



Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale D.L. 66/2014 / A.C. 2433

Dossier n° 69 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
10 giugno 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2433
D.L.	66/2014
Titolo:	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria
Iter al Senato:	Sì
testo originario:	51
Date:	
emanazione:	24 aprile 2014
pubblicazione in G.U.:	24 aprile 2014
approvazione del Senato:	5 giugno 2014
presentazione:	6 giugno 2014
assegnazione:	6 giugno 2014
scadenza:	24 giugno 2014
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il decreto-legge 66/2014, come risultante dalle modifiche approvate nel corso dell'esame al Senato, si compone di 60 articoli, che incidono su diversi ambiti normativi, con misure finalisticamente orientate ad intervenire su ampi settori riconducibili alla competitività e alla giustizia sociale, con particolare riguardo a disposizioni di carattere fiscale per il rilancio dell'economia, alla revisione della spesa pubblica e agli interventi per accelerare il pagamento dei debiti arretrati delle pubbliche amministrazioni. Alcune misure fiscali, tra cui la rivalutazione delle quote di Banca d'Italia e l'incremento della tassazione delle rendite finanziarie, hanno anche finalità di copertura del provvedimento. Nel corso dell'esame al Senato è stata introdotta, in particolare, la proroga per il pagamento della Tasi.

I commi da 2 ad 10 dell'**articolo 1 del disegno di legge di conversione**, intervengono su alcuni dei termini di delega recati dalla legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009, il cui termine di esercizio è scaduto al 1° gennaio 2014, disponendo per due di esse – la riforma della struttura del bilancio dello Stato ed il riordino della disciplina della gestione del bilancio, con potenziamento del bilancio di cassa - un nuovo termine al 31 dicembre 2015 e per il terzo, relativo alla predisposizione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato, al 31 dicembre 2016.

Per quanto riguarda il **contenuto degli articoli** di cui si compone il **decreto-legge** (60 articoli nel complesso, considerato che, rispetto al testo originario, nel corso dell'*iter* al Senato sono stati introdotti 11 nuovi articoli e sono stati soppressi gli articoli 30 e 38):

il **titolo I**, riguardante **riduzioni di imposte e norme fiscali**, si articola in 3 capi:

il *capo I* è rubricato "Rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale" e si compone di due articoli:

l'articolo 1 riconosce un credito di 640 euro ai lavoratori dipendenti, se il reddito complessivo non supera 24.000 euro. La disposizione si applica nel 2014, in attesa di un intervento di carattere strutturale, da attuare con la prossima legge di stabilità;

l'articolo 2 opera una riduzione di circa il 10 per cento delle aliquote IRAP;

il *capo II* riguarda il trattamento fiscale dei redditi di natura finanziaria e contiene ulteriori disposizioni fiscali. In particolare:

l'articolo 3 modifica la tassazione delle rendite finanziarie, fissando nella misura del 26 per cento, in luogo del 20 attualmente previsto, l'ammontare delle ritenute su dividendi, plusvalenze, interessi su depositi e conti correnti; sono esclusi titoli di Stato, buoni di risparmio postali, fondi pensione;

l'articolo 4 reca le relative disposizioni di coordinamento e modifiche alla legge di stabilità n. 147/2013;

l'articolo 5 differisce i termini relativi all'incremento del prelievo fiscale sui prodotti da fumo;

l'articolo 5-*bis*, introdotto dal Senato, modifica il regime delle entrate riscosse per atti di competenza del Ministero degli affari esteri;

il *capo III* contiene misure di contrasto all'evasione fiscale (articoli 6 e 7);

il **titolo II** è rubricato "**Risparmi ed efficienza della spesa pubblica**" ed è strutturato in 6 capi:

il *capo I* concerne la razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi. In particolare:

l'articolo 8 prevede che le amministrazioni pubbliche riducano la spesa per acquisti di beni e servizi per un ammontare complessivo pari a 2.100 milioni di euro per gli anni 2014 e 2015;

l'articolo 9 modifica la disciplina relativa alle stazioni appaltanti ed alle funzioni della Consip;

l'articolo 10 disciplina i compiti di vigilanza sulle attività finalizzate all'acquisizione di beni e servizi, attribuendole all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici;

l'articolo 11 è finalizzato alla riduzione dei costi di riscossione fiscale;

l'articolo 11-*bis*, introdotto dal Senato, disciplina la facoltà per i contribuenti di chiedere la concessione di un piano di rateazione;

l'articolo 12 rimodula le provvigioni di collocamento in asta dei titoli di Stato, in funzione dell'andamento dei tassi di interesse e a tutela del risparmio;

l'articolo 12-*bis*, introdotto dal Senato, modifica la data di versamento dei canoni delle concessioni demaniali marittime;

il *capo II* è rubricato "Amministrazione sobria". In particolare:

l'articolo 13 pone un limite massimo per il trattamento economico annuo onnicomprensivo per i pubblici dipendenti e per il personale della società partecipate;

l'articolo 14 limita la possibilità per le amministrazioni pubbliche di conferire incarichi di consulenza;

l'articolo 15: ai commi 1 e 2 limita la spesa per autovetture; il comma 2-*bis*, introdotto dal Senato, concerne le spese in materia di comunicazione e promozione sostenute dalla regione Lombardia per il grande evento Expo 2015;

l'articolo 16 riguarda sia la riorganizzazione dei Ministeri, finalizzata a realizzare risparmi di spesa, sia interventi in agricoltura;

l'articolo 16-*bis*, introdotto dal Senato, riguarda il personale del Ministero degli affari esteri;

l'articolo 17 disciplina il concorso degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale alla riduzione della spesa pubblica;

l'articolo 18 sopprime i regimi tariffari postali agevolati previsti per i candidati alle elezioni politiche, regionali ed europee;

l'articolo 19 è volto alla riduzione dei costi nei comuni, nelle province e nelle città metropolitane;

l'articolo 19-*bis*, introdotto dal Senato, persegue l'obiettivo di ridurre le spese per il Consiglio generale degli italiani all'estero;

l'articolo 20 stabilisce che le società direttamente o indirettamente controllate dallo Stato realizzino, nel biennio 2014-2015, una riduzione dei costi operativi non inferiore al 2,5 per cento nel 2014 e al 4 per cento nel 2015;

l'articolo 20-*bis*, introdotto dal Senato, riguarda la cessione di partecipazioni nelle società termali;

l'articolo 21 prevede che la società RAI S.p.A possa cedere sul mercato quote di società partecipate, garantendo la continuità del servizio erogato. Le somme destinate alla RAI sono ridotte, per l'anno 2014, di 150 milioni di euro;

il *capo III* è rubricato "Trattamenti e sussidi":

l'articolo 22 concerne la riduzione delle spese fiscali;

l'articolo 22-*bis*, introdotto dal Senato, stanzi ulteriori risorse per le zone franche urbane;

il *capo IV* è dedicato alle aziende municipalizzate e si compone del solo articolo 23, il quale affida al Commissario per la razionalizzazione della spesa la predisposizione, entro il 31 ottobre 2014, di un programma di razionalizzazione e incremento di efficienza delle società municipalizzate;

il *capo V* riguarda la razionalizzazione degli spazi della pubblica amministrazione e si compone del solo articolo 24, recante disposizioni in materia di contenimento della spesa per le locazioni passive e per la manutenzione degli immobili, nonché in tema di razionalizzazione degli spazi in uso alle amministrazioni pubbliche;

il *capo VI* concerne la digitalizzazione:

l'articolo 25 anticipa l'obbligo della fatturazione elettronica per le amministrazioni pubbliche;

l'articolo 26 disciplina la pubblicazione telematica di avvisi e bandi;

il **titolo III** affronta il tema del **pagamento dei debiti delle pubbliche amministrazioni** ed è strutturato in tre capi:

il *capo I* concerne il monitoraggio dei debiti e dei relativi tempi dei pagamenti (articoli 27 e 28);

il *capo II* prevede gli strumenti per favorire l'estinzione dei debiti. In particolare:
gli articoli 31 e 32 incrementano il fondo per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali;
l'articolo 33 prevede un'anticipazione di liquidità per i comuni in dissesto finanziario;
gli articoli da 34 a 36 recano norme per assicurare l'effettività dei pagamenti dei debiti sanitari;
l'articolo 37 introduce strumenti per favorire la cessione dei crediti certificati da parte di pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato e istituisce il Fondo per la copertura della garanzia dello Stato, cui sono attribuiti 150 milioni di euro;
l'articolo 38, riguardante la cessione dei crediti effettuata attraverso la piattaforma elettronica, è stato soppresso;
l'articolo 38-*bis*, inserito dal Senato, introduce una semplificazione fiscale per la cessione dei crediti;
l'articolo 39 estende ai crediti maturati nei confronti di enti pubblici oltre il 31 dicembre 2012 la possibilità di effettuare compensazione con le somme dovute in diversi fasi del procedimento tributario;
l'articolo 40 sposta il termine di notifica delle cartelle esattoriali ai fini della compensabilità con i crediti certificati;
il capo III prevede gli strumenti atti a prevenire il formarsi di ritardi nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. In particolare:
l'articolo 41 disciplina l'attestazione dei tempi di pagamento;
l'articolo 41-*bis*, introdotto dal Senato, reca misure per l'accelerazione dei pagamenti a favore delle imprese;
l'articolo 42 istituisce, presso ciascuna amministrazione pubblica, il registro unico delle fatture;
l'articolo 43 riguarda le certificazioni di bilancio degli enti locali;
l'articolo 44 disciplina i tempi di erogazione dei trasferimenti fra pubbliche amministrazioni;
l'articolo 45 autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad effettuare la ristrutturazione di parte del debito delle regioni;
l'articolo 45-*bis*, introdotto dal Senato, autorizza lo stesso Ministero ad una anticipazione di liquidità in favore di Eur Spa;

il **titolo IV** contiene **norme finanziarie e la disposizione relativa all'entrata in vigore**. In particolare:
l'articolo 46 determina un contributo alla finanza pubblica da parte delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome;
l'articolo 47 stabilisce che le province e le città metropolitane assicurino un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni di euro per l'anno 2014, a 576,7 milioni per l'anno 2015 e a 585,7 milioni per ciascuno degli anni 2016 e 2017;
l'articolo 48 prevede che per gli anni 2014 e 2015, nel saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, non siano considerate (nel limite massimo di 122 milioni di euro) le spese sostenute dai comuni per interventi di edilizia scolastica;
l'articolo 49 prevede l'avvio di un programma straordinario di accertamento dei residui passivi.
l'articolo 50 reca le norme di copertura finanziaria;
l'articolo 50-bis reca una clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome;
l'articolo 51 concerne l'entrata in vigore.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge in titolo, approvato in prima lettura dal Senato, non è corredato né della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), né della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

L'obbligo per il Governo di redigere l'AIR e gli eventuali casi di esclusione sono stabiliti dall'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

L'ATN dà conto dell'impatto normativo e della qualità redazionale dei testi sottoposti dal Governo al Parlamento; l'AIR consiste nella preventiva valutazione degli effetti della regolazione sull'ordinamento. Le due relazioni sono disciplinate, rispettivamente, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 settembre 2008 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

Quest'ultimo, all'articolo 9, comma 3, prevede che si debba motivare l'eventuale esclusione dall'obbligo di redazione dell'AIR, indicando comunque in maniera sintetica "la necessità ed i previsti effetti dell'intervento normativo sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, dando conto della eventuale comparazione di opzioni regolatorie alternative".

La relazione illustrativa del provvedimento in titolo non ottempera a tale obbligo.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Nel preambolo del decreto-legge 66/2014 si richiama la straordinaria **necessità ed urgenza** di: emanare

disposizioni in materia fiscale anche al fine di assicurare il rilancio dell'economia attraverso la riduzione del cuneo fiscale; intervenire in materia di revisione della spesa pubblica, attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini, nonché per assicurare la stabilizzazione della finanza pubblica, anche attraverso misure volte a garantire la razionalizzazione, l'efficienza, l'economicità e la trasparenza dell'organizzazione degli apparati politico istituzionali e delle autonomie locali; emanare ulteriori disposizioni in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione.

L'**articolo 26, comma 1**, novella gli articoli 66 e 122 del decreto legislativo n. 163 del 2006. A seguito dell'approvazione, nel corso dell'esame presso il Senato, del comma 1-bis, tali novelle si applicheranno solo **dal 1° gennaio 2016**.

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 15, comma 3 della **legge n. 400 del 1988**, i decreti-legge devono contenere **misure di immediata applicazione**.

Come sottolineato dalla Corte costituzionale nella **sentenza n. 220 del 2013** (DL n. 201/2011- Riforma delle province), tale norma, pur non avendo, sul piano formale, rango costituzionale, esprime ed esplicita ciò che deve ritenersi intrinseco alla **natura stessa del decreto-legge, che enterebbe in contraddizione con le sue stesse premesse, se contenesse disposizioni destinate ad avere effetti pratici differiti nel tempo**.

La disposizione dell'articolo 26, comma 1-bis, deve essere valutata alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento reca una serie di interventi riconducibili sia a materie di competenza esclusiva statale, sia a materie di competenza concorrente tra Stato e regioni, prevalentemente orientati sotto il profilo finalistico alla promozione delle imprese e allo sviluppo economico, riconducibili all'ampia nozione di "tutela della concorrenza" elaborata in questi anni dalla giurisprudenza costituzionale.

E', infatti, opportuno ricordare che – secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (si vedano in particolare le sent. nn. 14 e 272 del 2004, n. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008) – l'attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato della competenza in materia di «**tutela della concorrenza**» (art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.), pur non attribuendo *in toto* gli interventi in materia di sviluppo economico alla competenza dello Stato, tuttavia «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese» (**sentenza n. 14 del 2004**).

In proposito la **Corte Costituzionale**, sin dalla ricordata sentenza n. 14 del 2004, ha chiarito che "l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della **concorrenza**, rende palese che quest'ultima **costituisce una delle leve della politica economica statale** e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'**accezione dinamica**, ben nota al diritto comunitario, **che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali**".

Il provvedimento interviene inoltre con disposizioni che rientrano nella materia «**sistema tributario e contabile dello Stato**» (art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.). Rilevano altresì, riguardo a singole disposizioni, le seguenti materie, che rientrano negli ambiti di competenza legislativa esclusiva dello Stato: «**politica estera e rapporti internazionali dello Stato**», «**ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali**», «**ordinamento civile**», «**tutela dell'ambiente**» (lettere a), g), l) e s) del secondo comma dell'art. 117 Cost).

Viene inoltre in rilievo la materia «**coordinamento della finanza pubblica**», attribuita alla competenza concorrente tra lo Stato e le regioni (art. 117 Cost., terzo comma).

Riguardo a quest'ultima materia, la **Corte Costituzionale**, ha ricordato (sentenza n. 23 del febbraio 2014), come la nozione di «**principio fondamentale** non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che «la specificità delle prescrizioni, di per se', neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica "**norme puntuali** adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali" (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010).

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'**articolo 4 al comma 12** - non modificato dal Senato - novella il comma 148 dell'articolo 1 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014) prevedendo che il versamento dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione delle **quote di partecipazione al capitale di Banca d'Italia** ivi previsto sia effettuato in **un'unica soluzione** nella misura del **26 per cento** del valore nominale delle quote al netto del valore fiscalmente riconosciuto al 31 dicembre 2013.

La norma, in sostanza, **modifica retroattivamente l'aliquota dell'imposta** dovuta e le relative modalità di pagamento.

La Corte Costituzionale ha ricordato come il principio di irretroattività della legge - pur riconosciuto come principio generale dall'art. 11, primo comma, delle disposizioni preliminari del codice civile - non ha ottenuto in sede costituzionale (salvo quanto espresso nell'art. 25 della Costituzione con riferimento alla materia penale) una garanzia specifica e, pertanto, non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti. Unica condizione essenziale è che "tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto" (sentenza n. 302/2010 e n. 264 del 2005; in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 236 e n. 206 del 2009).

Con riferimento, dunque, al rispetto del principio dell'affidamento - quale limite alla possibilità per il legislatore di incidere, con norme dotate di efficacia retroattiva, su situazioni sostanziali poste in essere in vigenza di leggi precedenti - la Corte ha affermato che il criterio in base al quale deve svolgersi il giudizio di costituzionalità è dettato dalla rispondenza o meno a criteri di ragionevolezza del regolamento di interessi, innovativo rispetto a quello preesistente, che scaturisce dalla norma sopravvenuta (in questi termini, fra le altre, le sentenze n. 446 del 2002, n. 419 del 2000, n. 416 del 1999 e n. 822 del 1988).

Nello specifico, la Corte ha affermato ripetutamente che **una legge tributaria retroattiva** non comporta di per sé violazione del principio della capacità contributiva, occorrendo, invece, verificare, di volta in volta, se la legge stessa, nell'assumere a presupposto della prestazione un fatto o una situazione passati, abbia spezzato il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità stessa, violando così il precetto costituzionale sancito dall'art. 53 (sent. n. 315 del 1994, nello stesso senso v. sent. n. 385 del 1994, recentemente v. anche sentt. nn.16 del 2002 e 291 del 2003).

L'**articolo 13** prevede che, dal 1° maggio 2014, il **limite massimo retributivo**, di cui agli articoli 23-*bis* e 23-*ter* del decreto-legge n. 201 del 2011, è pari a **240.000 euro**, al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente.

Le disposizioni che sono intervenute, nel tempo, con misure legislative riguardanti lo status economico, relativamente ai rapporti in essere, sono state oggetto di pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In particolare, le più recenti pronunce della **Corte costituzionale** in materia di legittimo affidamento in caso di interventi legislativi modificativi in *peius* di situazioni soggettive attinenti ai rapporti di durata, hanno ribadito che il **legittimo affidamento** nella sicurezza giuridica costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto (*ex plurimis* sentenza n. 209 del 2010) non violabile in modo irragionevole ex art. 3 Cost. (sentenza n. 271 del 2011 con cui è stata dichiarata incostituzionale la norma regionale che ridefiniva retroattivamente, riducendola, una determinata indennità).

Analogamente, la Corte costituzionale ha ritenuto l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza e i principi generali di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche (sentenze 24/2009; 74/2008 e 376/1995); la norma successiva non può tradire l'affidamento del privato sull'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenze 24/2009 e 156/2007).

Ancora più recentemente (sentenza 160 del 2013), la Corte ha ritenuto - cassando la norma che sanciva retroattivamente la cessazione di un incarico di esperto del SECIT con "lesione all'affidamento ingenerato dal pacifico trattamento giuridico ed economico riservato per circa trent'anni" - che l'eventuale portata retroattiva della disposizione non è di per sé contraria a Costituzione, purché non collida con l'art. 25, secondo comma, Cost. (in materia penale), non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti e trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza (*ex plurimis*, sentenze n. 271 e 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002).

Con la sentenza n. 310 del 2013 la Corte costituzionale ha richiamato il consolidato orientamento in base al quale le **condizioni per escludere l'irragionevolezza delle misure** (nel caso di specie, quelle relative al blocco dell'adeguamento ed al blocco della progressione economica per classi e scatti) vanno ravvisate nel **carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato**, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di **esigenze di contenimento della spesa pubblica**.

In relazione ai più recenti interventi legislativi di stabilizzazione della finanza pubblica attinenti ai trattamenti economici, la Corte costituzionale ha ravvisato elementi di irragionevolezza nel diverso trattamento tra dipendenti pubblici e contribuenti in generale (sentenze n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012).

In particolare, con la sentenza n. 223 del 2012, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del D.L. n. 78/2010, nella parte in cui disponeva che, per un triennio, i trattamenti economici

complessivi dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche superiori a determinate soglie fossero ridotti di una quota percentuale, la Corte ha rilevato come l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare è suscettibile senza dubbio di consentire al legislatore anche il ricorso a strumenti eccezionali, nel difficile compito di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e di garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano. Tuttavia, "è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale, certo, non è indifferente alla realtà economica e finanziaria, ma con altrettanta certezza non può consentire deroghe al **principio di uguaglianza**, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale".

Nella medesima sentenza, la Corte costituzionale ha evidenziato come l'art. 53 Cost. non consente trattamenti in *peius* di determinate categorie di redditi da lavoro. La Corte ha, infatti, rilevato come la "temporanea decurtazione del trattamento economico integra, in realtà, un prelievo a carico del dipendente pubblico e non una modificazione (peraltro unilaterale) del **contenuto del rapporto di lavoro**, alla quale avrebbe dovuto necessariamente conseguire, secondo ragionevolezza, una corrispondente modificazione di tali obblighi". Tra gli elementi presi in considerazione dalla Corte, in tale quadro, vi è stato il fatto che "è stata stabilita in via autoritativa una decurtazione patrimoniale («riduzione» del trattamento economico), senza che rilevi la volontà – in ordine all'*an*, al *quantum*, al *quando* ed al *quomodo* – di chi la subisce".

Infine, per quanto riguarda nello specifico il personale di magistratura (ricompreso, al pari del personale statale non contrattualizzato, nell'applicazione della disposizione), la Corte costituzionale ha ricordato come, nel decidere questioni riguardanti la retribuzione e la disciplina dell'adeguamento retributivo dei magistrati, ha affermato, in generale, che l'**indipendenza degli organi giurisdizionali** si realizza anche mediante «l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico» (*ex plurimis*, sentenza n. 223 del 2012 e n. 1 del 1978).

Per quanto concerne la giurisprudenza della **Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)**, è stato posto in evidenza (Ambruosi/Italia, 19 ottobre 2000, ricorso 31227/96; De Stefano/Italia, 3 giugno 2008, ricorso 28443/06; Beyeler/Italia, 5 gennaio 2000, ricorso 33202/96) che il diritto di credito del dipendente alla retribuzione convenuta nelle forme stabilite, ossia un reddito futuro per il quale il soggetto può vantare una **aspettativa legittima** di concretizzazione, costituisce un "bene" da tutelare ai sensi dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Sul rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito si è inoltre espressa la Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza del 7 giugno 2011 pronunciandosi sulla "aspettativa legittima" di alcuni dipendenti pubblici italiani di ottenere il pagamento del trattamento economico connesso all'anzianità maturata nel comparto enti locali. Premesso che "in linea di principio, il solo interesse finanziario non consente di giustificare l'intervento retroattivo di una legge di convalida", quel Giudice ha ricordato come l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo e che deve esistere un **ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito** da qualsiasi misura privativa della proprietà. Ad avviso della Corte, l'adozione dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 ha gravato i ricorrenti di un "onere anomalo ed esorbitante" e l'attacco portato ai loro beni è stato sproporzionato e tale da rompere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale e la salvaguardia dei diritti fondamentali.

Infine, nella sentenza del 15 ottobre 2013 (Savickas e altri/Lituania, ricorso 66365/09 e altri) la Corte europea dei diritti dell'uomo, intervenendo sulla riduzione del trattamento economico disposta per legge nei confronti dei magistrati lituani, ha richiamato il principio di indipendenza della magistratura, cui è correlato il relativo trattamento economico, ricordando come sia consentito procedere ad una riduzione dello stesso limitatamente al periodo in cui la situazione di crisi economica e finanziaria sia di particolare difficoltà e gravità.

L'**articolo 17, comma 1**, dispone che la **Presidenza della Repubblica**, il **Senato**, la **Camera dei deputati** e la **Corte Costituzionale** procedano a riduzioni di spesa per l'anno 2014 per un importo complessivo di **50 milioni** di euro, da versare all'entrata del bilancio dello Stato. Ciascun organo costituzionale effettua le riduzioni di spesa con misure autonomamente deliberate e secondo modalità previste dai rispettivi ordinamenti. Nel corso dell'esame al Senato, è stato specificato che le riduzioni di spesa sono ripartite tra i diversi soggetti in misura proporzionale al rispettivo onere a carico della finanza pubblica per l'anno 2013 (comma 2-*bis*).

La disposizione in esame interviene sulla disciplina di organi che godono di un'**autonomia normativa, organizzativa e contabile costituzionalmente garantita** (cfr. sentenze della Corte costituzionale n. 129 del 1981, n. 154 del 1985, n. 379 del 1996 e n. 120 del 2014).

Per quanto riguarda l'autonomia contabile, si ricorda che il bilancio dello Stato fissa le quote del finanziamento di ciascun organo costituzionale, sulla base della richiesta di dotazione degli organi stessi.

La disposizione differisce dai precedenti interventi normativi in materia, che rimettevano le riduzioni di spesa all'autonoma determinazione di ciascun organo costituzionale e non sono utilizzavano i risparmi a copertura degli oneri derivanti dai provvedimenti in cui erano inserite, ma li destinavano ad interventi successivi al versamento al bilancio dello Stato (fondo ammortamento titoli di Stato o interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali).

In particolare, si ricorda che in materia di contenimento delle spese degli organi costituzionali sono intervenuti:

- il **decreto-legge n. 78/2010**, che ha disposto il versamento al bilancio dello Stato, per gli anni 2011, 2012 e 2013, degli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa deliberate entro il 31 dicembre 2010, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato, dalla Camera dei deputati e dalla Corte Costituzionale. La determinazione degli importi di tali riduzioni è

rimessa all'autonomia di ciascun organo. È infine prevista la riassegnazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. (art. 5, comma 1);

- il **decreto-legge n. 78/2011**, che ha previsto che, nel rispetto del principio costituzionale di autonomia, a decorrere dal 2012 gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che saranno autonomamente deliberate entro il 31 dicembre 2013, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, dal Senato, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale sono versati al bilancio dello Stato e sono utilizzati dallo Stato per gli interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione di beni culturali previsti quale destinazione della quota di pertinenza statale del cd. 8 per mille (art. 48 L. n. 222/1985).

L'articolo 1, commi 2-10, del disegno di legge di conversione riapre i termini per l'**esercizio delle deleghe** prevista dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, scaduti il 1° gennaio 2014. Il comma 11 modifica la clausola di invarianza finanziaria prevista dalle legge di delega fiscale n. 23 del 2014.

Si ricorda che nel testo dei decreti-legge non possono essere inserite norme di delega, riservando gli articolo 76 e 77 Cost. il potere di conferire deleghe esclusivamente alle Camere. Nello stesso senso dispone l'art. 15 della legge n. 400 del 1988.

Sull'inserimento di disposizioni di delega nell'ambito del disegno di legge di conversione, ha avuto occasione di pronunciarsi la Corte costituzionale con la [sentenza n. 237 del 2013](#), la quale ha ritenuto infondata una questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'inserimento, nel corso dell'*iter* parlamentare, della delega in materia di 'geografia giudiziaria' nella legge di conversione di un decreto-legge

La Corte, riprendendo la precedente sentenza n. 63 del 1998, rileva la **completa autonomia delle disposizioni di delega inserite nella legge di conversione rispetto al decreto-legge** e alla sua conversione. Essa riconosce dunque alla legge di conversione un duplice contenuto con diversa natura ed autonomia: l'uno di conversione del decreto-legge, con le modificazioni introdotte, adottato in base alla previsione dell'art. 77, terzo comma, della Costituzione; l'altro, di legge di delega ai sensi dell'art. 76 della Costituzione. La sentenza conclude dunque nel senso che "il Parlamento, nell'approvare la legge di conversione di un decreto-legge, possa esercitare la propria potestà legislativa anche introducendo, con disposizioni aggiuntive, contenuti normativi ulteriori, peraltro con il limite [...] dell'omogeneità complessiva dell'atto normativo rispetto all'oggetto o allo scopo (sentenza n. 22 del 2012)."

La richiamata sentenza contiene peraltro affermazioni parzialmente difformi da quelle delle sentenze n. 22 del 2012 e n. 32 del 2014, le quali riconoscono l'esistenza di un nesso funzionale tra decreto-legge e legge di conversione, escludendo che quest'ultima possa aprirsi a contenuti ulteriori rispetto a quelli ammessi per il decreto-legge.