

SENTENZA N. 269

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Paolo	GROSSI	Presidente
-	Giorgio	LATTANZI	Giudice
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”
-	Giuliano	AMATO	”
-	Silvana	SCIARRA	”
-	Daria	de PRETIS	”
-	Nicolò	ZANON	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della [legge 10 ottobre 1990, n. 287 \(Norme per la tutela della concorrenza e del mercato\)](#), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, 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, promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con [le ordinanze del 2 maggio](#) e [del 25 ottobre 2016](#), rispettivamente iscritte al n. 208 del registro ordinanze 2016 e al n. 51 del registro ordinanze 2017 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2016 e n. 15, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti gli atti di costituzione di Ceramica Sant'Agostino spa e di Bertazzoni spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 7 novembre 2017 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Massimo Luciani e Massimo Coccia per la Ceramica Sant'Agostino spa e la Bertazzoni spa e gli avvocati dello Stato Agnese Soldani e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli [artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione](#), questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, 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.

1.1.– La rimettente ha premesso di essere investita del giudizio di impugnazione del diniego opposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi AGCM) a una istanza di rimborso dei contributi versati dalla parte privata in relazione agli anni 2013 e 2014.

La Commissione tributaria ha altresì precisato di ritenere sussistente la propria giurisdizione, nonostante opposti arresti dei giudici amministrativi, in quanto in base all'insegnamento della [sentenza n. 256 del 2007](#) della Corte costituzionale ai contributi in esame si sarebbe dovuto riconoscere natura tributaria. Di qui la giurisdizione del giudice tributario che, in base alla giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione (vengono citate le sentenze 16 marzo 2009, n. 6315 e 7 maggio 2010, n. 11082), copre tutta la materia tributaria e ha carattere pieno ed esclusivo tanto in merito alla cognizione dell'atto impositivo, quanto alla verifica di legittimità di tutti gli atti del procedimento. Né in senso contrario, ad avviso del rimettente, potrebbe invocarsi

l'art. 133 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), d'ora innanzi Codice del processo amministrativo, che stabilisce la giurisdizione amministrativa sulle impugnazioni dei provvedimenti dell'AGCM: questa disposizione, infatti, si riferirebbe ai provvedimenti adottati dall'autorità nella cura del pubblico interesse alla medesima attribuita, non agli atti compiuti come creditore-riscossore pubblico. Tale conclusione ermeneutica si imporrebbe in sede di interpretazione costituzionalmente orientata, al fine di escludere l'illegittimità del citato art. 133, secondo le indicazioni che si possono trarre dalla [sentenza n. 191 del 2006](#) della Corte costituzionale e in base alla considerazione che, opinando diversamente, la disposizione in esame dovrebbe ritenersi istitutiva di un nuovo giudice speciale, vietato dall'art. 102 Cost., in considerazione del nesso inscindibile che sussisterebbe tra giurisdizione e materia tributaria, come desumibile dalle [ordinanze n. 395 del 2007](#), [n. 427](#), [n. 94](#), [n. 35](#) e [n. 34 del 2006](#) della Corte costituzionale. Il giudice *a quo* ha altresì escluso che sussistessero vizi processuali relativi all'instaurazione del giudizio, poiché la notifica del ricorso direttamente all'autorità garante e non all'Avvocatura dello Stato sarebbe stata sanata dal raggiungimento dello scopo, consistente nell'attuazione del principio del contraddittorio realizzatosi con la costituzione in giudizio della medesima autorità. Il rimettente, inoltre, ha ritenuto di invertire l'esame delle questioni proposte dal ricorrente – che in principalità aveva chiesto di disapplicare (*rectius*: non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa comunitaria in materia – stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prima la conformità della disciplina al diritto interno e la sua aderenza ai principi costituzionali.

Infine, il fatto che la decisione sul ricorso non potrebbe prescindere dall'applicazione delle norme oggetto del dubbio di costituzionalità dimostrerebbe la sicura rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

1.2.– Ciò precisato in punto di rilevanza, in relazione alla non manifesta infondatezza delle questioni, la rimettente ha osservato come i commi *7-ter* e *7-quater*, dell'art. 10 della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. *5-bis*, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, prevedano, al fine di assicurare il funzionamento dell'AGCM, l'applicazione di contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro e un limite massimo per tale contributo (non superiore a cento volte la misura minima). Ad avviso della rimettente, simile disciplina violerebbe sia il principio di uguaglianza *ex* art. 3 Cost., sia il generale obbligo di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva *ex*

art. 53 Cost., in quanto escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori e le pubbliche amministrazioni, che pure sono destinatari dell'attività regolatrice dell'Autorità.

Inoltre, sarebbe ingiustificata la restrizione dell'assoggettamento al contributo dei soli imprenditori con un determinato fatturato (superiore a 50 milioni di euro), parametro quest'ultimo che non sarebbe espressivo di capacità contributiva, potendo il conto economico chiudersi in perdita nonostante l'elevato fatturato. Sotto altro profilo, secondo il rimettente, l'aver posto un limite massimo alla contribuzione (che non può essere superiore a cento volte la misura minima), determinerebbe per i soggetti dotati di maggiore capacità contributiva oneri proporzionalmente meno gravosi di quelli gravanti sui contribuenti con minore capacità contributiva, violando così il principio di progressività dell'imposizione *ex art. 53*, secondo comma, Cost. Ha ricordato, infine, il giudice *a quo* che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale (vengono citate le [sentenze n. 10 del 2015](#) e [n. 142 del 2014](#)), la diversa modulazione dell'imposizione fiscale fra diverse aree economiche e tipologie di contribuenti deve essere supportata da adeguate giustificazioni, senza le quali (come si ritiene avvenire nella specie) la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione.

2.– Con atto depositato l'8 novembre 2016 è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dell'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.– In particolare, la difesa dell'interveniente ha evidenziato che, con ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno riconosciuto che l'art. 133 del Codice del processo amministrativo devolve alla giurisdizione del giudice amministrativo tutti i provvedimenti delle autorità, con categorica esclusione dei soli provvedimenti inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. Nella specie si verserebbe, dunque, in un caso macroscopico di difetto di giurisdizione, tale da comportare, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sono citate le [sentenze n. 1 del 2014](#), [n. 116](#) e [n. 106 del 2013](#), [n. 41 del 2011](#), [n. 81 del 2010](#) e [n. 241 del 2008](#)), l'inammissibilità delle questioni.

2.2.– Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato le questioni sarebbero comunque infondate nel merito.

2.2.1. – In ordine al dedotto contrasto della disciplina censurata con gli artt. 3 e 53 Cost. si è rilevato come le censure del rimettente si basino sull'apodittico assunto in base al quale il finanziamento di un'attività pubblica dovrebbe necessariamente gravare sui soggetti che ne

beneficiano e, quindi, in questo caso, su tutti i cittadini in quanto consumatori, con l'ulteriore conseguenza che allo Stato sarebbe imposto di fare ricorso alla sola fiscalità generale. Al contrario, deve ritenersi del tutto ragionevole far gravare l'onere contributivo sui soggetti la cui attività determina l'esigenza dell'attività pubblica, nella specie costituita dalla sorveglianza finalizzata alla garanzia del rispetto delle regole di mercato: tali soggetti sono, appunto, le imprese che, per struttura e dimensioni del volume d'affari (misurato attraverso il fatturato), possono incidere su tali regole e impegnare in modo significativo l'attività dell'Autorità. Per questa stessa ragione i consumatori e le pubbliche amministrazioni, che non sono soggetti né alla vigilanza né ai poteri coercitivi dell'Autorità, sarebbero esclusi dall'obbligo di contribuzione.

2.2.2.– Quanto alla pretesa disparità di trattamento derivante dall'esclusione dalla contribuzione delle imprese "sotto-soglia", l'Avvocatura generale dello Stato osserva che tali soggetti, in ragione del loro ridotto volume d'affari, non sono in grado di incidere in modo significativo sull'assetto del mercato e, quindi, di impegnare l'attività di vigilanza dell'AGCM. I principi in materia di cosiddetti *de minimis* si basano, invero, proprio sul presupposto che le dimensioni minime di taluni operatori consentono all'autorità di dichiarare *a priori* che qualsiasi operazione effettuata da questi soggetti sia irrilevante per l'equilibrio del mercato. Analoghe indicazioni si potrebbero trarre dalla disciplina in materia di concentrazioni di imprese e di repressione delle pratiche commerciali scorrette. Di qui la ragionevolezza dell'esclusione delle imprese minori dall'obbligo contributivo. La determinazione della soglia – fissata a 50 milioni di fatturato – sarebbe poi coerente con il sistema, considerato che, a partire dal 2013 (anno di entrata in vigore del nuovo sistema di finanziamento), il controllo preventivo delle concentrazioni esclude le acquisizioni di soggetti con meno di 50 milioni di fatturato, in quanto considerate irrilevanti e non soggette ai doveri di notifica preventiva.

2.2.3.– In ordine alla violazione del principio di capacità contributiva, l'interveniente ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (è citata la [sentenza n. 162 del 2008](#)), «la capacità contributiva, desumibile dal presupposto economico al quale l'imposta è collegata, può essere ricavata, in linea di principio, da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza, salvo il controllo di costituzionalità sotto il profilo della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza». Nella specie la scelta legislativa sarebbe del tutto ragionevole, in quanto è il fatturato – e non certo l'utile – a rappresentare la capacità di penetrazione nel mercato di un'impresa, ciò che, come visto, costituisce la ragione dell'obbligo di contribuzione. Al contrario, sarebbe del tutto irragionevole assumere il risultato economico di esercizio quale base della contribuzione, in quanto tale criterio potrebbe tenere indenni grandi gruppi imprenditoriali (che in ipotesi non abbiano conseguito utili di

esercizio), facendo gravare il costo del funzionamento del controllo dell'AGCM su piccole o medie imprese solo perché non abbiano chiuso l'esercizio in perdita.

2.2.4.– Anche la dedotta violazione del principio di progressività sarebbe destituita di fondamento. L'Avvocatura generale dello Stato, infatti, ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale (viene citata la [sentenza n. 8 del 2014](#)), la progressività è un principio che deve informare l'intero sistema tributario considerato nel suo complesso e non il singolo tributo. Si osserva poi che, nella specie, l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui si rivolge l'attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico assoluto posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in “super-finanziatori” dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza.

3.– Con atto depositato l'8 novembre 2016, si è costituita in giudizio la Ceramica Sant'Agostino s.p.a., parte ricorrente nel giudizio *a quo*, insistendo per l'accoglimento delle questioni sollevate. In particolare la parte privata ha richiamato e ulteriormente illustrato le censure del rimettente, evidenziando che anche l'amministrazione pubblica – esentata dal contributo – sarebbe soggetto controllato dall'Autorità, come dimostrato dalla speciale legittimazione di quest'ultima a contestare in giudizio gli atti amministrativi distorsivi della concorrenza. Per il resto ha ribadito la violazione dei principi di uguaglianza, di capacità contributiva e di progressività delle imposte.

4.– Con ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli [artt. 3 e 53, primo e secondo comma](#), e [23 della Cost.](#), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

4.1.– La Commissione rimettente ha premesso di essere investita del giudizio promosso da Bertazzoni s.p.a. contro il diniego espresso dall'AGCM al rimborso dei contributi versati a norma delle citate disposizioni. Ha poi ritenuto sussistente la propria giurisdizione in considerazione della natura tributaria del contributo, come sarebbe desumibile dalle affermazioni sul punto rese dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 256 del 2007](#) su analoghe contribuzioni di altra Autorità

indipendente e dalle decisioni delle sezioni unite civili della Corte di cassazione (sono citate le sentenze n. 6315 del 2009 e n. 11082 del 2010), secondo cui la giurisdizione del giudice tributario copre tutta la materia tributaria e, in tale ambito, ha carattere pieno ed esclusivo, estendendosi anche alla legittimità di tutti gli atti del procedimento e non solo all'impugnazione del provvedimento impositivo. Inoltre, ricorda il rimettente, la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 64 del 2008](#), ha ritenuto sussistere un nesso di inscindibilità fra giurisdizione tributaria e materia tributaria, la cui violazione sarebbe censurabile ai sensi dell'art. 102 Cost. come deviazione dal principio del giudice naturale.

4.2.– Il giudice *a quo* ha, quindi, ritenuto preliminare deliberare l'asserita violazione del diritto dell'Unione europea dedotta in ricorso – secondo la quale l'art. 10, commi *7-ter* e *7-quater*, sarebbe in contrasto con il diritto di stabilimento nel mercato comune (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora innanzi TFUE) e con il diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo (art. 56 TFUE) – in quanto il suo mancato previo esame determinerebbe l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale da sollevare (vengono citate le [ordinanze n. 249 del 2001](#) e [n. 38 del 1995](#) della Corte costituzionale). Sul punto la Commissione provinciale ha osservato che, in base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (d'ora innanzi: CGUE), le violazioni del diritto di stabilimento riguardano le discriminazioni ai danni di soggetti esteri che abbiano stabilito la propria sede in un altro Paese, mentre nella specie la lamentata discriminazione riguarderebbe solo imprese stabilite in Italia. In ordine, poi, al diritto alla libera prestazione di servizi nel mercato europeo, il rimettente ha ricordato che la Corte di Lussemburgo ha ritenuto compatibile con tale diritto l'imposizione alle imprese di contributi per finanziare enti controllori, purché siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (viene citata la [sentenza della CGUE 18 luglio 2013, in cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12](#)). Nella specie la stessa società ricorrente non dubiterebbe che i contributi siano destinati a coprire i costi di gestione dell'Autorità garante, come si desume, del resto, dalla relazione illustrativa al bilancio di previsione per l'anno 2014 e programmata per il triennio 2014-2016 dell'AGCM.

Ad avviso della rimettente, pertanto, le norme del diritto dell'Unione europea non sarebbero «risolutive della controversia».

4.3.– Ritenutane la rilevanza sulla base delle osservazioni che precedono, la Commissione tributaria provinciale ha considerato non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dei citati commi *7-ter* e *7-quater* dell'art. 10, già censurati con la precedente

ordinanza del 2 maggio 2016, ritenendo non praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate.

4.3.1.– In particolare la rimettente ritiene violato il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in relazione al principio di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., in quanto risultano ingiustificate le esclusioni dall'onere contributivo dei consumatori (che beneficiano dell'attività dell'AGCM) e delle pubbliche amministrazioni (che pure incidono sulla concorrenza vigilata dall'Autorità).

4.3.2.– Sarebbe poi illegittima la limitazione dei soggetti gravati dell'onere di contribuzione ai soli imprenditori con volume di affari superiori a 50 milioni di euro, tenuto anche conto che ad un elevato fatturato potrebbe corrispondere nessun utile o addirittura una perdita, con ulteriore violazione, sotto questo profilo, del principio di capacità contributiva.

Una ulteriore ragione di discriminazione emergerebbe dalla considerazione che, tra i soggetti non obbligati, figurano le imprese straniere senza rappresentanza stabile in Italia, ma che pure esercitano attività di impresa nel nostro Paese usufruendo dei servizi dell'AGCM.

4.3.3. – Inoltre, la contribuzione determinata mediante una percentuale fissa sul fatturato violerebbe anche il principio della necessaria progressività delle imposte.

4.3.4.– Infine, il comma 7-*quater* del citato art. 10 violerebbe anche il principio di riserva di legge *ex art.* 23 Cost., in quanto demanda all'AGCM di apportare, mediante atti non aventi rango di legge, variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione.

5.– Con atto depositato il 28 aprile 2017, si è costituita in giudizio Bertazzoni s.p.a., parte nel giudizio dinanzi alla Commissione tributaria rimettente, insistendo per l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale. La parte privata, nel ripercorre e sostenere le argomentazioni contenute nell'ordinanza di rimessione, precisa l'esigenza di leggere unitariamente l'ordinanza, in modo da rilevare la maggiore ampiezza delle questioni sollevate rispetto a quelle che potrebbero apparire da una frettolosa lettura del dispositivo. Viene poi sottolineato come l'AGCM non sia un'Autorità di settore, in quanto, a differenza di tutte le altre Autorità garanti, è impossibile individuare un suo «mercato di riferimento», dato che la concorrenza ha per definizione «natura trasversale». L'attività dell'AGCM è volta a garantire il cosiddetto *consumer welfare*, così da fare dei consumatori i principali beneficiari del suo operato e da rendere irragionevole l'esclusione di quest'ultimi dal suo finanziamento. Similmente irragionevole sarebbe l'esclusione delle pubbliche

amministrazioni che, come le imprese private, sono soggette all'Autorità. Ciò si dovrebbe desumere, in particolare, dal Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato (Testo rilevante ai fini del SEE), il quale precisa che le autorità garanti della concorrenza degli Stati membri rappresentano una rete di pubbliche autorità che applicano le regole di concorrenza comunitarie in stretta cooperazione, anche attraverso meccanismi di informazione e di consultazione. In questo ambito, i primi soggetti ad essere controllati dovrebbero essere proprio gli Stati membri e le loro articolazioni amministrative, sui quali le Autorità antitrust vigilano affinché si astengano da atti di condizionamento del gioco della competizione di mercato. In coerenza con tale assunto, l'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990 attribuisce all'AGCM la legittimazione a impugnare gli atti amministrativi che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato e ad emettere pareri motivati con indicazione degli specifici profili delle violazioni riscontrate. La parte costituita lamenta, poi, che il tributo sia commisurato a un indice ben diverso dai tradizionali indici di capacità contributiva (consumi, redditi e patrimonio) e, comunque, non rappresentativo di capacità contributiva. Sarebbe quindi palesemente illegittimo il riferimento al fatturato anziché all'effettivo ricavo conseguito dall'impresa, considerato che il fatturato è solo uno dei vari indici del complessivo volume d'affari del soggetto economico, dal quale non è possibile desumere alcuna effettiva e concreta indicazione di margini di profitto.

La disciplina censurata violerebbe inoltre il principio di progressività: attraverso il combinato disposto di una soglia minima di fatturato e di un tetto massimo di contribuzione, la normativa finirebbe, infatti, per far gravare maggiormente il contributo sulle società di media grandezza, introducendo un ulteriore elemento di discriminazione tra le imprese. Il potere di variazione delle modalità e dell'entità del contributo, affidato alla normativa secondaria dell'AGCM, violerebbe poi la riserva di legge di cui all'art. 23 Cost., in quanto mancano nella disposizione legislativa adeguati criteri direttivi e contenuti di base che arginino la discrezionalità dell'Autorità in tale ambito. Quanto poi alla recente [sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2017](#), che ha ritenuto rispettata la riserva in relazione ai poteri attribuiti all'Autorità di regolazione dei trasporti, la parte privata, riservandosi di dedurre più ampiamente in seguito, rileva comunque che prevarrebbero i profili di differenza tra l'odierna questione, relativa ai poteri dell'AGCM e quella, già decisa, vertente sui poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

6.– Con atto depositato il 2 maggio 2017, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o infondate.

6.1.– In particolare, sulle questioni già sollevate con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), l'interveniente ha esposto le medesime ragioni di inammissibilità e infondatezza dedotte nel precedente atto di intervento dell'8 novembre 2016.

6.2.– Sulla dedotta disparità di trattamento con le imprese straniere che operano in Italia senza stabile organizzazione, ha osservato che le imprese straniere con sede secondaria in Italia sono soggette a contribuzione, mentre l'esercizio di attività di impresa e di servizi senza stabile organizzazione in Italia non potrebbe costituire idoneo presupposto di imposizione e contrasterebbe, invece, con i diritti comunitari di libera prestazione dei servizi. Inoltre, nei confronti di tali soggetti, l'Autorità non avrebbe alcun potere di esecuzione coattiva del tributo. La radicale diversità delle situazioni di base impedirebbe, quindi, di ipotizzare qualsiasi disparità di trattamento.

6.3.– Sulla questione relativa alla violazione dell'art. 23 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in primo luogo, che essa non sia rilevante nel giudizio *a quo*. Infatti, posto che l'AGCM si è avvalsa della facoltà di variazione della contribuzione solo in senso riduttivo, nessuna utilità potrebbe trarre la parte dall'eventuale accoglimento della questione. In ogni caso la questione si deve ritenere infondata sulla scorta delle indicazioni contenute nella [sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2017](#), che ha ritenuto rispettosa della riserva di legge un'analogia e più ampia facoltà concessa all'Autorità di regolazione dei trasporti da altra disposizione di legge: l'art. 37, comma 6, 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. Invero, nessun rischio di arbitrarietà sottende simili disposizioni e, in particolare, quella ora in esame, finalizzata esclusivamente ad assicurare che il gettito rispetti il principio di stretta correlazione del contributo ai costi di gestione dell'ente, costi a loro volta sottoposti a vincoli molteplici (quali il controllo della Corte di conti e del Collegio dei revisori, e le disposizioni in materia di *spending review*). Pertanto, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che il sistema di finanziamento dell'AGCM sia stato definito dal legislatore in modo chiaro e puntuale, in linea con i principi di cui all'art. 23 Cost., e risponda ad una logica di proporzionalità e correlazione con i costi di gestione dell'ente finanziato, sottoposto a un rigido meccanismo di controllo della spesa.

7.– Con due distinte memorie, entrambe depositate il 17 ottobre 2017, l'Avvocatura generale dello Stato ha insistito perché le questioni sollevate con le due ordinanze sopra citate dalla Commissione tributaria provinciale di Roma siano dichiarate inammissibili o infondate, ulteriormente illustrando le considerazioni in tal senso sviluppate negli atti di intervento.

In particolare, si è sottolineata la logica della riforma attuata con le disposizioni impugnate, volta ad assicurare l'autonomia finanziaria dell'autorità indipendente (anche in attuazione di sollecitazioni in tal senso provenienti dall'Unione europea), facendo gravare gli oneri contributivi sui soggetti che impegnano in modo preponderante l'attività dell'AGCM ed evitando la concentrazione dei finanziamenti su imprese egemoni che, in questo modo, come principali finanziatori dell'Autorità, finirebbero per condizionarne di fatto l'indipendenza. La memoria sottolinea che le pubbliche amministrazioni non possono essere annoverate tra i soggetti vigilati dall'Autorità, confutando le argomentazioni in tal senso dedotte dalle parti private. Quanto alle imprese non residenti, si rimarca come quelle senza stabile organizzazione in Italia non siano idonee a impegnare l'attività dell'ente, né potrebbero essere assoggettate alla contribuzione in base ai principi generali di diritto internazionale e si sottrarrebbero, comunque, a qualsiasi potere di escussione coattiva.

8.– Con due distinte memorie, entrambe depositate il 17 ottobre 2017, le parti costituite Ceramiche Sant'Agostino s.p.a. e Bertazzoni s.p.a. hanno argomentato ulteriormente affinché le questioni sollevate siano accolte. In primo luogo, si osserva che l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura generale dello Stato sarebbe infondata, in quanto la pretesa carenza di giurisdizione del giudice *a quo* non risulterebbe affatto macroscopica. Nel merito si evidenzia, poi, che il contributo non potrebbe tradursi in una sorta di «sanzione anticipata» per determinati soggetti, ma dovrebbe distribuirsi su tutti coloro che usufruiscono del servizio. Si rimarca, inoltre, che anche le pubbliche amministrazioni, così come gli imprenditori cosiddetti “sotto-soglia”, risulterebbero impegnare l'attività dell'autorità indipendente, come si dovrebbe desumere da alcuni atti adottati dall'AGCM, allegati alla memoria. Sarebbe, pertanto, inspiegabile la loro esclusione dai soggetti gravati dalla contribuzione. Quanto alla violazione del principio di progressività, si evidenzia come il caso di specie dovrebbe differenziarsi da quelli in precedenza esaminati dalla Corte, in quanto il limite massimo alla contribuzione determinerebbe addirittura effetti regressivi, senza trovare alcun bilanciamento nel sistema complessivo. Parimenti, in relazione alla violazione dell'art. 23 Cost., la situazione in esame dovrebbe considerarsi distinta da quella considerata nella [sentenza n. 69 del 2017](#) e, a differenza di quel caso, dovrebbe ritenersi sussistente la violazione denunciata.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016), la Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-ter e 7-quater, della

legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, 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. Il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio di impugnazione del diniego opposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora innanzi: AGCM) ad una istanza di rimborso dei contributi versati dalla parte privata (Ceramica Sant'Agostino s.p.a.) in relazione agli anni 2013 e 2014. Ritenuta sussistente la propria giurisdizione in considerazione della natura tributaria del contributo, il giudice *a quo* ha invertito l'esame delle questioni proposte dal ricorrente – che in principalità aveva chiesto di disapplicare (*rectius*, non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia – stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina al diritto interno e la sua aderenza ai principi costituzionali. Secondo il giudice *a quo*, la disposizione censurata – che prevede, al fine di assicurare il funzionamento dell'AGCM, l'applicazione di contributi a carico dei soli imprenditori con fatturato superiore a 50 milioni di euro, con un limite massimo per tale contributo (non superiore a cento volte la misura minima) – violerebbe gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione ai principi di eguaglianza e capacità contributiva, per una serie di ragioni e, segnatamente, perché: escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori, le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici diversi dagli imprenditori; assoggetterebbe all'obbligo di contribuzione solo gli imprenditori con volume d'affari superiore a 50 milioni di euro; individuerrebbe quale base imponibile una grandezza come il fatturato, da considerarsi inespressiva di capacità contributiva. Inoltre, prevedendo un limite massimo alla misura del contributo, introdurrebbe una imposizione regressiva a beneficio delle imprese di maggiori dimensioni, in spregio al principio di progressività dell'imposizione.

2.– Con ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017), la medesima Commissione tributaria provinciale di Roma ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, e 23 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-bis, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Il rimettente ha premesso di essere investito del giudizio promosso da Bertazzoni s.p.a. contro il diniego espresso dall'AGCM al rimborso dei contributi versati a norma delle citate disposizioni. Ha poi affermato la sussistenza della propria giurisdizione, in considerazione della natura tributaria del contributo, e ha ritenuto di dover procedere anzitutto all'esame della compatibilità delle disposizioni impugnate con il diritto dell'Unione europea, escludendo il contrasto, denunciato dal ricorrente, con il diritto di stabilimento (art. 49 del Trattato

sul funzionamento dell'Unione europea, d'ora innanzi TFUE) e con il diritto alla libera prestazione di servizi (art. 56 TFUE)[, ritenendo: *lemma soppresso con ord. correttiva n. 281 del 2017*]. Escluso ogni motivo di contrasto con il diritto dell'Unione europea, la Commissione tributaria ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 10, commi 7-ter e 7-quater. In particolare, secondo il rimettente, la disposizione impugnata violerebbe gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., in relazione ai principi di eguaglianza e capacità contributiva, per le medesime ragioni già espresse nella precedente ordinanza (r.o. n. 208 del 2016) e cioè in quanto: escluderebbe dall'obbligo di contribuzione i consumatori, le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici diversi dagli imprenditori; assoggetterebbe all'obbligo di contribuzione solo gli imprenditori con volume d'affari superiore a 50 milioni di euro; individuerrebbe quale base imponibile una grandezza come il fatturato, da considerarsi inespressiva di capacità contributiva. Inoltre, prevedendo un limite massimo alla misura del contributo, introdurrebbe una imposizione regressiva a beneficio delle imprese di maggiori dimensioni, in spregio al principio di progressività dell'imposizione. Nell'ordinanza in esame, la Commissione tributaria rimarca che la disposizione censurata determina altresì una ingiustificata disparità di trattamento a favore delle imprese non residenti, che operano in Italia senza stabile organizzazione, in quanto anch'esse ingiustificatamente esentate dalla contribuzione. Infine, la rimettente ravvisa una violazione dell'art. 23 Cost. con riferimento alla riserva di legge ivi contenuta, in quanto la disposizione impugnata attribuisce all'AGCM la facoltà di apportare variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza predeterminare i criteri da seguire.

3.– Considerata l'identità di oggetto e la parziale coincidenza dei parametri evocati, nonché delle argomentazioni spese a sostegno della loro violazione, deve essere disposta la riunione dei giudizi.

4.– In via preliminare, deve osservarsi che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate con entrambe le ordinanze per difetto di giurisdizione o insufficiente motivazione sulla sussistenza della stessa. Secondo la difesa dell'interveniente, infatti, si verserebbe in un caso di macroscopico difetto di giurisdizione della Commissione tributaria rimettente. Si richiama, in proposito, l'art. 133 – e segnatamente del suo comma 1, lettera l) – del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), d'ora innanzi Codice del processo amministrativo, in base al quale ricadono nella giurisdizione del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto tutti i provvedimenti di alcune autorità indipendenti, tra le quali l'AGCM, ad esclusione dei soli provvedimenti inerenti ai rapporti di impiego privatizzati. La

giurisdizione del giudice amministrativo è stata esplicitamente riferita dalle sezioni unite della Corte di cassazione, con l'ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678, anche alle controversie concernenti i provvedimenti relativi ai contributi dovuti per le spese di funzionamento dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni. Analogamente, anche il provvedimento di diniego dell'istanza di rimborso del contributo adottato dall'AGCM rientrerebbe pacificamente nella giurisdizione amministrativa e non nella giurisdizione tributaria della rimettente.

L'eccezione non è fondata. La giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante (*ex multis*, [sentenze n. 269 del 2016](#), [n. 154 del 2015](#), [n. 116 del 2013](#), [n. 279 del 2012](#), [n. 41 del 2011](#), [n. 81 del 2010](#), [n. 94 del 2009](#) e [n. 241 del 2008](#)) nell'affermare che la sussistenza della giurisdizione è un presupposto che concerne la legittima instaurazione del giudizio *a quo*, la cui valutazione è riservata al giudice rimettente, in forza del principio di autonomia del giudizio costituzionale rispetto ai vizi del giudizio *a quo*. Per questa ragione, il difetto di giurisdizione può essere rilevato solo nei casi in cui appaia manifesto, così che nessun dubbio possa nutrirsi sul punto, dovendo invece la relativa indagine arrestarsi qualora il rimettente abbia espressamente motivato in modo non implausibile sulla esistenza della propria *potestas judicandi*. Alla luce di tali principi deve osservarsi che, nel caso di specie, l'asserito difetto di giurisdizione non può ritenersi né macroscopico né manifesto. I rimettenti hanno riconosciuto la natura tributaria del contributo in questione, argomentando ampiamente sul punto e richiamando la [sentenza della Corte costituzionale n. 256 del 2007](#), su analoghe contribuzioni di altra autorità indipendente. Dalla natura tributaria della prestazione imposta i giudici rimettenti hanno dedotto la propria giurisdizione, in base al principio della generalità della giurisdizione tributaria, affermato dalla giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione (tra le ultime, ad esempio, la sentenza 3 maggio 2016, n. 8870), secondo cui la giurisdizione del giudice tributario si estende a tutte le controversie aventi ad oggetto tributi di ogni genere e specie e ha carattere pieno ed esclusivo, includendo, oltre ai giudizi sull'impugnazione del provvedimento impositivo, anche quelli relativi alla legittimità di tutti gli atti del procedimento. Del resto, anche questa Corte ha ravvisato un nesso inscindibile fra la materia tributaria e la giurisdizione tributaria ([sentenza n. 64 del 2008](#)), nesso che i rimettenti reputano non possa essere spezzato senza violare i principi di cui all'art. 102 Cost. in tema di «giudice naturale».

Proprio in forza della generalità della giurisdizione tributaria e della sua riconducibilità alle garanzie costituzionali sul «giudice naturale», i rimettenti hanno poi ritenuto che il citato art. 133 del codice del processo amministrativo vada interpretato nel senso che esso devolve alla giurisdizione amministrativa tutti gli atti espressivi della funzione istituzionale dell'autorità indipendente, ma non quelli che attengono ai contributi dovuti per il finanziamento dell'autorità

stessa (né, ovviamente, ai provvedimenti in materia di lavoro, come precisato nel medesimo art. 133). A fronte di tale sforzo argomentativo, privo di palesi carenze e sviluppato in modo coerente, facendosi carico e superando anche gli argomenti contrari alla tesi accolta, deve ritenersi che i giudici *a quibus* abbiano adeguatamente assolto all'onere di motivare sulla propria giurisdizione, secondo i canoni prescritti dalla giurisprudenza di questa Corte. Né vale a confutare le argomentazioni del rimettente la pronuncia delle sezioni unite della Corte di cassazione opposta dal Presidente del Consiglio dei ministri intervenuto in giudizio (ordinanza 3 ottobre 2016, n. 19678). Anzitutto perché, in linea generale, secondo la giurisprudenza di questa Corte ([sentenze n. 236 e n. 119 del 2015](#)), una sentenza contraria delle sezioni unite civili della Corte di cassazione resa in un giudizio analogo a quello in cui la questione sia sollevata (o addirittura nello stesso) non è sufficiente a mettere in dubbio la plausibilità delle motivazioni addotte dal giudice rimettente in tema di giurisdizione. Nel caso di specie, poi, la citata pronuncia della Corte di cassazione si limita a negare la natura tributaria del contributo dovuto ad altra autorità indipendente (l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), senza pronunciarsi in alcun modo sui contributi spettanti all'AGCM. D'altra parte, in altri casi, riferiti ad altri contributi, le stesse sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno fatto applicazione del principio della giurisdizione generale delle Commissioni tributarie in materia tributaria (ad esempio con la sentenza 6 luglio 2017, n. 16693, sui contributi dovuti dagli utenti dei consorzi stradali obbligatori). Sicché, l'isolata pronuncia opposta dall'Avvocatura generale dello Stato alle tesi delle remittenti, non è sufficiente a far emergere un evidente e macroscopico difetto di giurisdizione o da insinuare dubbi sulla plausibilità della motivazione addotta nelle ordinanze di rimessione sulla sussistenza della giurisdizione del giudice tributario.

5.– Devono invece essere **dichiarate inammissibili**, ma sotto un altro profilo, le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016). Con tale ordinanza, infatti, la rimettente ha esplicitamente dichiarato di dover invertire l'ordine di esame delle questioni eccepite dal ricorrente – che in principalità aveva chiesto di disapplicare (*rectius*: non applicare) le norme impositive del contributo per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia – stimando «più aderente al sistema giuridico complessivo» scrutinare prioritariamente la conformità della disciplina ai principi costituzionali interni. Invero, la stessa Commissione provinciale tributaria di Roma, nella seconda ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017) – a differenza e in senso opposto a quanto affermato nella prima (r.o. n. 208 del 2016) – ha ricordato come questa Corte abbia già avuto occasione di affermare che il contrasto con il diritto dell'Unione europea, «attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel

sollevarle, deve farsi carico ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, pena l'inammissibilità delle questioni medesime (ordd. nn. 269, 79, 8 del 1991, 450, 389, 78 del 1990, 152 del 1987)» ([ordinanza n. 244 del 1994](#), poi richiamata, *ex multis*, dalle ordinanze [n. 38 del 1995](#) e [n. 249 del 2001](#)). Peraltro, l'affermazione di cui sopra, nella sua generalità, potrebbe prestarsi a equivoci, che impongono una precisazione dei limiti entro i quali la previa delibazione del contrasto con il diritto dell'Unione europea debba ritenersi imposta al giudice *a quo* a pena di inammissibilità delle questioni sollevate, specie se tale contrasto sia oggetto di una specifica richiesta della parte ricorrente. La precisazione, in particolare, si impone a fronte di pronunce di questa medesima Corte (ad esempio le [sentenze n. 197 del 2014](#), [n. 245 del 2013](#), [n. 127](#) e [n. 120 del 2010](#)) che solo apparentemente sembrano smentire l'assunto di cui sopra e che, invece, riguardano casi che devono essere attentamente distinti dal presente.

5.1.– In primo luogo va osservato che il contrasto con il diritto dell'Unione europea condiziona l'applicabilità della norma censurata nel giudizio *a quo* – e di conseguenza la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale che si intendano sollevare sulla medesima (da ultimo, [ordinanza n. 2 del 2017](#)) – **soltanto quando la norma europea è dotata di effetto diretto**. Al riguardo deve richiamarsi l'insegnamento di questa Corte, in base al quale «conformemente ai principi affermati dalla [sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 \(Simmenthal\)](#), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la [sentenza n. 170 del 1984](#) (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale; mentre, in caso di contrasto con una norma comunitaria priva di efficacia diretta – contrasto accertato eventualmente mediante ricorso alla Corte di giustizia – e nell'impossibilità di risolvere il contrasto in via interpretativa, il giudice comune deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, spettando poi a questa Corte valutare l'esistenza di un contrasto insanabile in via interpretativa e, eventualmente, annullare la legge incompatibile con il diritto comunitario (nello stesso senso sentenze [n. 284 del 2007](#), [n. 28](#) e [n. 227 del 2010](#) e [n. 75 del 2012](#))» ([ordinanza n. 207 del 2013](#)). **Pertanto, ove la legge interna collida con una norma dell'Unione europea, il giudice – fallita qualsiasi ricomposizione del contrasto su base interpretativa, o, se del caso, attraverso rinvio pregiudiziale – applica direttamente la disposizione dell'Unione europea dotata di effetti diretti, soddisfacendo, ad un tempo, il primato del diritto dell'Unione e lo stesso principio di soggezione del giudice soltanto alla**

legge (art. 101 Cost.), dovendosi per tale intendere la disciplina del diritto che lo stesso sistema costituzionale gli impone di osservare ed applicare.

Viceversa, quando una disposizione di diritto interno diverge da norme dell'Unione europea prive di effetti diretti, occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale, riservata alla esclusiva competenza di questa Corte, senza delibare preventivamente i profili di incompatibilità con il diritto europeo. In tali ipotesi spetta a questa Corte giudicare la legge, *[sia in riferimento ai parametri europei (con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio la [sentenza n. 197 del 2014](#): frase sostituita dalla seguente con ord. correttiva [n. 281 del 2017](#): sia in riferimento ai parametri europei (come veicolati dagli artt. 11 e 117 Cost.), sia in relazione agli altri parametri costituzionali interni: con riguardo alle priorità, nei giudizi in via di azione, si veda ad esempio, la [sentenza n. 197 del 2014](#)],* ove si afferma che «la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze [n. 245 del 2013](#), [n. 127](#) e [n. 120 del 2010](#))».

5.2.– Una precisazione si impone alla luce delle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007), che, tra l'altro, ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (da ora: CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea). **Fermi restando i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea come sin qui consolidatisi nella giurisprudenza europea e costituzionale, occorre prendere atto che la citata Carta dei diritti costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale. I principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione, come è accaduto da ultimo in riferimento al principio di legalità dei reati e delle pene (Corte di giustizia dell'Unione europea, grande sezione, [sentenza 5 dicembre 2017, nella causa C-](#)**

[42/17, M.A.S., M.B.](#)). Pertanto, le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento *erga omnes* di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.). La Corte giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (*ex artt. 11 e 117 Cost.*), secondo l'ordine di volta in volta appropriato, anche al fine di assicurare che i diritti garantiti dalla citata Carta dei diritti siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali, pure richiamate dall'art. 6 del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 52, comma 4, della CDFUE come fonti rilevanti in tale ambito. In senso analogo, del resto, si sono orientate altre Corti costituzionali nazionali di antica tradizione (si veda ad esempio Corte costituzionale austriaca, sentenza 14 marzo 2012, U 466/11-18; U 1836/11-13). Il tutto, peraltro, in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia (da ultimo, [ordinanza n. 24 del 2017](#)), affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE). **D'altra parte, la sopravvenienza delle garanzie approntate dalla CDFUE a quelle previste dalla Costituzione italiana può generare un concorso di rimedi giurisdizionali.** A tale proposito, di fronte a casi di "doppia pregiudizialità" – vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione –, la stessa Corte di giustizia ha a sua volta affermato che il diritto dell'Unione «non osta» al carattere prioritario del giudizio di costituzionalità di competenza delle Corti costituzionali nazionali, purché i giudici ordinari restino liberi di sottoporre alla Corte di giustizia, «in qualunque fase del procedimento ritengano appropriata e finanche al termine del procedimento incidentale di controllo generale delle leggi, qualsiasi questione pregiudiziale a loro giudizio necessaria»; di «adottare qualsiasi misura necessaria per garantire la tutela giurisdizionale provvisoria dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione»; di disapplicare, al termine del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, la disposizione legislativa nazionale in questione che abbia superato il vaglio di costituzionalità, ove, per altri profili, la ritengano contraria al diritto dell'Unione (tra le altre, [Corte di Giustizia dell'Unione Europea, quinta sezione, sentenza 11 settembre 2014, nella causa C-112/13 A contro B e altri](#); [Corte di Giustizia dell'Unione Europea, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, nelle cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli](#)). In linea con questi orientamenti, questa Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata

la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

5.3.– Ciò chiarito, deve rilevarsi che nella specie, la Commissione tributaria rimettente ha precisato che i ricorrenti hanno dedotto una violazione non di diritti fondamentali codificati nella CDFUE, ma della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione europea, previste dalle disposizioni dei Trattati (artt. 49 e 56 del TFUE) delle quali è stata invocata la diretta efficacia (per una fattispecie analoga si veda la [sentenza n. 111 del 2017](#)). Non si versa, dunque, nei casi sopra indicati in cui la non applicazione trasmoda inevitabilmente in una sorta di inammissibile sindacato diffuso di costituzionalità della legge. Pertanto, il rimettente aveva l'onere di delibare la questione per valutare l'applicabilità della legge interna nel giudizio posto al suo esame. L'ordinanza di rimessione, invece, non solo non ha speso alcuna considerazione in merito alla denunciata violazione di diritto dell'Unione europea, ma ha anzi espressamente affermato di doverla posticipare all'esito della decisione di questa Corte sulle questioni di legittimità costituzionale prospettate con riferimento a parametri interni. Così facendo, l'ordinanza non si esprime sull'applicabilità delle disposizioni censurate nel giudizio *a quo* e, quindi, risulta priva di motivazione sulla rilevanza. Di qui, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza iscritta al r.o. n. 208 del 2016.

5.4.– Tale ragione di inammissibilità non sussiste per la successiva ordinanza di rimessione (r.o. n. 51 del 2017), nella quale la Commissione tributaria provinciale di Roma ha viceversa ritenuto necessario delibare preliminarmente la richiesta delle parti di non applicare le disposizioni oggetto di censura per supposto contrasto con la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e con la libertà di prestazione di servizi (art. 56 TFUE). La Commissione [*tributaria provinciale: espressione sostituita con ord. correttiva n. 281 del 2017 dalle parole seguenti: tributaria provinciale*] ha escluso che le disposizioni censurate fossero in conflitto con le libertà garantite dal diritto dell'Unione in ragione del fatto che, in base alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la libertà di stabilimento non può essere invocata da una società italiana, con sede in Italia, avverso una normativa italiana, mentre la libera prestazione dei servizi non è ostacolata dall'imposizione di contributi volti al finanziamento di enti controllori, purché tali contributi siano destinati esclusivamente alla copertura dei costi dell'autorità e siano proporzionati, obiettivi e trasparenti (si cita la [sentenza CGUE 18 luglio 2013, nelle cause da C-228/12 a C-232/12 e da C-254/12 a C-258/12](#)), come avviene nel caso di specie.

Tanto basta ai fini del controllo di questa Corte sulla rilevanza, attesa la non implausibilità della motivazione addotta dal rimettente circa l'applicabilità delle disposizioni impugnate nel giudizio *a quo*.

6.– L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito un ulteriore profilo di inammissibilità in ordine all'asserita violazione della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, dedotta con la sola ordinanza iscritta al r.o. n. 51 del 2017, in relazione alle disposizioni impugnate nella parte in cui attribuiscono all'AGCM la facoltà di apportare variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza predeterminare i criteri da seguire. Tale motivo di censura difetterebbe del requisito della rilevanza, in quanto l'Autorità si sarebbe sempre avvalsa di tale potestà per diminuire gli oneri contributivi; sicché l'eventuale accoglimento della questione non potrebbe riverberare alcun effetto nel giudizio *a quo*, nel quale si deve decidere su una domanda di restituzione del contributo già versato, contributo che, in assenza di delibera dell'Autorità, sarebbe stato addirittura superiore.

L'eccezione non è fondata. Invero, la Commissione tributaria rimettente osserva che la questione di legittimità costituzionale investe la disposizione normativa che offre una base legale al provvedimento impositivo e alla delibera di diniego della restituzione, oggetto della richiesta di annullamento nel giudizio *a quo*. Pertanto, in caso di ipotetico accoglimento di questa questione verrebbe meno tanto la legittimità del provvedimento impositivo quanto il fondamento del diniego di restituzione. In base a questa motivazione il giudice *a quo* ritiene sussistere la rilevanza anche della questione *ex art. 23 Cost.*, adducendo argomentazioni non implausibili.

7.– Occorre dunque esaminare nel merito le questioni sollevate con l'ordinanza di cui al r.o. n. 51 del 2017, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, primo e secondo comma, *Cost.*, aventi ad oggetto l'articolo 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012.

7.1.– Le norme oggetto dei dubbi di legittimità costituzionale hanno significativamente innovato il sistema di finanziamento dell'AGCM che, in precedenza, si basava su quattro diverse fonti, costituite da trasferimenti dallo Stato (con oneri per la fiscalità generale e, quindi, per tutti i cittadini); da un «fondo di solidarietà» alimentato dalle altre autorità indipendenti; da contribuzioni a carico delle imprese tenute all'obbligo di comunicazione delle operazioni di concentrazione; da una quota parte delle sanzioni irrogate ai sensi della normativa in materia di tutela del consumatore. Questo assetto era il risultato di una stratificazione di interventi normativi che si erano succeduti nel tempo, volti ad affiancare ai trasferimenti statali altre risorse. In particolare, a partire dalla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e

pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) si è aggiunto, al fondo appositamente stanziato nel bilancio dello Stato, un sistema di contribuzione da parte delle imprese tenute all'obbligo di notifica delle concentrazioni (cosiddetto *filing fee*). Negli anni successivi, con il decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14, si è prevista la possibilità di finanziare le spese di carattere non continuativo e non obbligatorio dell'Autorità con una parte degli introiti derivanti dalle sanzioni irrogate in materia di pratiche commerciali scorrette. Nello stesso anno, con l'art. 2, comma 241, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), si è istituito un meccanismo temporaneo di trasferimento di risorse tra autorità indipendenti per il triennio 2010-2012 in favore, tra l'altro, dell'AGCM.

7.2.– Al fine di rafforzare l'indipendenza dell'Autorità da condizionamenti che potevano derivare dal precedente sistema misto di finanziamento – condizionamenti che potevano provenire da soggetti di varia natura (politica, economica, finanziaria) – il citato art. 5-*bis* del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento, basato su contributi obbligatori dovuti dalle imprese di medio-grandi dimensioni. Più precisamente, la disposizione citata ha introdotto il comma 7-*ter* all'art. 10 della l. n. 287 del 1990 prevedendo che, all'onere derivante dal funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, si provveda mediante contributi, nella misura dello 0,08 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato, con la previsione di una soglia massima della contribuzione (non superiore a cento volte il minimo stabilito), dovuti dalle società di capitale che abbiano realizzato ricavi totali superiori a cinquanta milioni di euro. Con l'introduzione di questa nuova forma di finanziamento a partire dal 2013 (art. 10, comma 7-*quater*) sono state eliminate tutte le fonti precedenti, compresa la *filing fee* dovuto dalle imprese notificanti una concentrazione. Lo stesso comma 7-*quater* stabilisce poi che, a decorrere dall'anno 2014, «il contributo è versato, entro il 31 luglio di ogni anno, direttamente all'Autorità con le modalità determinate dall'Autorità medesima con propria deliberazione». Inoltre, «[e]ventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione possono essere adottate dall'Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all'adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma 7-*ter*».

8.– La Commissione tributaria rimettente ha sollevato due gruppi di questioni.

Il primo concerne la violazione degli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost.: la delimitazione del novero dei soggetti obbligati a versare il contributo – che risulta posto a carico delle sole società di capitali che abbiano realizzato ricavi superiori a 50 milioni di euro, con la fissazione di una soglia massima della contribuzione – determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento, con violazione dei principi di capacità contributiva e di progressività del tributo. Il secondo, invece, si risolve nella denuncia di una violazione della riserva di legge, prevista dall'art. 23 Cost. per tutte le prestazioni patrimoniali imposte, in riferimento alla previsione di una possibile variazione della misura della prestazione patrimoniale imposta a mezzo di delibere dell'AGCM e, quindi, con fonte di rango sub-legislativo.

9.– Presupposto delle questioni di cui al primo gruppo, sollevate in relazione agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost., è la natura tributaria del contributo disciplinato dalle disposizioni censurate. Risulta dunque preliminare deliberare la natura della predetta contribuzione, per verificare se essa possa essere considerata tributaria ai fini delle garanzie stabilite dai citati artt. 3 e 53 Cost.

9.1.– In proposito va rilevato che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese» ([sentenza n. 70 del 2015](#)). Si deve cioè trattare di un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva ([sentenza n. 102 del 2008](#)). Tale indice deve esprimere l' idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria» (ancora [sentenza n. 70 del 2015](#)).

9.2.– Orbene, il contributo dovuto all'AGCM sulla base dell'art. 10, commi 7-ter e 7-quater, non è giustificato da alcun rapporto negoziale con l'Autorità indipendente, ma configura una prestazione patrimoniale imposta dalla legge a favore della medesima Autorità, che dispone di poteri coercitivi per imporre il pagamento. Esso ha, quindi, carattere coattivo e prescinde completamente da qualsiasi rapporto sinallagmatico con l'Autorità, alla quale è dovuto indipendentemente dal fatto che il contribuente sia stato destinatario dei poteri dell'ente o abbia beneficiato della sua attività. Inoltre, la contribuzione è connessa a un presupposto economico, essendo commisurata al volume di fatturato che viene assunto a indice di capacità contributiva.

Sulla destinazione del contributo ad una pubblica spesa, infine, occorre ricordare che questa Corte ha già ritenuto soddisfatto tale requisito in un analogo caso relativo all’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, ove si afferma che i «contributi, in quanto costituiscono risorse [...] per il funzionamento di un organo quale l’Autorità, chiamata a svolgere una funzione di vigilanza sui lavori pubblici [...] sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali, di cui soddisfano i principali requisiti» ([sentenza n. 256 del 2007](#)). Nella specie, il contributo è destinato a finanziare le spese di funzionamento dell’AGCM in relazione ai servizi che essa è istituzionalmente chiamata a svolgere, nella delicata ed essenziale funzione di salvaguardia delle regole del mercato a tutela della concorrenza, radicata in interessi pubblici di valore costituzionale ai sensi degli artt. 3 e 41 Cost. **Devono perciò ritenersi integrati tutti i requisiti indefettibili e necessari al riconoscimento costituzionale della natura tributaria del contributo in discussione.**

9.3 – Deve rilevarsi che l’imposizione tributaria qui in esame costituisce una forma atipica di contribuzione. Essa, infatti, non è riconducibile alla categoria delle “tasse”, in quanto si tratta di prestazioni patrimoniali dovute indipendentemente dal fatto che l’attività dell’ente abbia riguardato specificamente il singolo soggetto obbligato, e dalla circostanza che tale attività si configuri come servizio divisibile, ma è correlata all’attività dell’amministrazione in termini di vantaggio goduto o di costo causato da parte del contribuente: di tal che il tributo in esame si differenzia dalle “imposte” in senso stretto.

10.– Chiarita la pertinenza dei parametri costituzionali richiamati – art. 3 e 53 Cost. – in ragione della natura tributaria del contributo, nel merito deve dichiararsi l’infondatezza delle questioni sollevate in riferimento agli stessi.

10.1.– Occorre anzitutto rammentare che «al legislatore spetta un’ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità alle quali s’ispira l’attività di imposizione fiscale» ([sentenza n. 240 del 2017](#)), con il solo il limite della non arbitrarietà e della non manifesta irragionevolezza e sproporzione. In questa prospettiva, costantemente ribadita dalla giurisprudenza di questa Corte, non può ritenersi costituzionalmente illegittima la scelta del legislatore di imporre la contribuzione in esame esclusivamente a carico delle imprese che si contraddistinguono per una presenza significativa sui mercati, perché dotate di una particolare struttura e perché caratterizzate da una rilevante dimensione economica: tali imprese, infatti, in base all’*id quod plerumque accidit*, sono le destinatarie prevalenti dell’attività dell’Autorità medesima e, quindi, le maggiori responsabili della relativa spesa. Alla luce di tale *ratio* la selezione legislativa dei soggetti tenuti alla contribuzione non appare né arbitraria, né irragionevole. Non inficia l’opzione legislativa neppure il fatto che

l'attività dell'AGCM possa indirizzarsi talvolta anche verso soggetti non tenuti alla contribuzione, come gli imprenditori cosiddetti sotto-soglia, le pubbliche amministrazioni, le imprese senza stabile organizzazione in Italia o gli stessi consumatori. Sul piano dell'effettività, l'Autorità antitrust è prevalentemente impegnata dalle attività economiche degli imprenditori di medie e grandi dimensione e ciò basta ad escludere la manifesta irragionevolezza della normativa in esame.

10.2.– Neppure irragionevole è la scelta di riferirsi ad una determinata dimensione del fatturato (50 milioni di euro) per delimitare la platea degli imprenditori assoggettati al contributo. La rimettente ritiene che il fatturato non sia un indicatore di ricchezza, potendo il conto economico chiudersi in perdita nonostante l'elevato fatturato. Il legislatore avrebbe, dunque, utilizzato un parametro inidoneo ad esprimere la capacità contributiva, sicché, sotto questo profilo, il contributo in esame sarebbe affetto da illegittimità costituzionale. La censura presuppone erroneamente che il contributo in giudizio costituisca una sorta di imposta sui redditi di determinate persone giuridiche. Ma così non è. Il tributo in esame, infatti, non ha come sua *causa impositionis* un reddito, ma intende ripartire gli oneri economici relativi alla prestazione di un servizio pubblico (la tutela della concorrenza e il funzionamento del mercato) fra i soggetti che giustificano l'esistenza di un'autorità garante della concorrenza e che nei fatti maggiormente impegnano la sua attività. In questo senso il fatturato, quale misura del volume d'affari, non esprime (e non potrebbe esprimere) la misura di un reddito che si vuole colpire e neppure la misura della redditività dell'impresa (intesa come capacità di retribuire i fattori di produzione). Occorre rammentare che, secondo una costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore gode di un'ampia discrezionalità nell'individuare «i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza e non solamente dal reddito individuale» ([sentenza n. 156 del 2001](#)). Nell'esercizio di tale ampia facoltà di scelta, il legislatore ha ritenuto di dover assoggettare alla contribuzione obbligatoria i soli soggetti economici il cui fatturato supera una determinata soglia: non è irragionevole che le spese di funzionamento dell'autorità preposta al corretto funzionamento del mercato gravino sulle imprese caratterizzate da una presenza significativa nei mercati di riferimento e dotate di considerevole capacità di incidenza sui movimenti delle relative attività economiche. Non si tratta evidentemente di una soluzione costituzionalmente obbligata; tuttavia il criterio prescelto non può ritenersi né arbitrario né irragionevole e, come tale non risulta violare gli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, Cost.

10.3.– Quanto all'asserita violazione del principio di progressività del tributo, occorre anzitutto rammentare che, secondo un orientamento spesso ribadito della giurisprudenza

costituzionale (ad esempio nelle [sentenze n. 21 del 1996](#) e [n. 158 del 1985](#)) il principio di progressività si riferisce all'ordinamento tributario nel suo complesso e non alla singola imposta.

Con riferimento al caso di specie va poi tenuto presente che l'assenza di progressione e la presenza di un tetto massimo alla contribuzione sono coerenti con la finalità ultima del tributo in questione, che non è quella di introdurre una nuova forma di prelievo sul reddito, ma quello di far concorrere al finanziamento dell'Autorità i soggetti cui principalmente si rivolge l'attività di garanzia della stessa. Un tale sistema corrisponderebbe a due ragionevoli esigenze equitative: quella di contenere il carico economico posto a carico del singolo operatore e quella di evitare che alcuni operatori possano trasformarsi in "super-finanziatori" dell'Autorità, finendo per comprometterne di fatto l'indipendenza. In particolare, l'apposizione di un tetto massimo alla contribuzione intende correggere una criticità palesatasi con riferimento al sistema previgente, che prevedeva un contributo a carico dei soggetti obbligati alla comunicazione delle operazioni di concentrazione, per i quali non era stabilito alcun limite massimo di contribuzione. Il nuovo sistema ha introdotto tale limite allo scopo di porre l'Autorità al riparo da ogni rischio di "cattura" del controllore da parte del controllato. In assenza di un tale limite, le maggiori imprese – specie quelle egemoni sul mercato e, quindi, quelle per le quali maggiore è l'esigenza di vigilanza indipendente – potrebbero diventare i principali finanziatori dell'Autorità, determinando un legame di subordinazione finanziaria suscettibile di condizionare l'attività di garanzia anche solo attraverso il ritardato versamento delle somme dovute. La distribuzione del finanziamento dell'Autorità secondo criteri che, imponendo l'onere di contribuzione a partire da certi limiti minimi di fatturato, ne determinano l'ammontare secondo una percentuale fissa, sino ad un importo massimo non superabile, impedisce di creare una ristretta cerchia di finanziatori egemoni: sotto questo profilo il sistema disegnato dal legislatore risulta, dunque, non solo compatibile con i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost., ma addirittura rispondente a esigenze di ragionevolezza.

11.– Il rimettente ha denunciato la violazione della riserva stabilita all'art. 23 Cost., in quanto le disposizioni censurate, ed in particolare l'art. 10, comma *7-quater*, attribuirebbero all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la facoltà di apportare, con proprie delibere, variazioni alla misura e alle modalità di contribuzione, senza che la legge determini i criteri idonei a orientare l'esercizio del potere regolamentare.

Anche questa questione non è fondata.

In proposito deve rammentarsi che – come la Corte costituzionale ha anche di recente ricordato ([sentenze n. 69 del 2017](#) e [n. 83 del 2015](#)) – la riserva di legge di cui al citato art. 23 Cost.

ha carattere relativo: conseguentemente, la legge, pur non potendo limitarsi a conferire un potere regolativo attraverso una “norma in bianco”, rispetta la riserva quando determina sufficienti criteri direttivi e traccia le linee generali della disciplina. Con riguardo alle prestazioni patrimoniali imposte, il rispetto della riserva relativa di cui all’art. 23 Cost. si traduce nell’onere per il legislatore di 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 (da ultimo, [sentenza n. 69 del 2017](#), esemplificativa di un orientamento costante). In applicazione dei suddetti principi questa Corte, con la richiamata [sentenza n. 69 del 2017](#), ha di recente ritenuto non illegittimo analogo (ma più ampio) potere regolamentare riconosciuto all’Autorità per i trasporti. Nella specie, il comma *7-quater* dell’impugnato art. 10, prevede, per gli anni successivi al 2013, che eventuali variazioni della misura e delle modalità di contribuzione quale determinata al precedente comma *7-ter* possono essere adottate dall’Autorità medesima con propria deliberazione, nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all’adozione della delibera, ferma restando la soglia massima di contribuzione di cui al comma *7-ter*. La disposizione impugnata, pertanto, predetermina: il soggetto e l’oggetto della prestazione patrimoniale imposta; l’ammontare del contributo per il 2013 e, per gli anni successivi, la fissazione di limiti quantitativi all’esercizio del potere di variazione dell’entità del contributo, imponendo un limite massimo percentuale di variazione (dello 0,5 per mille del fatturato risultante dal bilancio approvato precedentemente all’adozione della delibera); mantiene fermo, in ogni caso, il tetto massimo stabilito direttamente dal legislatore. Il potere di variazione è finalizzato a contenere la contribuzione nei limiti necessari alla copertura degli effettivi costi di funzionamento dell’ente, ricavabili dal bilancio di esercizio. A tale scopo si deve orientare – e, in concreto, risulta essersi orientata – la discrezionalità dell’amministrazione.

Alla luce di tutti questi elementi normativi deve pertanto ritenersi che la disciplina in esame rispetti tutte le condizioni richieste dalla riserva di legge relativa *ex art. 23 Cost.*

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato), aggiunti dall'art. 5-*bis*, comma 1, 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, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 53, primo e secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 2 maggio 2016 (r.o. n. 208 del 2016);

2) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 7-*ter* e 7-*quater*, della legge n. 287 del 1990, aggiunti dall'art. 5-*bis*, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 23 e 53, primo e secondo comma, Cost., dalla Commissione tributaria provinciale di Roma con l'ordinanza del 25 ottobre 2016 (r.o. n. 51 del 2017).

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

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 dicembre 2017.

