CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **102/1993** (ECLI:IT:COST:1993:102)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **GRANATA**
Udienza Pubblica del **26/01/1993**; Decisione del **10/03/1993**
Deposito del **19/03/1993**; Pubblicazione in G. U. **24/03/1993**
Norme impugnate:
Massime: **19451 19452 19456 19458 19459 19460**
Atti decisi:

N. 102

SENTENZA 10-19 MARZO 1993

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: dott. Francesco GRECO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica), promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 12 maggio 1992 dal Giudice conciliatore di Treviso, iscritta al n. 424 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 1992;

2) ordinanza emessa l'11 luglio 1992 dal Giudice conciliatore di Mirano nel procedimento civile vertente tra Maguolo Ugo e la U.S.L. n. 17 di Mirano, iscritta al n. 554 del registro

ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 1992;

3) ordinanza emessa il 22 luglio 1992 dal Pretore di Venezia nel procedimento civile vertente tra Guerra Alberto e la U.S.L. n. 16 di Venezia, iscritta al n. 659 del registro ordinanze 1992 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 1992;

Visti l'atto di costituzione di Vanzini Marisa nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 1993 il Giudice relatore Renato Granata;

Uditi gli avvocati Francesco Cavallaro e Paolo Barile per Vanzini Marisa e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei Ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di un giudizio civile promosso da Vanzini Marisa, titolare di farmacia convenzionata, contro la U.S.L. n. 10 di Treviso il giudice conciliatore di Treviso ha sollevato, con ordinanza del 12 maggio 1992, questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge 30 dicembre 1991 n. 412, nella parte in cui dispone che il Servizio sanitario nazionale, nel provvedere alla corresponsione alle farmacie di quanto dovuto per la vendita delle specialità medicinali (in regime di assistenza diretta), trattiene una quota pari al 2,5% dell'importo al lordo dei tickets. Secondo il giudice rimettente la norma si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza perché introduce una prestazione patrimoniale obbligatoria di carattere tributario a carico di una limitata categoria di cittadini (ossia i titolari di farmacia) senza che sussista alcuna ragione giustificatrice di tale trattamento discriminatorio, essendo essi gravati, quanto chiunque altro, dalle normali imposte e dal contributo per il S.S.N.

Inoltre sussiste contrasto con il principio secondo cui ogni cittadino è tenuto a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva e il sistema tributario è uniformato a criteri di progressività (art. 53 Cost.); in particolare attraverso il prelievo del 2,5% la categoria dei titolari di farmacia viene sottoposta ad una prestazione patrimoniale la cui base imponibile è rappresentata (non già dal reddito, ma) dal ricavo lordo. Infine la stessa norma censurata discrimina anche all'interno della stessa categoria dei titolari di farmacia, tra coloro che svolgono prevalentemente servizio mutualistico e coloro per i quali tale servizio costituisce solo una componente dell'attività; sicché essa grava in modo ineguale all'interno della stessa categoria che subisce il prelievo, risultando questo distribuito secondo un criterio casuale e talvolta in misura inversamente proporzionale all'effettiva capacità contributiva in quanto legato non al reddito, ma al ricavo lordo.

2. - Si è costituita la parte privata Vanzini Marisa sostenendo la illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Premesso che la disposizione impugnata configura un vero e proprio prelievo impositivo a carico dei titolari di farmacie, la difesa della parte costituita ritiene leso il principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.) che esige l'identificabilità di un collegamento effettivo tra la prestazione imposta e il presupposto economico considerato dalla norma tributaria, collegamento che nella fattispecie dell'art. 4 censurato farebbe invece difetto, atteso che la "trattenuta" a favore del Servizio sanitario è commisurata, sulla base di una percentuale fissa del 2,5%, all'importo liquidato dal Servizio sanitario alle farmacie per le specialità medicinali

spedite in regime di assistenza diretta e quindi il prelievo risulta imposto e determinato con riferimento al ricavo lordo e non già all'utile effettivamente conseguito dal farmacista.

Inoltre - prosegue la difesa della parte costituita - la disposizione in esame si pone in contrasto anche con i fondamentali principi di razionalità e di eguaglianza affermati dall'art. 3 Cost., perché si tratta difatti di una prestazione che penalizza indebitamente, sul piano contributivo, i titolari di farmacie rispetto agli altri soggetti che pure usufruiscono all'interno del Servizio sanitario nazionale di prestazioni identiche a quelle dei farmacisti.

Rileva infine la difesa della parte privata che la commisurazione al ricavo lordo del prelievo obbligatoriamente imposto ai farmacisti rende l'effettiva incidenza del tributo casuale rispetto al reddito e quindi discriminatoria nei confronti dei titolari di farmacia maggiormente gravati dai costi di esercizio, sia perché irragionevolmente penalizza, a parità di ricavo, i percettori di minori utili, sia perché il carico impositivo è tanto più elevato quanto maggiore è la quota di servizio mutualistico svolto dal titolare di farmacia.

3. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata.

Sostiene innanzi tutto l'Avvocatura che la questione sollevata è inammissibile perché l'ordinanza di rimessione si limita ad affermarne la pertinenza e la strumentale efficacia nel giudizio a quo, senza tuttavia affatto accennare ai termini concreti della controversia.

Nel merito l'Avvocatura ritiene non fondata la questione in ragione della giurisprudenza della Corte costituzionale che ha già riconosciuto la legittimità costituzionale dello "sconto" sui prezzi delle specialità medicinali, seppur in relazione alla disciplina precedente quella investita dalla censura del giudice rimettente. In particolare ritiene non sussistere la lamentata vulnerazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) per effetto dell'imposizione della prestazione in esame a carico (soltanto) dei titolari di farmacie, atteso che si tratta di categoria di soggetti la cui attività si ricollega particolarmente all'assistenza farmaceutica e, come tale, discrezionalmente ritenuta dal legislatore la più idonea a sostenerne in parte l'onere. Né è violato il principio della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. che esprime l'esigenza che ogni prelievo fiscale abbia causa giustificatrice in indici concretamente rivelatori di quella capacità, intesa quale idoneità soggettiva ad adempiere l'obbligazione deducibile dal presupposto (discrezionalmente valutato dal legislatore) al quale la prestazione è collegata; esigenza questa che nella fattispecie deve ritenersi rispettata in ragione del collegamento dell'imposizione al prezzo di vendita dei prodotti, che è indice rivelatore di ricchezza.

4. - Con ordinanze dell'11 luglio 1992 e del 22 luglio 1992 il giudice conciliatore di Mirano ed il Pretore di Venezia, rispettivamente nel corso del giudizio tra Maguolo Ugo e l'USL n. 17 di Mirano e del giudizio tra Guerra Alberto e l'USL n. 16 di Venezia, hanno sollevato la medesima questione incidentale di costituzionalità svolgendo analoghe argomentazioni.

5. - In entrambi questi due giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato chiedendo che la questione sollevata sia dichiarata inammissibile o comunque non fondata sulla base delle stesse argomentazioni già sopra esposte.

6. - Nell'imminenza dell'udienza la difesa della parte privata Vanzini ha presentato una memoria in cui ribadisce le argomentazioni già svolte nell'atto di costituzione ed insiste per la dichiarazione di incostituzionalità della norma censurata. Aggiunge che non è richiamabile la risalente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di sconto farmaceutico atteso che la posizione del farmacista convenzionato con gli enti mutualistici non può essere posta a raffronto con quella del farmacista convenzionato con il Servizio sanitario nazionale perché,

mentre la convenzione con gli enti mutualistici scaturiva da una libera scelta del titolare della farmacia, la convenzione del farmacista con il S.S.N. costituisce oggi un obbligo inderogabile.

Considerato in diritto

1. - È stata sollevata questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost. - dell'art. 4, comma 4, della legge 30 dicembre 1991 n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) nella parte in cui dispone che il Servizio sanitario nazionale, nel provvedere alla corresponsione alla farmacie di quanto dovuto, trattiene una quota pari al 2,5% dell'importo al lordo dei tickets per sospetta violazione:

a) del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) sotto un duplice profilo, perché da una parte pone una prestazione patrimoniale obbligatoria di carattere tributario a carico di una limitata categoria di cittadini (i titolari di farmacia) senza che sussista alcuna ragione giustificatrice di tale trattamento deteriore rispetto a chiunque altro fruisca delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale; d'altra parte perché si determina un trattamento differenziato anche all'interno della stessa categoria dei titolari di farmacia tra coloro che svolgono prevalentemente servizio mutualistico e coloro per i quali tale servizio costituisce solo una componente dell'attività, essendo i primi - a differenza dei secondi - maggiormente gravati dal prelievo suddetto;

b) del principio di capacità contributiva e di progressività dell'imposizione tributaria (art. 53 Cost.) atteso che la base imponibile del prelievo è rappresentata (non già dal reddito, ma) dal ricavo lordo dell'attività di vendita di specialità medicinali in regime di convenzione.

2. - Dopo la riunione dei giudizi in ragione dell'identità delle questioni di costituzionalità sollevate, va preliminarmente respinta l'eccezione, proposta dall'Avvocatura di Stato, di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Infatti la qualità delle parti (gli attori, titolari di farmacie convenzionate, - come risulta dalle ordinanze - e singole Unità sanitarie locali) e la fattispecie regolata dalla disposizione della cui legittimità i giudici remittenti dubitano, consentono di individuare l'oggetto del giudizio a quo nella pretesa del farmacista di non subire la decurtazione del 2,5% del prezzo delle specialità medicinali, oggetto di rimborso. Quindi i giudici rimettenti sono chiamati a fare diretta applicazione della norma investita dalla censura sicché è da condividerne il giudizio di rilevanza della questione seppur espresso in termini estremamente sintetici.

Sulla rilevanza della questione di costituzionalità non incide poi, come del resto è anche pacifico tra le parti, il successivo art. 8, comma 2, d.l.vo 30 dicembre 1992 n. 502, - che ha previsto che le unità sanitarie locali corrispondano alle farmacie il prezzo delle specialità medicinali, al netto dell'eventuale quota di partecipazione a carico dell'assistito, nei limiti del prezzo fissato per i farmaci dai provvedimenti del CIP - atteso che si tratta di disposizione che, in quanto operante ex nunc, non è comunque idonea ad alterare i termini del giudizio a quo.

3. - Nel merito - che è limitato, quanto al thema decidendum, ai profili di sospetta illegittimità costituzionale allegati dai giudici rimettenti con esclusione di altre prospettazioni che appaiono adombrate nelle difese scritte ed orali della parte privata costituita - le questioni non sono fondate.

Va preliminarmente rilevato che tutti i giudici rimettenti partono dalla premessa che la "trattenuta" del 2,5%, prevista dalla norma censurata sull'ammontare di quanto spettante alle farmacie a titolo di rimborso (da parte del Servizio Sanitario Nazionale) del prezzo di vendita delle specialità medicinali, abbia natura tributaria. In mancanza di alcun apporto in dottrina ed

in giurisprudenza sull'argomento non vi è ragione di censurare tale premessa esegetica non sussistendo, come risulterà in seguito, necessità di interpretazione adeguatrice ai canoni costituzionali che i giudici rimettenti, sotto i profili da essi indicati, assumono lesi; tanto più che, in riferimento all'analoga figura dello "sconto" (del 25%) sul prezzo di vendita delle specialità medicinali, quale in passato previsto dall'art. 4 legge 4 agosto 1955 n. 692 a carico delle imprese produttrici e delle farmacie ed in favore degli istituti ed enti mutualistici (normativa questa poi abrogata dall'art. 1 d.l. 4 maggio 1977 n. 187, convertito in legge 11 luglio 1987 n. 395), la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto la natura tributaria dello stesso (sent. n. 201 del 1975 e n. 144 del 1972).

3. - Ciò premesso, deve escludersi che vi sia violazione del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) sotto alcuno dei due profili allegati dai giudici rimettenti.

Non vi è disparità di trattamento tra titolari di farmacia ed altri soggetti utenti del Servizio Sanitario Nazionale atteso che i primi - in relazione all'attività di cessione delle specialità medicinali, che costituisce il presupposto della "trattenuta" de qua - si trovano in una situazione differenziata; essi infatti non solo sono - al pari di chiunque altro - fruitori dell'assistenza farmaceutica pubblica, ma - a differenza degli altri utenti del S.S.N. - partecipano, in regime di convenzione, all'erogazione dell'assistenza stessa mediante la vendita dei farmaci, dei quali percepiscono il prezzo dal S.S.N. Il particolare collegamento in tali termini con il S.S.N. costituisce giustificata ragione della specialità della disposizione censurata; d'altra parte questa Corte, pronunciandosi in tema di "sconto" farmaceutico ed esaminando un'analoga censura di disparità di trattamento per essere (all'epoca) lo "sconto" posto a carico dei produttori farmaceutici (oltre che dei titolari di farmacia) mentre l'onere dell'assistenza farmaceutica avrebbe dovuto gravare sulla generalità dei cittadini, ha affermato che "il principio fondamentale dell'art. 3 .. non è violato quando risultano diversamente disciplinate situazioni che il legislatore considera diverse, purché siano osservati i limiti stabiliti dal primo comma di detto articolo, e purché il trattamento differenziato riguardi categorie di persone e non già singoli soggetti. Nella specie lo sconto obbligatorio è posto a carico dei produttori di medicinali, cioè di quella categoria di industriali, l'attività dei quali, pur essendo compresa nell'ambito dell'assistenza sanitaria in genere, si ricollega tuttavia, in particolare, direttamente all'assistenza farmaceutica .." (sent. n. 70 del 1960, successivamente confermata, proprio in ordine a questo profilo, da sent. n. 144 del 1972).

Né c'è disparità di trattamento nell'ambito della stessa categoria dei titolari di farmacie in ragione della diversa percentuale di farmaci dispensati in regime di assistenza pubblica, e quindi a carico del S.S.N., ovvero in regime privatistico, e quindi a carico degli acquirenti. Infatti diversa è parallelamente anche la percentuale dei ricavi derivanti dai rimborsi del S.S.N. ed è coerente con la finalità della "trattenuta" - che è quella (non già di incrementare indistintamente le entrate tributarie al fine di far fronte alla lievitazione della spesa farmaceutica, ma) di determinare direttamente una contrazione della spesa pubblica per specialità medicinali - che soltanto i ricavi a tale spesa collegati siano presi in considerazione. Può a tal proposito richiamarsi la citata sentenza n. 144/72 che ha escluso che la (previgente) disciplina dello "sconto" farmaceutico determinasse violazione del principio di eguaglianza per l'asserita ingiustificata disparità di trattamento tra industrie farmaceutiche secondo che la loro produzione avesse ad oggetto medicinali destinati all'uso dei mutuati ovvero farmaci destinati al consumo ordinario.

4. - Non c'è poi violazione del principio della capacità contributiva, che deve indefettibilmente sussistere in caso di imposizione tributaria (art. 53 Cost.).

Ha già affermato questa Corte che per capacità contributiva "deve intendersi l'idoneità soggettiva all'obbligazione d'imposta, deducibile dal presupposto al quale la prestazione è collegata senza che spetti al giudice della legittimità delle leggi alcun controllo, se non, ovviamente, sotto il profilo dell'assoluta arbitrarietà o irrazionalità delle norme" (sent. 201 del

1975); la medesima pronuncia - resa in tema di "sconto" farmaceutico - ha rinvenuto un indice concretamente rivelatore di capacità contributiva proprio nella percezione del prezzo di vendita dei farmaci (in senso conforme v. anche sent. n. 144 del 1972). Ed in effetti - come già ritenuto in tali pronunce - il regime, tuttora vigente (seppur novellato), di prezzo imposto, qual è quello delle specialità medicinali, è tale da assicurare una congrua entrata patrimoniale al titolare della farmacia (la stessa norma censurata ha determinato nel 25% la percentuale di spettanza ai farmacisti sul prezzo di vendita dei farmaci al netto d'IVA, modificando quella in precedenza fissata dall'art. 7, comma 13, legge 8 novembre 1991 n. 362 sul riordino del settore farmaceutico). È quindi rinvenibile un sicuro indice di capacità contributiva sicché non può dubitarsi dell'"idoneità soggettiva" a far fronte alla "trattenuta" de qua che - proprio per il suo meccanismo di decurtazione di un'entrata piuttosto che di esborso - è necessariamente collegata ad un ricavo.

Né a diversa conclusione induce il rilievo della difesa della parte privata, secondo la quale, dopo l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, tutte le farmacie non possono che operare in regime di convenzione (ex art. 28 legge 23 dicembre 1978 n. 833), atteso che il presupposto dell'imposizione tributaria va identificato nell'attività di vendita di prodotti farmaceutici agli assistiti, di per sé rivelatrice di capacità contributiva, mentre l'assunta esclusività del regime convenzionale in cui essa verrebbe necessariamente ad inserirsi rappresenta un prius, a tal fine, irrilevante.

5. - Il parametro dell'art. 53 Cost. non è neppure violato sotto il profilo, prospettato dai giudici rimettenti, della sospettata vulnerazione del principio di progressività dell'imposizione tributaria per essere la "trattenuta" de qua calcolata sull'importo dovuto dal servizio Sanitario Nazionale senza tener conto delle spese afferenti alla gestione della farmacia. Infatti non si tratta di un'imposta sul reddito, che almeno tendenzialmente richiede la determinazione di una base imponibile al netto delle spese di produzione del reddito stesso, bensì la "trattenuta", in quanto ritenuta di natura tributaria, deve catalogarsi - ancorata com'è all'indice costituito dal trasferimento di ricchezza rappresentato dal rimborso del prezzo delle specialità medicinali - nell'ambito dell'imposizione indiretta, che in generale può non richiedere il computo di spesa alcuna. Né vengono in discussione criteri di progressività, così come in materia di IVA (v. ord. 22 del 1992); d'altra parte la prescrizione del carattere progressivo dell'imposizione fiscale prevista dall'art. 53 Cost. riguarda il sistema tributario nel suo complesso e non già in tutte le sue componenti (sent. n. 159 del 1985). Nella specie questa connotazione di progressività così globalmente intesa non è incisa dalla previsione della "trattenuta" de qua, che, pur certamente priva di tale carattere, ha una portata assai limitata sotto l'aspetto sia soggettivo (in riferimento alla categoria onerata) che oggettivo (in relazione alla misura dell'aliquota applicata).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge 30 dicembre 1991 n. 412 (Disposizioni in materia di finanza pubblica) sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dai giudici conciliatori di Treviso e di Mirano e dal Pretore di Venezia con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 1993.

Il presidente: CASAVOLA

Il redattore: GRANATA

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 19 marzo 1993.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.