativi, assicurati anche dalla partecipazione governativa al procedimento di determinazione annuale del contributo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondate, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 6, lettera b), del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23, 41 e 97 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con l'ordinanza in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:  
ordinanza letta all'udienza del 22 febbraio 2017

## ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale introdotto con ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 17 dicembre 2015 (r.o. n. 30 del 2016). Rilevato che in tale giudizio hanno depositato atto di intervento, il 24 maggio 2016, Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa, esponendo di essere imprese di navigazione marittima, esercenti attività (rispettivamente, di trasporto di merci e di trasporto di passeggeri con navi da crociera) sulle quali inciderebbe la disposizione censurata; che le predette società riferiscono altresì di avere impugnato, con ricorso notificato il 31 marzo 2016, la delibera dell'Autorità di regolazione dei trasporti 5 novembre 2015, n. 94 (Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità di regolazione dei trasporti per l'anno 2016), approvata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 dicembre 2015; che le medesime società aggiungono di avere, nei propri ricorsi, richiamato e fatte proprie le considerazioni svolte dal TAR Piemonte nell'ordinanza di rimessione introduttiva del presente giudizio di legittimità costituzionale; che, proseguono le società, il giudizio amministrativo da loro avviato era sospeso dall'adito TAR con ordinanze pubblicate il 5 maggio 2016, in attesa della pronuncia della Corte costi-



tuzionale sulla questione, ritenuta pregiudiziale, già sollevata con l'ordinanza in epigrafe; che pertanto, ad avviso delle due società, solamente dalla data del 5 maggio 2016 decorrerebbe per loro il termine di venti giorni per l'intervento nel presente giudizio, previsto dall'art. 4 delle vigenti norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, giacché solo allora le due società avrebbero avuto conoscenza dei provvedimenti che le avrebbero legittimate ad intervenire; che le due società hanno ribadito gli argomenti a favore della propria legittimazione a intervenire con memoria depositata il 1° febbraio 2017. Considerato che, secondo gli artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la partecipazione al giudizio incidentale di legittimità costituzionale è di norma circoscritta alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri (e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale); che l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; che, nel caso odierno, le società aspiranti intervenienti non sono parte del giudizio *a quo*, ma di un distinto giudizio; che in tale giudizio espongono di avere impugnato gli atti relativi alla determinazione del contributo per l'anno 2016, mentre l'ordinanza di rimessione, nel descrivere l'oggetto dei ricorsi rimessi alla cognizione del giudice *a quo*, fa riferimento agli atti di determinazione del contributo per gli anni 2014 e 2015, oltre che a provvedimenti individuali relativi ai singoli ricorrenti; che non incide sulla posizione dei terzi aspiranti intervenienti il fatto che il giudizio di cui sono parti sia stato sospeso in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale scaturita da altro giudizio, perché altrimenti sarebbe eluso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, ordinanze allegata alle sentenze n. 35 e n. 16 del 2017, nonché alle sentenze n. 214 e n. 173 del 2016); che, comunque, secondo l'art. 4, comma 4, delle richiamate norme integrative, l'atto di intervento deve essere depositato «non oltre venti giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'atto introduttivo del giudizio», avvenuta, nel caso, nella *Gazzetta Ufficiale* n. 8, prima serie speciale, del 24 febbraio 2016; che il termine predetto ha natura perentoria (*ex plurimis*, ordinanza allegata alla sentenza n. 187 del 2016); che le due società hanno depositato atto di intervento il 24 maggio 2016, ben oltre il previsto termine perentorio, decorrente dalla data di pubblicazione dell'ordinanza introduttiva del presente giudizio.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento di Ignazio Messina & C. spa e Costa Crociere spa.

F.to: Paolo Grossi *Presidente*

T\_170069

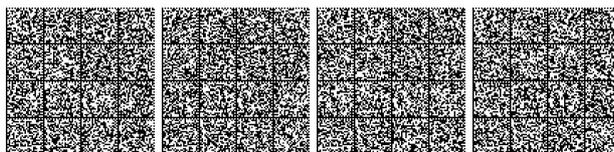
N. 70

*Sentenza 22 febbraio - 7 aprile 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa imputabile al fondo per l'acquisto dei farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio, in proporzione al fatturato relativo ai farmaci non innovativi coperti da brevetto.**

- Decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222 - art. 5, comma 3, lettera a).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

*Giudici*: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra la Takeda Italia spa e l'Agenzia italiana del farmaco ed altri, con ordinanza del 22 settembre 2015, iscritta al n. 49 del registro ordinanze del 2016, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione della Takeda Italia spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato Antonio Lirosi per Takeda Italia spa, e l'avvocato dello Stato Marina Russo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 22 settembre 2015, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui pone l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (da ora in poi: *AIC*), in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

2.- Il giudice *a quo* è chiamato a decidere in ordine al ricorso proposto da un'azienda titolare di *AIC* relativa a farmaci collocati in classe A, al fine di ottenere l'annullamento dei provvedimenti dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), con i quali è stata chiamata a ripianare pro quota il superamento del tetto della spesa farmaceutica, relativo all'anno 2013, imputabile allo sfioramento del fondo aggiuntivo per l'acquisto di farmaci innovativi di cui all'art. 5, comma 2, lettera *a*), del citato d.l. n. 159 del 2007.

Il rimettente evidenzia che i provvedimenti impugnati sono stati adottati ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.l. n. 159 del 2007, il quale prevede che l'eventuale sfioramento del fondo sopra indicato deve essere ripartito tra tutte le aziende titolari di *AIC* in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

Dopo avere richiamato i motivi di doglianza contenuti nel ricorso introduttivo, il rimettente si sofferma sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, del d.l. n. 159 del 2007, prospettata dalla società ricorrente in riferimento all'art. 3 Cost. In particolare, la parte privata, con motivazione che il giudice *a quo* dichiara di condividere, lamenta l'irragionevolezza della scelta legislativa di far gravare lo sfioramento del fondo sulle aziende farmaceutiche, anziché sulla fiscalità generale.

La norma censurata si porrebbe in contrasto con il parametro di cui all'art. 3 Cost., anche perché la ripartizione degli oneri economici derivanti dall'obbligo di ripianamento sarebbe effettuata in proporzione al fatturato relativo a una tipologia di farmaci (quelli non innovativi coperti da brevetto), diversa da quella il cui acquisto ha dato luogo allo sfioramento (quelli innovativi).



In particolare, ad avviso del giudice *a quo*, la disciplina in esame sarebbe irragionevole nella parte in cui l'onere economico del ripianamento viene posto a carico di imprese operanti in un diverso comparto, anziché su quelle produttrici dei farmaci innovativi ovvero, «come ulteriore opzione», sulla fiscalità generale.

Per effetto della norma denunciata, l'obbligo di ripianamento costituirebbe, quindi, una prestazione imposta, peraltro non quantificabile *ex ante*, la quale prescinde da qualsiasi comportamento negligente imputabile alle suddette imprese. Ad avviso del rimettente, tale scelta normativa non sarebbe sostenuta da alcuna ragionevole giustificazione.

3.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

3.1.- La difesa statale riferisce in primo luogo che - secondo una stima del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - dall'accoglimento della presente questione deriverebbe una mancata entrata in favore delle regioni pari a circa cinquanta milioni di euro fino all'anno 2014. Per gli anni successivi l'onere stimato sarebbe ancora più rilevante, a causa dell'immissione in commercio di importanti farmaci innovativi.

3.2.- In via preliminare, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità della questione, ove questa si intendesse riferita anche al parametro di cui all'art. 97 Cost.

Osserva l'Avvocatura generale dello Stato che, sebbene nella motivazione dell'ordinanza di rimessione siano richiamati sia l'art. 3, sia l'art. 97 Cost., entrambi posti a fondamento del primo motivo di ricorso, il giudice *a quo* illustrerebbe soltanto il contrasto con il primo di tali parametri, senza svolgere alcun argomento rispetto alla violazione del secondo. Di qui, l'inammissibilità della questione *in parte qua*, per genericità e totale assenza di motivazione.

3.3.- Nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la questione di legittimità costituzionale non sia fondata.

Dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, la difesa statale rileva che, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice rimettente, i medicinali innovativi e quelli non innovativi farebbero tutti capo a un medesimo comparto, quello delle aziende titolari di AIC operanti nell'ambito dell'assistenza sanitaria farmaceutica, territoriale e ospedaliera. Ciò posto, la norma censurata sarebbe pienamente ragionevole alla luce della finalità, espressamente enunciata dalla legge, di favorire la scoperta e la disponibilità di farmaci innovativi. Tale finalità risulterebbe, invece, compromessa se la norma, come prospettato dal giudice *a quo*, facesse ricadere sulle aziende produttrici di farmaci innovativi lo sfioramento del fondo dedicato al loro acquisto.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe irragionevole anche la seconda opzione formulata dal rimettente, volta a far gravare sulla fiscalità generale il ripiano del fondo per l'acquisto di farmaci innovativi. A tal proposito, la difesa statale rileva che una soluzione siffatta si porrebbe in contrasto con la *ratio* dell'introduzione di tetti in materia di spesa farmaceutica. Posto, infatti, che la spesa farmaceutica, quale componente della spesa sanitaria complessiva, è alimentata dal prelievo fiscale, far gravare sulla fiscalità generale anche l'eventuale sfondamento del tetto significherebbe, di fatto, vanificare la previsione stessa del limite di spesa.

Sostiene poi la difesa statale che la norma censurata non si pone in contrasto neanche con l'art. 41 Cost. (parametro, peraltro, non invocato nell'ordinanza di rimessione), in quanto il perseguimento dello sviluppo e della disponibilità di farmaci innovativi rientrerebbe tra i fini sociali, ai quali la Costituzione consente di indirizzare l'attività economica privata. Inoltre, la scelta legislativa di far contribuire le aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto alla copertura degli oneri derivanti dall'acquisto di farmaci innovativi sarebbe ragionevole, in quanto essa realizzerebbe una redistribuzione della ricchezza complessiva tra i soggetti della filiera del farmaco, al fine di assicurare uniformi livelli essenziali di assistenza a tutti i cittadini.

L'obbligo di ripianamento configurato dalla norma censurata, poi, si inscriverebbe nella più ampia disciplina della rimborsabilità dei farmaci da parte del Servizio sanitario nazionale. Tale regime giuridico, per un verso, è estremamente favorevole per le aziende produttrici, in quanto garantisce che i farmaci vengano acquistati da tutti coloro che ne hanno effettivamente bisogno; per l'altro, impone al legislatore di tenere conto della limitatezza delle risorse che possono esservi destinate. Sarebbe, dunque, pienamente ragionevole, anche per questo profilo, la scelta legislativa di fissare un tetto alla spesa farmaceutica, facendo gravare sulle aziende produttrici l'onere di ripianare gli eventuali sfioramenti.

4.- Nel giudizio si è costituita la Takeda Italia spa, chiedendo l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

4.1.- In via preliminare, la parte privata evidenzia che, successivamente all'adozione degli atti impugnati e all'instaurazione del giudizio *a quo*, l'art. 1, comma 595, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015», ha aggiunto, in calce all'art. 5, comma 3, lettera a), del d.l. n. 159 del 2007, il seguente periodo: «Se il fatturato derivante dalla commercializzazione di un farmaco innovativo è superiore a 300.000.000 di euro, la quota dello sfioramento imputabile al superamento del



fondo aggiuntivo di cui al comma 2, lettera *a*), resta, in misura pari al 20 per cento, a carico dell'azienda titolare di AIC relativa al medesimo farmaco, e il restante 80 per cento è ripartito, ai fini del ripiano, al lordo IVA, tra tutte le aziende titolari di AIC in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto». Peraltro, tale novella non sarebbe applicabile *ratione temporis* alla fattispecie dedotta in giudizio e lascerebbe immutati i termini della questione prospettata dal giudice rimettente.

4.2.- Con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., la parte privata ritiene che la norma censurata sia intrinsecamente irragionevole, anzitutto perché essa, nel perseguire la finalità di garantire la diffusione di farmaci innovativi, pone il relativo onere economico in capo ad aziende che nulla hanno a che vedere con la commercializzazione degli stessi. Ciò sarebbe aggravato dalla circostanza che i criteri di determinazione delle risorse destinate al fondo aggiuntivo, elencati nell'art. 5, comma 2, lettera *a*), del d.l. n. 159 del 2007, sarebbero strutturalmente inadeguati a garantire la copertura delle spese di acquisto dei farmaci innovativi, poiché tali criteri sono riferiti a risorse soltanto eventualmente disponibili. Ne conseguirebbe che lo sfioramento del fondo e il ricorso alle procedure di ripianamento diverrebbero strumento ordinario di finanziamento della spesa per l'acquisto dei farmaci innovativi.

La difesa della parte privata ritiene, inoltre, che la norma censurata determini una discriminazione per le aziende produttrici di medicinali non innovativi coperti da brevetto rispetto a quelle operanti negli altri comparti. Tale scelta legislativa non sarebbe neppure giustificabile per il fatto che i farmaci coperti da brevetto garantirebbero, rispetto a quelli che ne sono privi, maggiori ricavi. Infatti, tali ricavi sono destinati a remunerare gli investimenti, in termini di ricerca e sviluppo, operati per giungere alla scoperta e produzione dei farmaci medesimi. Sotto un diverso profilo, la norma censurata risulterebbe, altresì, incoerente rispetto alla finalità perseguita, in quanto finirebbe per addossare l'onere dell'acquisto dei medicinali innovativi su quelle stesse aziende che sono in grado di scoprirli e produrli attraverso investimenti in ricerca e sviluppo.

La parte privata lamenta, inoltre, l'irragionevolezza derivante dall'incoerenza sistematica della disposizione censurata, in quanto contraria alla *ratio* che ispira la complessiva disciplina. L'obbligo di contribuire al ripiano dello sfioramento del tetto della spesa farmaceutica territoriale troverebbe la propria ragione giustificatrice nel superamento da parte di ciascuna azienda farmaceutica del proprio budget annuale. La funzione di indirizzo connessa alla previsione di un budget di spesa impedirebbe di sganciare l'obbligo di ripiano dal superamento del budget stesso. Secondo questa ricostruzione, pertanto, la norma censurata sarebbe irragionevole, in quanto non consentirebbe alle imprese farmaceutiche di prevedere se, e per quale importo, esse siano tenute a ripianare l'eventuale sfioramento del fondo aggiuntivo.

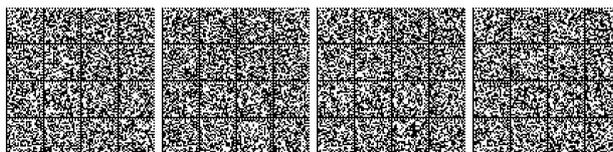
In punto di fatto, la parte privata deduce che, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, pur essendo i ricavi rimasti entro i limiti del budget assegnato alla società Takeda Italia spa, essa sarebbe tenuta a ripianare il superamento del tetto di spesa relativo al fondo per i farmaci innovativi, per l'importo di 245.545,58 euro. La stessa ricorrente non solo non avrebbe contribuito a tale superamento, ma non potrebbe né controllarlo, né evitarlo, né potrebbe tenerne conto nella programmazione della propria attività.

La difesa della parte privata chiede, pertanto, che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nella parte in cui addossa il ripiano della quota di superamento del fondo destinato all'acquisto di farmaci innovativi a carico di tutte le aziende titolari di AIC, in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato - in riferimento all'art. 3 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, nella parte in cui pone l'obbligo di ripianare il superamento del tetto della spesa farmaceutica imputabile al fondo aggiuntivo per l'acquisto di farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di autorizzazione all'immissione in commercio (da ora in poi: *AIC*), in proporzione ai rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

Il rimettente denuncia l'irragionevolezza della disposizione in esame ed il contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto l'obbligo di ripianamento ivi previsto sarebbe rapportato al fatturato per una tipologia di farmaci (quelli non innovativi coperti da brevetto), diversa da quella il cui acquisto ha dato luogo al superamento (i farmaci innovativi), a prescindere da qualsiasi comportamento negligente imputabile alle suddette aziende.



In particolare, ad avviso del giudice *a quo*, la disciplina in esame sarebbe irragionevole nella parte in cui l'onere economico dello sfioramento del fondo viene posto a carico di imprese operanti in un diverso comparto, anziché su quelle produttrici dei farmaci innovativi ovvero, «come ulteriore opzione», sulla fiscalità generale.

2.- La questione non è fondata.

2.1.- Va evidenziato in primo luogo che, secondo il tenore letterale dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del d.l. n. 159 del 2007, la *ratio* della disposizione in esame è espressamente individuata nella finalità di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi, in un contesto di risorse limitate.

In tale contesto, la predetta finalità viene perseguita dal legislatore attraverso l'allocazione dell'onere di ripianare una parte della spesa farmaceutica per farmaci innovativi a carico delle aziende titolari di AIC per farmaci non innovativi coperti da brevetto.

La disposizione in esame si colloca nell'ambito di una disciplina avente una funzione di razionalizzazione della spesa pubblica. Gli oneri imposti agli operatori economici del medesimo comparto si inseriscono, infatti, nel contesto di un complesso disegno economico volto al contenimento della spesa sanitaria e all'acquisizione delle risorse per finanziarla.

Come risulta anche dalla rubrica della disposizione in esame, si tratta di uno strumento di governo della spesa farmaceutica, volto a realizzare l'effettività e l'universalità del diritto alla salute, al fine di consentire l'accesso, nella misura più ampia possibile, a terapie farmacologiche innovative costose e tuttavia rimborsabili dal Servizio sanitario nazionale.

Il bilanciamento tra le esigenze di diffusione e promozione dell'innovazione farmaceutica - e quindi di tutela della salute pubblica - e quelle di razionalizzazione e contenimento della spesa sanitaria è realizzato dalla disposizione censurata attraverso una compressione dei margini ricavabili dalle aziende produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto.

In coerenza con i principi enunciati in materia da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 279 del 2006), nel caso in esame il bilanciamento delle molteplici istanze di garanzia coinvolte non può ritenersi irragionevole.

Nella disposizione censurata, l'obbligo di ripianamento incide su imprese farmaceutiche, le quali sono chiamate a contribuire ad un sistema, quello della rimborsabilità dei farmaci erogati dal SSN, dal quale esse stesse ricavano indubbi benefici.

Inoltre, la misura del riparto è calcolata in proporzione ai rispettivi fatturati: nella valutazione comparativa compiuta dal legislatore, tale criterio esprime un'esigenza di proporzionalità dell'onere, sia rispetto alla solidità finanziaria dei suoi destinatari, sia rispetto alla misura della loro partecipazione al sistema dell'assistenza farmaceutica e, in particolare, al regime di rimborsabilità dei farmaci. Né rileva che il ripianamento ricada in capo a soggetti che si siano mantenuti entro i budget loro assegnati, sicché, in questa prospettiva, sarebbe irragionevole imputare loro il superamento dei tetti di spesa. Il criterio dell'imputabilità per la spesa eccedente il budget, infatti, ben si presta ad operare in relazione alle ipotesi nelle quali l'onere di provvedere al ripianamento sia collegato al meccanismo del budget annuale assegnato a ciascuna azienda farmaceutica e calcolato sulla base dei volumi e dei prezzi dell'anno precedente. Tuttavia, esso appare strutturalmente inidoneo in riferimento all'acquisto di farmaci innovativi, non rapportabile a consumi registrati nei precedenti anni di spesa. Rispetto ai farmaci innovativi sussiste, inoltre, un interesse pubblico a favorirne «lo sviluppo e la disponibilità», al fine di ampliare e migliorare le alternative terapeutiche.

Nella ponderazione degli interessi costituzionali oggetto di bilanciamento, rileva, poi, la possibilità che questi stessi operatori dispongano o si dotino delle risorse industriali e tecnologiche necessarie per contribuire a quello sviluppo dell'innovazione farmaceutica che la disposizione intende promuovere. In questo modo, la compartecipazione al ripianamento della spesa per l'innovazione farmaceutica è suscettibile di tradursi in un incentivo ad investire in tale innovazione.

Va, infine, rilevato che l'evoluzione legislativa circa la distribuzione dell'onere di ripianamento - se rende evidente la maggiore gravosità della disposizione censurata rispetto ad altre soluzioni possibili - ne sottolinea, tuttavia, la temporaneità.

Infatti, le modalità di partecipazione delle aziende farmaceutiche al ripianamento della spesa sono state ripetutamente modificate, attraverso interventi legislativi che ne hanno rimodulato i relativi criteri, realizzando una nuova distribuzione delle risorse e un alleggerimento del contributo posto a carico delle imprese titolari di AIC per farmaci non innovativi.



Tale rimodulazione è avvenuta, in particolare, attraverso un progressivo trasferimento dell'onere a carico delle stesse imprese titolari di AIC per farmaci innovativi, dapprima ad opera dell'art. 1, comma 595, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015», in seguito, da parte dell'art. 21, comma 16, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2016, n. 160; da ultimo, attraverso il rilevante incremento delle risorse destinate alla spesa per farmaci innovativi, disposto dall'art. 1, commi 400 e 401, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

Oltre ad evidenziare la temporaneità degli effetti della disposizione censurata, tali interventi dimostrano la pluralità delle opzioni a disposizione del legislatore al fine di conseguire una ragionevole graduazione degli interessi costituzionali coinvolti.

Deve escludersi, pertanto, la manifesta irragionevolezza della scelta distributiva operata con la disposizione censurata.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170070

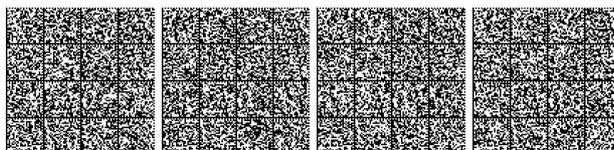
n. 71

*Ordinanza 8 marzo - 7 aprile 2017*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Sanità pubblica - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Nomina dei componenti di derivazione ministeriale.**

- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), art. 17.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Paolo GROSSI;

*Giudici* : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), promosso dal Tribunale ordinario di Milano nel procedimento vertente tra M.G. e l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, con ordinanza del 22 dicembre 2015, iscritta al n. 65 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2016.

Visti l'atto di costituzione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento cautelare avente ad oggetto il provvedimento con il quale il Consiglio dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano ha disposto la cancellazione dell'iscrizione di M. G. dal relativo albo professionale, il Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, ha sollevato, con ordinanza in data 22 dicembre 2015, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), in riferimento agli artt. 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;

che il rimettente, illustrata la rilevanza della questione, dubita della legittimità costituzionale della norma nella parte in cui, in esito a modifiche di dettaglio intervenute nel tempo, la stessa prevede che della Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - organo di giurisdizione speciale chiamato a definire controversie in materia elettorale, disciplinare nonché inerenti la tenuta dei rispettivi albi professionali - facciano parte, tra gli altri, anche due dirigenti del Ministero della salute, segnatamente un dirigente amministrativo ed un dirigente di seconda fascia, designati dalla stessa amministrazione di riferimento;

che il giudice *a quo* inferisce dalle citate modalità di composizione dell'organo in questione un vulnus all'indipendenza e terzietà dello stesso, derivante dalla dipendenza organica dei citati componenti dal Ministero della salute, soggetto dominante nella procedura che porta alla loro nomina e parte necessaria del giudizio che si svolge innanzi alla Commissione;

che nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito l'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Milano, parte nel processo *a quo*, aderendo ai motivi esposti dal rimettente;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga respinta perché irrilevante e manifestamente non fondata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), in riferimento agli articoli 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;



che questa Corte, con sentenza n. 215 del 2016, successiva all'ordinanza di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata, nelle parti in cui si fa riferimento alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale;

che, di conseguenza, la questione in esame deve essere dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta carenza di oggetto (*ex plurimis*, ordinanze n. 208 e n. 54 del 2016, n. 226 e n. 173 del 2015), perché la normativa censurata dal tribunale *a quo* è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia retroattiva.

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

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), in riferimento agli articoli 108, secondo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, nelle parti relative alla nomina dei componenti di derivazione ministeriale, sollevata dal Tribunale ordinario di Milano con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 aprile 2017.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_170071



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 21

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2017*  
(della Regione autonoma della Sardegna)

**Bilancio e contabilità pubblica - legge di bilancio 2017 - Norme concernenti la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione entro il 31 gennaio 2017 di accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano per assicurare gli effetti finanziari, nonché, per le Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico previsto dall'intesa sancita l'11 febbraio 2016 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; l'estensione all'anno 2020 del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015; la previsione che, a decorrere dall'anno 2017, una quota del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato è destinata al rimborso alle Regioni per l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini, ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini (NPNV), nonché al rimborso alle Regioni per gli oneri derivanti dai processi di assunzione e stabilizzazione del personale del Servizio sanitario nazionale e l'assunzione di ulteriori risorse umane.**

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392, 393, 394, 397, 400, 401, 408, 409 e 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”)].

Ricorso per la Regione Autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari (CA), viale Trento, n. 69, in persona del vicepresidente *pro tempore* prof. Raffaele Paci, giusta decreto n. 101 dell'11 agosto 2014, in forza di procura speciale a margine del presente atto rappresentata e difesa dagli avv.ti Alessandra Camba (cod. fisc. CMBLSN57D49B354X; posta elettronica certificata: acamba@pec.regione.sardegna.it; fax: 070.6062418) e prof. Massimo Luciani (cod. fisc.: LCNMSM52L23H501G; fax: 06.90236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9; contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede in 00186 Roma è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 393, 394, 397, 400, 401, 408, 409 e 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 21 dicembre 2016, n. 297, supplemento ordinario.

F A T T O

1. Con ricorso iscritto al R. Ric. n. 13 del 2016, la Regione Autonoma della Sardegna ha impugnato i commi 680 e 711 dell'unico articolo della legge di stabilità per il 2016, legge n. 208 del 2015. Rileva per il presente giudizio il comma 680, in cui si dispone quanto segue: «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di



Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. In assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'art. 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Per la regione Trentino Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

La Regione Sardegna ha impugnato il suddetto comma 680, perché violativo:

- delle disposizioni statutarie che tutelano l'autonomia finanziaria regionale (articoli 7, 8, 54 e 56 dello Statuto);
- delle disposizioni costituzionali che riconoscono l'autonomia speciale della Regione Sardegna e le sue attribuzioni nella materia della finanza pubblica (articoli 5, 116, 117 e 119, Cost.);
- del principio di tutela dell'affidamento (articoli 6 e 13 della CEDU, in riferimento all'art. 117 Cost.);
- delle disposizioni della legge «organica» di attuazione del principio di equilibrio di bilancio per le Autonomie speciali (art. 9 della legge n. 243 del 2012) e, di conseguenza, dell'art. 81 Cost.;

degli accordi di finanza pubblica intervenuti tra Stato e Regione e, di conseguenza, del principio di ragionevolezza nonché del giudicato costituzionale (art. 4 dell'accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica, sottoscritto in data 21 luglio 2014 e recepito dall'art. 42, commi da 9 a 12, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, conv. in legge 11 novembre 2014, n. 164; degli articoli 3 e 136 Cost.).

Il ricorso è tuttora pendente, in attesa di fissazione dell'udienza di discussione.

2. Nelle more, lo Stato ha formulato la proposta di intesa per l'attuazione del suddetto comma 680, nonché dei successivi commi 682 e 683, che regolano i contributi di finanza pubblica relativi alle sole Regioni ordinarie. Tale intesa è stata approvata in data 11 febbraio 2016. Ivi si prevede che il contributo di finanza pubblica previsto dal comma 680 fosse scontato attraverso una riduzione del Fabbisogno sanitario nazionale, rideterminato in 113.063 milioni di euro per il 2017 e in 114.998 milioni di euro per il 2018.

Per quanto concerne la parte del contributo di finanza pubblica a carico delle Autonomie speciali, nell'intesa si prevedeva che il riparto e le modalità di corresponsione da parte delle autonomie speciali fossero specificate tramite distinte intese bilaterali tra ciascuna regione o provincia autonoma entro il 15 marzo 2016.

Ove tali intese non fossero state stipulate entro il predetto termine, l'accordo in esame stabiliva che il livello del Fabbisogno sanitario nazionale venisse ridotto al fine di assicurare gli effetti globali di finanza pubblica previsti dal comma 680.

In sede di autoordinamento tra le regioni, dunque, si è stabilito di impiegare il Fabbisogno sanitario nazionale come una sorta di «camera di compensazione» per assicurare nel caso non fosse maturato l'accordo sul riparto della quota di contributo di finanza pubblica relativa alle autonomie speciali.

3. È in questo contesto che si inseriscono le disposizioni della legge n. 232 del 2016, qui impuginate.

3.1. L'art. 1, comma 392, dispone che «Per gli anni 2017 e 2018, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, indicato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016 (Rep. Atti n. 21/CSR), in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è rideterminato rispettivamente in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro. Per l'anno 2019 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è stabilito in 115.000 milioni di euro. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017. Per la regione Trentino Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014 e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».



Il successivo comma 394 aggiunge che, «Con i medesimi accordi di cui al comma 392 le regioni a statuto speciale assicurano il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016; decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, con proprio decreto attua quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario».

Con queste disposizioni il legislatore statale ha:

rideterminato in diminuzione il livello di finanziamento statale del fabbisogno sanitario nazionale;

ha previsto che le Autonomie speciali sopportino l'onere di tale manovra secondo quanto previsto da ulteriori accordi da stipulare con lo Stato;

ha imposto alle Autonomie speciali di assicurare con i medesimi accordi il contributo al conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario, indicato nell'intesa dell'11 febbraio 2016.

3.2. Con ulteriori disposizioni, poi, il legislatore statale ha regolato alcuni ulteriori profili della materia.

Il comma 393 stabilisce che, «a decorrere dall'anno 2017 una quota del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato ai sensi del comma 392, pari a 1.000 milioni di euro, è destinata alle finalità di cui ai commi 400, 401, 408 e 409».

Il successivo comma 397 prevede che, «in considerazione di quanto previsto dall'art. 21, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160(1), e di quanto convenuto nell'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano il 2 luglio 2015 (Rep. Atti n. 113/CSR), fermi restando gli equilibri di finanza pubblica previsti a legislazione vigente, al governo del settore farmaceutico si applicano i commi da 398 a 407 del presente articolo».

I commi 400 e 401 istituiscono due fondi separati di € 500 milioni l'anno nello stato di previsione del Ministero della salute, destinati al rimborso alle Regioni per l'acquisto rispettivamente dei medicinali innovativi e dei medicinali oncologici innovativi.

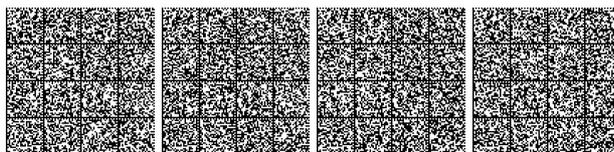
Il comma 405 dispone che le risorse dei fondi di cui ai commi 400 e 401 siano «versate in favore delle regioni in proporzione alla spesa sostenuta dalle regioni medesime per l'acquisto dei medicinali di cui ai citati commi 400 e 401, secondo le modalità individuate con apposito decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Il comma 408, introduce una «una specifica finalizzazione» nell'ambito del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, pari a 100 milioni di euro per l'anno 2017, a 127 milioni di euro per l'anno 2018 e a 186 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019, «per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di vaccini ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini (NPNV) di cui all'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano il 7 settembre 2016 (Rep. Atti n. 157/ CSR)», con la precisazione che «le somme di cui al presente comma sono ripartite a favore delle regioni sulla base dei criteri individuati con intesa da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 gennaio 2017».

Il comma 409, infine, vincola una quota del finanziamento del Servizio sanitario nazionale pari a 75 milioni di euro per l'anno 2017 e a 150 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, al concorso al rimborso alle Regioni per gli oneri derivanti dai processi di assunzione e stabilizzazione del personale del Servizio sanitario nazionale. Anche queste somme «sono ripartite a favore delle regioni sulla base dei criteri individuati con intesa da sancire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 gennaio 2017».

In altri termini, ai sensi dei commi 393 sgg., ora richiamati, una parte del finanziamento statale al fondo per il fabbisogno nazionale è vincolato per specifici obiettivi che tutte le Regioni devono perseguire. I beneficiari di quelle somme, però, rimangono gli enti che ordinariamente partecipano al riparto delle risorse per la copertura del fabbisogno sanitario nazionale.

(1) Ivi così si stabilisce: «in considerazione della rilevanza strategica del settore farmaceutico, ai fini degli obiettivi di politica industriale e di innovazione del Paese, e del contributo fornito dal predetto settore agli obiettivi di salute, nell'ambito dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza, nonché dell'evoluzione che contraddistingue tale settore, in relazione all'esigenza di una revisione, da compiersi entro il 31 dicembre 2017, del relativo sistema di governo in coerenza con l'Intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano il 2 luglio 2015, fermi restando gli equilibri di finanza pubblica previsti a legislazione vigente, alle procedure di ripiano della spesa farmaceutica si applicano i commi da 2 a 23».



3.3. Infine, va dato conto del fatto che il comma 528 dell'art. 1 della legge censurata ha modificato il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, sostituendo, al primo periodo, le parole: «2018 e 2019» con le seguenti: «2018, 2019 e 2020». Lo stesso comma, poi, al secondo periodo, dopo le parole: «modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato», ha aggiunto le seguenti: «inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate».

La vigente formulazione del citato comma 680 è dunque la seguente: «Le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di autocoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno. In assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale. Fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'art. 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Per la Regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

Le disposizioni indicate in epigrafe sono illegittime e gravemente lesive delle attribuzioni costituzionali della ricorrente, che ne chiede la declaratoria d'incostituzionalità per i seguenti motivi di

## D I R I T T O

Premessa. Come si è illustrato in narrativa, il presente ricorso ha ad oggetto una pluralità di disposizioni che, seppur distinte, rappresentano momenti collegati di una vicenda unitaria. Con la legge di stabilità per il 2015, infatti, il legislatore statale ha imposto un contributo di finanza pubblica particolarmente gravoso alle regioni (ordinarie e speciali) e alle province autonome, indicando che tale contributo poteva essere sostenuto anche in considerazione delle «risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale». Proprio lo strumento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale è stato utilizzato per assicurare il contributo di finanza pubblica così imposto da parte dello Stato. Con la legge di bilancio 2016 il legislatore statale ha invertito le modalità di intervento: ha ridotto *ope legis* il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale, obbligando le Regioni autonome a stipulare intese mediante le quali ripartire l'onere finanziario connesso a tale riduzione. Inoltre, ha «cristallizzato» gli effetti finanziari derivanti dall'intesa (episodica e puntuale) di attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 in capo alle Autonomie speciali.

A tali previsioni si aggiunge l'estensione per un altro anno (ossia fino al 2020) del contributo di finanza pubblica già disposto con l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, già censurato con il ricorso iscritto al R. Ric. n. 13 del 2016 di codesta ecc.ma Corte.

1. Quanto all'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Violazione degli articoli 7, 8, 54 e 56 dello Statuto della Regione autonoma della Sardegna, degli articoli 5, 116, 117 e 119, Cost., degli articoli 6 e 13 della CEDU e dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, anche in riferimento all'art. 4 dell'accordo tra il Ministro



dell'economia e delle finanze e la Regione Sardegna in materia di finanza pubblica, sottoscritto in data 21 luglio 2014; agli articoli 3, 81 e 136 Cost. e all'art. 42, commi da 9 a 12, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, conv. in legge 11 novembre 2014, n. 164. Come si è già detto in narrativa, i commi 392 e 394 della legge n. 232 del 2016 stabiliscono un onere di finanza pubblica in capo alle regioni, direttamente collegato alla riduzione del finanziamento statale del fabbisogno sanitario nazionale per il 2017. Alle regioni autonome, infatti, è imposto un duplice fardello:

ai sensi del comma 394 devono garantire l'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario stabilito nell'intesa dell'11 febbraio 2016;

ai sensi del comma 392 devono garantire un ulteriore contributo di 63 milioni di euro per l'anno 2017 e di 998 milioni di euro per l'anno 2018.

L'ammontare complessivo di tale contributo, che non può essere modificato dalle Autonomie speciali, è ripartito tra ciascuna regione e provincia autonoma tramite un'intesa.

Tale intesa, che si vuole stipulata entro il 31 gennaio 2017, deve comunque garantire gli effetti finanziari della determinazione assunta da tutte le autonomie territoriali «in sede di autocoordinamento» con l'intesa dell'11 febbraio 2016.

Anche in questo caso, come già era stato previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, l'ultimo periodo del comma 392 detta disposizioni di favore per la sola Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e per le due Province autonome di Trento e Bolzano, stabilendo che «per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

Il comma 528, poi, estende al 2020 il contributo di finanza pubblica già previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015. L'ammontare di tale contributo, non modificabile dalle Regioni, è ripartito tra ciascuna Regione e Provincia autonoma tramite un'intesa che recepisce le determinazioni assunte dalle autonomie territoriali «in sede di autocoordinamento». In caso di inerzia delle Regioni, la legge attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, la fissazione del riparto, sulla base dei criteri generali previsti dalla legge.

L'intesa tra le Regioni e le Province autonome, dunque, è preordinata al solo riparto dell'onere tra le autonomie, alle quali, però, si ribadisce, non è riconosciuto alcun potere di intervento sul *quantum* complessivo del contributo. Ciò è tanto vero che l'intesa dell'11 febbraio 2016 non ha in alcun modo messo in discussione la dimensione del contributo di finanza pubblica previsto dal legislatore statale.

Infine, va ricordato che l'ultimo periodo del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, novellato dalla disposizione qui impugnata, reca la clausola di maggior favore per la sola Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e per le due Province autonome di Trento e Bolzano, in tutto identica a quella sopra già riportata.

In conclusione, appare evidente che i commi 392, 394 e 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, anche in combinato disposto con il già impugnato comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, determinano un unico contributo di finanza pubblica, che grava sulle autonomie speciali secondo il meccanismo sopra indicato. Per tale ragione saranno trattati congiuntamente.

1.1. Come già indicato nel ricorso avverso l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015, anche la Regione Sardegna, così come la Regione Trentino-Alto Adige e le due Province autonome, ha stipulato, in data 21 luglio 2014, un accordo con lo Stato, che disciplina i reciproci rapporti economico-finanziari all'interno della cornice disegnata dagli articoli 7 e 8 dello Statuto. Tale accordo è stato stipulato sulla base delle chiare indicazioni fornite da codesta ecc.ma Corte costituzionale nel contenzioso sulla c.d. «vertenza entrate».

Nella sentenza n. 118 del 2012, che ha scrutinato il conflitto tra l'odierna ricorrente e lo Stato sorto a seguito del diniego del Ministero dell'economia e delle finanze alla proposta di accordo sul contenuto del patto di stabilità, la Corte richiamò le parti in causa ad articolare i propri rapporti finanziari nel rispetto del «il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra regione e Stato», specificando che il contenuto dell'accordo deve essere compatibile «con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità» e deve anche essere «conforme e congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto modificato — per effetto del meccanismo normativo introdotto dall'art. 54 dello statuto stesso — dall'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296», che «ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della Regione autonoma Sardegna», norme che «costituiscono, nel loro complesso, il quadro normativo di riferimento della finanza regionale della Sardegna».



Nella successiva sentenza n. 95 del 2013, scrutinando un secondo conflitto concernente l'effettiva liquidazione in favore della Regione Sardegna delle quote di compartecipazione al gettito di cui all'art. 8 dello Statuto, l'ecc.ma Corte richiamò nuovamente lo Stato a rispettare, nell'ambito del principio pattizio, la sfera di autonomia economico-finanziaria della Regione, ricordando che «l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto», anche in ragione del fatto che «il ritardo accumulato sta determinando una emergenza finanziaria in Sardegna».

Tali ripetute sollecitazioni all'accordo tra le parti sono state ribadite nella sentenza n. 155 del 2015, in cui l'ecc.ma Corte ha richiamato l'esigenza di una «permanente interlocuzione tra Stato e autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale» (profili inscindibilmente connessi a quelli qui in esame), imponendo di raggiungere un accordo sulle questioni allora oggetto di causa (segnatamente: la disciplina dell'IMU e i relativi effetti finanziari sugli enti territoriali), al fine di evitare che «gli effetti discorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio possano consolidarsi in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie speciali né agli equilibri della finanza pubblica».

1.2. L'art. 3 dell'accordo stipulato in data 21 luglio 2014 stabilisce che la Regione Sardegna, a partire dal 2015, partecipa al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso il rispetto del principio di equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012. Contestualmente, lo Stato si è obbligato a rideterminare i contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna già disposti dalla legislazione vigente per l'anno 2014 (i quali costituiscono la base per la determinazione dell'obiettivo del patto di stabilità anche per gli anni successivi).

Come è ampiamente noto a codesta ecc.ma Corte costituzionale, proprio in considerazione della determinazione pattizia dei rapporti economico-finanziari, la Regione Autonoma della Sardegna ha rinunciato al vasto contenzioso costituzionale ancora pendente, concernente la c.d. «vertenza entrate» (*cf.* le pronunce Corte cost., numeri 19, 62, 63, 65, 68, 77, 239, 258, 263 e 268 del 2015).

Alcune clausole dell'accordo, per converso, sono state recepite dallo Stato tramite la loro trasposizione nell'art. 42, commi 9-12, del decreto-legge n. 133 del 2014. Ivi si prevede quanto segue:

«9. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, in applicazione della normativa vigente e dell'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 fra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione Sardegna, l'obiettivo di patto di stabilità interno della Regione Sardegna, di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014. Dall'obiettivo 2014 sono escluse le sole spese previste dalla normativa statale vigente e le spese per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia s.p.a.

10. A decorrere dall'anno 2015 la Regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio come definito dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012. A decorrere dal 2015 alla Regione Sardegna non si applicano il limite di spesa di cui al comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 e le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il pareggio di bilancio di cui al primo periodo. Restano ferme le disposizioni in materia di monitoraggio, certificazione e sanzioni previsti dai commi 460, 461 e 462 dell'art. 1 della citata legge 24 dicembre 2012, n. 228.

11. Non si applica alla Regione Sardegna quanto disposto dagli ultimi due periodi del comma 454 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

12. La Regione Sardegna nel 2014 non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nel triennio 2011-2013. Nell'ambito della certificazione di cui al comma 461 dell'art. 11 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, la regione comunica al Ministero dell'economia e delle finanze il rispetto del predetto limite».

1.3. Con le disposizioni impugnate il legislatore statale ha disatteso un preciso impegno giuridico assunto nelle forme dell'accordo di finanza pubblica (peraltro redatto — si consenta di osservare — praticamente «sotto dettatura» dell'ecc.ma Corte costituzionale), atteso che:

impone nuovi contributi di finanza pubblica a carico della Regione Sardegna, senza far precedere tale imposizione da una regolazione pattizia dei rapporti tra lo Stato e la regione;

impone alla Regione Sardegna di conseguire risparmi di spesa in settori che sono definiti non in via autonoma dalla regione bensì con decisione assunta dalle altre regioni e province autonome (che così si trovano ad avere un titolo per ingerirsi nelle determinazioni di bilancio della Regione Autonoma della Sardegna) o addirittura dello Stato;



salvaguardando (in via diretta o pel tramite della novellazione del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015) solamente l'accordo stipulato tra lo Stato e la Regione Trentino-Alto Adige e le Province Autonome di Trento e Bolzano, ha violato l'accordo stipulato dallo Stato con la Regione Autonoma della Sardegna in data 21 luglio 2014 e ha derogato le previsioni di cui ai commi 9-12 dell'art. 42 del decreto-legge n. 133 del 2014 che avevano recepito le clausole del predetto accordo;

in particolare, ha violato la clausola di cui all'art. 3 del predetto accordo, trasposta nell'art. 42, comma 10, del decreto-legge n. 133 del 2014, che stabilisce che la Regione Sardegna garantisce l'equilibrio del proprio bilancio ai sensi dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012.

2. Da tali circostanze emerge inequivocabilmente l'illegittimità delle disposizioni censurate.

2.1. Come ricordato nella fondamentale sentenza n. 19 del 2015, codesta ecc.ma Corte ha costantemente affermato che la determinazione unilaterale e preventiva del contributo delle autonomie speciali alla manovra può essere «conforme a Costituzione», solo purché siano rispettati i «termini appresso specificati relativamente al carattere delle trattative finalizzate all'accordo».

Tali termini sono i seguenti:

*i)* deve sussistere un «margine di negoziabilità» del contributo delle Regioni autonome;

*ii)* tale margine di negoziabilità non può limitarsi (come invece accade nel caso di specie) «ad una rimodulazione interna tra le varie componenti presenti nella citata tabella relative alle diverse autonomie speciali, con obbligo di integrale compensazione tra variazioni attive e passive», per l'ovvia considerazione che «ogni margine di accordo comportante un miglioramento individuale dovrebbe essere compensato da un acquiescente reciproco aggravio di altro ente, difficilmente realizzabile», sicché «il meccanismo normativo [...] sarebbe sostanzialmente svuotato dalla prevedibile indisponibilità di tutti gli enti interessati ad accollarsi l'onere dei miglioramenti destinati ad altri e, conseguentemente, sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale»;

*iii)* «lo strumento dell'accordo», invece, deve servire a «determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante»;

*iv)* proprio a tale proposito la Corte ha richiamato la «prassi» e la «morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra Governo ed autonomie speciali (Accordo tra il Governo e la Regione Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana del 9 giugno 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna del 21 luglio 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 28 ottobre 2014)»;

*v)* «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea»;

*vi)* in conclusione, «l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale»;

*vii)* ne consegue che, se «gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio», allora, «ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato».

L'exc.ma Corte costituzionale, dunque, ha affermato che non è conforme a Costituzione una disposizione di legge statale che rimette all'accordo tra le parti solamente il riparto tra le autonomie speciali del contributo di finanza pubblica imposto unilateralmente dallo Stato.

2.2. Nella successiva sentenza n. 82 del 2015 l'exc.ma Corte ha ribadito che «in riferimento alle regioni a statuto speciale, merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali».

Tale principio può essere derogato solo a specifiche condizioni;



- i) qualora tale principio non sia «stato recepito dagli statuti di autonomia» delle regioni a statuto speciale;
- ii) qualora la norma censurata si collochi «in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario»;
- iii) «affinché [...] non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello Stato» il contributo non deve protrarsi «senza limite»;
- iv) la misura di contribuzione deve dunque configurarsi «come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario»;
- v) «deve essere rispettato il principio di leale collaborazione, il quale richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle regioni con l'inevitabile vincolo di concorso di ciascun soggetto ad autonomia speciale alla manovra di stabilità, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione, articolato nelle necessarie fasi dialogiche».

3. Così illustrati i fatti e la giurisprudenza intervenuta in materia, l'illegittimità delle disposizioni impugnate risulta del tutto evidente.

3.1. I commi 392, 394 e 528 violano in primo luogo il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione Sardegna, di cui agli articoli 5 e 117 Cost., atteso che il legislatore statale ha disciplinato lo svolgimento dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione Autonoma senza prevedere i necessari e doverosi meccanismi di interlocuzione e di attuazione del principio consensualistico, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.* le sopra citate sentenze numeri 19 e 82 del 2015).

A tal proposito, va ricordato che:

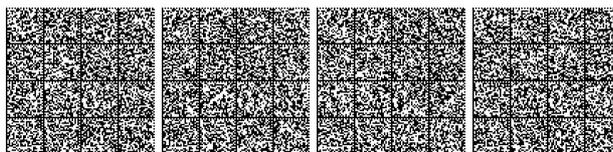
- i) né le disposizioni qui impugnate né il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 (ai quali le prime si affiancano) contengono alcun accordo che possa consentire di superare le rigidità della fissazione unilaterale del contributo di finanza pubblica a carico del comparto delle Regioni a statuto speciale;
- ii) al contrario, le autonomie speciali vengono esplicitamente e inequivocabilmente equiparate alle regioni ordinarie, dato che l'intesa sul riparto è adottata con l'accordo fra tutte le regioni e province autonome;
- iii) il contributo non si inserisce in un più ampio contesto di ordine pattizio, nel quale «diverse componenti delle relazioni finanziarie» possano «trascend[ere] la misura del concorso regionale» (così, ancora, la sentenza n. 19 del 2015).

Il comma 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 ha addirittura ristretto il «margine di negoziabilità» inizialmente previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015. A tal proposito si deve osservare che nel meccanismo originario previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 il carico finanziario delle autonomie speciali era condizionato alla generale «intesa in autoordinamento» stipulata da tutte le regioni (non solo da quelle a Statuto speciale). Il comma 394, invece, come si è detto, stabilisce espressamente che «le regioni a statuto speciale assicurano il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016», con la conseguenza che le determinazioni assunte in quell'accordo non possono più essere negoziabili.

3.2. La violazione del principio di leale collaborazione e la lesione dell'autonomia economico-finanziaria della regione (tutelata dagli articoli 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello Statuto) si palesa anche per il profilo della contestuale violazione dell'art. 3 Cost.

Come si è già osservato, il combinato disposto dei commi 392 e 394 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, nonché il combinato disposto dei commi 528 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 e 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 prevedono che sia salvaguardato solo l'accordo stipulato tra Stato e Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Province Autonome di Trento e Bolzano (che è stato appunto tenuto al riparo dagli effetti del contributo di finanza pubblica per gli anni 2017-2020 tanto da parte della legge n. 208 del 2015 quanto da parte della legge n. 232 del 2016) mentre è stato totalmente pretermesso l'accordo stipulato tra il MEF e la Regione Sardegna in data 21 luglio 2014. Tanto, nonostante che proprio la giurisprudenza dell'ecc.ma Corte avesse accomunato quei due atti negoziali (e quelli stipulati con le altre autonomie speciali) quanto ad ampiezza degli effetti, natura costituzionale delle esigenze giustificative e *ratio* di tutela dell'autonomia economico-finanziaria delle Regioni Autonome (si rinvia ancora alla sentenza n. 19 del 2015).

È, dunque, manifestamente ingiustificato il trattamento differenziato (e deteriore) della Sardegna rispetto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, il che comporta, appunto, la violazione degli articoli 3, 117 e 119 Cost., oltre che degli articoli 7 e 8 dello Statuto sardo.



Per le medesime ragioni risulta violato anche l'art. 116 Cost., che riconosce l'autonomia differenziata di tutte le (e non solo di alcune) Regioni a Statuto speciale, autonomia che, invece, il legislatore statale ha illegittimamente riconosciuto alla sola Regione Trentino-Alto Adige e alle Province Autonome. Va da sé che il ripristino della legalità costituzionale violata non può passare dal travolgimento dell'ordine pattizio dei rapporti tra Stato e Regione Trentino-Alto Adige (al quale, del resto, la ricorrente qui non avrebbe interesse), ma dal rispetto dell'assetto pattizio dei rapporti con l'odierna ricorrente, che avrebbe dovuto anch'esso essere fatto salvo dalla legge censurata.

3.3. La circostanza che il legislatore statale abbia salvaguardato il solo accordo stipulato con la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e le due Province Autonome dimostra che la disciplina del contributo di finanza pubblica in esame:

non garantisce un sufficiente margine di flessibilità rispetto alla unilaterale determinazione del contributo imposto alle altre autonomie speciali;

sopprime nella sostanza lo spazio di autonomia che le parti, con gli accordi richiamati dalla sentenza Corte cost., n. 19 del 2015, avevano regolato su base pattizia.

Sul fatto che la disciplina impugnata sia violativa di quegli accordi non si può nutrire alcun dubbio: proprio la clausola di maggior favore per la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige dimostra questo assunto, poiché essa non avrebbe alcuna ragion d'essere se il contributo di finanza pubblica qui in esame fosse *ex se* compatibile con quelle intese.

Ne consegue che il principio di leale collaborazione risulta violato anche per un altro e differente profilo, ossia per il fatto che il legislatore statale, intervenuto successivamente alla stipula degli accordi di finanza pubblica del 2014, ne ha espressamente violato le clausole, peraltro senza prevedere un meccanismo di adeguato recupero, anche *ex post*, della leale cooperazione nei rapporti economico-finanziari.

Anche per questo profilo, dunque, risultano di bel nuovo violati gli articoli 5, 117 e 119 Cost. (che fissano il principio della leale collaborazione e tutelano l'autonomia economico-finanziaria della regione) e gli articoli 7 e 8 dello Statuto (disposizioni, anche queste, che garantiscono l'autonomia economico-finanziaria della regione ricorrente e che impongono che il regime dei rapporti economico-finanziari sia improntato al paradigma della leale cooperazione).

Per le medesime ragioni, poi, si coglie la violazione dell'art. 3 Cost., ancora in combinato disposto con gli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., per l'evidente irragionevolezza di una produzione legislativa che smentisce l'impostazione consensualistica dei rapporti Stato-Regione e che calpesta le clausole di un accordo faticosamente raggiunto tra la regione e lo Stato, ponendo fine a un risalente contenzioso che l'ec.c.ma Corte, peraltro, conosce perfettamente, dato che — si ribadisce — aveva più volte imposto alle parti di accordarsi.

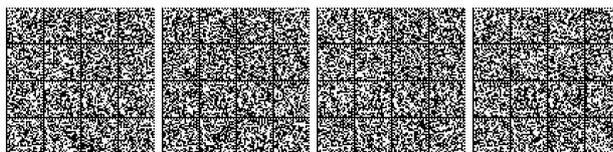
3.4. Il più volte menzionato accordo del 21 luglio 2014 non ha solamente risolto in forma consensuale quella che anche codesta ec.c.ma Corte aveva definito «vertenza entrate» tra la Regione Sardegna e lo Stato (*cf.* sent. n. 95 del 2013). Tale accordo, infatti, ha anche dato attuazione al principio dell'equilibrio dei bilanci pubblici, per come specificato dalla riforma costituzionale del 2012.

3.4.1. Come è noto, il novellato art. 81 Cost. ha previsto, al sesto comma, che «il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

La legge n. 243 del 2012, approvata ai sensi di tale comma, detta specifiche previsioni sull'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. L'art. 9 della legge, infatti, dispone che «i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: *a*) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; *b*) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti».

Il sesto comma di tale articolo, però, specifica che le disposizioni relative all'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Ne consegue che la legge «rinforzata» *ex art.* 81 Cost. ha rimesso ancora una volta al principio consensualistico la definizione dei criteri di «equilibrio» dei bilanci delle autonomie speciali.

3.4.2. In ossequio a tale precetto, lo Stato e la Regione Sardegna hanno consensualmente disciplinato le modalità con le quali il principio dell'equilibrio di bilancio si applica alla Regione medesima, convenendo che il bilancio della Regione Sardegna si deve considerare in equilibrio alle condizioni di cui all'art. 9 della medesima legge n. 243 del 2012. Altri oneri che si sottraggano alla determinazione consensuale delle parti risultano, dunque, violativi dell'accordo del 21 luglio 2014, e, per l'effetto, violativi anche dell'art. 9, comma 6, della legge n. 243 del 2012 e dello stesso art. 81 della Costituzione.



La violazione dei precetti costituzionali e delle disposizioni di legge (rinforzata) che ne sono immediato svolgimento comportano, ovviamente, di bel nuovo la violazione dell'autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna, garantita dagli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost.

3.5. Come si è già osservato, i commi 392, 394 e 528 della legge impugnata, in una con il già gravato comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, sono incompatibili con le disposizioni dell'accordo del 21 luglio 2014. Ne consegue che essi hanno anche sovvertito le disposizioni di cui all'art. 42, commi da 9 a 12, del decreto-legge n. 133 del 2014, con le quali il legislatore statale ha recepito le clausole dell'accordo del 21 luglio 2014 e ha definito i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna sia per quanto concerne l'obbligo di mantenere in equilibrio il bilancio regionale, sia per quanto concerne l'obbligo di partecipare al conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica.

Ebbene: il legislatore statale non poteva, senza la preventiva intesa con la regione, abrogare, modificare o comunque derogare le previsioni dei commi sopra menzionati. Essi, infatti, pur non essendo stati formalmente inseriti nello Statuto della regione o nelle norme di attuazione, costituiscono attuazione del medesimo principio consensualistico che governa i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la regione ricorrente.

Tale principio consensualistico è sancito:

dall'art. 54, comma 5, dello Statuto, a tenor del quale le disposizioni statutarie in tema di autonomia finanziaria ed economica della regione «possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della regione, in ogni caso sentita la regione»;

dall'art. 56 dello Statuto, che, per l'approvazione delle norme di attuazione statutaria (e per la loro modificazione) impone un specifico procedimento rinforzato, che richiede l'adesione della regione;

dall'art. 9 della legge (rinforzata) n. 243 del 2012, che, per la determinazione dell'equilibrio dei bilanci delle autonomie speciali rinvia alle «norme dei rispettivi statuti» e alle «relative norme di attuazione».

Ciò considerato, dato che i commi da 9 a 12 del decreto-legge n. 133 del 2014 hanno regolato i rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna previa intesa con la regione medesima, essi possono essere modificati (o derogati) solo tramite procedimenti che la coinvolgano e che siano ispirati al principio consensualistico e alla leale collaborazione tra le parti.

Inopinatamente, invece, le disposizioni impuginate (come già prima il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015) non sono state approvate previa intesa con la regione, sicché esse risultano illegittime per violazione degli articoli 54 e 56 dello Statuto, anche in relazione agli artt. 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost., che tutelano l'autonomia finanziaria della regione.

3.6. Come si è già osservato, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha già scrutinato a più riprese la c.d. «vertenza entrate» insorta tra lo Stato e la Regione Sardegna a causa della mancata esecuzione, da parte dello Stato, della riforma del regime delle entrate regionali di cui all'art. 8 dello Statuto e, contemporaneamente, dall'imposizione di ulteriori oneri e restrizioni di finanza pubblica imposti sulla regione.

3.6.1. In particolare, come già ricordato *supra*, codesta ecc.ma Corte non ha solamente rivolto un mero «monito» allo Stato e alla Regione, ma (con le sentenze numeri 99 e 118 del 2012 e 95 del 2013) ha accertato e dichiarato che lo Stato aveva e ha un preciso e specifico obbligo giuridico di definire consensualmente con la Regione il regime dei reciproci rapporti economico-finanziari, anche allo scopo di dare compiuta e integrale esecuzione al novellato art. 8 dello Statuto regionale, un obbligo giuridico che scaturiva e scaturisce dalle disposizioni costituzionali e statutarie che regolano — appunto — i rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione.

Che sia così è stato riconosciuto dallo stesso legislatore statale. L'art. 11, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 35 del 2013, infatti, ha disposto che, «al fine di dare piena applicazione, secondo i principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2012, al nuovo regime regolatore dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Sardegna, disciplinato dalle disposizioni di cui all'art. 1, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, [...] entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze concorda, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, con la Regione Sardegna, con le procedure di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, le modifiche da apportare al patto di stabilità interno per la Regione Sardegna». Lo stesso legislatore statale, dunque, ha riconosciuto che le sentenze dell'ecc.ma Corte sulla c.d. «vertenza entrate» hanno definito, con la forza del giudicato costituzionale, un preciso obbligo giuridico, al quale lo Stato non può sottrarsi.



Detto accordo, come si è detto, è stato finalmente sottoscritto in data 21 luglio 2014. I commi impugnati, così come il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, però, ne violano le clausole, imponendo alla Regione nuovi e ulteriori contributi di finanza pubblica, del tutto incompatibili. Per tale ragione, le previsioni impugnate sono anche violative del giudicato costituzionale e dell'art. 136 Cost., proprio perché, eludendo le clausole dell'accordo, il legislatore statale si è sottratto all'efficacia conformativa delle decisioni della Corte costituzionale.

3.6.2. Per le medesime ragioni risulta violato anche il principio del legittimo affidamento, che trova riconoscimento di rango costituzionale ai sensi dell'art. 3 Cost. nonché degli articoli 6 e 13 della CEDU (tanto, ovviamente in combinato disposto con gli articoli 5 e 117, comma 1, Cost., perché qui l'affidamento è posto a presidio dell'autonomia della ricorrente).

Per mero tuziorismo si rammenta che il principio del legittimo affidamento, proprio per la sua natura di «principio connaturato allo Stato di diritto» (sentenze Corte cost., numeri 206 del 2009 e 156 del 2007) si applica anche ai rapporti tra Stato e regioni, specie a quei rapporti che, incidendo sugli ambiti di autonomia garantita alle autonomie, devono ispirarsi alla leale collaborazione tra le parti (si veda la sent. Corte cost., n. 207 del 2011).

In questo contesto, è evidente che in capo alla regione ricorrente è sorto un affidamento legittimo sulla stabilità del quadro di regolamentazione dei rapporti economici con lo Stato, che, invece, è stato inopinatamente sovvertito dal legislatore statale con la disposizione in esame.

Tale affidamento è stato legittimamente indotto in ragione:

delle disposizioni statutarie e costituzionali che fissano il principio consensualistico nei rapporti tra Stato e Regione Sardegna;

dell'obbligo per lo Stato di addivenire ad un complessivo accordo di finanza pubblica con la regione, sancito dalle sopra richiamate decisioni della Corte costituzionale;

dall'inequivoca disposizione di cui all'art. 11, comma 5-bis, del decreto-legge n. 35 del 2013, sopra riportata;

dalla stipula dell'accordo di finanza pubblica del 21 luglio 2014;

dal recepimento delle clausole dell'accordo nell'art. 42 del decreto-legge n. 133 del 2014, sopra menzionato.

Dal canto suo, la Regione Sardegna non ha mai dubitato della validità, della stabilità e della cogenza dell'accordo del 21 luglio 2014, tanto che, come si è già detto, proprio in ossequio a tale accordo ha rinunciato a numerose impugnazioni già proposte non solo innanzi l'ecc.ma Corte costituzionale, confidando, appunto, nel ristabilito ordine nei rapporti economico-finanziari con lo Stato. Risulta inciso, dunque, anche il diritto di difesa in giudizio della Regione, tutelato dall'art. 24 Cost.

3.6.3. Se è evidente l'esistenza di un affidamento legittimo e qualificato in capo alla ricorrente sulla stabilità delle clausole dell'accordo del 2014, non meno evidente è la sua lesione, visto che la ricorrente vede oggi violate le clausole di detto accordo da disposizioni con esso esplicitamente incompatibili.

3.6.4. Si configura, dunque, la violazione degli articoli 3 Cost., 6 e 13 della CEDU in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., nonché in riferimento all'autonomia economico-finanziaria della regione, tutelata dagli articoli 7 e 8 dello Statuto e 117 e 119 Cost.

A tal proposito, è per mera completezza d'esposizione che si ricorda che, a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione e applicazione — integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (*ex plurimis*: sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte affermato che gli articoli 6 e 13 della Convenzione EDU proteggono i legittimo affidamento dei soggetti di diritto, che può essere legittimamente compresso solo a fronte di imperative ragioni di interesse generale (*ex plurimis*: sent. Sez. II, 7 giugno 2011, Agrati ed altri c. Italia; 31 maggio 2011, Maggio c. Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri c. Italia; 24 giugno 2014, Azienda Agricola Silverfunghi e altri c. Italia; Sez. V, 11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia),

Ebbene: tra i motivi imperativi di interesse generale non rientra l'ottenimento di un mero beneficio economico per la finanza pubblica. La Corte EDU lo ha più volte statuito. Per tutte valga il riferimento alle sentenze Sez. IV, 28 ottobre 1999, Zielinsky, Pradal e Gonzales c. Francia, e Sez. III, 21 giugno 2007, SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia. In entrambi i casi la Corte ha affermato che le giustificazioni di tipo economico — riguardanti il rischio di mettere in pericolo l'equilibrio finanziario e la prospettiva di un aumento esponenziale dei costi del personale — che lo Stato pone alla base del suo intervento non possono essere considerate di importanza generale tale da giustificare un'ingerenza sul legittimo affidamento dei soggetti di diritto.



Di conseguenza, atteso che l'unica ragione giustificatrice delle norme impugnate potrebbe essere il conseguimento di un risparmio per lo Stato, esse risultano violative degli articoli 6 e 13 della CEDU e 117 Cost. e, di conseguenza, degli articoli 117 e 119 Cost. e 7 e 8 dello Statuto sardo, che ne tutelano l'autonomia economico-finanziaria.

3.7. Per costante giurisprudenza costituzionale, lo Stato può imporre in via autoritativa contributi straordinari di finanza pubblica alle Regioni ordinarie e alle Autonomie speciali, ma solo in presenza di un'ulteriore condizione: che il contributo richiesto sia imposto per un periodo di tempo limitato e ragionevole. Nella sentenza n. 193 del 2012, ad esempio, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha ricordato di essersi «espressa sulla non incompatibilità con la Costituzione delle misure disposte con l'art. 14, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, sul presupposto — richiesto dalla propria costante giurisprudenza — che [sono legittime] le norme che “si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi” (sentenza n. 148 del 2012; conformi, *ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)».

Ove tale limite non sia rispettato, il contributo di finanza pubblica imposto alle Regioni costituisce disposizione «di dettaglio» in una materia affidata alla competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117 Cost., con la conseguenza che essa esorbita dall'ambito competenziale riconosciuto al legislatore statale.

A tal proposito, il contributo di finanza pubblica qui in esame era originariamente previsto per un solo triennio. Esso, dunque, sembrerebbe essere astrattamente compatibile con l'obbligo di «temporaneità» del prelievo, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale. A tal proposito, però, si deve osservare che:

- a) il comma 528 ha esteso per un altro anno l'ambito di applicazione del contributo;
- b) il comma 392 ha aumentato il carico finanziario del contributo;
- c) le Regioni, tra cui la Sardegna, sono sottoposte da diversi anni a contributi di finanza pubblica sempre crescenti, alcuni dei quali imposti non in via temporanea, bensì senza limiti di tempo (*cf.* art. 20, comma 5, del decreto-legge n. 98 del 2011; art. 15, comma 22; e 16, comma 3; del decreto-legge n. 95 del 2012; art. 28, comma 3, del decreto-legge n. 201 del 2011; art. 1, commi 118 e 132, della legge n. 228 del 2012; art. 1, commi 429, 481, 499 e 526 della legge n. 147 del 2013).

Per tali ragioni, appare evidente che il contributo di finanza pubblica inizialmente imposto con il comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 e poi modificato dai commi 392 e 394 della legge qui impugnata elude l'obbligo di temporaneità delle misure restrittive di finanza pubblica, più volte sancito dall'ecc.ma Corte costituzionale. Per tale ragione i commi impugnati sono anche violativi dell'art. 117, comma 3, Cost., per avere lo Stato debordato dall'ambito delle competenze legislative concorrente nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», nonché degli articoli 7 e 8 dello Statuto sardo, che tutelano l'autonomia finanziaria della regione.

4. Quanto all'art. 1, commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. Violazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 117 Cost. Violazione degli articoli 7 e 8 dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna e dell'articoli 117 Cost., anche in relazione all'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006. Nel precedente motivo di ricorso si è indicato in che modo il legislatore statale ha proceduto a ridurre il finanziamento per il fabbisogno sanitario nazionale standard, contestualmente onerando le regioni di un ulteriore carico finanziario. Si è altresì rilevato che tale manovra impone alla regione ricorrente di versare allo Stato (a seguito di un'intesa pressoché interamente predeterminata nei contenuti) una quota parte di quell'onere finanziario. Si sono infine illustrate le ragioni per le quali l'imposizione di tale onere collegato al finanziamento della sanità nazionale è costituzionalmente illegittimo, in quanto incompatibile con l'autonomia finanziaria garantita dalla Costituzione e dallo Statuto sardo. In altri termini, mentre nel precedente motivo la manovra sulla sanità pubblica è stata esaminata e censurata dalla parte dell'entrata, nel presente motivo saranno illustrati i vizi che l'affliggono per la parte della spesa.

Come si è detto in narrativa, i commi 393, 397, 400, 401, 408 e 409 producono i seguenti effetti:

stabiliscono alcune specifiche «finalizzazioni» del fabbisogno sanitario nazionale standard, finanziato come sopra si è detto (commi 393 e 397);

in questo senso, i commi 400 e 401 istituiscono due fondi di 500 milioni di euro ciascuno nello stato di previsione del Ministero della salute, destinati al rimborso alla Regioni per l'acquisto dei «medicinali innovativi» e dei «medicinali oncologici innovativi» (si badi, ancorché collocati nello stato di previsione del Ministero, questi due fondi sono comunque finanziati con le risorse che finanziano il fabbisogno sanitario nazionale, ai sensi del comma 393);

tali fondi sono ripartiti a favore delle regioni sulla base di criteri che saranno definiti con successiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;



i commi 408 e 409 riservano una parte del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale al rimborso alle Regioni per l'acquisto di vaccini ricompresi nel nuovo piano nazionale vaccini nonché per le spese sostenute per i processi di assunzione e stabilizzazione del personale del Servizio sanitario nazionale;

anche queste risorse saranno ripartite sulla base di criteri definiti dalla Conferenza Stato-Regioni.

Per comprendere i vizi delle disposizioni ora indicate si deve ricordare che, in base all'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), «dall'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

4.1. Tutto ciò considerato, gli effetti delle disposizioni censurate possono essere sintetizzati come segue.

In primo luogo, il legislatore statale ha determinato specifici obblighi in capo alle regioni, vincolando una parte della loro spesa sanitaria a finalità particolari, quali l'acquisto di «farmaci innovativi», di «farmaci oncologici innovativi» e di vaccini, nonché per la stabilizzazione del personale precario e l'assunzione di ulteriori risorse umane.

La sussistenza di tale vincolo di destinazione e la sua applicabilità anche alla Regione Sardegna derivano sia dalla specifica previsione dei fondi separati istituiti con i commi 400, 401, 408 e 409 (la cui *ratio* sta proprio nella corrispondente limitazione dell'autonomia di spesa regionale), sia dalla clausola generale di cui al comma 397. Detto comma, infatti, specifica che le misure di governo del settore farmaceutico sono disposte ai sensi di quanto previsto nell'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2016 e di quanto convenuto nell'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni del 2 luglio 2015.

Il richiamo all'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2016 indica che tali previsioni relative al settore farmaceutico sono dettate «in considerazione della rilevanza strategica del settore farmaceutico, ai fini degli obiettivi di politica industriale e di innovazione del Paese, e del contributo fornito dal predetto settore agli obiettivi di salute, nell'ambito dell'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza, nonché dell'evoluzione che contraddistingue tale settore» (così la disposizione richiamata).

Ne consegue che l'acquisto di farmaci innovativi, di farmaci oncologici innovativi e di vaccini ai sensi del NPNV, nonché la spesa per la assunzione e stabilizzazione del personale costituiscono misure di coordinamento della finanza pubblica obbligatorie anche per l'odierna ricorrente, che impongono prestazioni ulteriori senza alcuna erogazione di risorse aggiuntive e, anzi, con l'onere in capo alla regione di coprire la maggiore spesa sostenuta dalle altre autonomie.

Va ricordato, infatti, che la Regione Sardegna:

*i)* partecipa, nelle forme esaminate al precedente motivo di ricorso, a sostenere i costi di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale;

*ii)* non attinge in alcun modo dal fondo per il fabbisogno sanitario nazionale, atteso che, ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, la ricorrente sostiene in via totalmente autonoma gli oneri del sistema sanitario regionale.

4.2. In sintesi, dunque, con le disposizioni impugnate il legislatore statale ha compresso, senza alcuna compensazione sul lato dell'entrata, l'autonomia di spesa della regione ricorrente in un ambito gestito e finanziato autonomamente dalla Regione Sardegna da 10 anni, imponendo vincoli di destinazione ad alcune parti del fondo che la Sardegna alimenta, ma dal quale non attinge.

Tale schema normativo è palesemente illegittimo, come dimostra la consolidata giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte.

A tal proposito, si deve menzionare anzitutto la sent. Corte cost., n. 133 del 2010. Si controverteva della legittimità costituzionale dell'art. 22, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 78 del 2009: «la predetta norma, nel prevedere l'istituzione di un fondo con dotazione di 800 milioni di euro - “destinato ad interventi relativi al settore sanitario” ed alimentato con le economie di spese derivanti, tra l'altro, dall'applicazione del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39 [...] - dispone che “in sede di stipula del Patto per la salute è determinata la quota che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano riversano all'entrata del bilancio dello Stato per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale”»(così è riassunta la questione nel Ritenuto in fatto della menzionata sent. n. 133 del 2010). Codesta ecc.ma Corte costituzionale, a quel proposito, rilevò che “lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario»”.

Parimenti è accaduto nel caso giudicato con sent. Corte cost., n. 341 del 2009. In quella vicenda si controverteva della legittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, ove si prevedeva che “siano ridotti del 20 per cento, rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 e a decorrere dalla data di conferimento o rinnovo degli incarichi, i trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, ed i compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali,



delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliere universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici”. Codesta ecc.ma Corte costituzionale, rilevato che «Le risorse provenienti dalla riduzione dei compensi di dirigenti e sindaci delle strutture sanitarie, prevista dalla disciplina impugnata» sarebbero state poi utilizzate per consentire che le «Regioni stesse concorr[essero] con lo Stato alla copertura dei relativi oneri» e considerato che la Provincia autonoma di Trento (ricorrente in quella vicenda) «provvede interamente al finanziamento del proprio servizio sanitario provinciale, “senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato” (art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994)», ha affermato che «In tale diverso e peculiare contesto, l’applicazione alla Provincia autonoma di Trento del comma 14 dell’art. 61 non risponderebbe alla funzione che la misura in questione assolve per le altre Regioni. Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale, né quindi contribuisce a cofinanziare una eventuale abolizione o riduzione del ticket in favore degli utenti dello stesso, esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma di Trento». Tanto, è evidente, deve valere anche nel caso qui in esame.

Più di recente, l’ecc.ma Corte ha ribadito il proprio orientamento con la sent. n. 125 del 2015, affermando nuovamente che «lo Stato non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti» e che, se un’Autonomia speciale «non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell’ambito del proprio territorio, sul bilancio dello Stato», allora «quest’ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso».

4.3. In conclusione: le disposizioni impugnate sono lesive dell’autonomia finanziaria della ricorrente in quanto impongono la partecipazione regionale al finanziamento della spesa sanitaria e un contestuale vincolo di spesa, nonostante che la Regione provveda al servizio di tutela del diritto alla salute senza oneri a carico del bilancio statale.

Per questa ragione:

sono violati gli articoli 7 dello Statuto e 119 della Costituzione, che tutelano la particolare autonomia finanziaria della Regione Sardegna;

è violato l’art. 8 dello Statuto, e con esso il principio di leale collaborazione di cui all’art. 117 Cost., perché il finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale non può che comportare la riduzione delle risorse derivanti alla Regione dalle quote di compartecipazione alle entrate erariali;

è violato l’art. 117, comma 3, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 117 Cost., anche in relazione all’art. 1, comma 836, della legge n. 296 del 2006, perché lo Stato impone oneri su un capitolo di spesa che è integralmente finanziato dalla Regione, così esorbitando dalla competenza a fissare i soli «principi fondamentali» nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e impedendo alla Regione lo svolgimento autonomo delle sue funzioni oltretutto in una materia nella quale la Regione può contare solo sulle sue risorse per coprire le spese sostenute.

*P. Q. M.*

*La Regione autonoma della Sardegna, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia:*

*accogliere il presente ricorso;*

*per l’effetto, dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 392, 393, 394, 397, 400, 401, 408, 409 e 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», pubblicati nella Gazzetta Ufficiale 21 dicembre 2016, n. 297, supplemento ordinario.*

Si deposita copia conforme all’originale della delibera della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna 7 febbraio 2017, n. 7/7.

Roma-Cagliari, 16 febbraio 2017

*Avv. CAMBA - Avv. prof. LUCIANI*

17C00059



## N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2017*  
(della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia)

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2017 - Norme riguardanti la rideterminazione del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per gli anni 2017-2018 e la determinazione per l'anno 2019; la sottoscrizione, entro il 31 gennaio 2017, di singoli accordi tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano per assicurare gli effetti finanziari di detta rideterminazione nonché, per le Regioni a statuto speciale, del contributo a loro carico previsto dall'intesa sancita in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016; l'attuazione, decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, delle previsioni, per l'anno 2017 e per gli anni successivi, contenute nell'intesa dell'11 febbraio 2016; il pareggio di bilancio degli enti territoriali; la definizione del concorso al conseguimento dei saldi di finanza pubblica degli enti territoriali; la specificazione delle entrate e spese finali ai fini della determinazione dell'equilibrio di bilancio; l'inclusione, a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali, del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali; l'esclusione delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano dall'applicazione delle disposizioni dei commi 475 e 479 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016; l'intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli-Venezia Giulia, da raggiungere entro il 30 giugno 2017, per procedere alla verifica della misura degli accantonamenti nei confronti di detta Regione, per gli anni dal 2012 al 2015, conseguenti alle modifiche intervenute, rispetto all'anno 2010, in materia di imposizione locale immobiliare; l'estensione, all'anno 2020, del contributo alla finanza pubblica a carico delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, già previsto per gli anni dal 2016 al 2019.**

- Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), art. 1, commi 392, 394, 463, 466, 483, 519 e 528 [modificativo dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”).]

Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia (cod. fisc. 80014930327; P. IVA 00526040324), in persona del presidente della regione *pro tempore* avv. Debora Serracchiani, autorizzata con deliberazione della giunta regionale n. 228 del 14 febbraio 2017 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente ricorso, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (cod. fisc. FLCGDM45C06L736E) del Foro di Padova, con studio in Padova, via San Gregorio Barbarigo, 4, telefono 049-660231, telefax 049-8776503, PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it ed elettivamente domiciliata in Roma presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione, in Piazza Colonna n. 355;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394, 463, 466, 483, 519 e 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 21 dicembre 2016 - supplemento ordinario n. 57;

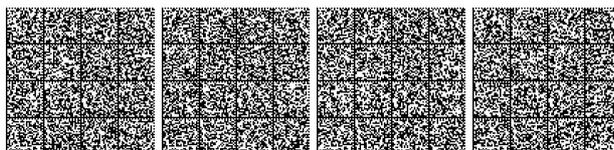
per violazione:

degli articoli 3, 25, 81, 97, 119, 120 e 136 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 2012, dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, come modificato dalle legge n. 164 del 2016;

degli articoli 7, 25, 48, 49, 51, 63 e 65 dello Statuto speciale (legge cost. n. 1 del 1963);

del principio di ragionevolezza, del principio di leale collaborazione e del principio dell'accordo in materia di finanza regionale (articoli 63 e 65 dello statuto speciale, art. 27 della legge n. 42 del 2009);

delle norme di attuazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale); al decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale); al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni).



## FATTO E DIRITTO

*Premessa.*

Il presente ricorso si riferisce ad alcune disposizioni della legge 11 dicembre 2016, n. 232, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019. Precisamente, si tratta dell'art. 1, commi 392, 394, 463, 466, 483, 519 e 528.

La ricorrente Regione ritiene che tali commi presentino elementi costituzionalmente illegittimi e lesivi della propria autonomia e sfera finanziaria.

Non si ignora, naturalmente, l'esistenza dell'art. 1, comma 638, il quale prevede che «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Tale clausola, tuttavia, non è di per sé idonea a evitare che le disposizioni specificamente indirizzate alle autonomie speciali, e in particolar modo alla Regione Friuli-Venezia Giulia (nonché aventi contenuto lesivo dell'autonomia stessa, come le norme impugnate), possono trovare comunque applicazione.

Trattandosi nel presente ricorso di questioni diverse, conviene esporre distintamente per ciascuna di esse gli elementi di fatto e di diritto che le caratterizzano, in relazione ai quali la ricorrente Regione chiede a codesta ecc.ma Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

*I. Illegittimità costituzionale del comma 466.**Premessa.*

L'art. 1, comma 466, per una parte riproduce i contenuti dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge n. 164 del 2016; per altra parte, invece, detta norme limitative alla rilevanza del fondo pluriennale vincolato quando esso sia finanziato da fonti diverse rispetto alle entrate finali.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha già impugnato innanzi a codesta ecc.ma Corte l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge n. 164 del 2016, ritenendolo lesivo e costituzionalmente illegittimo nelle parti in cui impedisce di considerare l'avanzo di amministrazione ai fini dell'equilibrio di bilancio e restringe la possibilità di prendere in considerazione il fondo pluriennale vincolato. Il ricorso è pendente ed è iscritto al n. 71 del 2016 R.R.

Il presente ricorso fa valere un duplice motivo di impugnazione. In primo luogo censura la riproduzione, a mezzo di una fonte priva di competenza, di norme riservate alla competenza della legge rinforzata dell'art. 81, comma sesto, Cost., e dell'art. 5 della legge n. 1 del 2012. Tale censura lamenta un vizio di incompetenza, e dunque prescinde dalla valutazione di tali norme nel loro contenuto. In secondo luogo, il ricorso censura anche i vizi di contenuto, e dunque il contrasto con parametri costituzionali sostanziali.

*I.1. Illegittimità del comma 466, primo, secondo e quarto periodo, per incompetenza, con violazione dell'art. 81, comma sesto, Cost., e dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012.*

Il comma 466, primo, secondo e quarto periodo, dell'art. 1 altro non fa che riprodurre quanto stabilisce l'art. 9 della legge rinforzata n. 243 del 2012, come novellato dalla legge (rinforzata) n. 164 del 2016.

In particolare, il primo periodo del comma 466 stabilisce che «a decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo — cioè le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni — devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243». Il secondo periodo aggiunge che «ai sensi del comma 1-bis del medesimo art. 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio».

Il quarto periodo stabilisce che, «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali».

La disposizione riproduce, nel contenuto precettivo ma per quanto riguarda il terzo e quarto periodo anche nel tenore letterale, quanto sancisce l'art. 9, commi 1 ed 1-bis e della legge n. 243 del 2012.

Senonché la competenza a dettare le regole conformative dell'obbligo del pareggio di bilancio che grava sugli enti territoriali e anche sulla Regione autonoma per effetto degli articoli 81 e 119 Cost. (e anche dall'art. 97 Cost.) è riservata, dall'art. 81, sesto comma, Cost., e dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, ad una legge rinforzata, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna camera.

Ne consegue che la comune legge ordinaria non può sostituirsi alla legge rinforzata con riguardo agli oggetti riservati alla seconda, pena la violazione della riserva.



L'identità tra i precetti contenuti nelle disposizioni qui impugnate con quelli dettati dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 non esclude, quanto piuttosto conferma, la sussistenza dell'invasione di competenza.

È infatti insegnamento consolidato di codesta ecc.ma Corte costituzionale che la violazione delle norme sulla competenza comporta invalidità delle norme che hanno invaso l'ambito riservato ad altra fonte, senza che la violazione sia esclusa dalla conformità o identità delle norme invasivi rispetto a quelle compenti.

In applicazione di questo principio codesta Corte costituzionale ha in numerose occasioni dichiarato illegittime disposizioni di leggi regionali riprodottrici di norme statali, sul rilievo che in tale ipotesi si avrebbe — come accade nel presente caso — una «indebita novazione della fonte» (sent. n. 203 del 1987).

Così, ad esempio, la sentenza n. 98 del 2013, relativa alla illegittimità di una disposizione regionale riprodottrici di norma statale in materia di tutela della concorrenza, rileva che la norma locale, «oltre che pleonastica, si pone in contrasto con il principio ripetutamente affermato da questa Corte, secondo cui, in presenza di una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, alle Regioni è inibita la stessa riproduzione della norma statale (sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)», e che «il criterio formale di esclusione della possibilità di novazione della fonte ad opera della Regione deriva ... direttamente dalla incompetenza della Regione a regolamentare una materia certamente ascrivibile alla tutela della concorrenza».

Analogamente, nella sentenza n. 31 del 2011, codesta Corte, dopo aver osservato che il problema non era quello di stabilire se la norma relativa al riconoscimento della qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria al personale di polizia locale fosse o non fosse conforme a quella statale, ma, ancor prima, se fosse competente o meno a disporre il riconoscimento delle qualifiche di cui si tratta, ha ribadito che la sua giurisprudenza è «costante nell'affermare che “la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma” regionale».

In analogo ordine di idee del resto, con riferimento alla riproduzione di regolamenti comunitari da parte della legge nazionale l'illegittimità delle norme novative è stata riconosciuta sia dalla Corte di giustizia delle comunità europee (CGCE, sentenza 10 ottobre 1973, Variola c. Amministrazione italiana delle Finanze, Causa 34-73), sia da codesta Corte costituzionale (sentenze n. 232 del 1975, n. 205 del 1976, n. 163 del 1977).

Risulta poi evidente che la riproduzione in diversa fonte di norme riservate ad altra fonte viola anche il principio di certezza del diritto (e dunque il principio di ragionevolezza), occultando ai cittadini e agli operatori la effettiva fonte della validità e operatività della norma.

Le considerazioni sopra esposte non potrebbero essere superate affermando che le norme qui impugnate della legge di bilancio 2016 abbiano carattere attuativo della legge rinforzata, ad esempio rappresentando una applicazione all'esercizio finanziario 2017 delle regole generali stabilite dalla legge n. 243 del 2012. A prescindere dal problema della estensione della riserva, infatti, è evidente il loro carattere duplicativo: il comma 466, esattamente come l'art. 9, comma 1 ed *1-bis*, detta a sua volta norme generali che si applicano a tutti i bilanci successivi, «a decorrere dall'anno 2017» per quanto riguarda l'obbligo di equilibrio e la composizione delle entrate e delle uscite finali, e «a decorrere dall'esercizio 2020», per quanto riguarda l'inclusione del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, solo se finanziato dalle entrate finali.

Carattere di norma di esecuzione dell'art. 9, comma *1-bis*, della legge n. 243 del 2012 può essere assegnato soltanto al terzo periodo del comma 466, secondo cui «per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento», che appunto prevede l'introduzione del fondo pluriennale vincolato sulla base di quanto prefigurava il citato comma *1-bis*, il quale affidava questa decisione, per gli anni 2017-2019, alla legge di bilancio, «compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale».

Il vizio che la ricorrente Regione fa qui valere ha carattere logicamente preliminare ed assorbente rispetto ai vizi sostanziali che si illustrano al punto successivo, al quale però si fa rinvio ai fini della illustrazione di come la lesione del parametro costituzionale invocato nella presente censura ridondi sulle attribuzioni costituzionali della ricorrente. Sia però consentito fin da subito evidenziare che le regole restrittive della autonomia finanziaria della Regione speciale sono ammesse soltanto se contenute nella legge rinforzata prevista dall'art. 81, sesto comma, Cost., e dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, e che l'aggravamento previsto per l'approvazione di tale legge atipica costituisce una specifica forma di garanzia a favore degli enti dotati di autonomia. Da ciò consegue che la Regione è pienamente legittimata a far valere la violazione di una regola che è posta anche nel suo interesse.

A ciò si aggiunga che gli eventuali limiti alla autonomia di bilancio della Regione, che ha garanzia costituzionale negli articoli 7 e 25 dello statuto, sono ammessi solo con il metodo dell'accordo. Se alla legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., è stata riconosciuta l'attitudine di derogare al metodo pattizio (così la sentenza n. 88 del 2014), tale forza non hanno invece le comuni leggi ordinarie.



Anche sotto profilo va affermata la legittimazione della Regione, senza che l'interesse ad agire della ricorrente sia esclusivo dal contenuto meramente novativo delle disposizioni impugnate, dal momento che, trattandosi di ricorso contro atti normativi, ogni riproduzione della norma lesiva rinnova e rende attuale la lesione.

Fermo il carattere assorbente della censura svolta sopra in relazione all'art. 1, comma 466, primo secondo e quarto periodo, nel presente motivo la Regione impugna lo stesso comma 466, nella parte in cui elenca i titoli di entrata e di spesa considerabili ai fini del rispetto della regola dell'equilibrio di bilancio escludendo l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente (secondo periodo) e ponendo limiti all'utilizzo dell'avanzo di bilancio (quarto periodo).

Ciò premesso, si espongono partitamente le censure che interessano il secondo periodo e quelle che investono il quarto periodo della disposizione. Tali censure riprendono analoghe doglianze proposte contro le identiche disposizioni della legge n. 243 del 2012, novellata dalla legge n. 164 del 2016.

#### *1.2.1. Illegittimità del comma 466, secondo periodo.*

Il comma 466, secondo periodo, stabilisce che «ai sensi del comma 1-bis del medesimo art. 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio».

Trattasi delle seguenti entrate: Titolo 1, entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa; Titolo 2, trasferimenti correnti; Titolo 3, entrate extratributarie; Titolo 4, entrate in conto capitale; Titolo 5, entrate da riduzione di attività finanziarie. Dunque tra le entrate finali che possono essere prese in considerazione ai fini dell'equilibrio di bilancio non trova immediata collocazione l'eventuale avanzo dell'esercizio precedente. La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che la mancata espressa menzione di tale posta di bilancio possa essere intesa nel senso di divieto di utilizzazione, nel calcolo del bilancio in equilibrio, dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.

Tale timore è confermato dalla disciplina degli spazi finanziari coperti dall'avanzo dettata dall'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 243 del 2012. Le disposizioni ora citate pongono una disciplina limitativa all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, prevedendo che esso possa impiegato sulla base di intese a livello regionale o dei patti di solidarietà nazionali. In applicazione dell'art. 10, comma 4, l'art. 1, comma 485, della stessa legge di bilancio 2017, dispone che per «favorire gli investimenti, da realizzare attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e il ricorso al debito, per gli anni 2017, 2018 e 2019, sono assegnati agli enti locali spazi finanziari nell'ambito dei patti nazionali, di cui all'art. 10, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nel limite complessivo di 700 milioni di euro annui, di cui 300 milioni di euro destinati a interventi di edilizia scolastica».

Ove questa fosse l'interpretazione corretta, i concreti effetti lesivi della norma impugnata sarebbero particolarmente intensi (e perciò anche irragionevolmente discriminatori) proprio per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Premesso infatti che la Regione ha come principale fonte di entrata le compartecipazioni ai tributi erariali, la presenza sul territorio regionale di grandi gruppi (e quindi di grandi contribuenti, che comunemente praticano operazioni societarie o intragruppo, con rilevanti effetti tributari) rende molto variabile, di anno in anno, la dimensione delle entrate regionali. A causa di ciò l'ammontare delle entrate non è prevedibile dalla Regione e quindi non è programmabile ex ante, dal momento che essa ha contezza della entità della compartecipazione di sua spettanza solo a versamento avvenuto e dunque a saldo, secondo quanto previsto dalle norme di attuazione dello statuto speciale.

La combinazione delle speciali regole costituzionali sulla finanza regionale con la particolare composizione dei soggetti passivi d'imposta, che rende mutevole la massa imponibile, e con i meccanismi di trasmissioni dei dati normativamente previsti, comporta la fisiologica formazione di avanzi di bilancio (o disavanzi). Questi costituiscono una parte essenziale della finanza regionale devono trovare la necessaria corrispondenza tra le voci di entrata dell'anno seguente utili fini del pareggio di bilancio.

Diversamente, la disposizione sarebbe, ad avviso della Regione, lesiva della propria autonomia finanziaria ed illegittima sotto diversi profili, che vengono qui prospettati sulla base della premessa che un simile meccanismo non ha alcuna base nella legge cost. n. 1 del 2012 (i cui principi al contrario risultano anch'essi in parte violati), e che dunque nella fissazione delle regole di equilibrio finanziario non possono essere sovvertiti i principi di base dell'autonomia finanziaria regionale.

In primo luogo, l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, una volta che sia stato accertato e rappresentato nei rendiconti, è un elemento patrimoniale della Regione, che la norma impugnata, secondo quanto qui prospettato, renderebbe indisponibile da parte dell'ente (salvo che alle condizioni di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, come novellata dalla legge n. 164 del 2016), generando una situazione equivalente alla sottrazione materiale di risorse, analoga alla previsione di una riserva all'erario o di un accantonamento di entrata a valere sulle quote di tributi erariali di spettanza regionale.



Se tale è la sostanza dell'avanzo, ad avviso della Regione la disposizione restrittiva lede le norme dello statuto speciale nelle quali è fondata la sua autonomia finanziaria, e dunque le norme contenute nel Titolo IV della legge costituzionale n. 1 del 1963, in particolare l'art. 48, che costruisce la finanza dell'ente come una finanza propria della Regione («La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti»); l'art. 49, che attribuisce alla Regione quote dei tributi erariali; l'art. 51, che individua le altre entrate della Regione; dell'art. 63, ultimo comma, dello statuto speciale, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto.

Violate sono anche le corrispondenti norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione contenute nell'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., invocato anche in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ove più favorevole. Considerando poi l'effetto sostanziale «sottrattivo» sopra descritto, risulta violato anche il principio dell'accordo, in applicazione del metodo pattizio che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e il Friuli-Venezia Giulia, principio sotteso agli articoli 63 (già richiamato) e 65 (in tema di procedura negoziata per l'approvazione delle norme di attuazione) dello statuto, nonché alle norme di attuazione contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), nel decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale); nel decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), e ribadito, con riferimento a tutte le Regioni a statuto speciale, dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

La norma non può essere nemmeno essere giustificata con le esigenze della solidarietà nazionale menzionate dall'art. 48 dello Statuto (peraltro «nei modi stabiliti dagli articoli seguenti» dello stesso statuto), o con le esigenze di concorso della Regione alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, menzionate dall'art. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché dall'art. 5, comma 2, della legge n. 1 del 2012.

Invero, è ipotizzabile che l'avanzo di amministrazione venga «sterilizzato» ai fini dell'equilibrio del bilancio regionale allo scopo di essere poi riversato e contabilizzato nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai fini della rendicontazione europea; ma tale forma di concorso alla sostenibilità del debito pubblico sarebbe comunque incompatibile con molteplici parametri costituzionali.

Sarebbe violato, anzitutto, il principio per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo; la possibilità di compensazioni, del resto, è consentita soltanto nei limiti di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, in relazione alle operazioni di investimento.

Tale principio si ricava dall'art. 81, primo comma, Cost., che impone allo Stato di assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio» e l'art. 119, primo comma, Cost., che analogamente impone agli enti territoriali «l'equilibrio dei relativi bilanci».

Quando l'art. 97, primo comma, Cost., stabilisce che «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico», esso impone a tutte le amministrazioni, singolarmente prima che nel loro complesso, di avere un bilancio in equilibrio.

Si precisa che la Regione è legittimata a far valere anche la violazione degli articoli 81, primo comma, e art. 97, primo comma, Cost., sia perché — come è stato rilevato in letteratura — «quella dell'equilibrio dei rispettivi bilanci è una sorta di garanzia reciproca che tutti i livelli di governo mutuamente si prestano» (in tali termini M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Seminario organizzato da codesta Corte su Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, nei relativi Atti, alla pagina 39), sia perché la declinazione dell'equilibrio di bilancio come un equilibrio complessivo, creato anche attraverso la sterilizzazione degli avanzi di amministrazione, ha un ovvio impatto sull'autonomia finanziaria della Regione, la quale si vede impossibilitata ad utilizzare ai fini del pareggio il saldo favorevole realizzato a consuntivo dell'esercizio precedente (questo impatto è notevolissimo nel caso del Friuli-Venezia Giulia, come si è detto *supra*).

In secondo luogo, questo meccanismo violerebbe anche il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi, implicito, oltre che nell'art. 81 Cost., nelle norme statutarie che riservano al Consiglio regionale l'approvazione dei bilanci (art. 7, per cui la Regione «provvede con legge: 1) all'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti consuntivi»; art. 25, commi primo e quarto, per cui il Consiglio regionale, «approva il bilancio di previsione della Regione» ed «esamina ed approva il conto consuntivo della Regione per l'esercizio»).



L'organo rappresentativo, che risponde al corpo elettorale, si troverebbe costretto dalla norma impugnata (se intesa nel modo qui avvertito) ad approvare un bilancio non trasparente e non veritiero, perché l'avanzo degli esercizi precedenti, pur registrato nelle scritture contabili della Regione, non sarebbe utilizzabile ai fini del pareggio di bilancio, in quanto esso viene imputato al consolidamento dei conti della pubblica amministrazione e in esso confuso. L'elettore verrebbe così privato della possibilità di comprendere l'effettivo andamento della finanza regionale e di valutare corrispondentemente l'operato degli amministratori e dei rappresentanti eletti.

Non a caso, codesta Corte costituzionale, nella sentenza n. 188 del 2016 (al punto 4), a proposito degli accantonamenti operati dallo Stato sulle quote di entrate erariali di spettanza della Regione, ha valorizzato il principio della chiarezza e della trasparenza dei rapporti tra prelievi ed impieghi quale presupposto indefettibile per l'esplicazione della esponenzialità degli enti territoriali, osservando che le collettività locali «hanno diritto ad un'informazione chiara e trasparente sull'utilizzazione del prelievo obbligatorio e sulla imputabilità delle scelte politiche sottese al suo impiego» e ricordando che «l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti»».

In terzo luogo, sarebbe violato anche il principio sotteso all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Non può dirsi regolazione quello che è solo un effetto indiretto — per quanto voluto — di una regola contabile (non a caso contenuta in una disposizione che non si occupa del concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico, che invece è oggetto di altra previsione).

Sotto tale profilo risultano violati anche il principio di ragionevolezza ed il principio di eguaglianza, dal momento che la norma produce effetti del tutto casuali e scorrelati da una vera e propria «capacità contributiva» dell'ente, poiché la presenza di un avanzo di amministrazione non è di per sé sintomatica di una situazione finanziaria dell'ente realmente buona, né significa che tutto quell'avanzo possa essere contabilizzato a servizio del debito consolidato della amministrazioni pubbliche. Come sopra esposto, per la Regione ricorrente si produrrebbe uno strutturale effetto discriminatorio, con violazione anche del principio di uguaglianza.

Questo rilievo di irragionevolezza è confermato, sul piano dei dati normativi, dal fatto che la norma impugnata si pone in contrasto con la logica interna del sistema delineato dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, che configura il pareggio di bilancio come un obiettivo di medio termine (art. 3, comma 2: «l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine»). La Regione Friuli-Venezia Giulia sarebbe costantemente ostacolata nel raggiungimento di questo obiettivo dalla permanente sottrazione alla propria disponibilità delle risorse che pure statutariamente le spettano, ma che non può ragionevolmente riuscire a impiegare nell'anno di riscossione per la struttura stessa del meccanismo di riscossione.

Palese è la ridondanza di tale violazione sull'esercizio di competenze costituzionalmente riservate alla Regione. Si richiamano, a titolo di esempio, talune delle funzioni legislative ed amministrative che richiedono l'approvazione di spese e l'erogazione di fondi; quali: *a*) tra le competenze primarie (art. 4 e art. 8 Statuto, o se più favorevoli le analoghe competenze residuali ex art. 117, quarto comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale; turismo e industria alberghiera; trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale; acque minerali e termali; istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale; *b*) per le competenze legislative concorrenti, l'igiene e sanità (o, se più favorevole, la tutela della salute ex articoli 117, terzo comma, Cost., combinato con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

#### *1.2.2. Illegittimità del comma 466, quarto periodo.*

Come sopra esposto, il quarto periodo del comma 466 stabilisce che «a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali». La disposizione pone dunque limiti alla rilevanza dell'avanzo di bilancio se utilizzato per finanziare il fondo pluriennale vincolato, consentendo cioè il computo di tale fondo ai fini dell'equilibrio di bilancio solo se questo sia stato finanziato tramite le entrate finali (e quindi non con l'avanzo di amministrazione). Oggetto della presente contestazione è tale limitazione. Giova rammentare che il fondo pluriennale vincolato è una posta di bilancio introdotta in esecuzione dei principi statali di armonizzazione dei bilanci pubblici dettati dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Il fondo è costituito da risorse già accertate e già impegnate in esercizi precedenti, ma destinate al finanziamento di obbligazioni passive



dell'ente che diventeranno esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Il fondo pluriennale vincolato rappresenta dunque un saldo finanziario a garanzia della copertura di spese imputate ad esercizi successivi a quello in corso e configura lo strumento tecnico per ricollocare su tali esercizi spese già impegnate, relativamente alle quali sussiste un'obbligazione giuridicamente perfezionata, e quindi un vincolo ad effettuare i relativi pagamenti i quali, tuttavia, giungeranno a scadenza negli esercizi sui quali vengono reimputate le spese. Tale reimputazione risulta obbligatoria ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Trattandosi di spese già impegnate su esercizi precedenti, esse risultano finanziariamente già coperte con entrate di tali esercizi. Proprio per questo, le regole dell'armonizzazione prevedono che l'operazione di reimputazione delle spese sia accompagnata dalla reimputazione delle relative entrate sui medesimi esercizi finanziari attraverso il fondo pluriennale, alimentato con le risorse degli anni in cui erano state impegnate le spese.

Con riferimento al fondo pluriennale vincolato, la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), ne aveva previsto la considerazione limitatamente all'anno 2016 ai fini dell'equilibrio di bilancio (art. 1, comma 711, secondo periodo), con conseguente esclusione per gli anni successivi.

La legge n. 164 del 2016 ha consentito anche per il triennio 2017 - 2019 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio, subordinando però questa eventualità a successive previsioni della legge di bilancio e comunque alla sua compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica. Per tale triennio l'art. 1, comma 466, terzo periodo, della legge di bilancio 2017 ha ora consentito di considerare il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento e per questa parte la disposizione non è oggetto di impugnazione.

Come detto, si censura invece qui la previsione per cui a partire dall'esercizio 2020 l'inclusione del fondo pluriennale vincolato tra le entrate e le spese finali è consentita solo nella parte in cui esso è finanziato con le entrate finali, con esclusione, quindi, della possibilità di considerare il fondo stesso ai fini dell'equilibrio di bilancio se esso sia stato finanziato tramite l'avanzo di esercizio.

Anche questa limitazione dell'attitudine dell'avanzo a essere valorizzato in tutti i suoi possibili impieghi contabili, e qui in particolare ai fini del fondo pluriennale vincolato, importa le medesime violazioni analiticamente descritte al precedente punto 1.2.1, in quanto una componente patrimoniale della Regione viene indebitamente «sterilizzata», con riferimento all'equilibrio di bilancio.

La disposizione restrittiva, dunque, lede anzitutto l'autonomia finanziaria della Regione, violando le norme contenute nel Titolo IV della legge costituzionale n. 1 del 1963, in particolare l'art. 48, che configura la finanza dell'ente come una finanza propria; l'art. 49, che attribuisce alla Regione quote dei tributi erariali; l'art. 51, che individua le altre entrate della Regione; l'art. 63, ultimo comma, dello statuto speciale, che consente modifiche alle norme predette solo con il procedimento negoziato ivi previsto.

Lese sono anche le norme sull'autonomia finanziaria e patrimoniale della Regione dettate dall'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., ove più favorevole, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; nonché, in ragione degli effetti sostanzialmente sottrattivi che derivano dalla norma qui contestata, il principio dell'accordo, ricavabile dagli articoli 63 e 65 dello statuto e confermato dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dalle norme di attuazione elencate al precedente punto 1.2.1.

Ad avviso della ricorrente Regione tali limitazioni alla computabilità del fondo pluriennale vincolato rimarrebbero incostituzionali anche nell'ipotesi in cui esse dovessero ritenersi strumentali alla sostenibilità del debito pubblico, per ragioni corrispondenti a quelle esposte al punto precedente in relazione alla problematica dell'avanzo di amministrazione.

Sarebbe infatti violato anche il principio di cui all'art. 5, comma 2, lettera c), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che vuole appositamente regolate le modalità con cui gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Si ribadisce che un effetto indiretto di una regola contabile — anche se è voluto — non è certo un modo in cui il predetto concorso è regolato.

Inoltre sarebbero lesi il principio di ragionevolezza ed il principio di eguaglianza, considerato che tale contributo sarebbe automaticamente generato in funzione della applicazione di una regola contabile che è dettata a tutt'altri fini e non di un reale «capacità contributiva» dell'ente, visto che la presenza avanzo di bilancio non è necessariamente «strutturale», bensì può dipendere — e nel caso del Friuli-Venezia Giulia effettivamente dipende, come diffusamente si è argomentato sopra — dalle regole costituzionali sulla entrate regionali, fondate sulle compartecipazioni e dalla indisponibilità di informazioni sulla base imponibile, monopolizzate dallo Stato.



Anche in questo caso, analogamente a quanto accade con i limiti previsti dall'art. 1, comma 466, secondo periodo, per gli altri utilizzi dell'avanzo di bilancio, l'irragionevolezza della regola qui contestata si riflette negativamente sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative della Regione che tipicamente comportano programmazione di spesa (si pensi solo a quelle relative ai lavori pubblici, ex art. 4 dello statuto, o alla tutela della salute, ai sensi dell'art. 5 dello statuto o dell'art. 117, terzo comma, Cost. insieme con l'art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001): si rinvia, anche per questo profilo, a quanto esposto *supra* al punto 1.2.1.

Poiché l'introduzione del fondo pluriennale vincolato è imposta dalla legislazione statale di armonizzazione della finanza pubblica, la sua limitata computabilità ai fini del pareggio, se finanziato con l'avanzo di bilancio, è lesiva anche del principio costituzionale di leale collaborazione.

*II. Illegittimità costituzionale dei commi 392, 394 e 528, per violazione della autonomia finanziaria regionale (articoli 48 e 49 dello Statuto, art. 119 Cost.), del principio pattizio in materia finanziaria e del principio di leale collaborazione. Illegittimità costituzionale per irragionevolezza e per disparità in trattamento.*

a. Le norme del comma 392 per le Regioni speciali, in relazione ai precedenti disposti del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

Il comma 392 della legge di bilancio 2017 ridetermina in riduzione il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, in dichiarata applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 e dall'intesa conclusa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano in data 11 febbraio 2016.

Precisamente, esso stabilisce che «per gli anni 2017 e 2018, il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, indicato dall'intesa sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano dell'11 febbraio 2016 (Rep. Atti n. 21/CSR), in attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è rideterminato rispettivamente in 113.000 milioni di euro e in 114.000 milioni di euro» (primo periodo), e che «per l'anno 2019 il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato è stabilito in 115.000 milioni di euro» (secondo periodo).

Di seguito (terzo periodo) il comma 392 dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano gli effetti finanziari previsti dal presente comma, mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017», anche se il quarto periodo stabilisce che «per la Regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'applicazione del presente comma avviene nel rispetto dell'accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014». Attraverso questa disposizione, dunque, è posto a carico delle Regione speciali e delle due Province autonome un contributo da determinarsi mediante accordo tra lo Stato e ciascuna autonomia speciale interessata.

Il successivo comma 394 stabilisce che «con i medesimi accordi di cui al comma 392 le regioni a statuto speciale assicurano il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016» e che «decorso il termine del 31 gennaio 2017, all'esito degli accordi sottoscritti, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, entro i successivi trenta giorni, con proprio decreto attua quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario».

Il comma 528, poi, estende all'anno 2020 il meccanismo previsto dall'art. 1, comma 680, della legge di stabilità 2016, originariamente previsto per il triennio 2017-2019.

Giova rilevare che tali previsioni rappresentano una specificazione (ad avviso della ricorrente Regione illegittima, come subito si dirà) di quanto già previsto (anche in quel caso illegittimamente, sempre ad avviso della Regione Friuli-Venezia Giulia) dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015.

Tale comma, nella versione ora modificata dalla legge n. 232 del 2016, dispone che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica di cui alla stessa legge n. 208 del 2015 e a valere sui risparmi derivanti dalle disposizioni ad esse direttamente applicabili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, «assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per l'anno 2017 e a 5.480 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, in ambiti di spesa e per importi proposti, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, in sede di auto-coordinamento dalle regioni e province autonome medesime, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 gennaio di ciascun anno». Lo stesso comma 680 aggiunge poi che «in assenza di tale intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro venti giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e province



autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del PIL, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, inclusa la possibilità di prevedere versamenti da parte delle regioni interessate, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale».

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale, il terzo periodo del comma 680, che «fermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse» e, al quarto periodo, che «le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza come eventualmente rideterminato ai sensi del presente comma e dei commi da 681 a 684 del presente articolo e dell'art. 1, commi da 400 a 417, della legge 23 dicembre 2014, n. 190».

È opportuno ricordare che, benché sia nel comma 392 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 sia nel comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 si parli di Regioni speciali e Province autonome, in entrambi è stabilito, negli identici termini, un regime speciale per la regione Trentino-Alto Adige e per le province autonome di Trento e di Bolzano: per esse, infatti, l'applicazione dei predetti commi «avviene nel rispetto dell'Accordo sottoscritto tra il Governo e i predetti enti in data 15 ottobre 2014, e recepito con legge 23 dicembre 2014, n. 190, con il concorso agli obiettivi di finanza pubblica previsto dai commi da 406 a 413 dell'art. 1 della medesima legge».

b. L'impugnazione della Regione e le vicende dell'attuazione del comma 680 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato innanzi a codesta ecc.ma Corte, con ricorso iscritto al n. 14/2016 R.R., il soprariportato comma 680, nella parte in cui esso richiede alla Regione Friuli-Venezia Giulia contribuzioni non previste nel Protocollo d'intesa tra lo Stato e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per la revisione del Protocollo del 29 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017, del 23 ottobre 2014, nonché nella parte in cui, per annualità successive al 2017, richiede contribuzioni non concordate. Nel ricorso si censurava, tra l'altro e in particolare, che tale comma 680 omettesse di stabilire che anche in relazione al Friuli-Venezia Giulia la sua attuazione doveva avvenire nei termini dell'accordo appena menzionato.

In attuazione dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 lo Stato e le Regioni hanno concluso in sede di Conferenza permanente un'intesa nella seduta 11 febbraio 2016 (doc. 2), nella quale hanno individuato nel Fondo sanitario nazionale la principale posta su cui concentrare la riduzione di spesa relativa al contributo quantificato dal comma 680 in 3.980 milioni di euro per il 2017 e in 5.480 milioni di euro per il 2018 e il 2019. È stata così concordata la riduzione del Fondo sanitario di 3.500 milioni di euro per il 2017 e di 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018, mentre si sono rinviate a successive intese le determinazioni inerenti i restanti 480 milioni di euro. L'intesa prevede poi che nel termine del successivo 15 marzo le Regioni propongano il riparto del predetto contributo tra di esse; in difetto di intesa, scatta una clausola di salvaguardia la quale prevede che il Fondo sanitario nazionale sia in ogni caso ridotto degli importi oggetto dell'intesa, e dunque di 3.500 milioni di euro per il 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dal 2018. Per effetto di questa riduzione concordata il Fondo sanitario è rideterminato per l'esercizio 2017 in 113.063 milioni di euro e per l'anno 2018 in 114.998 milioni di euro.

Senonché le Regioni speciali e le Province autonome che non avevano partecipato alla predetta intesa dell'11 febbraio 2016 (dal verbale sub doc. 2 risulta che non erano presenti né il Friuli-Venezia Giulia, né la Valle d'Aosta, né le Province autonome e la Regione Trentino-Alto Adige /Südtirol), hanno immediatamente segnalato di aver proposto ricorso avverso il comma 680 avanti la Corte costituzionale e di non poter aderire ad alcun riparto che prevedesse un onere a proprio carico. Del resto, l'intesa raggiunta l'11 febbraio aveva individuato nel Fondo sanitario nazionale l'oggetto del «taglio» ed è noto che, ad eccezione della Regione siciliana, nessuna delle restanti autonomie speciali partecipa alla ripartizione del predetto Fondo.

La stessa intesa, peraltro, prevede espressamente che la parte del contributo al risanamento dei conti pubblici a carico delle regioni a statuto speciale «viene demandata a singoli accordi bilaterali tra il Governo e le singole Regioni a statuto speciale; in caso di mancato accordo entro un termine ragionevole, la copertura di 3,5 miliardi di euro per il 2017 e di 5 miliardi di euro per il 2018, si conseguirà con un maggior contributo delle Regioni a statuto ordinario». Né del resto la Conferenza avrebbe potuto disporre della posizione delle Regioni speciali senza il loro assenso.

Conseguentemente, con nota del 5 maggio 2016 (doc. 3), il Presidente della Conferenza delle Regioni confermava al Ministro delle finanze che la riduzione di cui al comma 680 doveva intendersi posta a carico delle sole Regioni a statuto ordinario e (in parte) della Regione siciliana.

c. Specifica illegittimità costituzionale dei commi 392, 394 e 528.



È in questo quadro che si inseriscono gli impugnati commi 392, 394 e 528, i quali:

1. riducono il Fondo sanitario nazionale a 113.000 milioni di euro per il 2017, a 114.000 milioni di euro per il 2018, a 115.000 milioni di euro per l'anno 2019, e dunque in misura ulteriore rispetto a quanto determinato con l'intesa dell'11 febbraio 2016 (113.063 per il 2017 e 114.998 per il 2018) — comma 392, primo e secondo periodo;
2. impongono alle Regioni speciali di concorrere a tale misure, sostenendo parte di tale contributo, determinato mediante intese bilaterali comma 392, terzo periodo;
3. condizionano l'applicazione del meccanismo al rispetto (unicamente) dell'accordo sottoscritto tra il Governo e le province autonome di Trento e Bolzano il 15 ottobre 2014 — comma 392, quarto periodo;
4. impongono alle Regioni speciali, con i medesimi accordi di cui al comma 392, di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio — comma 394;
5. consentono al Ministero delle finanze di attuare con proprio decreto l'intesa dell'11 febbraio 2016, al fine di garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico di finanza pubblica per il settore sanitario — comma 394;
6. estendono fino al 2020 la misura di concorso di cui all'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 — comma 528.

Ad avviso della ricorrente Regione tali previsioni sono costituzionalmente illegittime.

d. Violazione dell'accordo del 23 ottobre 2014, con violazione del principio pattizio e di leale collaborazione.

Infatti, l'imposizione alla Regione di un contributo unilaterale alla manovra di finanza pubblica viola la sua autonomia finanziaria, nei termini in cui essa è garantita dallo statuto speciale, e lede altresì l'accordo concluso con lo Stato in data 23 ottobre 2014, violando così il principio di leale collaborazione (art. 120, secondo comma, Cost.) e il principio pattizio (desumibile sia dagli articoli 63, comma quinto, e 65 dello statuto, sia dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009), che regola i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia Giulia.

La lesione di tali principi non è esclusa per il fatto che tale contributo è definito dalle singole Regioni speciali «mediante la sottoscrizione di singoli accordi con lo Stato, da stipulare entro il 31 gennaio 2017». Infatti, la misura complessiva del concorso delle autonomie speciali è già definita unilateralmente dalla legge statale; la conclusione di tali accordi è obbligata e dovuta entro un termine molto stretto (31 gennaio 2017); il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della salute, attua comunque, entro 30 giorni decorrenti dal predetto termine, la riduzione prevista per gli anni 2017 e successivi (il comma 394 specifica che il Ministro procede «all'esito degli accordi sottoscritti», ma la formulazione della norma non sembra sufficiente ad escludere che il Ministro possa procedere in assenza di accordo); la complessiva disciplina, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, è incompatibile con l'accordo del 2014.

Infatti, nel «Protocollo di intesa tra lo Stato e la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per la revisione del protocollo del 29 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014-2017» firmato il 23 ottobre 2014, al fine di definire un «quadro stabile e certo» di tali rapporti, è precisamente ed esaustivamente quantificato il contributo finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico fino all'anno 2017, mentre, per quanto riguarda le annualità successive al 2017, è sancito l'impegno a rinegoziare nuovi accordi entro il 30 giugno 2017 (*cf.* in particolare gli articoli 1 e 5).

In spregio agli obblighi assunti con tale accordo — e quindi in violazione delle norme costituzionali che prescrivono il metodo pattizio — lo Stato ridetermina il contributo della Regione alla finanza pubblica, imponendole di trasferire allo Stato fondi «equivalenti» alla riduzione del fondo sanitario nazionale concordata con le Regioni a statuto ordinario, per una quota virtualmente imputata alla Regione ricorrente.

e. Irragionevolezza — Violazione art. 3 Cost.

Il concorso regionale ora descritto risulta inoltre costituzionalmente illegittimo per irragionevolezza e quindi per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost.

Infatti il concorso è fondato e parametrato sulla riduzione di un Fondo al quale la Regione non partecipa da molti anni, dal momento che essa finanzia integralmente il proprio sistema sanitario con le partecipazioni ai tributi erariali, ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 662 del 1996.

In sostanza, il legislatore, avendo diminuito il fabbisogno di spesa sanitaria nazionale, da un lato riduce i trasferimenti in favore alle Regioni a statuto ordinario, dall'altro chiede alla Regione Friuli-Venezia Giulia la restituzione di parte delle partecipazioni che la stessa Regione introiterebbe in eccesso rispetto al fabbisogno del sistema sanitario regionale.



Ma il sistema non può funzionare così: se la Regione finanzia il sistema sanitario «a proprio rischio» con le proprie entrate fiscali generali, non è certo perché si computi poi una quota ideale di un finanziamento statale che non c'è, al solo scopo di poterlo sottrarre alla Regione. L'operazione è dunque fin dal suo concetto violativa dei principi di base dell'autonomia finanziaria della Regione, che vietano di «settorializzare» le sue entrate.

Inoltre, mentre per le Regioni a statuto ordinario la copertura del fabbisogno sanitario, assicurata da trasferimenti dello Stato, è comunque oggetto di verifica, per le Regioni speciali che finanziano il proprio fabbisogno di spesa con risorse del proprio bilancio la copertura della spesa sanitaria regionale è meramente teorica ed anzi presunta, non essendo per nulla accertato — e tantomeno in accordo, come invece prescrive il metodo pattizio:

(i) l'andamento delle compartecipazioni ai tributi erariali in relazione all'andamento della spesa sanitaria programmata (potendo le prime crescere in misure inferiori alla seconda);

(ii) i proventi delle compartecipazioni ai tributi erariali tenuto conto degli accantonamenti applicati alla Regione in base alle misure di coordinamento finanziario fino ad oggi consolidate (riducendo queste ultime la quota di risorse disponibili);

(iii) gli effetti delle misure di agevolazione introdotte dallo Stato sui tributi erariali derivati, in particolare in materia di IRAP (a titolo di esempio, le misure di deduzione del costo del lavoro hanno avuto l'effetto di dimezzare, nell'esercizio 2016, l'importo del gettito IRAP accertato dalla Regione, passato da circa 400 milioni di euro del 2015 di euro a circa 200 milioni di euro del 2016, cosa che ha certamente inciso sulla capacità dell'ente di finanziare la sua spesa sanitaria).

Con riferimento al profilo da ultimo ricordato, si evidenzia che l'analoga riduzione di gettito IRAP delle Regioni ordinarie non si è riflessa sul finanziamento della relativa spesa sanitaria, giacché per esse la minore entrata IRAP è stata automaticamente compensata da una maggiore aliquota di partecipazione all'IVA, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 56 del 2000. Anche sotto questo aspetto la norma è dunque irragionevole, oltre che discriminatoria, e tale vizio si riflette sulle competenze che la Regione esercita in materia di «igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera», ai sensi dell'art. 4, n. 16) dello statuto (o se ritenuto più favorevole, in materia di tutela della salute, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

f. Disparità di trattamento, con violazione dell'art. 3.

Ancora, risulta evidente la disparità di trattamento operata dal comma 392, quarto periodo, nella parte in cui non estende la clausola di salvaguardia anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia, in relazione alla esigenza di rispetto del ricordato Protocollo di intesa del 23 ottobre 2014.

La situazione del Friuli-Venezia Giulia e quella della regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonostante la ovvia specialità di ciascun ente, sono comparabili con riferimento agli obblighi di concorso alla finanza pubblica, avendo sia la prima sia le seconde stipulato con lo Stato accordi nei quali è quantificata in via esaustiva la misura del contributo. Il trattamento assicurato, in relazione a tali accordi, alle autonomie trentine e altoatesine funge dunque da idoneo *tertium comparationis*.

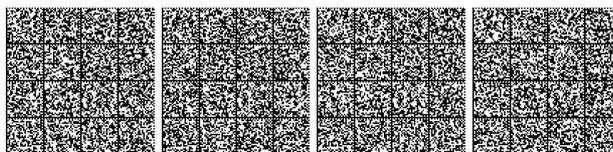
g. In subordine. Illegittimità del comma 392, primo periodo. Violazione del principio della leale collaborazione, in relazione alla intesa in Conferenza permanente dell'11 febbraio 2016, e dell'art. 3 Cost.

Il comma 392 riduce il Fondo sanitario nazionale in misura ulteriore rispetto a quanto determinato con l'intesa dell'11 febbraio 2016, con una differenza pari a 63 milioni di euro per il 2017 e di 998 milioni euro per il 2018 (primo periodo), violando quindi il principio di leale collaborazione e lo stesso principio di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3 Cost.).

Per quanto la Regione ricorrente non abbia sottoscritto la predetta intesa, essa ha comunque interesse a che lo Stato non aumenti il contributo di parte regionale rispetto a quanto concordato in Conferenza, visto che una quota di tale differenza è posta a carico della Regione stessa.

Se poi la disposizione fosse intesa nel senso che l'intera differenza («gli effetti finanziari previsti dal presente comma») è posta a carico delle sole Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, palese sarebbe anche l'irragionevolezza e la discriminatorietà (con violazione dell'art. 3 Cost. sotto entrambi i profili) di una norma, che non solo chiama tali enti a concorrere secondo quanto sancito dall'intesa dell'11 febbraio 2016 (quando essi non dovrebbero, non partecipando al *FSN*), ma in aggiunta accolla loro l'ulteriore misura di concorso.

Pertanto, subordinatamente all'accoglimento delle censure descritte ai precedenti punti b, c, d, e, f, che avrebbero l'effetto di escludere la Regione Friuli-Venezia Giulia dalle misure previste nei commi 392 e 394, la ricorrente chiede che, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 392, nella parte in cui riduce ulteriormente il finanziamento del Fondo sanitario.



Per prevenire possibili obiezioni si osserva che la misura di concorso qui impugnata non può essere giustificata, nei confronti della ricorrente, con la competenza concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica, giacché, come si è detto, il sistema sanitario regionale è integralmente finanziato dalla Regione e, secondo l'insegnamento di codesta Corte, quando lo Stato non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, «neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (sentenza n. 125 del 2015, ed ivi il richiamo ad ulteriori precedenti).

Il contributo non è costituzionalmente giustificabile nemmeno come forma di concorso al miglioramento dei saldi di finanza pubblica del conto consolidato della pubblica amministrazione, nel quadro degli obblighi che derivano dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Infatti, a tali obblighi gli enti territoriali fanno ordinariamente fronte attraverso l'osservanza delle regole sul pareggio di bilancio stabilite dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in attuazione degli articoli 81 e 97 Cost. E se è vero che la legge statale, ai sensi dell'art. 9, comma 5, della stessa legge n. 243 del 2012 può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti degli enti territoriali, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, è tuttavia anche vero che tali disposizioni — come precisa il comma 6 — «si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione»: ora, tale compatibilità, come si è esposto sopra, difetta, sia sotto il profilo del metodo, sia con riferimento al contenuto.

Neppure può essere invocata, a sostegno dell'accreditamento della misura come intervento eccezionale, l'esistenza di straordinarie contingenze di finanza pubblica. Ciò in primo luogo perché queste non paiono concretamente sussistere, in secondo perché esse non valgono di per sé ad alterare il riparto costituzionale delle competenze, infine perché la misura non è affatto occasionale ed eccezionale, ma è addirittura estesa fino al 2020 dal comma 528, qui specificamente impugnato. Tale comma, infatti, dà luogo ad una ulteriore violazione del metodo pattizio senza che sussista alcuna ragione di urgenza che possa giustificare una deroga a tale principio.

*III. Illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui coinvolgesse la Regione nel sistema sanzionatorio relativo al pareggio di bilancio, ma non in quello premiale.*

Va premesso che l'art. 1, comma 483, della legge n. 232 del 2016 afferma testualmente che «per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, nonché per le province autonome di Trento e di Bolzano, non si applicano le disposizioni di cui ai commi 475 e 479 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».

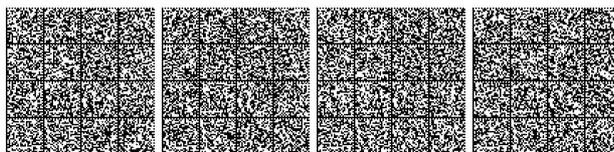
Tuttavia, il comma 475 contiene, alle lettere *a)* e *b)*, espliciti riferimenti alle autonomie speciali, e in particolare alla ricorrente Regione.

La ricorrente Regione ritiene che l'esplicita esclusione (con prosecuzione del regime della legge n. 228 del 2012) disposta dal comma 483 debba considerarsi prevalente. La presente impugnazione è prospettata per la contraria ipotesi che — nonostante il comma 483 — debbano considerarsi operanti gli espliciti riferimenti al Friuli-Venezia Giulia contenuti nel comma 475, lettera *a)* e *b)*.

Infatti, dei due commi dei quali il comma 483 esclude l'applicazione (il comma 475 e il comma 479), il solo 475 contiene dei riferimenti espliciti alle autonomie speciali: è quindi astrattamente possibile — se inopinatamente dovesse darsi ad esso la prevalenza — un'interpretazione dei complessivi disposti secondo la quale risulterebbe applicabile alla Regione Friuli-Venezia Giulia il regime sanzionatorio del comma 475, e non invece il regime premiale di cui al comma 479.

Un simile disposto normativo complessivo, tuttavia, sarebbe palesemente illegittimo.

La legge n. 243 del 2012 prevede infatti un impianto nel quale il sistema delle sanzioni non può essere disgiunto dal sistema dei premi. Precisamente, secondo l'art. 9, comma 4, «con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo». Di seguito si precisa che «la legge di cui al periodo precedente si attiene ai seguenti principi: *a)* proporzionalità fra premi e sanzioni; *b)* proporzionalità fra sanzioni e violazioni; *c)* destinazione dei proventi delle sanzioni a favore dei premi agli enti del medesimo comparto che hanno rispettato i propri obiettivi».



È in attuazione di tali disposti della legge approvata con procedura aggravata che la legge di bilancio, accanto alle previsioni sanzionatorie del comma 475, introduce al comma 479 anche la previsione di corrispettive misure premiali. Precisamente, secondo lo stesso comma 479, al ricorrere di determinate condizioni previste dai commi 470 e 473, alle regioni che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, sono assegnate le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi della predetta lettera *b*) del comma 475, per essere destinate alla realizzazione di investimenti.

Dunque l'incasso derivante dalle sanzioni — comprese quelle che sarebbero poste a carico della Regione Friuli-Venezia Giulia, ove prevalesse l'interpretazione sopra ipotizzata del richiamo di cui comma 475, pur in presenza del disposto del comma 483 — costituisce il fondo che sarà ripartito tra gli enti virtuosi.

Senonché il comma 483 esclude dal sistema dei premi la Regione Friuli-Venezia Giulia, che vi sarebbe, altrimenti, inclusa.

In questi termini, il comma 483 dell'art. 1, nella parte in cui esclude l'applicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia del comma 479, si pone in contrasto con l'art. 9, comma 4, della legge rinforzata n. 243 del 2012, che include le autonomie speciali tra i destinatari del sistema sanzionatorio e di quello premiale («con legge dello Stato sono definiti i premi e le sanzioni da applicare alle regioni, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle province autonome di Trento e di Bolzano»).

Non occorre ricordare che la legge statale rinforzata è vincolante per la legge ordinaria in forza dell'art. 81 della Costituzione e dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, che pertanto risultano violati in una con la legge n. 243 del 2012.

Inoltre, l'art. 1, comma 483, nella parte in cui escludesse la ricorrente Regione dal solo sistema dei premi, violerebbe il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), perché determinerebbe un'evidente e ingiustificata discriminazione tra il Friuli-Venezia Giulia — che si troverebbe esposto al sistema delle sanzioni, per l'ipotesi che non riuscisse a conformarsi ai vincoli di bilancio, ma non potrebbe mai godere del riconoscimento di un comportamento virtuoso — e la totalità delle altre Regioni, per le quali potenzialmente opera un siffatto riconoscimento.

In sintesi, sia a termini della legge n. 243 del 2012 che a termini di uguaglianza e ragionevolezza, posto il «sistema» delle sanzioni e dei premi attuato dai commi 475 e 479 della legge qui impugnata, la partecipazione al sotto-sistema sanzionatorio non può essere legittimamente disgiunta dalla partecipazione all'inevitabilmente connesso sottosistema premiale, finanziato coi proventi del primo.

Di qui l'illegittimità costituzionale sopra lamentata.

*IV. Illegittimità costituzionale del comma 519, nella parte in cui irragionevolmente esclude dall'Accordo tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia l'individuazione dell'annualità ICI di riferimento per la verifica degli accantonamenti IMU finalizzati alla neutralità finanziaria, infrangendo il giudicato costituzionale formatosi con la sentenza n. 188 del 2016.*

a. La disposizione qui contestata.

A tenore dell'art. 1, comma 519, legge n. 232 del 2016, «il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione Friuli-Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della Regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al 2015, per effetto delle modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare» (enfasi aggiunta).

b. La sua origine nella sentenza di codesta ecc.ma Corte n. 188 del 2016.

Per meglio comprendere tale disposizione è opportuno ricordarne l'origine nella sentenza n. 188 del 2016. Con essa codesta ecc.ma Corte ha dichiarato incostituzionali i commi 711, 712 e 729 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 (nella parte in cui essi si applicavano alla Regione Friuli-Venezia Giulia), in quanto contrastanti con gli articoli 49, 51, secondo comma, e 63, quarto comma, dello Statuto di autonomia e con il principio di leale collaborazione.

La questione sottoposta allora all'attenzione della Corte riguardava l'imposizione alla Regione, al fine di preservare la neutralità finanziaria dopo la sostituzione dell'ICI con l'IMU, del sistema dell'accantonamento a favore dello Stato di una parte dei tributi altrimenti destinati agli enti locali, maggiore o minore a seconda delle previsioni di gettito (cfr. commi 729 e 711) e stabilita, peraltro, senza tenere conto del minor introito causato dai numerosi casi di esenzione dall'applicazione dell'IMU stessa (per effetto del comma 712).



Nello stesso contesto si precisava che lo Stato può adottare delle determinazioni unilaterali (come accadeva per l'accantonamento), ma che tale metodo «deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di “sperimentazione finanziaria”, indispensabile per realizzare un neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma» (ancora punto 4.1). Le determinazioni unilaterali, in altre parole, non possono essere permanenti, ma sono, per loro natura, interinali.

L'attribuzione del carattere permanente agli accantonamenti stabiliti unilateralmente su mere basi previsionali costituiva invece una chiara violazione del principio dell'accordo (individuato più volte come elemento cardine dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto speciale: si vedano in particolare le sentenze n. 133 del 2010, n. 74 del 2009, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984), come emergeva «confrontando la disposizione impugnata con il combinato delle norme contenute», rispettivamente, «nell'art. 49 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che prevede le compartecipazioni regionali ai tributi erariali, nel successivo art. 51, secondo comma, il quale stabilisce la spettanza alla Regione di compartecipazioni ed addizionali su tributi erariali che le leggi dello Stato attribuiscono agli enti locali del proprio territorio, e nell'art. 63, quarto comma, del medesimo statuto, il quale prevede il metodo dell'accordo, nonché nell'art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010, volto ad assicurare la neutralità finanziaria correlata a nuove forme di imposizione in sostituzione di tributi vigenti» (punto 4.1 in diritto).

In quell'occasione, inoltre, codesta ecc.ma Corte sintetizzava come segue i principi che riguardano l'accordo:

«lo strumento dell'accordo serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, anche attraverso la modulazione progressiva delle regole di evoluzione dei flussi finanziari, soprattutto quando queste sono fortemente influenzate dalle tendenze di fondo dell'economia e da incisive riforme di tipo fiscale, così da presentare scarti previsionali rilevanti in ragione delle traiettorie assunte da dinamiche molto complesse, le quali possono essere assoggettate — solo dopo una fase di sperimentazione — ad una regolamentazione chiara e stabile nell'ambito delle relazioni tra Stato ed ente territoriale. Ne consegue che “il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di Governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi [...]. Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con [gli indefettibili vincoli di finanza pubblica]” (sentenza n. 19 del 2015)» (ancora punto 4.1 del Considerato in diritto, sentenza n. 188 del 2016).

Nel merito, peraltro, si constatava che già in occasione degli incumbenti istruttori disposti in quel procedimento era emerso il «vizio genetico derivante dalla grave sottovalutazione del precedente gettito effettivo dell'ICI, indefettibile termine di paragone per verificare la neutralità finanziaria delle compensazioni previste dalla riforma», cui sarebbe correlata «la sovrastima del maggior gettito dell'IMU, la quale altererebbe ulteriormente la forbice differenziale, riverberandosi sul calcolo dell'accantonamento per tutte le annualità successive» (punto 4.3).

Nella stessa sentenza n. 188 del 2016, inoltre, si evidenziava che le disposizioni statutarie e il principio di leale collaborazione erano stati violati anche «sotto un ulteriore profilo: ossia per la mancata previsione di una corretta condivisione, da parte dello Stato, dei dati analitici necessari ad effettuare in contraddittorio le compensazioni indispensabili ad assicurare la neutralità della riforma fiscale nelle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed, eventualmente, le altre operazioni di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 finalizzate alla razionalizzazione delle risorse tributarie assegnate alla medesima Regione ed ai propri enti locali» (punto 4.4).

Così, il legislatore aveva finito per offrire «un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito», che si traduceva in una «inadeguata traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico», recante pregiudizio alla «possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di Governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale».



In sintesi, pertanto, la Corte evidenziava, per un verso, che era mancato il necessario accordo alla base delle modalità di compensazione per il maggiore o minore gettito derivante dalla sostituzione dell'ICI con l'IMU, onde conservare la neutralità finanziaria; a monte di ciò, veniva altresì posto in luce come una discussione sul punto non potesse in ogni caso essere intavolata tra le parti in assenza di una reale condivisione dei dati di base volti ad assicurare la neutralità finanziaria dell'operazione nel suo complesso.

c. Il carattere solo parziale dell'adeguamento del legislatore statale.

La disposizione di cui all'art. 1, comma 519, legge n. 232 del 2016 è stata adottata, all'evidenza, in conseguenza della sentenza n. 188 del 2016; essa, tuttavia, ne soddisfa solo parzialmente i dettami.

Se infatti, per un verso, si dispone che «il Ministero dell'economia e delle finanze e la regione Friuli-Venezia Giulia procedono, mediante intesa da raggiungere entro il 30 giugno 2017, alla verifica della misura degli accantonamenti effettuati nei confronti della regione Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per gli anni dal 2012 al 2015», richiamandosi quindi al metodo dell'accordo imposto dalla sentenza poc'anzi richiamata, proprio con l'ultima frase del comma si esclude dall'accordo un elemento di estrema importanza, sancendo che la verifica riguarderà gli accantonamenti effettuati «per effetto delle modifiche intervenute rispetto all'anno 2010 in materia di imposizione locale immobiliare».

L'ultimo anno di applicazione dell'ICI è stato, però, il 2011, e i rendiconti dei comuni della Regione hanno registrato un gettito ICI nel 2011 superiore a quello del 2010. Stando così le cose, è evidente che il legislatore statale ha determinato del tutto unilateralmente il referente temporale cui agganciare il parametro di valutazione del gettito, scegliendo, per giunta, non l'annualità più recente, e dunque meglio in grado di registrare l'effettiva dimensione del gettito del tributo locale, ma l'annualità precedente.

Tale arbitraria scelta è anche lesiva per la ricorrente Regione, in quanto attraverso di essa si sovrastima il maggior gettito, e dunque si determina un artificioso incremento delle spettanze dello Stato.

Così facendo, inoltre, lo Stato esclude dall'accordo proprio uno di quegli «altri profili di natura contabile» tra i quali rientra, per espresso *dictum* di codesta Corte, «la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie»: così occultando o comunque dando per già acquisito, a monte di ogni possibile discussione con la Regione Friuli-Venezia Giulia — atteggiamento anche questo censurato dalla sentenza n. 188 del 2016 — un dato invece fondamentale, quale quello dell'annualità di riferimento.

È evidente allora che nella parte qui contestata il comma 519 contrasta, oltre che con l'art. 3 Cost. per l'assoluta irragionevolezza della scelta di un anno di ICI arbitrario, che non è nemmeno l'ultimo in cui la tassa è stata in vigore, altresì con l'art. 119 Cost. e con gli articoli 48, 49, 51, 63 e 65 dello statuto, nonché con l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e in definitiva con il principio dell'accordo, secondo i principi stabiliti dalla sentenza n. 188 del 2016.

Infine, proprio perché si tratta di profili di violazione già censurati nella sentenza n. 188 del 2016, vi è anche il contrasto con l'art. 136 Cost. e la violazione del giudicato costituzionale.

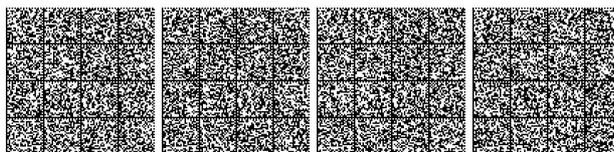
*V. Illegittimità costituzionale del comma 463, ove inteso nel senso di determinare l'applicazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia, per l'anno 2016, delle sanzioni di cui all'art. 1, comma 723, legge n. 208 del 2015.*

Secondo l'art. 1, comma 463, primo periodo, della legge n. 232 del 2016, «a decorrere dall'anno 2017 cessano di avere applicazione i commi da 709 a 712 e da 719 a 734 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208» (enfasi aggiunta), cioè alcune delle disposizioni della legge di stabilità 2016 in materia di pareggio di bilancio.

La questione di costituzionalità qui posta riguarda l'interpretazione, in relazione alla ricorrente Regione, della decorrenza della cessazione di tale applicazione dall'anno 2017.

In effetti, lo stesso comma 463 prosegue mantenendo fermi non solo «gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo di cui all'art. 1, comma 710, della legge 28 dicembre 2015, n. 208», ma anche «l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208» (secondo periodo, enfasi aggiunta). Di seguito la disposizione precisa che «sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione nell'anno 2016 dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208» (terzo periodo).

Ora, una delle disposizioni alle quali il primo periodo dell'art. 1, comma 463, della legge n. 232 del 2016 toglie efficacia «a decorrere dall'anno 2017 è l'art. 1, comma 734 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, il quale sanciva che «per gli anni 2016 e 2017, alle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, alla Regione siciliana e alle province autonome di Trento e di Bolzano non si applicano le disposizioni di cui al comma 723 del presente articolo e resta ferma la disciplina del patto di stabilità interno recata dall'art. 1, commi 454 e seguenti, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, come attuata dagli accordi sottoscritti con lo Stato».



In estrema sintesi, con detto comma 734 lo Stato applicava alle indicate autonomie speciali, tra le quali la ricorrente Regione, sia la disciplina del patto di stabilità, sia quella del pareggio di bilancio, provvedendo tuttavia ad escludere l'applicazione delle sanzioni in caso di violazione delle norme relative al pareggio di bilancio.

La nuova disposizione di cui al comma 463 della legge qui impugnata nel primo periodo sopprime tale esenzione «a decorrere dall'anno 2017», mentre contestualmente nel secondo periodo stabilisce che rimane ferma «l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui al medesimo comma 710, accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208».

La ricorrente Regione ritiene che un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione imponga di ritenere che l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato conseguimento del saldo 2016, di cui si è ora detto, rimanga bensì «ferma», ma soltanto per le Regioni per le quali essa era fin dall'inizio prevista, cioè con l'eccezione delle autonomie speciali di cui al comma 734.

In altre parole, l'espressione «a decorrere dall'anno 2017» va intesa come rivolta a sottoporre a monitoraggio e potenziale sanzione gli eventi contabili relativi al 2017, lasciando impregiudicati i corrispondenti eventi relative al 2016, anche se la chiusura della relativa rendicontazione avverrà, come è ovvio, nel corso del 2017.

Tale impostazione è del resto confortata proprio dalla presenza, all'interno del nuovo sistema, dell'art. 1, comma 483, legge n. 232 del 2016, che ha tenore analogo a quello del comma 743, legge n. 208 del 2015, volto cioè ad escludere le autonomie speciali dal sistema sanzionatorio del pareggio di bilancio.

La presente impugnazione è prospettata, perciò, per la contraria denegata ipotesi che si dovesse ritenere che le citate disposizioni del comma 463 sottopongano a monitoraggio e sanzione situazioni e comportamenti relativi al 2016, cioè ad un periodo nel quale quelle situazioni e quei comportamenti ne erano esenti in ragione del comma 734 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

In questo caso, il legislatore pretenderebbe di regolare l'esercizio trascorso con norme (di carattere, per giunta, sanzionatorio) diverse da quelle che lo regolavano durante l'esercizio medesimo, e così facendo renderebbe possibile applicare alla Regione Friuli-Venezia Giulia delle sanzioni per comportamenti tenuti in un anno — il 2016 — nel quale essi non erano sanzionabili per espressa disposizione della legge statale (il comma 734 dell'art. 1 della legge n. n. 208/2015).

Col che si contrasterebbe apertamente non solo con l'art. 25, secondo comma, della Costituzione, e specificamente col divieto di retroattività sanzionatoria in esso versato, ma altresì con un elementare canone di ragionevolezza (art. 3, Cost.), leso dall'aver prima normato esentando la Regione Friuli-Venezia Giulia rispetto al sistema delle sanzioni relative al pareggio di bilancio, e poi aver eliminato tale esenzione, regolando così una fattispecie — evidentemente non più modificabile nelle sue caratteristiche storicamente consolidate — collocata nell'anno passato in modo opposto a quanto fatto mentre esso era in corso.

Evidente risulta anche, sempre in relazione all'art. 3 Cost., anche in connessione con l'art. 97, la violazione del legittimo affidamento risposto dagli amministratori della Regione nella permanenza, per l'anno 2016 ormai trascorso, del regime disposto dal legislatore statale specificamente per il 2016.

È appena il caso di aggiungere che tali violazioni ridonderebbero in una lesione della autonomia finanziaria regionale consacrata agli articoli 48 e 49 dello statuto.

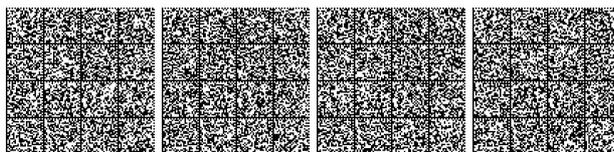
*P.Q.M.*

*La Regione Friuli-Venezia Giulia, come sopra rappresentata e difesa, chiede:*

*voglia codesta Corte costituzionale dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394, 463, 466, 483, 519 e 528, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente ricorso.*

Padova, 17 febbraio 2017

*Prof. avv. FALCON*



## N. 49

*Ordinanza del 23 marzo 2016 della Commissione tributaria regionale di Catanzaro sul ricorso proposto da Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Cosenza contro Scarlato Gennaro*

**Spese di giustizia - Contributo unificato nel processo civile, amministrativo e tributario - Importi dovuti - Obbligo per chi ha proposto un'impugnazione, anche incidentale, respinta integralmente o dichiarata inammissibile o improcedibile, di versare un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione stessa.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo A)”), art. 13, comma 1-*quater*, inserito dall’art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)”).

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI CATANZARO

## SEZIONE 1

riunita con l'intervento dei signori:

Spagnuolo Mario - Presidente;

Durante Nicola - relatore;

Maione Francesco Maria - giudice,

ha emesso la seguente ordinanza:

sull'appello n. 362/2015 spedito l'11 febbraio 2015;

avverso la sentenza n. 3635/2014 Sez. 4 emessa dalla Commissione tributaria provinciale Cosenza;

Contro: Scarlato Gennaro, via Cassiodoro n. 44, 87067 Rossano, difeso da: Malta Giovanni, via Cassiodoro n. 44, 87067 Rossano, proposto dall'appellante: Ag. Entrate Direzione provinciale Cosenza.

Atti impugnati:

avviso di accertamento n. 80801CG00020/2009 Irpef-Altro 2004;

avviso di accertamento n. 80801CG00020/2009 IVA-Altro 2004;

avviso di accertamento n. 80801CG00020/2009 IRAP 2004.

*Svolgimento del processo*

L'Agenzia delle entrate appella la sentenza della CTP di Cosenza, Sez. IV, n. 3636/04/2014, depositata il 5 giugno 2014, che ha accolto un ricorso relativo ad una rettifica del reddito ai fini Irpef ed IVA per l'anno 2004.

Il contribuente ha controdedotto e spiegato appello incidentale sulla mancata condanna alle spese dell'amministrazione soccombente.

Con successiva memoria ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per omesso deposito dell'avviso di spedizione dell'appello.

All'udienza del 23 marzo 2016, sulle conclusioni come da verbale e sentito il relatore, la causa è stata trattenuta in decisione.

*Motivi della decisione*

L'eccezione di inammissibilità è destituita di fondamento, avendo prodotto l'ente impositore un documento, riportante la data di spedizione attestata dalla Posta, la quale, in quanto terzo addetto alla notifica, è deputata a certificare incontrovertibilmente di avere ricevuto l'atto in questione in quella (*cf.* Cassazione civ., Sez. tribunale, 10 agosto 2010 n. 18551).

Nel merito, l'appello è infondato e va respinto.



Ed invero, la decisione impugnata ha ritenuto invalido l'atto di rettifica perché motivato *per relationem* al processo verbale della Guardia di finanza, la quale, a sua volta, ha utilizzato «rilievi e congetture non concordanti e non dimostrabili».

Sul punto, occorre premettere che nessuna violazione dell'art. 7, comma 1, della legge 27 luglio 2000 n. 212 può ascriversi all'atto impositivo a cagione della sua motivazione *per relationem* alle conclusioni della Guardia di finanza, quando si tratti di documento formato nel contraddittorio con la parte privata che, avendolo sottoscritto, ne ha piena conoscenza (*cf.* Cassazione civ., Sez. V, 13 ottobre 2011 n. 21119).

Al contrario, la documentazione utilizzata per l'accertamento in parola riguarda un processo verbale della Guardia di finanza di Sondrio, relativo ad altro soggetto e non reso preventivamente conoscibile al contribuente.

Va respinto il ricorso incidentale, col quale si chiede la condanna dell'amministrazione soccombente al pagamento delle spese di giudizio del giudizio di prime cure, dichiarate compensate, trattandosi di potere altamente discrezionale affidato al giudice e ragionevolmente poggiando la detta valutazione sulla natura formale della decisione, che ha dato ragione al ricorrente senza entrare nello scrutinio della sussistenza o meno della pretesa sostanziale avanzata dal Fisco.

Stante la reciproca soccombenza tra le parti, le spese del presente giudizio possono essere compensate.

### *Questione di legittimità costituzionale*

Essendo la proposizione dell'appello successiva al 30 gennaio 2013, alla reiezione dell'impugnazione, anche incidentale, l'art. 13, comma 1-*quater*, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002 fa seguire l'accertamento, ad opera del giudice, dell'obbligo di versare, a titolo di contributo unificato, un ulteriore importo pari a quello dovuto per l'impugnazione medesima.

Trattasi di misura *lato sensu* sanzionatoria, che si applica ai casi tipici del rigetto dell'impugnazione o della sua declaratoria d'inammissibilità od improcedibilità (*cf.* Cassazione civ., Sez. tribunale, 12 novembre 2015 n. 23175), la cui *ratio* va individuata nella finalità di scoraggiare le impugnazioni dilatorie o pretestuose (*cf.* Cassazione civ., Sez. tribunale, 2 luglio 2015 n. 13636).

Sicché, «in tema di contributo unificato per i gradi o i giudizi di impugnazione, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, art. 13 comma 1-*quater*, inserito dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, il giudice dell'impugnazione è vincolato, pronunciando il provvedimento che la definisce, a dare atto — senza ulteriori valutazioni decisionali — della sussistenza dei presupposti (rigetto integrale o inammissibilità o improcedibilità dell'impugnazione) per il versamento, da parte dell'impugnante soccombente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per l'impugnazione da lui proposta, a norma del medesimo art. 13, comma 1-*bis* (*cf.* Cassazione civ., Sez. III, 14 marzo 2014 n. 5955)».

Tutto ciò con l'unico limite che la condanna può riguardare solamente la parte appellante privata, non potendo essa avere luogo nei confronti di quelle parti della fase o del giudizio di impugnazione, come le amministrazioni dello Stato, che siano istituzionalmente esonerate, per valutazione normativa della loro qualità soggettiva, dal materiale versamento del contributo stesso, mediante il meccanismo della prenotazione a debito (*cf.* Cassazione civ., Sez. III, 14 marzo 2014 n. 5955).

Dunque, nella fattispecie concreta, la condanna dovrebbe riguardare solo l'appellante incidentale e non quello principale, sebbene rimasti entrambi soccombenti.

Orbene, opina il collegio elle detta limitazione violi il principio di parità delle parti di cui all'art. 111, comma 2, della Costituzione.

Se, in altri termini, occorre sanzionare, mediante il versamento di una somma di denaro tutte le impugnazioni infondate od irrituali, perché potenzialmente dilatorie o pretestuose, la detta sanzione deve poter colpire indifferentemente tutte le parti del processo, e non solamente una.

E questo vale, particolarmente, nei processi, come quello tributario, dove una delle parti è necessariamente pubblica e quasi sempre costituita da un'amministrazione dello Stato.

Stante il divieto di pronunciare sentenze non definitive o limitate solo ad alcune domande, dettato dall'art. 35, comma 3, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 546 del 1992 (sulla cui legittimità, in termini di ragionevolezza ed efficienza processuale, per altro, vi sarebbe pure da dubitare), il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, in relazione alla quale sussistono i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza che impongono di sollevare la questione di legittimità costituzionale.



*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;*

*Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1-quater, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002 n. 115, come inserito dall'art. 1, comma 17, della legge 24 dicembre 2012 n. 228, per contrasto con l'art. 111, comma 2, della Costituzione.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Il Presidente: SPAGNUOLO*

*L'estensore: DURANTE*

17C00085

**N. 50**

*Ordinanza del 31 marzo 2015 del Tribunale di Vibo Valentia nel procedimento civile promosso da Curatela Fallimento Etty Mancini Moda srl contro E.T. Moda Fashion srl, Rito Giuseppe in proprio e in qualità di legale rappresentante dell'omonima impresa individuale.*

**Fallimento e procedure concorsuali - Fallimento delle società - Fallimento originariamente dichiarato nei confronti di una società di capitali (nella specie, s.r.l.) - Possibilità di estensione alla società di fatto tra la stessa società di capitali e altri soci di fatto (persone fisiche o società) - Esclusione.**

– Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), art. 147, comma quinto.

TRIBUNALE DI VIBO VALENTIA

(SEZIONE CIVILE)

Riunita in Camera di consiglio nelle persone dei signori:

Dott.ssa Anna Rombolà - Presidente;

Dott. Giuseppe Cardona - Giudice;

Dott.ssa Emanuela Rizzi - Giudice relatore,

ha pronunciato la seguente ordinanza a scioglimento della riserva assunta a seguito della discussione delle parti, nella causa iscritta al numero di ruolo generale sopra riportato;

letti gli atti e i documenti di causa;

*Osserva che*

con ricorso depositato il 2 aprile 2012 la Curatela del Fallimento Etty Mancini Moda srl ha chiesto di dichiarare l'estensione del fallimento ex art 147, co. 5, l.f. nei confronti di E.T. Moda Fashion srl (già E.T. Moda Fashion sas di Rito Giuseppe), Rito Giuseppe persona fisica e impresa individuale, deducendo l'esistenza di una società di fatto tra tali soggetti, la Etty Mancini Moda srl e la Kalos srl (già dichiarata fallita con sentenza n. 5/2011 del Tribunale di Vibo Valentia);



in particolare, a sostegno della propria domanda, la Curatela ricorrente ha dedotto che la società fallita e resistente hanno svolto la loro attività commerciale nel medesimo locale, utilizzato il medesimo data base contenente i dati di clienti e fornitori, lo stesso POS, si sono avvalsi dei medesimi dipendenti e che tra tali soggetti vi sono stati movimenti irregolari di denaro privi di idonea giustificazione commerciale con conseguente confusione contabile tra gli stessi;

con memoria del 29 maggio 2012 si costituivano E.T. Moda Fashion srl e Rito Giuseppe in proprio e in qualità di legale rappresentante dell'omonima impresa individuale, eccependo l'inammissibilità del ricorso per impossibilità di estendere il fallimento alla società di fatto quando il fallimento originario riguardi, come nel caso di specie, non un imprenditore individuale come previsto dall'art. 147 l.f., ma una società a responsabilità limitata, nonché l'infondatezza delle deduzioni avversarie;

con sentenza n. 21/2012 il Tribunale di Vibo Valentia dichiarava il fallimento di E.T. Moda Fashion srl, Rito Giuseppe persona fisica e impresa individuale;

avverso tale sentenza proponevano reclamo i soggetti dichiarati falliti;

con sentenza n. 1722/2013 la Corte di Appello di Catanzaro rilevava d'ufficio la mancata citazione, nella fase prefallimentare, dell'originario creditore istante il fallimento della Etty Mancini Moda srl e, pertanto, dichiarava la nullità della sentenza impugnata;

riassunto il giudizio avanti questo Tribunale e integrato il contraddittorio nei confronti del creditore istante, le parti insistevano per l'accoglimento delle rispettive domande ed eccezioni;

l'art. 147, co. 4 e 5 l.f stabilisce che «se dopo la dichiarazione di fallimento della società risulta l'esistenza di altri soci illimitatamente responsabili, il tribunale, su istanza del curatore, di un creditore, di un socio fallito, dichiara il fallimento dei medesimi. Allo stesso modo si procede, qualora dopo la dichiarazione di fallimento di un imprenditore individuale risulti che l'impresa è riferibile ad una società di cui il fallito è socio illimitatamente responsabile»;

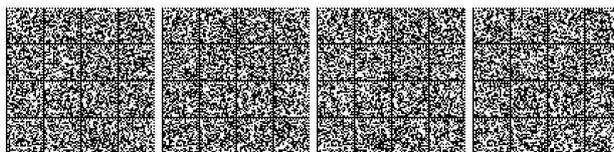
ciò posto, si ipotizza un contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3, co 1 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento tra situazioni uguali in quanto appare irragionevole discriminare l'ipotesi in cui l'imprenditore individuale dichiarato fallito risulti socio di una società occulta, con la possibilità di dichiarare il fallimento di essa (anche quando si tratti di una società di capitali, posto che il legislatore alcuna distinzione opera sul punto), dall'ipotesi in cui sia dichiarato prima il fallimento di una società (di capitali), rispetto alla quale emerga, in un secondo momento, che essa era parte di una società occulta, unitamente ad imprenditore individuale e/o collettivo, a sua volta, quest'ultimo, di natura personale ovvero di società di capitali;

si ipotizza, altresì, un contrasto con l'art. 24, co 1 Cost attesa l'ingiustificata compressione del diritto di difesa dei creditori della società di fatto non assoggettabile a fallimento in estensione;

si è discusso a lungo nella giurisprudenza di merito in ordine alla possibilità di estendere il fallimento a una società di fatto costituita da società di capitali. Secondo un primo orientamento, l'estensione del fallimento sarebbe possibile nei soli casi legislativamente previsti (cfr: Corte di Appello Napoli, 5 giugno 2009, Corte di Appello Bologna, 11 giugno 2008, Corte di Appello Torino 30 luglio 2007, Tribunale Torino 4 aprile 2007). Secondo altro orientamento deve, invece, riconoscersi l'assoggettabilità a fallimento di una società di fatto partecipata da altre società di capitali nei casi in cui venga accertata, attraverso una serie di elementi indiziati, l'esistenza di un'unica compagine societaria (cfr: Tribunale Nola 29 maggio 2013; Tribunale Santa Maria Capua Vetere 18 novembre 2010; Tribunale Prato 15 ottobre 2010; Tribunale Forlì 9 febbraio 2008). In particolare, i sostenitori di tale tesi ritengono che per ragioni di coerenza sistematica l'art. 147 l.f. vada interpretato in modo estensivo ovvero analogico;

la questione appare non manifestamente infondata, atteso che l'interpretazione estensiva o analogica dell'art. 147 l.f. rappresenta l'unica possibilità di rendere la medesima norma conforme ai suddetti principi costituzionali. Tuttavia, il ricorso a tale attività interpretativa è precluso dalla specialità della norma *de qua* rispetto all'art. 1 l.f. Pertanto, la natura della citata disposizione normativa impedisce di discostarsi dal dato letterale e di rimediare alla incostituzionalità della stessa in via interpretativa;

la questione appare, altresì, rilevante nel caso di specie in quanto il presente giudizio, in sede prefallimentare, verte sulla richiesta di estensione del fallimento di una società a responsabilità limitata ad altra società a responsabilità limitata, ad un'impresa individuale e ad una persona fisica, sul presupposto che tra tali soggetti esista un'unica società di fatto. Pertanto, questo Collegio potrebbe ritenere ammissibile il ricorso presentato dalla Curatela se la norma *de quo* venisse dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevede — nel caso in cui risulti, dopo la dichiarazione di fallimento di una società di capitali, che l'impresa è riferibile ad una società di fatto di cui la società fallita è a sua volta socia — la possibilità di dichiarare il fallimento dell'intera società occulta;



la rilevanza della questione non è, peraltro, esclusa dal mancato rispetto delle formalità prescritte dall'art. 2361 co 2 cc. in quanto una cosa è la irregolarità del fenomeno sotto il profilo della disciplina codicistica, altra cosa è la esistenza in fatto della società, pur irregolare, costituita da società di capitali. Invero, le conseguenze del mancato rispetto delle condizioni previste dalla norma citata non possono che limitarsi ai rapporti interni, ai fini del riconoscimento della responsabilità degli amministratori, e ciò in considerazione dell'art. 2384 c.c., che qualifica come «generale» il potere di rappresentanza attribuito agli amministratori ed esclude l'opponibilità ai terzi delle limitazioni ai poteri degli amministratori, derivanti dallo statuto e da una decisione degli organi competenti, ancorché pubblicate. Con la conseguenza che, se l'esigenza di tutelare i terzi (alla quale si ispira la norma citata) deve prevalere rispetto a quella di tutelare i soci anche con riferimento ad atti di gestione che eccedono l'oggetto sociale o che non sono contenuti entro i limiti imposti dallo statuto o da una delibera, ancorché risultanti dai pubblici registri, è da ritenersi altrettanto irrilevante nei confronti dei terzi il mancato rispetto delle precondizioni dell'agire degli amministratori con riferimento all'assunzione di partecipazione ad una società di persone che configura un tipico atto di gestione esterna. D'altro canto se così non fosse si priverebbe di significato sia l'art. 2384 c.c., volto a tutelare i terzi rispetto ai soci, sia lo stesso art. 2361, co. 2 c.c. che risulterebbe completamente disancorato dalla realtà effettiva delle dinamiche sociali finendo per negare la concreta possibilità di costituire in fatto un'impresa collettiva partecipata da società di capitali. Invero, la configurabilità di una società di fatto, proprio perché di fatto, prescinde dal rispetto dei requisiti formali, in quanto ciò che rileva è il comportamento tenuto in concreto dai soci nell'esercizio di un'attività economica che presenti i requisiti di cui agli articoli 2082 e 2247 c.c.;

dalle considerazioni svolte si evince, dunque, un duplice profilo di contrasto con la Costituzione (la lesione del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 co 1 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento tra situazioni uguali e del diritto di difesa sancito dall'art. 24 co 1 Cost.), che induce questo Tribunale a sollevare d'ufficio la questione di legittimità costituzionale, in quanto ritenuta non manifestamente infondata e rilevante;

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la non manifesta infondatezza e la rilevanza, solleva questione di legittimità costituzionale — per contrasto con gli articoli 3 comma 1 e 24 comma 1 Cost. — dell'art. 147 co. 5 l.f. nella parte in cui non prevede — qualora dopo la dichiarazione di fallimento di una società di capitali risulti che l'impresa è riferibile ad una società di fatto di cui la società fallita è a sua volta socia — la possibilità di dichiarare il fallimento dell'intera società occulta;*

*Sospende il processo fino alla decisione della Corte costituzionale;*

*Ordina che l'ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati;*

*Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la prova di tutte le prescritte notificazioni e comunicazioni.*

Così deciso in Vibo Valentia, nella Camera di consiglio del 25 marzo 2015

*Il Presidente: ROMBOLA*

*Il Giudice estensore: RIZZI*



## N. 51

*Ordinanza del 25 ottobre 2016 della Commissione tributaria provinciale di Roma sul ricorso proposto da Bertazzoni spa contro Autorità garante della concorrenza e del mercato*

**Autorità garante della concorrenza e del mercato - Finanziamento degli oneri derivanti dal suo funzionamento - Previsione di un contributo obbligatorio annuale a carico delle sole imprese con ricavi totali superiori a 50 milioni di euro - Fissazione di una soglia massima di contribuzione pari a cento volte la misura minima.**

- Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), art. 10, commi 7-ter e 7-quater.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI ROMA

## SEZIONE 5

riunita con l'intervento dei signori:

Novelli Giovanni - Presidente;

Verde Adele - relatore;

Destro Carlo - giudice,

ha emesso la seguente ordinanza:

sul ricorso n. 6581/2015 depositato il 16 marzo 2015;

avverso diniego rimborso n. 0058440/2014 Trib. locali 2013;

avverso diniego rimborso n. 0058440/2014 Trib. locali 2014.

Contro: Autorità garante della concorrenza e del mercato c/o Avvocatura generale dello Stato, piazza Verdi n. 6 A - 00100 Roma.

Proposto dai ricorrenti: Bertazzoni Spa - via Palazzina n. 8, 42016 Guastalla Re, difeso da: avv. Massimo Coccia - piazza Adriana n. 15, 00193 Roma RM, difeso da: avv. Massimo Luciani - piazza Adriana n. 15, 00193 Roma RM, difeso da: dott. Tefano De Angelis - piazza Adriana n. 15, 00193 Roma RM.

## FATTO

Con ricorso notificato in data 16 febbraio 2015 la società Bertazzoni S.p.A. ha proposto impugnazione avverso il diniego espresso dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato al rimborso dei contributi versati a norma dell'art. 10 commi 7-ter e 7-quater della legge n. 287/1990 e delle relative delibere dell'AGCM n. 24352/2013 e 24766/2014 a seguito della istanza presentata dalla società in data 16 luglio 2014 per ottenere il rimborso dei contributi versati per gli anni 2013 e 2014.

La ricorrente preliminarmente sostiene la giurisdizione di questa Commissione a pronunciarsi sul ricorso sulla base di diverse pronunce sia della Corte costituzionale sia della Suprema Corte di cassazione. In particolare con la sentenza n. 256/2007 il giudice delle leggi si è espresso in merito al contributo dovuto per le spese di funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici qualificandolo di indubbia natura tributaria per il carattere di obbligatorietà e generalità. Tanto premesso la ricorrente sostiene che la norma di legge istitutiva del contributo in questione sia in contrasto tanto con il diritto dell'Unione europea quanto con varie norme della nostra Costituzione.

Ad opinione della ricorrente il contributo di cui chiede il rimborso contrasterebbe con gli articoli 16 (libertà d'impresa), 17 (diritto di proprietà), 20 (uguaglianza di fronte alla legge) e 21 (non discriminazione) del Trattato istitutivo dell'UE. Ciò perché la struttura del contributo introduce disparità di trattamento a fronte di situazioni omogenee, ad esempio stabilendone l'obbligatorietà solo per imprese aventi un volume d'affari superiore a 50 milioni di euro, mentre tutte le imprese possono usufruire dei benefici derivanti dall'attività del garante. Inoltre l'aliquota fissata sarebbe



eccessiva, tanto da originare un gettito pari a quasi il doppio delle entrate stanziare a carico del bilancio dello Stato prima dell'istituzione del contributo. Questo, poi, sarebbe superiore al budget annuale dell'omologa Direzione per la concorrenza dell'UE e di poco inferiore a quello della corrispondente Commissione antitrust degli Stati Uniti d'America. Il contrasto con la nostra Costituzione si verificherebbe in relazione ai suoi articoli 3 e 53 che prevedono l'obbligo per tutti di concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva, mentre il contributo è dovuto solo per imprese con volume d'affari superiore ai 50 milioni. La ricorrente ricorda ancora come la Corte costituzionale abbia stabilito con sentenze n. 116/13 e n. 223/12 che l'irragionevolezza di un tributo può risiedere non nell'entità del prelievo ma nell'ingiustificata limitazione della platea dei soggetti passivi.

Conclude chiedendo la disapplicazione delle norme impositive del contributo per contrasto con la normativa comunitaria, annullando il diniego al rimborso e condannando l'Autorità al rimborso di quanto pagato o, in subordine, di sollevare di fronte alla Corte costituzionale questione di costituzionalità delle norme che hanno introdotto il contributo per contrasto con gli articoli 3, 23, 53 e 117 della Costituzione.

L'Autorità garante della concorrenza si è costituita in giudizio con il solo fascicolo di parte senza allegare la memoria difensiva.

## DIRITTO

1. Il collegio condivide la tesi esposta dalla ricorrente sulla natura tributaria dei contributi all'AGCM.

Si tratta, infatti, di imposte che sono state articolate in un determinato modo dal legislatore per cercare di ridurre i costi diretti a carico dell'erario e far ricadere l'impegno di spesa sui destinatari obbligati del servizio.

Come ricordato in ricorso, la Corte costituzionale, con riferimento al sistema di finanziamento dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, ha già dichiarato (sentenza n. 256 del 2007) la natura tributaria delle prestazioni poste a carico della platea di soggetti individuati come destinatari dell'obbligo di contribuzione (i partecipanti alle gare), in considerazione dei caratteri di generalità e obbligatorietà.

Orbene, essendo il sistema di finanziamento dell'Autorità per la concorrenza ed il mercato del tutto analogo a quello ora indicato non può ricorrere dubbio circa la natura di tributo anche per gli analoghi contributi richiesti agli operatori economici che superino una certa entità di fatturato.

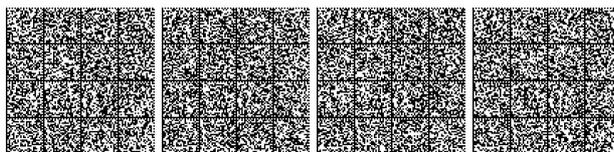
Una volta appurata la natura tributaria delle obbligazioni riguardate dal presente ricorso, ritiene questa Commissione come non ci si possa non conformare all'insegnamento delle Sezioni Unite della Cassazione (n. 6315 del 2009 e n. 11082 del 2010) secondo il quale: «La giurisdizione del giudice tributario, a seguito della modifica introdotta dall'art. 12, comma secondo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 all'art. 2 decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, ha carattere pieno ed esclusivo, estendendosi non solo all'impugnazione del provvedimento impositivo, ma anche alla legittimità di tutti gli atti del procedimento, ivi compresi gli ordini di verifica, a seguito dei quali l'attività di accertamento inizia. Gli eventuali, vizi degli ordini di verifica, in quanto atti della sequenza procedimentale, potranno tuttavia essere dedotti soltanto e nel momento in cui si impugni il provvedimento che conclude l'«iter» di accertamento.

Nel caso di specie, essendo in discussione il rimborso di imposte già pagate e che si affermano non può essere revocata in dubbio la giurisdizione tributaria.

Come ricordato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 64 del 2008) sussiste un nesso di inscindibilità fra giurisdizione tributaria e la materia tributaria la cui violazione darebbe luogo alla violazione dell'art. 102, secondo comma, della Costituzione, come peraltro già più volte affermato con le ordinanze n. 395 del 2007, n. 427, n. 94, n. 35 e n. 34 del 2006.

2. Preliminare è l'esame della pregiudiziale comunitaria sollevata nel ricorso introduttivo.

Si sostiene che i commi 7-ter e 7-quater dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990 sono in contrasto col diritto della Unione europea, segnatamente col diritto di stabilimento nel mercato comune (art. 49, ex art. 43 T.C.E.) e con il diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo (art. 56 T.F.U.E., ex art. 49 T.C.E.). La questione va esaminata in via preliminare in quanto secondo l'insegnamento della Corte costituzionale la compatibilità della norma indubbiata con le direttive comunitarie che regolano la materia costituisce profilo che, attenendo alla operatività della norma medesima, investe la rilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale, onde, ai sensi dell'art. 23, legge n. 87 del 1953 — il giudice *a quo* deve farsi carico di tale profilo e motivare sul punto, pena l'inammissibilità della questione sollevata (Corte costituzionale ordinanza n. 38/95; n. 249/01).



Ritiene il Collegio che le norme di diritto della Unione europea richiamate dalla parte ricorrente non siano risolutive della controversia.

Quanto alla contrarietà con diritto di stabilimento nel mercato comune basta rilevare che le decisioni della Corte di giustizia della Unione europea hanno riguardato ipotesi in cui la discriminazione era a favore del soggetto estero che avesse fissato la sede della propria attività economica o costituito un centro di attività stabile in un diverso Paese (nel nostro caso l'Italia). Nella attuale controversia, invece, il soggetto che si lamenta della discriminazione è una società italiana con sede in Italia.

Quanto alla violazione con il diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo la sentenza sez. VIII, 18 luglio 2013, cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12 (Vodafone, Omnitel, NV e altri) della Corte di giustizia della Unione europea in merito alla imposizione di un contributo per il finanziamento della AGCM ha fissato il seguente principio: «Se è consentito agli Stati membri imporre alle imprese che prestano servizi o reti di comunicazione elettronica un diritto per finanziare le attività dell'ANR, ciò vale, tuttavia, a condizione che tale diritto sia esclusivamente destinato alla copertura dei costi relativi alle attività menzionate nell'art. 12, paragrafo 1, lettera a), della direttiva autorizzazioni, che la totalità dei ricavi ottenuti a titolo di detto diritto non superi i costi complessivi relativi a tali attività e che lo stesso diritto sia imposto alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente».

In base a tale principio, ove lo si ritenga applicabile anche all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, è possibile imporre l'obbligo di finanziare il servizio reso dall'Autorità a condizione che i contributi versati abbiano come destinazione esclusivamente la copertura dei costi della autorità.

Nel caso in esame non è in discussione la destinazione dei contributi in quanto la stessa società ricorrente non dubita che essi debbano essere utilizzati per coprire i costi di gestione dell'Autorità garante. Infatti, né la ricorrente, né questo Collegio sono in grado di stabilire se le somme versate siano state utilizzate o meno dall'Autorità. In particolare, nella relazione illustrativa del bilancio di previsione per l'anno 2014 e programmata per il triennio 2014-2016 prodotto dalla Autorità si dà atto che è stato introdotto il nuovo criterio e si assume che il bilancio è stato predisposto nella misura in cui le contribuzioni siano sufficienti a coprire il fabbisogno della Autorità (infatti vi si legge che «tenuto conto della nuova aliquota e del contesto economico finanziario che sta caratterizzando il Paese, la misura delle contribuzioni a carico delle imprese per l'anno 2014 è stata prudenzialmente stimata in 60 milioni di euro»).

Nessun elemento, tuttavia, viene fornito a questa Commissione da cui si possa desumere la corrispondenza tra le somme incassate e quelle utilizzate per le spese di funzionamento dell'Autorità. In mancanza di tale elemento di giudizio, le richiamate norme di diritto comunitario non appaiono risolutive della presente controversia.

3. Ciò posto, già questa Commissione ha sottoposto la questione alla Corte costituzionale, con ordinanza del 18 marzo 2016, n. 1167/2016.

In particolare questa Commissione ha rilevato: «Invero, ad onta del principio di eguaglianza, sancito nell'art. 3 della costituzione, e del generale obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della rispettiva capacità contributiva come previsto dall'art. 53 della Carta, sono state escluse dall'obbligo di contribuzione le categorie non imprenditoriali, quali i consumatori che pure fruiscono e sono i beneficiari della attività regolatrice dell'Autorità (il rispetto della libera concorrenza è rilevante per tutti i cittadini) e quali le pubbliche amministrazioni, che svolgono la loro attività con efficacia diretta o indiretta sul mercato creando o eliminando distorsioni alla concorrenza. Già questa limitazione della platea dei soggetti chiamati a contribuire appare sostanziare il dubbio di contrasto delle norme in esame con i principi costituzionali sopra indicati.

Oltre alla limitazione della platea dei contribuenti alla categoria dei soli imprenditori si deve rilevare altresì l'ulteriore dubbio di costituzionalità derivante dall'assoggettamento al contributo solo di una percentuale ridotta di imprenditori, quella con volume di affari superiore a 50 milioni di euro. Sotto questo profilo appare poi dubbia la conformità con gli indicati principi costituzionali del parametro del volume di affari che non coincide necessariamente col criterio di redditività di un'impresa ben potendo a parità di fatturato essere ben diversi i profitti e quindi la redditività fra imprese operanti in settori diversi.

Non può neppure escludersi che ad un elevato fatturato faccia poi riscontro un saldo negativo del conto economico che quindi chiuderebbe in perdita. Complessivamente considerando la previsione legislativa la stessa non sembra corrispondere con sicurezza al principio della capacità contributiva ma anzi sembra idonea a non determinare corrispondenze fra redditività dell'impresa e costi fiscali che la stessa viene chiamata a sostenere.



Ulteriore dubbio di costituzionalità appare ravvisabile con riferimento al principio di progressività dell'imposizione fissato dal secondo comma dell'art. 53 della Costituzione in quanto i soggetti con maggiore capacità contributiva possono essere destinatari di obblighi di contribuzione in proporzione meno gravosi di quelli gravanti sui contribuenti con minore capacità contributiva: a tale effetto appare condurre la limitazione del contributo nel senso che il suo massimo non può essere superiore a cento volte la misura minima.

Nella sostanza può avvenire allora che il tributo non venga applicato in modo progressivo secondo la diversa capacità contributiva delle imprese ma in misura proporzionale (e solo al di sopra di una certa soglia) senza tener conto delle più alte capacità contributive per poi divenire regressivo una volta raggiunta una certa soglia.

Pur tenendosi presente come il legislatore possa diversamente modulare l'imposizione fiscale fra diverse aree economiche o diverse tipologie di contribuenti, pur tuttavia ogni diversificazione per tipologia di contribuenti deve essere supportata da adeguate giustificazioni in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione (Corte costituzionale n. 10/2015). Come affermato dal giudice delle leggi (sentenza n. 142 del 2014) le differenziazioni impositive devono essere ancorate ad adeguata giustificazione oggettiva la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta. Sotto questo profilo, a parte le esenzioni per tipologia di contribuenti sopra indicate, non sembrerebbe trovare spiegazione un'esenzione di imposta per gli imprenditori con 48 milioni di euro di fatturato cioè poco al di sotto della soglia di tassabilità né troverebbe giustificazione che l'imprenditore con fatturato di oltre cento volte superiore al minimo previsto per la tassabilità sia chiamato a versare una somma meno che proporzionale».

Questi rilievi appaiono tanto più fondati in quanto si ravvisa una discriminazione tra «le società italiane con ricavi superiori a 50 milioni di euro iscritte al registro delle imprese tenuto dalle Camere di commercio italiane» e tutte quelle imprese straniere che non hanno una «rappresentanza stabile» in Italia ma comunque esercitano attività di impresa nel nostro Paese e, pertanto, usufruiscono dei servizi di vigilanza e di regolamentazione resi dalla AGCM. Al riguardo, deve evidenziarsi che l'Autorità è chiamata a vigilare/controllare tutte le imprese le cui condotte siano causative di effetti anticoncorrenziali sul mercato italiano, a prescindere dalla collocazione della loro sede.

Attesa, pertanto, l'omogeneità della situazione di fatto presa in considerazione della legge ai fini della imposizione fiscale, la limitazione della platea dei soggetti passivi chiamati al versamento del contributo (solo le società di capitali residenti in Italia a fini fiscali e i cui ricavi superano le soglie indicate nell'art. 7-ter legge cit.) crea un'ingiustificata disparità di trattamento basata sulla nazionalità o sulla organizzazione societaria.

4. Ad integrazione dei motivi sopra esposti va, altresì, rilevato che appare ravvisabile la violazione del principio della riserva di legge fissato dall'art. 23 della Costituzione in quanto il potere di fissare l'aliquota è attribuito alla discrezionalità della AGCM senza che sia prevista una correlazione tra il fabbisogno per i costi sopportati dall'Autorità e le entrate ricavabili dalla riscossione. Soprattutto senza che siano previsti i criteri ai quali l'Autorità debba attenersi nel determinare quelle che nelle sostanza sono aliquote impositive; e ciò in relazione ai soggetti o alle categorie dei soggetti tenuti a versarle (elemento soggettivo) e alla natura e importanza delle questioni sottoposte all'Autorità (elemento oggettivo).

L'art. 10, comma 7-*quater* della legge n. 287/1990, infatti, demanda alla AGCM la facoltà di apportare con fonte secondaria «variazioni della misura e delle modalità di contribuzione», senza prevedere alcun criterio a cui la stessa Autorità debba attenersi nella determinazione di tali importi. Le entrate ricavabili da tale riscossione, pertanto, pur non risultando del tutto disancorate dalle spese effettivamente sopportate dall'AGCM per il suo funzionamento (spese cui sono, invece, istituzionalmente preposte) vengono riscalate in base a criteri lasciati alla mera discrezionalità dell'AGCM.

A tale proposito la giurisprudenza della Corte costituzionale si è espressa nel senso di ritenere illegittima la legge che «rinvia ad una fonte di rango inferiore a quella legislativa l'individuazione delle prestazioni, senza dettare criteri direttivi idonei a restringere la discrezionalità dell'organo amministrativo».

Dal momento che il ricorso in esame postula la applicazione delle norme di cui al novellato art. 10 legge n. 287/1990, di cui non è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata, se ne deve rimettere alla Corte costituzionale il giudizio circa la conformità o meno agli indicati principi della carta costituzionale.



*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 legge n. 87 del 1953;*

*La Commissione tributaria provinciale di Roma (sez. 5), ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990 in relazione agli articoli 3, 53, 1° e 2° comma e 23 della Costituzione nella parte in cui, per assicurare il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, vengono applicati contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro e prevedendosi un limite massimo per tale contributo.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata a cura della segreteria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Roma, 30 settembre 2016

*Il Presidente: NOVELLI*

*L'estensore: VERDE*

17C00089

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-015) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 7 0 4 1 2 \*

€ 6,00

