



<a href="#">DOTTRINA</a>	<a href="#">GIURISPRUDENZA</a>	<a href="#">MATERIALI</a>	<a href="#">NOVITA'EDITORIALI</a>	<a href="#">APPUNTAMENTI</a>	<a href="#">SITO PRECEDENTE</a>
--------------------------	--------------------------------	---------------------------	-----------------------------------	------------------------------	---------------------------------

Google

Cerca

[associazionedeicostituzionalisti.it](#)

web

Home :: Giurisprudenza :: Osservazioni a prima lettura :: Corte costituzionale :: Decisioni

## **Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: un tentativo di frenare la 'relativizzazione' della garanzia ex art. 23 Cost.? Note a margine di Corte cost. 190/2007**

di Paola Torretta

**SOMMARIO:** 1. La Corte torna sulle garanzie costituzionali per le prestazioni patrimoniali imposte: il caso dei contributi obbligatori versati agli ex enti previdenziali di liberi professionisti del settore sanitario; - 2. Il "decisum" della Corte: illegittimità costituzionale per 'inadempimento' legislativo della riserva di legge ex art. 23 Cost.; - 3. Quale destino per la garanzia costituzionale delle prestazioni patrimoniali imposte? L'attuazione della riserva di legge fra criteri sostanziali forniti o desumibili dalla legge e moduli procedurali 'sostitutivi'; - 4. Il Giudice costituzionale alla prova dei modelli procedurali suscettibili di integrare la riserva di legge sulle prestazioni patrimoniali imposte - 5. Un tentativo di mettere un argine all'indebolimento della riserva di legge? Una lettura della pronuncia sulle prestazioni imposte 'in parallelo' con la recente sent. 171/2007.

*1. La Corte torna sulle garanzie costituzionali per le prestazioni patrimoniali imposte: il caso dei contributi obbligatori versati agli ex enti previdenziali di liberi professionisti del settore sanitario.*

La decisione 190/2007 aggiunge un altro tassello alla corposa giurisprudenza in tema di prestazioni imposte, questa volta, però - almeno così sembra potersi leggere tra le righe della sua parte motiva - con l'intenzione di 'riprendere le redini' di un percorso interpretativo che era parso orientato ad allentare le maglie dell'oggetto e della struttura della riserva di legge contenuta nell'art. 23 Cost.**[1]**.

La questione presentata alla Corte costituzionale verte sulla legittimità della normativa che abilita il consiglio di amministrazione della Fondazione Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari (ONAOSI) a determinare, con proprio regolamento, l'entità e le modalità di versamento del contributo imposto a tutti i sanitari appartenenti agli ordini professionali italiani dei farmacisti, dei medici chirurghi, degli odontoiatri e dei veterinari, da destinare al mantenimento, all'educazione e all'istruzione degli orfani dei sanitari italiani in Perugia.

La disciplina che regola l'attività della Fondazione risale alla l. 306/1901 e, fino a pochi anni or sono, la determinazione della misura dei contributi a favore dei fini istituzionali predetti era affidata ad un complesso di provvedimenti legislativi**[2]**. Solo con la legge finanziaria per il 2003, a seguito del processo di privatizzazione di enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza - avvenuto ad opera del d.lgs. 509/1994 - il potere di fissare l'entità dell'onere imposto è stato attribuito al consiglio di amministrazione della Fondazione ONAOSI, mediante l'emanazione di regolamenti sottoposti ad approvazione dei Ministeri vigilanti sulla gestione

amministrativo-contabile del soggetto impositore (art. 2, lett. e), l. 306/1901, come sostituito dall'art. 52, comma 23°, l. 289/2002).

La prima e fondamentale censura mossa dal Tribunale di Parma riguarda il dubbio di incompatibilità della normativa impugnata con la riserva di legge disposta dall'art. 23 Cost., in ragione della mancata preventiva indicazione legislativa, sulla base di parametri sufficientemente precisi, dei criteri cui devono conformarsi le delibere del consiglio di amministrazione della Fondazione, nonché della impossibilità di "desumere *aliunde* detti criteri".

Non a caso, gli unici 'appigli' legislativi che possono rinvenirsi nella disciplina del processo di privatizzazione che ha interessato gli enti previdenziali dei liberi professionisti sono collocati nei principi e criteri direttivi enunciati dalla legge di delega che ha dato vita alla trasformazione di tali enti pubblici nelle forme della associazione o della fondazione, "con garanzie di autonomia gestionale, organizzativa, amministrativa e contabile, ferme restandone [...] l'obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione agli stessi degli appartenenti alle categorie di personale a favore dei quali essi risultano istituiti" (art. 1, comma 33°, lettera a) l. 537/1993).

Sulla base di questo impianto generale, il d.lgs. 509/1994, che ha provveduto a dare svolgimento alla delega, prescrive che "la gestione economico-finanziaria deve assicurare l'equilibrio di bilancio mediante l'adozione di provvedimenti coerenti alle indicazioni risultanti dal bilancio tecnico da redigersi con periodicità almeno triennale (art. 2, comma 2°)", e che "in caso di disavanzo economico-finanziario", il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con gli altri Ministri competenti, nomina un commissario straordinario, al fine della assunzione dei "provvedimenti necessari per il riequilibrio della gestione" (art. 3, comma 4°).

Nel successivo art. 3 si dispone, inoltre, un controllo interministeriale sulle associazioni e fondazioni che hanno assunto il ruolo e le funzioni dei preesistenti istituti previdenziali, da espletarsi attraverso l'approvazione dei rispettivi statuti e regolamenti, nonché delle "delibere in materia di contributi e prestazioni" dalle stesse richiesti.

Ad avviso del giudice *a quo*, il complessivo contesto legislativo che ha dato vita alla privatizzazione degli ex gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza non risponderebbe del tutto alla istanza garantistica cui si ispira dell'art. 23 Cost. Dal quadro normativo così riassunto, non sarebbe riscontrabile alcun elemento in grado di "superare le carenze" che la disciplina sottoposta al vaglio della Corte mostra nell'omettere di indicare le linee essenziali della materia preordinate a circoscrivere la decisione sulla misura del sacrificio patrimoniale cui sono sottoposti i professionisti iscritti agli ordini predetti.

In subordine, lo stesso Tribunale di Parma denuncia altresì la presunta lesione del principio costituzionale dell'eguaglianza (art. 3), da attribuirsi alla previsione, contenuta nel regolamento di riscossione emanato dal Consiglio di amministrazione della Fondazione[3], che impone di calcolare l'entità della prestazione sulla base dell'età anagrafica dei soggetti obbligati, senza considerare l'ammontare del reddito di ciascuno di essi.

Sul versante opposto, l'Avvocatura dello Stato eccepisce, in prima battuta, l'inammissibilità della questione, in quanto l'ordinanza che apre il sindacato della Corte sarebbe carente di riferimenti idonei ad individuare l'organo chiamato a quantificare la misura dell'obbligo patrimoniale imposto, così da rendere impossibile valutare se, concretamente, l'esercizio del potere previsto dalla legge sia avvenuto nei limiti di "un uso ragionevole" della discrezionalità che il tessuto legislativo lascia all'autorità decidente. E sempre su un piano di inammissibilità la difesa erariale colloca anche la denuncia di violazione dell'art. 3 Cost., poiché posta in essere da una norma regolamentare, e quindi tale da doversi risolvere in altra sede.

In ogni caso, nel merito, si chiede al Giudice delle leggi che venga riconosciuta l'infondatezza della prima delle censure sollevate, essendo la garanzia della riserva di legge, costituzionalmente prescritta, fatta salva dalla stessa normativa concernente la privatizzazione degli enti pubblici previdenziali dei liberi professionisti: proprio dal passaggio in cui si dispone che simili entità siano trasformate in associazioni o fondazioni dotate di autonomia negli aspetti organizzativi, gestionali e contabili dovrebbe muovere la 'ricerca' dei parametri idonei a dare contenuto alla riserva di legge sancita dall'art. 23 Cost. Tale normativa si paleserebbe, infatti, in grado di fondare, e al contempo delimitare, il potere di imposizione

esercitato dal Consiglio di amministrazione della Fondazione ONAOSI.

*2. Il "decisum" della Corte: illegittimità costituzionale per 'inadempimento' legislativo della riserva di legge ex art. 23 Cost.*

Accantonata da subito l'eccezione di inammissibilità relativa alla indeterminatezza della questione, in virtù dell'assunto che "dal tenore dell'ordinanza di rimessione" risulta agevole risalire all'organo incaricato di deliberare la misura dell'onere di cui si discute, l'esame della normativa impugnata porta la Corte ad inquadrare i contributi richiesti dalla Fondazione ONAOSI - "siccome determinati con atto unilaterale, alla cui adozione non concorre la volontà del privato"[4] - all'interno del quadro garantistico che l'art. 23 Cost. assegna alle prestazioni patrimoniali imposte, e nel quale la Consulta ravvisa, ormai in via consolidata, una riserva di legge relativa[5].

Una riserva cioè, che oltre a costituire la base legale della attribuzione del potere impositivo, è chiamata altresì a fornire l'impronta essenziale al suo espletamento, delineando il complesso di criteri, procedure e controlli che serve a segnare lo spazio di libero apprezzamento del soggetto designato a stabilire in concreto la misura della prestazione patrimoniale[6].

Con ulteriori precisazioni, la giurisprudenza costituzionale ha stabilito, nella copiosa giurisprudenza sul tema, che non è compito necessario della legge specificare un limite minimo o massimo della prestazione richiesta[7], e che anche qualora i criteri preordinati a circoscrivere la potestà impositiva non siano espressi dall'enunciato legislativo, la riserva di legge deve ritenersi rispettata quando, dal contesto della disciplina di cui esso è parte integrante, si possono evincere elementi o riferimenti comunque capaci di limitare l'attività dell'organo che definisce il *quantum* dell'onere imposto[8].

Appare, allora, fondamentale che la legge predisponga "misure e cautele"[9] per indirizzare l'esercizio del potere impositivo, o per lo meno che dal tenore letterale della stessa possano, in ogni caso, ricostruirsi "le linee generali"[10] atte a delimitarne la sfera di discrezionalità, per evitare ogni sconfinamento in arbitrio[11]. Devono essere impressi nella fonte legislativa gli aspetti essenziali della imposizione, così da lasciare alla fonte secondaria o al potere amministrativo "la specificazione e l'integrazione di tale disciplina"[12].

Mutuando una formula riassuntiva coniata dallo stesso Giudice costituzionale, si può sostenere che la garanzia della riserva di legge relativa, espressa dall'art. 23 Cost., risulta soddisfatta quando i parametri che guidano il compito di determinare l'entità del contributo imposto "siano desumibili dalla destinazione della prestazione, ovvero dalla composizione e dal funzionamento degli organi competenti a determinarne la misura"[13], nonché "dal sistema procedimento che prevede la collaborazione di più organi"[14].

Alla luce di questa premessa teorica, l'analisi nel dettaglio del tessuto legislativo che regola l'istituzione e le funzioni della Fondazione ONAOSI non riesce a far emergere alcun requisito capace di far 'aderire' la normativa vigente sulla privatizzazione degli enti previdenziali allo schema della riserva di legge relativa insistente sul settore considerato.

Nello specifico, la disposizione denunciata, nel confermare l'obbligatorietà dei contributi previdenziali, tace sui parametri di quantificazione, e nemmeno offre elementi da cui ricavare, anche in via indiretta, qualsiasi criterio e/o limite volto a circoscrivere il compito di definizione dell'onere richiesto.

Proprio in merito a quest'ultimo aspetto, la Corte non sembra disposta a tenere in considerazione l'enunciato legislativo che contempla un modulo procedimentale di controllo posto in essere dai Ministeri che esercitano la vigilanza sulla Fondazione (art. 3, comma 2° lett. a) e b), e comma 3°, d.lgs. 509/1994). Tale vincolo (di procedura) viene infatti sbrigativamente liquidato come inidoneo a salvaguardare la riserva di legge, in quanto attinente alla verifica di meri profili gestionali e di bilancio, che nulla hanno a che vedere con la valutazione operata dall'ente privatizzato sulla misura dei contributi richiesti.

In realtà, la lettera delle disposizioni legislative richiamate riferisce di una attività di vigilanza (esercitata da organi particolarmente qualificati, quali sono i Ministeri) che ha come specifico oggetto anche le "delibere in materia di contributi e prestazioni" emanate dal consiglio di amministrazione del

soggetto impositore, e che, come si precisa nella stessa sentenza, "può essere preceduta dalla formulazione di specifici rilievi dei quali gli organi devono tenere conto nella propria motivata decisione definitiva"[15].

Un insieme di limiti tecnico-procedurali che, forse, in passato, avrebbe potuto indurre la Consulta a giudicare sufficientemente 'contenuta' la discrezionalità dell'autorità decidente, ma che, in questa occasione, il Giudice costituzionale non intende elevare a requisito di compiuto soddisfacimento della riserva "parziale"[16] di legge, ritenendo piuttosto che "rest[ri]no completamente in ombra le valutazioni sull'entità dei contributi obbligatori...".

Ne deriva che l'accoglimento della questione per violazione dell'art. 23 Cost. - assorbente anche ogni profilo di presunto contrasto con il canone dell'eguaglianza - fa leva sull' 'inadempimento' del legislatore rispetto alla necessità che siano indicati, o comunque desumibili, dal dettato normativo di rango primario gli 'elementi essenziali' di cui consta l'accezione relativa della riserva di legge. O, detto altrimenti, scaturisce dall'accertata incompiutezza di una disciplina che non enuncia esplicitamente i criteri che delineano la portata di una prestazione patrimoniale e, allo stesso tempo, trascura di fornire norme-parametro 'indirette' atte a restringere la discrezionalità del potere impositivo nell'attività di quantificazione dell'onere preteso.

*3. Quale destino per la garanzia costituzionale delle prestazioni patrimoniali imposte? L'attuazione della riserva di legge fra criteri sostanziali forniti o desumibili dalla legge e moduli procedurali 'sostitutivi'.*

La sentenza 190/2007 si caratterizza per il blocco posto dalla Consulta ad una 'sbrigativa' "surrogazione" [17], con moduli procedurali, degli indirizzi con cui la legge deve (direttamente o indirettamente) supportare e delimitare il compito di definire la misura degli obblighi imposti.

Essa si inserisce in un lungo e risalente filone giurisprudenziale, inaugurato dalla sent. 4/1957[18], spesso (almeno finora) propenso a rilevare la sufficienza del dettato normativo di rango primario a rendere operativa la riserva di legge ex art. 23[19]. Nel susseguirsi di numerose pronunce, la Corte prova, per ciascuno dei casi considerati, ad estrapolare gli elementi capaci di guidare - anche implicitamente - la determinazione concreta delle prestazioni imposte. L'esame delle discipline che si avvicinano nella sua attività di sindacato legislativo, offre al Giudice delle leggi l'occasione per decretare, di volta in volta, quali strumenti e presupposti forniti dalla legge siano da considerarsi valide opzioni che concorrono ad adempiere l'obbligo di regolazione legislativa[20].

Nell'opera di ricostruzione del nucleo legislativo indefettibile da 'riservare' alla disciplina delle prestazioni patrimoniali imposte - ma forse sarebbe più corretto parlare di destrutturazione della riserva relativa di legge - i parametri di volta in volta enunciati, come elementi in grado di dare un' 'anima' concreta all'istituto, sono molteplici, e possono ascrivere ad alcuni raggruppamenti qui isolati al solo fine di facilitarne l'analisi, cominciando a distinguere fra la natura 'sostanziale' o 'procedurale' suscettibile di connotarli.

Tra i criteri di carattere sostanziale, oltre alla necessaria individuazione dell'organo o ente dotato del potere di imposizione e dei soggetti passivi che vi sono sottoposti[21], il Giudice delle leggi inserisce la destinazione della prestazione[22], il fabbisogno finanziario dell'ente impositore[23] o, ancora, non meglio precisati elementi o valutazioni di natura tecnica idonei a costituire garanzie sufficienti ad escludere il rischio di violazione dell'art. 23 Cost.[24], fino a riconoscere anche a presupposti di fatto, e quindi non dettati né implicitamente forniti dalla legge, la capacità e la funzione di restringere i margini di discrezionalità della potestà impositiva[25].

La configurazione dei criteri 'formali', o di procedura, investiti di valore attuativo della riserva di legge si concentra, invece, sulla struttura e composizione degli organi chiamati a manifestare la volontà del soggetto impositore[26], nonché su moduli partecipativi e collaborativi - per lo più messi in pratica con atti di consulenza e richieste di pareri - o, ancora, sull'attività di vigilanza e controllo esercitata da organi tecnici.

Molto spesso, i due risvolti (formale e sostanziale) di invero della riserva di legge in materia di prestazioni imposte si combinano fra loro, ad ogni modo senza portare ad un quadro negativo sulla capacità di tali schemi operativi 'compositi' di rispettare il disposto costituzionale dell'art. 23 Cost.

Significativa, a questo riguardo, è la sent. 67/1973[27], nella quale il sindacato di legittimità costituzionale verte su una disciplina che contempla un complesso sistema di concretizzazione della riserva relativa di legge, comprendente sia il criterio sostanziale dell'aggancio della misura del contributo richiesto al fabbisogno del soggetto impositore, sia moduli procedurali di partecipazione e di controllo, in funzione rafforzativa rispetto al parametro 'materiale'.

Nello specifico, la Corte si esprime nel senso della infondatezza della questione di legittimità costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'Albo dei consulenti del lavoro, nella parte in cui attribuisce al Consiglio nazionale il potere di determinare, su proposta dei Consigli provinciali, ed entro i limiti necessari a coprire le spese, la misura degli oneri destinati a coprire l'espletamento di specifici servizi (iscrizione all'albo, rilascio di certificati o attestazioni...), nonché a garantire il funzionamento del Consiglio dell'ente.

Come si può osservare, la riserva relativa di legge, nella sua valenza limitatrice dell'ambito discrezionale dell'ente impositore, trova realizzazione sia per il tramite di uno schema partecipativo, subentrante nella fase di adozione della delibera che fissa l'entità dei contributi richiesti, sia in forza di indicazioni che contribuiscono a collocare la misura della prestazione entro margini preventivamente definiti – seppur implicitamente – dalla legge.

Il concorso della categoria interessata avviene per mezzo della proposta dei Consigli provinciali (i cui componenti sono eletti dagli stessi consulenti del lavoro); ma la dimensione democratica non sarebbe di per sé stata sufficiente ad assolvere compiutamente la garanzia posta dalla riserva, in quanto la semplice proposta dei Consigli provinciali si mostra incapace di influire sulla determinazione finale, al punto da impedirne esiti arbitrari. Ecco, pertanto, che il profilo partecipativo viene affiancato e 'rinforzato' dalla previsione che ancora la misura del contributo "al fabbisogno finanziario, e quindi alle strette esigenze di funzionamento degli organi consiliari", con l'ulteriore precisazione che l'entità concreta delle spese dell'ente è oggettivamente "desumibile dai bilanci consuntivi annuali sulla cui regolarità si esercita sia il controllo interno dei revisori dei conti (...) sia la vigilanza esterna del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero di grazia e giustizia"[28].

Il giudizio espresso dalla Corte è dunque di piena conformità della disciplina analizzata all'enunciato dell'art. 23 Cost., poiché accanto al "criterio limite" che guida l'attività di definizione del contributo, "non mancano controlli sull'operato dell'organo deliberante"[29].

Le ipotesi più critiche, invece, sono rappresentate da fattispecie regolative di prestazioni patrimoniali imposte in cui il legislatore deferisce *interamente* il compito di restringere la potestà di decidere sulla consistenza dell'obbligo pecuniario alla sola tipizzazione di passaggi procedurali, che scandiscono l'attività di definizione dell'onere preteso, introdotti o nella formazione della volontà del soggetto impositore, o nel momento della sua successiva verifica.

Si tratta, cioè, di una discutibile forma di attuazione della riserva relativa di legge, basata su meccanismi procedurali chiamati ad integrare il silenzio legislativo.

In particolare, nella sent. 180/1996[30] la Corte riscontra in istituti partecipativi che entrano nel processo di determinazione della prestazione imposta i requisiti sufficienti a dare concretezza alla riserva di legge parziale prescritta dal dettato dell'art. 23 Cost.

Essa, pertanto, ritiene non incostituzionale la normativa che conferisce alla Giunta della Regione Liguria il potere di fissare le tariffe riguardanti i pareri igienico-sanitari rilasciati in materia di edilizia, senza che dal tenore della legge si possano desumere specifici vincoli alla discrezionalità dell'autorità a ciò preposta, se non la previsione secondo cui il Governo regionale è, nell'esercizio di tale compito, assistito da due organi tecnici: il Comitato sanitario regionale e il Comitato regionale per la salute e per la sicurezza negli ambienti di lavoro.

Il nodo fondamentale della motivazione è tutto incentrato sul tentativo di rafforzare la connotazione 'democratica' del limite procedurale, integrato dalla consulenza tecnica, collocato all'interno del processo deliberativo che ha ad oggetto la quantificazione del contributo imposto. La Corte insiste pertanto sulla composizione degli organi consultivi chiamati ad "assicurare un'effettiva congrua ponderazione degli interessi coinvolti", definiti come

soggetti "dotati di spiccata competenza tecnica desumibile dalla loro composizione ordinaria, allargata, nei casi previsti, alla partecipazione di altri esperti o di possibili categorie interessate"[31]. In particolare, si sostiene che la "qualificazione [del Comitato sanitario regionale], da un lato, e la collocazione del parere nel corso del procedimento, dall'altro, (...) forniscono garanzia di oggettività nella concreta determinazione dell'onere e di adeguata ponderazione tecnica dei molteplici elementi implicati nella valutazione"[32].

Nondimeno, come più volte rilevato anche dalla dottrina[33], il ruolo di prospettazione delle esigenze coinvolte, per quanto essenziale ad una più stretta aderenza del bilanciamento compiuto dall'attività amministrativa alla realtà degli interessi regolati, non può certo dare alcuna 'rassicurazione' sul piano del recepimento delle istanze che i soggetti esponenziali introdotti nel procedimento intendono manifestare all'organo decidente. Di conseguenza, la connotazione partecipativa insita nel parere non può garantire che l'interesse palesato sia compreso nel provvedimento finale che fissa l'entità dell'onere imposto.

Il rilievo decisivo che il Giudice costituzionale attribuisce agli schemi partecipativi/collaborativi che affiancano l'attività deputata a fissare il *quantum* della prestazione imposta si evince anche dalla più recente sent. 435/2001[34], con cui, invece, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2°, l.r. Puglia 36/1984, che interviene nello stesso ambito materiale oggetto della pronuncia del 1996.

Il precetto denunciato, allo stesso modo di quello che aveva superato il precedente vaglio di costituzionalità, attribuiva alla Giunta il potere di stabilire l'entità delle tariffe per i pareri igienico-sanitari rilasciati dalle aziende sanitarie locali nel settore edilizio, senza tuttavia che si potesse ricavare, dal tenore complessivo della legge, alcun vincolo o criterio oggettivo – nemmeno, questa volta, di carattere formale-procedurale – preordinato a guidare l'esercizio della potestà affidata al Governo regionale [35].

E la Corte, pertanto, non può che sottolineare che "anche qualora si volesse avere riguardo alle caratteristiche del procedimento previsto per la fissazione delle tariffe, tenendo conto (...) dell'esistenza di elementi o moduli procedurali considerati idonei a restringere l'ambito di discrezionalità dell'amministrazione escludendone l'arbitrio (...) si dovrebbe concludere comunque per l'illegittimità costituzionale della norma denunciata, la quale si limita a prevedere una deliberazione della Giunta regionale, non preceduta dal parere o dall'intervento di alcun organo tecnico, e configura quindi una piena discrezionalità dell'organo politico-amministrativo"[36].

*4. Il Giudice costituzionale alla prova dei modelli procedurali suscettibili di integrare la riserva di legge sulle prestazioni patrimoniali imposte.*

Inserita nel quadro giurisprudenziale brevemente illustrato, la sent. 190/2007 sembra voler restringere il ventaglio degli strumenti procedurali con cui poter compensare l'assenza di una (espressa o implicita) definizione legislativa dei criteri di quantificazione dell'obbligo imposto[37].

Nella fattispecie qui analizzata, la Corte riconosce, infatti, che il modulo procedimentale contemplato dalla legge, e integrato dall'approvazione interministeriale della delibera del Consiglio di amministrazione ONAOSI, non può fungere da fattore di invero della riserva di legge, in quanto non 'enterebbe' nella concreta determinazione dell'onere imposto, ma rimarrebbe confinato ad una attività di vigilanza sulla gestione e sul bilancio dell'ente interessato, con la conseguente incapacità di assurgere a limite (procedurale) adeguato a dare sostanza garantistica all'istituto prescritto dall'art. 23 Cost.

Esso sarebbe cioè estraneo alle modalità di realizzazione della riserva relativa, la quale, concepita in termini così ridotti, non sembrerebbe più in grado di mantenere vivo e operante il significato di "autoimposizione", ovvero il principio del necessario concorso del popolo (tramite i suoi rappresentanti) alle scelte che incidono sui propri diritti (di proprietà e di libertà), quale essenza democratico-garantista della riserva[38], nonché supremo canone ordinatore dello Stato pluralista.

Data, infatti, per assodata la possibilità di ottemperare alla funzione garantista della riserva ex art. 23 Cost. per il tramite di procedure consultive,

collaborative e di controllo[39], una simile impostazione implica l'esigenza di discriminare fra una pluralità di moduli procedurali, al fine di verificare quali di tali forme di partecipazione al momento definitorio dell'onere imposto, o di controllo *ex post*, possano manifestarsi come requisiti applicativi sufficienti della riserva relativa di legge prevista dalla norma costituzionale.

Non sembra infatti possibile e/o opportuno allargare eccessivamente la capacità "sostitutiva" della dimensione procedurale, fino ad attribuirle a *priori*, e in ogni caso, il valore di elemento di concretizzazione della riserva parziale di legge. Occorre piuttosto domandarsi fino a che punto il 'giusto procedimento' può risultare compatibile con (e servente) la riserva relativa di legge contenuta nell'art. 23 Cost. Può, in sostanza, la forma dell'attività da cui origina l'atto autoritativo assolvere, sempre e completamente, il ruolo di garanzia costituzionale insito nel disposto dell'art. 23 della Carta fondamentale?

Una siffatta 'apertura' e flessibilizzazione dei modelli che danno contenuto alla riserva di legge rischia di produrre una 'svalutazione', ovvero un 'assottigliamento' del nucleo di 'rigidità' che la riserva (ancorché relativa) deve conservare, allo scopo di non disperdere la propria *ratio* garantista. E quando la prassi applicativa dell'istituto è rappresentata unicamente, come nel caso in esame, da schemi procedurali, è messa in discussione la stessa valenza democratica dell'istituto della riserva di legge, pure intrinsecamente connessa al disposto costituzionale racchiuso nell'art. 23[40].

L'attività chiamata ad integrare la manifestazione di volontà dell'organo impositore – sia essa di consulenza o di controllo – non sempre è in grado di 'surrogare', in termini garantistici, la funzione, propria del precetto legislativo, di fornire e rendere conoscibili i criteri su cui fondare il calcolo della prestazione patrimoniale dallo stesso prevista. Ne deriva che le caratteristiche del procedimento con cui viene in essere l'atto impositivo non sempre appaiono suscettibili di porsi in rapporto di completa compensazione con la definizione oggettiva dei parametri di quantificazione operata dalla legge[41].

*5. Un tentativo di mettere un argine all'indebolimento della riserva di legge? Una lettura della pronuncia sulle prestazioni imposte 'in parallelo' con la recente sent. 171/2007.*

L'impressione che suscita la decisione in commento sembra dirigersi verso un tentativo di recuperare il processo di relativizzazione della riserva di legge (non assoluta) che ha accompagnato nel tempo la tendenza della giurisprudenza costituzionale ad ampliare l'ambito applicativo del concetto giuridico di prestazione imposta[42].

La Corte sembra, cioè, accorgersi della progressiva 'slabbratura' dei contorni propri dell'istituto in esame e, con una inversione di marcia rispetto all'atteggiamento "lassista"[43] del passato, cerca di porre un freno all'indebolimento, oltre misura, dell'obbligo di regolazione ad opera di fonte primaria che la Costituzione impone nelle materie riservate.

In sostanza, e per concludere, non appare azzardato cogliere nel *decisum* la volontà di 'rispolverare' il valore e la funzione della riserva di legge, soprattutto se l'analisi della sentenza 190/2007 si sviluppa nella significativa comparazione con alcuni spunti che, di recente, hanno arricchito (rinnovandolo) l'orientamento della Corte sui rapporti Parlamento-Governo nella produzione normativa.

Collocando l'istituto in esame nel complesso fenomeno costituzionale, si evidenziano prepotentemente le implicazioni che la prassi applicativo-interpretativa delle fonti (in particolare primarie) ha riversato sulla categoria concettuale della riserva di legge, incidendo, in senso riduttivo, sulla natura e sul ruolo della medesima.

Nondimeno, il modello di 'normazione legislativa vincolata', che in alcuni settori materiali viene imposto dalla Legge fondamentale, pur risentendo inevitabilmente degli influssi della crisi che investe ormai da più fronti la legge formale[44], non sembra poter recedere dall'essenziale ruolo di garanzia che ad esso compete nel bilanciamento fra interesse pubblico e istanze particolari[45], quale strumento di confronto tra forze parlamentari di maggioranza e di opposizione[46].

La riserva di legge, cioè, non può in ogni caso distaccarsi dal suo più intimo significato, connesso ad una 'inedita' accezione di "centralità parlamentare", intesa come idoneità dell'Assemblea rappresentativa ad esprimere e sintetizzare la complessità degli interessi e delle istanze sociali, proponendone una equilibrata mediazione[47].

Ed è per questa ragione che, anche nella conformazione più 'debole', o relativa, della riserva, il precetto legislativo, nel suo compito (costituzionalmente assegnato) di fornire la 'struttura' di base della materia regolata, non sembra poter essere del tutto sprovvisto del contenuto necessario a sintetizzare i presupposti minimali postulati dalla riserva di legge, per essere invece in questo compito 'rimpiazzato' da 'altri' soggetti e da 'altre' procedure rispetto agli attori e alle dinamiche politico-rappresentative che intervengono nell'*iter* di formazione della legge, concorrendo alla composizione degli interessi primari della collettività sociale.

Risulta, in altre parole, alquanto difficile pensare che moduli procedurali implicanti la collaborazione tra più organi (sia di tipo consultivo che di controllo) possano ricreare (i primi) o bypassare (i secondi) la dialettica tra forze di maggioranza e di opposizione che contraddistinguono il dibattito parlamentare, e da cui non si dovrebbe in ogni caso prescindere nella positivizzazione di scelte fondamentali che ricadono sulla sfera di libertà del singolo.

Anche la Corte costituzionale, che in passato ha mostrato una certa indulgenza nel constatare la sussistenza del *sostrato legislativo minimo* (sostanziale e procedimentale)[48] di concretizzazione della riserva di legge in materia di prestazioni imposte, pare ora essersi accorta della necessità di prestare maggior attenzione al processo (cui essa stessa ha contribuito) di ampliamento degli strumenti legislativamente preposti a 'riempire' l'istituto costituzionale della riserva di legge. Nella sua più recente giurisprudenza, pare infatti cercare di tenere a freno quegli interventi palesemente svalutativi, che minano il 'cuore' della riserva di legge, espresso nella sua essenza democratico-garantista.

Su questa via, pur allargando l'ottica di indagine, non sembra inutile provare a raffrontare, sebbene per brevi cenni, la motivazione che accompagna la pronuncia ora annotata con alcuni spunti che si evincono dalla altrettanto recente e incisiva sentenza 171/2007, in tema di decretazione d'urgenza [49].

Ovviamente, la fattispecie e gli ambiti materiali oggetto di sindacato costituzionale sono alquanto 'distanti' tra loro, ma tuttavia legati da una 'matrice', assiologicamente omogenea, che sembra potersi ravvisare nello sforzo del Giudice delle leggi di riportare i tradizionali istituti che danno impronta e fondamento alla Repubblica parlamentare entro margini - più rigorosi - aderenti allo schema di rapporti fra Legislatore ed Esecutivo prefigurato dal Costituente[50].

Con la decisione 171/2007 la Corte, per la prima volta, arriva a dichiarare l'illegittimità dell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza ad opera del Governo, per assenza dei presupposti richiesti dall'art. 77 Cost.

La motivazione si snoda attorno al legame sinergico che unisce l'assetto delle fonti normative alla forma di governo definita nella Carta fondamentale: un binomio inscindibile che fa del primo "*uno dei principali elementi che caratterizzano*" il governo parlamentare e che va ad incidere sulla stessa forma dello Stato costituzionale pluralista, in forza della correlazione esistente fra l'intreccio fonti/organizzazione dei poteri e la "*tutela dei valori e diritti fondamentali*" che ne rappresentano il sostrato irriducibile.

La chiave argomentativa utilizzata dalla Consulta, allo scopo di denunciare l'ormai evidente distacco della prassi della decretazione d'urgenza dal corrispondente schema teorico, attiene ai canoni della "*separazione dei poteri e della soggezione della giurisdizione e dell'amministrazione alla legge*", quali caratteri qualificanti dello Stato repubblicano, richiedenti che "*l'adozione delle norme primarie spett[i] agli organi o all'organo il cui potere deriva direttamente dal popolo*".

E' chiaro, in questo ragionamento, lo sforzo di recuperare la centralità 'assiologica' e 'funzionale' della legge come atto di più ampia mediazione politica e di composizione degli interessi sociali che confluiscono nel Parlamento, quale crocevia e arena privilegiata di confronto della pluralità di idee ed istanze che connotano l'ordinamento sociale pluralista.

Ogni deroga ai richiamati principi deve pertanto essere sorretta dai requisiti e presupposti, costituzionalmente fissati, in forza dei quali il Governo può emanare atti aventi forza di legge, e l'(eccezionale) allontanamento dal modello costituzionale dei rapporti tra competenze normative (e di separazione tra poteri) trova nel sindacato della Corte "la funzione di preservare l'assetto delle fonti normative e, con esso, il rispetto dei valori" ai quali anche il sistema delle fonti è chiamato a presiedere.

Un'analoga impostazione, si è visto, regge anche la riserva di legge, nel suo essere strumento di tutela delle minoranze, anch'esso radicato nel fondamentale canone della divisione dei poteri[51]. Così, anche dalla declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina sui contributi obbligatori imposti dalla Fondazione ONAOSI è possibile far emergere la volontà della Corte di non avallare indirizzi che abilitino il potere impositivo a prescindere (quasi totalmente) dall'intervento della fonte primaria, allo scopo di non scardinare del tutto il significato di partecipazione democratica alle scelte fondamentali che incidono sulle libertà dell'individuo[52].

La *ratio* ispiratrice dell'istituto, che individua nella legge del Parlamento la fonte privilegiata di regolazione nelle materie coperte da riserva, ne suggerisce una interpretazione rigorosa, e, nella fattispecie, sembra altresì integrare un richiamo a non perdere di vista la conformazione classica con cui la riserva di legge ha trovato ingresso nell'ordinamento costituzionale [53]. La stessa accezione relativa della riserva, come categoria concettuale elaborata dalla dottrina[54], viene ad assumere il carattere di deroga al principio della legislazione riservata e, come tale, non potrebbe certo spingersi fino a travalicare l'impostazione generale che la Carta costituzionale assegna all'istituto.

Ne consegue, concludendo, che un orientamento interpretativo teso a relativizzare il contenuto della riserva parziale di legge (dotata, già di per sé, di una valenza derogatoria) andrebbe a scalfirne il nucleo essenziale, prescindendo, in modo inaccettabile, dal legame che l'istituto mira ad instaurare con l'organo chiamato ad esprimere la volontà della collettività sociale organizzata a Stato.

[1] A. Fedele, Sub art. 23, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, Rapporti civili*, artt. 22-23, Bologna-Roma, Zanichelli, 1978, p. 31, 114 s. e 133

[2] Cfr. decreto legge luogotenenziale 1725/1918, convertito in l. 1476/1920; regio decreto legge 1825/1938, convertito in l. 739/1939; l. 21/1949.

[3] Approvato con atto interministeriale del 31 luglio 2003.

[4] Su questi requisiti si è consolidato l'orientamento del Giudice costituzionale in merito ai caratteri qualificanti della prestazione patrimoniale cosiddetta imposta. E, come la Corte ha più volte riferito, ai fini della individuazione della categoria giuridica in esame, non costituiscono elementi determinanti né la formale qualificazione fornita dal legislatore, né l'inserimento di obbligazioni *ex lege* in contratti privatistici, né, infine, la fonte negoziale o meno dell'atto costitutivo, qualora prevalgano gli aspetti della imposizione tramite atto autoritativo (cfr. Corte cost. 4 e 30/1957, in *Giur. cost.*, 1957, rispettivamente p. 31 e p. 407; 36/1959, in *Giur. cost.*, 1959, p. 677; 55/1963, in *Giur. cost.*, 1963, p. 490 ss.; 67/1973, in *Giur. cost.*, 1973, p. 815; 72 e 79/1969, in *Giur. cost.*, 1969, rispettivamente p. 501 e p. 545; 90 e 236/1994, in *Giur. cost.*, 1994, rispettivamente p. 860 e p. 1953 ss.; 215/1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1709; e più recentemente 435/2001, in *Giur. cost.*, 2001, p. 4056). Sul punto, in dottrina, v. le osservazioni di E. Tosato, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, vol. III, Milano, 1970, p. 2137 ss.; A. Fedele, *Prestazioni imposte*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1991, p. 6, L. Antonini, *Art. 23 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, artt. 1-54, Torino, Utet, 2006, p. 492 e, da ultimi, R.G. Rodio, *Prestazioni imposte (in base alla legge)*, in *Dizionario di diritto pubblico* diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 4467-4468 e D. Morana, *Libertà costituzionali e prestazioni imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 59-61.

[5] Il dato letterale al quale è stata agganciata tale opzione ermeneutica è rappresentato dal riferimento al divieto di procedere alla imposizione di

prestazioni personali o patrimoniali "se non *in base alla legge*", espressione che, nell'ambito dei lavori della Costituente, venne a sostituire l'originaria formula che, invece, specificava come ogni imposizione avvenire "*per legge*". Una modifica, come riferisce M. Longo, *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1968, pp. 11-13, venne proposta dall'On. Tupini e immediatamente approvata dall'Assemblea, senza avere piena consapevolezza del significato normativo che dottrina e giurisprudenza avrebbero estrapolato dalla medesima. In senso contrario a questa interpretazione dell'art. 23 si vedano le autorevoli osservazioni di E. Tosato, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, op. cit., p. 2124, per il quale il cambiamento terminologico intervenuto nella definitiva stesura della disposizione costituzionale non può incidere sull'intensità della riserva di legge, essendo la distinzione fra il carattere assoluto e relativo dell'istituto "priva di fondamento".

[6] In questo senso, Corte cost., 4/1957, cit., p. 32; 30/1957, cit., p. 417; 47/1957, in *Giur. cost.*, 1957, p. 605; 122/1957, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1116 (nella quale si afferma che detti criteri. Possono essere "variabili da caso a caso per la particolarità della materia, [purché] siano, nel loro complesso, idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore"); 51/1960, in *Giur. cost.*, 1960, p. 714; 67/1973, cit., p. 816.

[7] Sul punto, per alcuni esempi, v. Corte cost. 4/1957, cit., p. 32 ss.; 30/1957, cit., p. 417; 36/1959, cit., p. 670 ss.; 51/1960, cit., p. 714; 55/1963, cit., p. 490 ss.; 67/1973, cit., p. 816; 257/1982, in *Giur. cost.*, 1982, p. 2386 ss. e 34/1986, in *Giur. cost.*, 1986, p. 207.

[8] Cfr., fra le tante pronunce, Corte cost. 48/1961, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1010 ss.; 2/1962, in *Giur. cost.*, 1962, p. 15 ss.; 34/1986, cit., p. 207 e 507/1988, in *Giur. cost.*, 1988, p. 2415.

[9] Così Corte cost., 65/1962, in *Giur. cost.*, 1962, p. 678 ss.

[10] O, come riferisce, M. Bertolissi, *Riserva di legge e principio autonomistico in tema di prestazioni patrimoniali imposte*, in *Le Regioni*, 6, 1996, p. 1129 "gli elementi (...) qualificanti l'atto coattivo" che determina la prestazione.

[11] Nella sent. 129/1969, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1765, si precisa che "... unica condizione è che siano preventivamente indicati, ed in modo sufficiente, i criteri direttivi di base o le linee generali da seguire per delimitare la discrezionalità nella produzione di fonti secondarie della disciplina", e una formula pressoché identica è contenuta nelle sentt. 111/1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 1062 ss. e 157/1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1709 ss., oltre che nelle più recenti decisioni ord. 7/2001, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 22-23; 323/2001, in *Giur. cost.*, 2001, p. 2596; sent. 105/2003, in *Giur. cost.*, 2003, p. 855 e ord. 50/2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 663.

[12] Così in Corte cost., 435/2001, cit., p. 4057.

[13] Cfr. Corte cost. 507/1988, cit., p. 2415 e 90/1994, cit., p. 860.

[14] Cfr. Corte cost. 182/1994, cit., p. 1639; 236/1994, cit., p. 1954 e 180/1996, in *Giur. cost.* 1996, p. 1669.

[15] Cfr. *Considerato in diritto*, punto 1.

[16] Così si esprime V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., vol. II, *L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte Costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, p. 56

[17] In questi termini si esprime L. Antonini, *Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: la problematica parabola dell'antico istituto*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 1680 (e ora in *Art. 23*, op. cit., p. 494.

[18] Cit., p. 22 ss.

[19] Come rivela anche A. Fedele, *Prestazioni imposte*, op. cit., p. 10 sono scarse le decisioni che accertano l'illegittimità della legge per carenza di indicazione dei criteri atti a definire il *quantum* della prestazione. Cfr. sentt. 47/1957, cit., p. 598 ss.; 36/1959, cit., p. 670 ss.; 70/1960, in *Giur. cost.*, 1960, p. 1209 ss.; 12/1963, in *Giur. cost.*, 1963, p. 88 ss.

[20] Sottolinea tuttavia la difficoltà di simile compito L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVIII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, p. 5. E anche E. Tosato, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, op. cit., p. 2127, ritiene che una simile valutazione non possa che sconfinare nel merito, tant'è che la Corte si è sempre pronunciata nel senso della illegittimità costituzionale solo con riguardo a disposizioni legislative che mostravano una assoluta carenza di elementi atti a dare attuazione alla riserva di legge prescritta dall'art. 23 Cost.

[21] Corte cost., 4/1957, cit., p. 32; 30/1957, cit., p. 417; 51/1960, cit., p. 714; 65/1962, cit., p. 283; 257/1982, cit., p. 2386 ss.; 507/1988, cit., p. 2416; 105/2003, cit., p. 855.

[22] Si possono distinguere nell'ambito di questa 'categoria' diverse fattispecie enucleate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. In alcune ipotesi, il prelievo imposto trova una commisurazione, e al contempo un limite, nel criterio del raggiungimento dei fini istituzionali dell'ente impositore (Corte cost. 4/1957, cit., p. 32; 55/1963, cit., p. 497; 21/1969, in *Giur. cost.*, 1969, p. 147). In altri casi, esso è collegato ai costi e alle spese che il servizio erogato comporta, quali riferimenti, obiettivi e controllabili, per la definizione dell'onere richiesto: in Corte cost., 30/1957, cit., p. 417, si precisa che, in virtù del richiamato riferimento, "...la prestazione pecuniaria (...) a carico dei soggetti determinati, non è (...) indiscriminatamente lasciata all'arbitrio del Comitato ma è correlativa agli obblighi specifici, cui è legato il pubblico servizio affidato all'Ente e che questo gestisce sotto la vigilanza del Comitato stesso". Con la sent. 507/1988, cit., p. 2416, superano il vaglio di legittimità costituzionale gli artt. 53 e 80 del r.d. 2001/1934, i quali provvedono a istituire i diritti inerenti ai vari servizi predisposti dalle borse di commercio (quotazione dei titoli sul listino di borsa, rilascio delle tessere di ingresso ai recinti ed agli spazi riservati, uso dei telefoni, di tavoli cabine e ogni altro servizio a disposizione), fornendo, a giudizio della Corte, anche i criteri per circoscrivere la potestà dell'organo decidente sulla misura degli stessi diritti. I provvedimenti chiamati a stabilire in concreto l'entità del contributo devono infatti prendere in considerazione "il complesso delle spese sostenute dalle borse, ripartendo di conseguenza le prestazioni patrimoniali imposte in misura ovviamente proporzionale all'incidenza di ciascuna voce sul complesso di tali spese". Sul punto v., inoltre, anche 51/1960, cit., p. 715, in cui la Corte afferma che dalla interpretazione dell'art. 268 del t.u. in materia di finanza locale si ricava che "l'imposizione deve raggugiarsi anche alla spesa effettiva che l'ente impositore sostiene per l'espletamento del servizio (...), interpretazione [che] soddisfa quel principio della determinazione dei criteri e limiti (...) per evitare l'arbitrio dell'ente impositore".

[23] Corte cost. 4/1957, cit., p. 32; 67/1973, cit., p. 816; 257/1982, cit., p. 2386 ss.

[24] Cfr., Corte cost. 103/1957, in *Giur. cost.*, 1957, p. 991, nella quale la Corte ritiene che la discrezionalità lasciata dalla legge alla autorità amministrativa "...pur essendo ampia, non è illimitata [poiché] la scelta dell'attività amministrativa da svolgere richiede l'uso di criteri tecnici: accertamento del costo delle merci ecc. con un margine di utile. Ciò importa un limite della libertà di apprezzamento per l'atto da emanare". Nello stesso anno, con la sent. 122 (cit., pp. 1116-1117), riguardante il potere del Ministero dei Lavori Pubblici, di stabilire il perimetro dei bacini imbriferi montani al fine quantificare il sovracanone imposto ai concessionari di grandi derivazioni d'acqua per produzione di forza motrice (art. 1, commi 1° e 8°, l. 959/1953), la Corte precisa che il Ministero esercita il potere attribuitogli dalla legge non sulla base di "criteri di scelta affidati ad una sua valutazione del pubblico interesse, ma ha l'obbligo di attenersi a criteri tecnici". Analoghe argomentazioni sono rinvenibili anche in Corte cost. 72/1969, cit., p. 502 e 31/1985, in *Giur. cost.*, 1985, p. 96; 90/1994, cit., p. 860 e 215/1998, cit., pp. 1710-1711. Infine, alla stessa impostazione è possibile ascrivere anche la più recente ord. 7/2001, cit., p. 23, nella quale si legge che "criteri sufficientemente specifici per la determinazione, da parte dell'amministrazione finanziaria, dei coefficienti presuntivi di compensi e ricavi" sono adeguatamente definiti dall'art. 11, comma 3, d.l. 69/1989, convertito in l. 154/1989, secondo cui "le informazioni necessarie per la determinazione dei coefficienti di cui al comma 1 possono essere desunte, oltre che dalle dichiarazioni dei contribuenti ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta sul valore aggiunto, dagli accertamenti degli uffici e dagli altri dati ed elementi in possesso dell'Amministrazione, da informazioni richieste agli enti locali, alle organizzazioni economiche di categoria nonché ad enti ed

istituti, ivi comprese società specializzate in rilevazioni economiche settoriali”.

**[25]** Nella sent. 34/1986, cit., p. 207, si afferma che nella fattispecie relativa al potere di determinare l'entità della cauzione o della fideiussione in merito ai pagamenti anticipati delle merci da importare, "...la pubblica amministrazione non ha illimitato potere discrezionale, ma subisce effettive limitazioni in conseguenza di tutti i fattori rilevanti sul contenuto del provvedimento. Fattori i quali vanno dal controllo sul corso dei cambi alla *situazione della bilancia dei pagamenti, dalla entità dell'inflazione alla quantità delle riserve monetarie e, in breve, a tutti gli altri elementi che influiscono sull'andamento dell'economia e quindi sullo sviluppo economico della Nazione*" (corsivo di chi scrive).

**[26]** In Corte cost. 4/1957, cit., p. 33, la legge impugnata demanda la fissazione dell'onere considerato al Consiglio di amministrazione dell'Ente Risi, organo collegiale che, nelle parole della Corte si compone "di esponenti di varie categorie direttamente o indirettamente interessate alla funzione dell'ente ed alla determinazione della misura del «diritto di contratto»" imposto al privato. Allo stesso modo, nella sent. 55/1963, cit., pp. 495-496, si afferma che i contributi stabiliti dai Consorzi per la bonifica integrale non costituiscono una violazione dell'art. 23 Cost., in quanto, fra gli altri requisiti, la legge prevede che "nel procedimento per la costituzione del consorzio può intervenire l'iniziativa (o la proposta) dei privati interessati alle opere di bonifica". Sul punto, v. inoltre, anche Corte cost. 182/1994, cit., p. 1639.

**[27]** Corte cost. 67/1973, cit., p. 811 ss.

**[28]** Corte cost. 67/1973, cit., p. 816.

**[29]** Corte cost. 67/1973, cit., p. 816. Nello stesso filone è possibile collocare anche altre pronunce della Corte. Già infatti con la sent. 51/1960, cit., p. 705 ss., il Giudice delle leggi riconosce la conformità alla Costituzione della disciplina che attribuisce ai Comuni il potere di imporre la tassa per la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani (artt. 268-270, r.d. 1165/1931, modif. art. 27, l. 366/1941), in quanto prescrive da un lato, che l'entità del prelievo sia commisurata al costo dei servizi ai quali è destinata e, dall'altro, che la determinazione effettuata dal Comune sia soggetta ad un articolato sistema di controlli teso a circoscriverne i margini di apprezzamento affinché non rischi di trasmodare in arbitrio. Afferma infatti la Corte che "...l'art. 270 dispone che per l'applicazione della tassa i Comuni sono tenuti ad adottare appositi regolamenti, i quali debbono essere sottoposti all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa e poi all'omologazione del Ministro delle Finanze, previo parere del Ministero dell'Interno, e prevede altresì che le tariffe stabilite in applicazione dei regolamenti debitamente omologati devono riportare l'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa ed essere comunicati al Ministero delle Finanze...". Sono ancora dei moduli di controllo ad affiancare il parametro sostanziale del fine perseguito dall'ente impositore nella richiamata sent. 21/1969, cit., p. 147. In questa pronuncia, infatti, la complessa disciplina concernente l'attribuzione della potestà amministrativa di determinare l'addizionale per l'assistenza di malattia ai pensionati supera lo scrutinio di legittimità costituzionale in quanto contempla una duplice attività di controllo: una verifica preventiva "spettante ai Ministri che devono assumere l'iniziativa dei decreti" che fissano la misura del contributo e "il controllo della Corte dei conti in sede di registrazione di tali decreti". Nella stessa ottica, con la successiva decisione 507/1988, cit., pp. 2416-2417, il Giudice delle leggi riscontra come la normativa impugnata, in tema di diritti di contratto connessi ai servizi delle borse di commercio, abbini al parametro sostanziale, rappresentato dalla necessaria copertura dei servizi offerti, la garanzia di "un modulo procedimentale che metta al riparo dalla eventualità di arbitri dell'amministrazione, rendendo possibile l'indagine sulle varie fasi del procedimento". Nella fattispecie, esso trova sviluppo tramite "una delibera della Camera di Commercio" a controllo delle varie fasi del procedimento di definizione dei contributi richiesti. A questa attività di vigilanza segue altresì, con riguardo ai più rilevanti diritti di contratto (quotazione dei titoli sul listino di borsa e rilascio delle tessere di ingresso ai recinti e agli spazi riservati) "l'approvazione con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente".

E' invece una forma di collaborazione di natura consultiva ad integrare, nella sent. 257/1982, cit., p. 2386 ss., il 'giusto procedimento' che affianca il criterio sostanziale già individuato dalla disciplina legislativa. In essa si dichiara che la normativa che attribuisce al Ministero per le finanze il potere di determinare, sentito il parere del Consiglio Superiore dei Lavori pubblici,

un sovracano a carico del concessionario di una grande derivazione d'acqua, da destinare ai Comuni rivieraschi, nonché alle rispettive province (art. 53 r.d. 1775/1993, come modificato dall'art. 1, 3 comma, l. 1501/1961), non contrasta con l'art. 23 Cost. E ciò in quanto la descritta procedura collaborativa si aggiunge alla espressa indicazione del beneficiario del sovracano, elemento mediante il quale la legge esprime e definisce, implicitamente, anche lo scopo del contributo e altresì il riferimento oggettivo cui deve uniformarsi il Ministero per le finanze. E' infatti, ad avviso della Consulta, la situazione economica degli enti destinatari della prestazione imposta a rappresentare "un elemento di valutazione, di cui l'organo deliberante è tenuto a giovare, dove si tratti di ripartire il sovracano fra gli enti rivieraschi". Ne deriva, pertanto, che il criterio per quantificare il contributo imposto è contenuto nella parte di disciplina che rimanda "alla fase in cui il gettito dell'imposizione è ripartito fra gli enti anzidetti". Sempre in un'ottica 'concertativa', la sent. 34/1986, cit., p. 207, afferma che, oltre ai fattori che condizionano l'andamento dell'economia e della finanza nazionale, "un efficace elemento di cautela contro eventuali arbitri" dell'amministrazione è costituito dalla "influenza" che i Ministri del Commercio con l'estero e del Tesoro possono reciprocamente esercitare nell'ambito della procedura per la determinazione delle garanzie che vengono richieste in caso di pagamento anticipato delle merci da importare. E, per finire, un simile schema contraddistingue anche la sent. 215/1998, cit., pp. 1710-1711, in cui la Corte riconosce che, nella determinazione delle tariffe di mercato relative ai premi dei contratti assicurativi per la responsabilità civile dei veicoli e dei natanti, oltre al "carattere tecnico dei dati utilizzati", il modulo procedimentale basato sulla proposta del Ministro per l'industria e sul parere di una commissione ministeriale - "composta da un rappresentante della Direzione generale delle assicurazioni private e di interesse collettivo, da un rappresentante dell'INA (...) e da cinque esperti nominati dallo stesso Ministro per l'industria" - è garanzia di obiettività della quantificazione delle predette tariffe operata dal CIP.

[30] Cit., p. 1664 ss.

[31] Cfr. *Considerato in diritto*, punto 3.4., p. 1670.

[32] Cfr. *Considerato in diritto*, punto 3.4., p. 1671.

[33] Nella attenta analisi di A. Fedele, Sub art. 23, op. cit., p. 109 ss. e, più di recente, in L. Antonini, *Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: la problematica parabola dell'antico istituto*, op. cit., p. 1684.

[34] Cit., p. 4053 ss.

[35] Cfr. *Considerato in diritto*, punto 4., p. 4058.

[36] Cfr. *Considerato in diritto*, punto 4., p. 4058.

[37] In passato, ben poche volte la Corte si è pronunciata nel senso della insufficienza degli strumenti procedurali a compensare la carenza di riferimenti legislativi (espliciti o impliciti) di svolgimento della riserva ex art. 23 Cost., e tale orientamento è stato fortemente criticato dalla dottrina. Cfr. ora, per tutti, D. Morana, *Libertà costituzionali e prestazioni imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, op. cit., p. 142, per la quale la Corte si è resa responsabile "dell'ulteriore indebolimento della riserva di legge dell'art. 23, poiché ha «trasferito» alla disciplina procedimentale della fase attuativa dell'imposizione il significato sostanziale che la riserva è chiamata a svolgere, invece, nella previsione normativa della prestazione".

Per fare alcuni esempi, nella sent. 36/1959, cit., p. 670 ss., si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 d.l.C.P.S. 1417/1947 concernente la disciplina delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine, nella parte in cui configura imposizioni tributarie legate alle tariffe per il servizio di pubblicità, senza determinare i criteri idonei a limitare la discrezionalità dell'Ente impositore. Dalla disciplina analizzata, non emerge, ad avviso del Giudice delle leggi, alcun parametro indicativo con riguardo al "quantum delle tariffe". Ad aggravare l'omissione legislativa, responsabile dello 'svuotamento' della riserva di legge in tema di prestazioni imposte, la constatazione per cui né l'ente impositore, né l'organo chiamato a vigilare sulle tariffe fissate sono composti da "esponenti qualificati delle categorie interessate alla pubblicità", e a tale 'insufficienza strutturale' del potere decisionale non riescono a porre rimedio le forme di partecipazione e controllo sancite dalla disciplina nel suo complesso. L'unica modalità di concorso alla determinazione dei soggetti passivi del tributo attiene

all'apporto della Commissione consultiva di cui si avvale il Comitato provinciale dei prezzi "chiamato a dare il parere sulle tariffe già fissate dal comune e prima che siano approvate dalla G.P.A.". Parere che, in quanto tale, non può avere alcun valore vincolante nei confronti della deliberazione che fissa le tariffe considerate. E nemmeno efficace, al riguardo, risulta il controllo esercitato dal Ministero dell'Interno, dal momento che si tratta di "un sindacato di legittimità" che ha per oggetto il "regolamento speciale relativo al servizio, ma non può investire i criteri in base ai quali sono determinati i massimi e i minimi delle tariffe pubblicitarie, non essendo configurabile una disposizione regolamentare in tal senso, contraria alla legge che in proposito (...) non appresta alcun criterio".

Nella successiva sent. 70/1960, cit., p. 1226, la Corte, invece, si limita a constatare che, in assenza di criteri fissati dalla legge, la riserva di legge contemplata dall'art. 23 Cost. non è adeguatamente adempiuta dalla previsione che demanda il potere di definire lo sconto sul prezzo dei medicinali prescritto dall'art. 4, l. 692/1955 "ad un organo amministrativo [il Ministero della sanità] particolarmente qualificato".

**[38]** In merito a questi aspetti, si veda l'approfondita trattazione di S. Fois, *La "riserva di legge". Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 33 ss.; Id., "Delegificazione", "riserva di legge", "principio di legalità", in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. I, Padova, Cedam, 1995, p. 742. Sottolineano inoltre come l'istanza di autoimposizione sia uno dei particolari contenuti dell'art. 23 Cost. A. Barhtolini, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, Cedam, 1957, p. 49 ss.; M. Longo, *Saggio critico sulle finalità e sull'oggetto dell'art. 23 della Costituzione*, op. cit., p. 33 ss. e L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, op. cit., pp. 1-2.

**[39]** *Contra*, pero, v. M. Bertolissi, *Riserva di legge e principio autonomistico in tema di prestazioni patrimoniali imposte*, op. cit. pp. 1128-1129, per il quale "...la garanzia contro l'arbitrio sussiste in quanto siano «visibili» i parametri che circoscrivono - perché già circoscrivono - la discrezionalità dell'amministrazione; non sussiste affatto, invece, ove la garanzia stessa risulti differita ad adempimenti non valutabili (...) perché rimessi all'esercizio di attività comunque discrezionali, sia pure qualificabili come espressione di una discrezionalità tecnica". In altre parole, ad avviso dell'A., l'unico modo per rendere "non arbitraria" l'operazione che determina la consistenza dell'onere imposto consiste nell'ancorare alla legge "il termine di riferimento" che ne costituisce il parametro-guida, altrimenti "la riserva di legge, come garanzia formale, viene meno".

**[40]** Di questo avviso, E. Tosato, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, op. cit., p. 2117 e L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, op. cit., p. 2.

**[41]** Come rileva acutamente M. Bertolissi, *Riserva di legge e principio autonomistico in tema di prestazioni patrimoniali imposte*, op. cit. p. 1129, "...la garanzia contro l'arbitrio non è suscettibile di attuazione cronologicamente differita con atto non legislativo..." Un simile orientamento è, peraltro, ravvisabile già nella sent. 65/1962, cit., p. 265 ss., in cui la Corte, proprio con riferimento al controllo ministeriale, ne sancisce l'idoneità a dare contenuto alla riserva di legge prescritta dall'art. 23 Cost. solo in quanto affiancato ad altri parametri. In questa pronuncia, infatti, la disciplina che subordina l'accertamento dei contributi unificati in agricoltura a criteri dettati da commissioni provinciali viene giudicata non in contrasto con la Costituzione, in quanto dal dettato legislativo sarebbero desumibili criteri e limiti atti a limitare l'apprezzamento della suddetta commissione. Da un lato "la legge stabilisce il presupposto dell'imposizione", la "misura dei contributi", i destinatari della imposizione, nonché i "criteri che le commissioni devono seguire". Dall'altro, rileva il Giudice costituzionale, "le commissioni, presiedute dal Prefetto o da un suo delegato, sono composte da altri funzionari e dai rappresentanti degli interessati", e, da ultimo, sull'operato delle medesime vigila il controllo del Ministero del lavoro (pp. 283-284).

**[42]** Di questo avviso E. Tosato, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, op. cit., pp. 2116-2117; A. Fedele, *Prestazioni imposte*, op. cit., p. 7 ss.; L. Antonini, *Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: la problematica parabola dell'antico istituto*, op. cit., p. 1681 e, ora, anche D. Morana, *Libertà costituzionali e prestazioni imposte. L'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, op. cit., pp. 135-136.

**[43]** L'espressione è di A. Fedele, *Prestazioni imposte*, op. cit., p. 9, per il

quale nonostante "le affermazioni di principio in senso opposto", la Corte contribuisce al consolidarsi "di una interpretazione sostanzialmente non garantista dell'art. 23 Cost."

**[44]** Con riferimento al regime parlamentare, in particolare, la riserva di legge assurge a strumento di garanzia di una effettiva dialettica tra le forze di maggioranza e di opposizione nell'avvicinarsi delle fasi che scandiscono l'iter di formazione della volontà (normativa) del Parlamento, e quindi di partecipazione al procedimento legislativo anche nei confronti delle minoranze. E' chiaro, tuttavia, che tale valenza pluralistico-democratica della riserva risulta ridimensionata, in primo luogo, dalla possibilità di intervento, nei campi riservati alla legge, degli stessi atti governativi ad essa equiparati, la cui formazione lascia uno spazio notevolmente ridotto alle istanze minoritarie. Se poi a questo schema interpretativo consolidato si aggiunge l'uso spesso sovrabbondante e distorsivo degli atti aventi forza di legge e la fungibilità della legge – anche nelle materie ad essa riservate – con le fonti dell'ordinamento comunitario (cfr. Corte cost. 183/1973, in *Giur. cost.*, 1973, p. 2401 ss. e 383/1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3316 ss. su cui v. A. D'Aloia, *Riserva di legge e normativa comunitaria nella regolazione degli accessi limitati agli studi universitari: osservazioni a margine di Corte cost. 383/98*, in *Foro it.*, 1999, 2481 ss.), appare ancora più evidente quel processo che è stato definito come "parabola discendente" dell'istituto (R. Balduzzi, F. Sorrentino, *Riserva di legge*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, p. 1222).

**[45]** Su cui v. L. Antonini, *Art. 23*, op. cit., p. 490.

**[46]** Come si evince dalla classica ricostruzione dell'istituto contenuta in S. Fois, *"Delegificazione", "riserva di legge", "principio di legalità"*, op. cit., p. 744.

**[47]** Di questo avviso anche A. D'Aloia, *Riserva di legge e normativa comunitaria nella regolazione degli accessi limitati agli studi universitari: osservazioni a margine di Corte cost. 383/98*, op. cit., 2485, che parla di attitudine delle Camere ad essere "sede di incontro e di ricomposizione unitaria del complesso delle istituzioni e delle tendenze politiche e sociali".

**[48]** Parla di "contenuto normativo minimo" E. Tosato, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, op. cit., p. 2129.

**[49]** Per un commento a tale pronuncia v. R. Romboli, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità e di urgenza*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>, 2007, p. 1 ss.; A. Celotto, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in <http://www.giurcost.org/>, p. 1 ss; R. Dickmann, *Il decreto-legge come fonte del diritto e strumento di governo*, in <http://www.federalismi.it/>, 2007, p. 1 ss. e A. Ruggeri, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2007, <http://www.forumcostituzionale.it/>, p. 1 ss.

**[50]** Del resto, "l'origine storica" e la "logica interna" della riserva di legge rivelano che l'istituto fa "riferimento, prima ancora che a relazioni fra atti-fonte (...), a rapporti tra gli organi e i complessi di organi («poteri» in senso istituzionale), cui ne spetta l'esercizio". Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, op. cit., p. 55

**[51]** Sul legame fra riserva di legge e principio della separazione dei poteri v. E. Tosato, *Prestazioni patrimoniali imposte e riserva di legge*, op. cit., p. 2134; V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, op. cit., p. 55 e L. Carlassare, *Legge (riserva di)*, op. cit., p. 2.

**[52]** Sul punto, S. Fois, *"Delegificazione", "riserva di legge", "principio di legalità"*, op. cit., p. 744 descrive la riserva di legge "come il tentativo di prolungare nei limiti del possibile la garanzia della rigidità" della Costituzione.

**[53]** Sul punto, v. R. Balduzzi, F. Sorrentino, *Riserva di legge*, op. cit., p. 1222.

**[54]** Come illustrano gli autorevoli svolgimenti di R. Balduzzi, F. Sorrentino, *Riserva di legge*, op. cit., p. 1216.

(08 ottobre 2007)

---

<a href="#">Home</a>	<a href="#">Consiglio Direttivo</a>	<a href="#">Soci</a>	<a href="#">Attività istituzionale</a>	<a href="#">Comunicazioni</a>
----------------------	-------------------------------------	----------------------	----------------------------------------	-------------------------------