



18 dicembre 2013

n. 31

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)

A.C. 1865

Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale

Numero del progetto di legge	1865
Titolo	Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)
Iniziativa	Governo
Iter al Senato	Sì (A.S. 1120)
Numero di articoli	1
Commissione competente	V (Bilancio)
Sede e stato dell'iter	Sede referente, concluso l'esame degli emendamenti
Iscrizione nel programma dell'Assemblea	Sì

Contenuto

Il disegno di legge di stabilità 2014 appare nel suo complesso riconducibile alle materie:

- **sistema tributario e contabile dello Stato e tutela della concorrenza**, rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.);

Sin dalla **sentenza n. 14 del 2004**, la Corte ha rilevato che l'inclusione della tutela della concorrenza nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - insieme alle materie moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie - «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**; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica (nello stesso senso, cfr., sent. nn. 14 e 272 del 2004, nn. 175 e 242 del 2005, nn. 401, 430, 443 e 452 del 2007 nonché nn. 320 e 322 del 2008).

- **armonizzazione dei bilanci pubblici**, materia attualmente spettante alla competenza concorrente tra Stato e regioni, ma che transiterà dal 2014 - a seguito

dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012, che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio - alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.);

- **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, di competenza legislativa concorrente tra Stato e regioni.

Detto coordinamento come già precisato dalla I Commissione Affari costituzionali nei pareri espressi sulle leggi finanziarie, a partire da quella per il 2002, e come confermato dalla giurisprudenza costituzionale non sembra costituire propriamente un ambito materiale quanto piuttosto una **finalità assegnata alla legislazione statale**, funzionale anche al perseguimento di impegni finanziari assunti in sede europea, ivi inclusi gli obiettivi quantitativi collegati al rispetto del Patto di stabilità e crescita a livello europeo.

La coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea per l'equilibrio dei bilanci e per la sostenibilità del debito pubblico e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea sono principi ora direttamente richiamati dagli articoli 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 1/2012.

Circa le norme del disegno di legge di stabilità che dispongono in ordine al **contenimento delle spese**

degli enti territoriali, si ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del **coordinamento della finanza pubblica**, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (sentenze n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005). Da ciò consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 237/2009, n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004).

Dunque, secondo il consolidato orientamento della Corte costituzionale, norme statali che fissano **limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali** possono qualificarsi **principi fondamentali** di coordinamento della finanza pubblica **alla seguente duplice condizione**: in primo luogo, che **si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente**; in secondo luogo, che **non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi** (sentenze n. n. 193 e n. 148 del 2012, sentenze n. 232 del 2011, n. 326 del 2010, n. 297, n. 237 e n. 139 del 2009, n. 289, n. 159 e n. 120 del 2008, n. 181 del 2006, n. 417 del 2005, n. 36 del 2004).

La portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia e, qualora la stessa sia identificata nel coordinamento della finanza pubblica, ciò che viene in particolare evidenza è la finalità cui la disciplina tende (sentenza n. 237/2009). Nella sentenza n. 16 del 2010, la Corte ha inoltre precisato che, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa **nozione di principio fondamentale** non può essere cristallizzata in una formula sempre valida, ma **deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale** in relazione ai quali l'accertamento va compiuto **e della peculiarità della materia**.

Si ricorda altresì che la **legge costituzionale n. 1/2012**, che ha introdotto in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, ha modificato, con effetto dal 2014, l'art. 119, primo comma, Cost. sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali richiamando il rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e prevedendo che tali enti concorrono ad assicurare

l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Collegamento con lavori legislativi in corso

Il **comma 95-bis**, dispone la posticipazione di un termine previsto dal decreto-legge n. 133 del 2013.

Poiché il decreto.-legge è all'esame del Senato per la conversione appare necessario un coordinamento tra i due interventi normativi.

Il comma 353, come emendato in sede referente, modifica il termine per il **completamento dell'obbligo di esercizio in forma associata delle funzioni comunali** indicate all'art. 14, comma 27 del D.L. n. 78/2010. Rispetto a quanto previsto nel testo originario (che differisce il termine per l'obbligo di esercizio associato di tutte le funzioni dal 1° gennaio al 1° luglio 2014), la nuova formulazione del comma introduce un termine intermedio **al 30 giugno 2014** per l'esercizio associato di altre 3 funzioni fondamentali (ulteriori alle 3 il cui termine è scaduto il 1° gennaio 2013) e differisce il termine ultimo al **31 dicembre 2014 per le restanti funzioni**.

Si osserva che tale riformulazione risulta in linea con quanto disposto sulla materia dall'A.C. 1542-A (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni), attualmente all'esame dell'Assemblea della Camera, il quale, all'articolo 1, co. 6-bis, introduce un termine intermedio al 30 giugno 2014, entro il quale i comuni devono svolgere in forma associata altre tre funzioni, e sposta il termine ultimo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2014.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Con riferimento a specifiche disposizioni, si rileva quanto segue.

L'**articolo 1, comma 166**, reca un'autorizzazione di spesa di 220 milioni di euro per il 2014 destinata al **finanziamento delle scuole non statali**.

In particolare, la norma autorizza, per l'anno 2014, la spesa di 220 milioni di euro da destinare alle finalità di cui all'art. 2, comma 47, della legge finanziaria 2009 (L. 203/2008). Il citato articolo 2, comma 47, prevede che, fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le regioni e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-regioni, sono stabiliti i criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie occorrenti alla realizzazione delle

misure relative al programma di interventi in materia di istruzione. L'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2, co. 47, della L. 203/2008 è stata rifinanziata per gli anni successivi dalla legge finanziaria (poi, di stabilità).

Si ricorda peraltro che, secondo la giurisprudenza costituzionale, i finanziamenti alle **scuole non statali** sono riconducibili alla materia dell'istruzione, di competenza concorrente; sono di conseguenza **costituzionalmente illegittimi finanziamenti statali** in questo ambito (**sentenze n. 50/2008 e n. 423/2004**). La Corte ha peraltro fatto salvi gli eventuali procedimenti in corso, anche se non esauriti, a garanzia della continuità di erogazione di finanziamenti inerenti a diritti fondamentali dei destinatari.

Nelle citate sentenze la Corte ha ricordato che non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

L'articolo 1, comma 183, estende alle concessioni ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad esse connesse, la proroga al 31 dicembre 2020 del termine di durata delle concessioni, già disposta per le concessioni di beni demaniali marittimi.

Secondo la **giurisprudenza costituzionale**, la disciplina relativa al rilascio delle concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale, atteso che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale (sentenza n. 213/2011).

La Corte è intervenuta diverse volte dichiarando l'illegittimità costituzionale di disposizioni regionali che prevedevano il rinnovo automatico ex lege delle concessioni demaniali marittime non solo in quanto invasive della competenza statale in materia di tutela della concorrenza ma anche per violazione dell'art. 117, primo comma, che individua come limite alla potestà legislativa sia statale che regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Secondo la Corte, infatti, l'automatismo derivante dal rinnovo ex lege della concessione, impedendo l'accesso al mercato di altri potenziali operatori economici, determina una disparità di trattamento in contrasto i principi europei infatti in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza (sentenze n. 213/2011, n. 340/210, n. 180/2010).

Si ricorda che la questione della proroga delle concessioni demaniali marittime è stata oggetto di

una complessa **procedura di infrazione contro l'Italia**, avviata nel 2009 ed avente ad oggetto la norma che disponeva la **preferenza in favore del concessionario uscente** nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni, nonché la norma che stabiliva il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, per le concessioni che giungessero a scadenza. La procedura è stata chiusa il 27 febbraio 2012 in seguito all'emanazione di una serie di disposizioni legislative, tra le quali merita richiamare la **delega** al Governo ad emanare, **entro il 17 aprile 2013**, un **decreto legislativo** avente ad oggetto la **revisione** e il **riordino** della legislazione relativa alle **concessioni demaniali marittime** (art. 11 della legge n. 217/2011, legge comunitaria 2010). La delega non è stata tuttavia esercitata.

Inoltre, con la sentenza n. 1/2008, in materia di concessioni di derivazioni idroelettriche, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria 2006 (art. 1, comma 485, L. n. 266/2005), che prevedeva che le grandi concessioni di derivazioni idroelettriche, in corso alla data di entrata in vigore della legge, fossero prorogate di dieci anni rispetto alle date di scadenza, e sospendeva, di conseguenza, le relative gare. La Corte ha in proposito rilevato che la richiamata disposizione, da un lato, contrastava con i principi comunitari, contraddicendo apertamente il fine (la tutela della concorrenza), che pur affermava di voler perseguire, dall'altro, poneva una norma di dettaglio in una materia nella materia di competenza concorrente (nel caso di specie, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»).

L'articolo 1, comma 183, deve essere valutato alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale.

L'articolo 1, comma 192, istituisce una **gestione separata del Fondo di garanzia per i mutui** relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto di **impianti sportivi** – istituito dall'art. 90, co. 12, della L. n. 289/2002 –, con un ammontare pari a **10 milioni di euro per il 2014, 15 milioni di euro per il 2015 e 20 milioni di euro per l'anno 2016**.

Si ricorda che l'**art. 64 del D.L. n. 83/2012** (L. n. 134/2012), nell'istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il **Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva**, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi e alla ristrutturazione di quelli esistenti (comma 1), ha destinato una quota – pari a **5 milioni di euro** – della dotazione finanziaria del nuovo fondo (fino a 23 milioni di euro per il 2012), **al Fondo di garanzia per i mutui** relativi alla costruzione, all'ampliamento, all'attrezzatura, al miglioramento o all'acquisto di impianti sportivi (comma 3-bis)

Successivamente, la Corte costituzionale, con sentenza n. 254/2013 ha dichiarato **costituzionalmente illegittimo l'art. 64, co. 1 e 2¹, del D.L. n. 83/2012**: in particolare, la Corte, evidenziato che la destinazione del fondo in questione è ascrivibile all'ambito materiale di competenza concorrente "ordinamento sportivo", ha ricordato che, in base all'art. 119 della Costituzione, non è consentito al legislatore statale prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati.

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'art. 1, comma 17-ter, prevede che i soggetti passivi dell'IVA che intendano **acquistare** servizi di pubblicità e link sponsorizzati *on line* anche attraverso centri media e operatori terzi, sono obbligati ad acquistarli da soggetti titolari di una partita IVA italiana (a tal fine, introduce un nuovo articolo 17-bis al D.P.R. n. 633/1972 - IVA). Tale articolo dispone, inoltre, che gli spazi pubblicitari *on line* e i link sponsorizzati che appaiono nelle pagine dei risultati dei motori di ricerca, visualizzabili sul territorio italiano durante la visita di un sito o la fruizione di un servizio *on line* attraverso rete fissa o rete e dispositivi mobili, devono essere acquistati esclusivamente attraverso soggetti (editori, concessionarie pubblicitarie, motori di ricerca o altro operatore pubblicitario) titolari di partita IVA italiana. La norma si applica anche nel caso in cui l'operazione di compravendita sia stata effettuata mediante centri media, operatori terzi e soggetti inserzionisti.

Di tale comma andrebbe valutata la compatibilità con l'art. 117 Cost., alinea, che prescrive al legislatore il rispetto dei vincoli dell'ordinamento comunitario e, quindi, con la normativa comunitaria in materia di libertà di circolazione di beni e servizi. Si consideri, inoltre, che la disposizione introduce un obbligo per i consumatori che presuppone una attività di informazione ai cui fini la disposizione non fornisce specifici strumenti.

Il comma 79-bis, in materia di erogazione di **benefici** a carico del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro (di cui all'articolo 1, comma 1187, della L. 296/2006) **legifica** quanto già disposto dal DM 19 novembre

2008, attuativo del richiamato comma 1187, cioè da fonte di rango inferiore.

Il comma 171-bis incrementa di **12 unità il ruolo organico dell'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali** (il cui limite massimo è attualmente fissato in 100 unità), contestualmente riducendo della medesima misura i dipendenti con contratto a tempo determinato assunti direttamente (il cui limite massimo è attualmente fissato in venti unità). A tal fine il Garante indice entro il 31 dicembre 2016 una o più procedure concorsuali per assunzioni a tempo indeterminato, del personale in servizio presso la medesima Autorità che abbia maturato almeno tre anni di anzianità con contratto di lavoro a tempo determinato.

Tale norma, prevedendo una stabilizzazione a domanda, deve essere valutata alla luce del principio costituzionale, di cui all'articolo 97, comma 3, Cost., in base al quale "agli impieghi nelle P.A. si accede mediante concorso" e alla costante giurisprudenza costituzionale in merito.

In particolare in merito alla trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo, la Corte ha precisato i limiti entro i quali può consentirsi al legislatore di disporre procedure di stabilizzazione di personale precario che derogano al principio del concorso. Secondo l'orientamento progressivamente consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, infatti, «l'area delle eccezioni» al concorso deve essere «delimitata in modo rigoroso» (sentenza n. 205 del 2004 e sentenza n. 363 del 2006). Le deroghe sono pertanto legittime solo in presenza di «peculiarità e straordinarie esigenze di interesse pubblico» idonee a giustificarle (sentenza n. 81 del 2006). Non è in particolare sufficiente, a tal fine, la semplice circostanza che determinate categorie di dipendenti abbiano prestato attività a tempo determinato presso l'amministrazione (sentenza n. 205 del 2006), né basta la «personale aspettativa degli aspiranti» ad una misura di stabilizzazione (sentenza n. 81 del 2006). Occorrono invece particolari ragioni giustificatrici, ricollegabili alla peculiarità delle funzioni che il personale da reclutare è chiamato a svolgere.

Analoga considerazione per il **comma 352-bis** che prevede che le Regioni che al 31 dicembre 2012 non si trovino in situazioni di eccedenza di personale in rapporto alla dotazione organica e che abbiano fatto ricorso all'utilizzo di personale assunto, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, con contratto a tempo determinato della durata di 36 mesi, oggetto di proroghe anche non continuative negli ultimi 5 anni, **possono procedere**, con risorse proprie, **alla stabilizzazione a domanda del personale** interessato.

¹ In base all'art. 64, co. 2, del D.L. n. 83/2012, i criteri per l'erogazione delle risorse dovevano essere definiti con decreto di natura non regolamentare del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il CONI e la Conferenza unificata. Con successivo decreto adottato dal Capo del Dipartimento per gli affari regionali dovevano essere individuati gli interventi ammessi al relativo finanziamento.

*Ancora, le medesime considerazioni in merito agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di concorsi vanno estese all'emendamento 1.5010 Governo che sostituisce il **comma 132** e aggiunge i **commi 132 bis-132-octies**, nei quali oltre a deroghe della normativa vigente in merito ai vincoli circa la facoltà per le amministrazioni pubbliche di ricorrere a contratti a termine, si prevedono per gli enti locali facoltà di assunzioni a tempo indeterminato "anche con contratti a tempo determinato".*

L'emendamento 1.4007 ha introdotto un comma **200-ter**, che prevede che il tetto alla spesa annua per missioni, introdotto, per le pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 2011, dall'articolo 6, comma 12, del D.L. 78/2010 (ossia il 50% della spesa sostenuta per missioni nel 2009), non si applica alla spesa per missioni effettuata dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per lo svolgimento delle "attività indispensabili" di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale. Occorre tenere presente che un'ulteriore esenzione dall'applicabilità dell'art. 6, co. 12, del D.L. 78/2010 è stata disposta, di recente, senza alcun riferimento alla tipologia di attività, dall'art. 10 del D.L. 91/2013 (L. 112/2013), in favore degli enti e degli organismi, anche aventi personalità giuridica di diritto privato, che operano nel settore dei beni e delle attività culturali, vigilati o comunque finanziati dal Mibact, inclusi i teatri stabili di iniziativa pubblica e i relativi circuiti e associazioni.

La progressiva introduzione di eccezioni al suddetto tetto andrebbe valutata sotto il profilo dell'effettiva comparabilità di tutte le fattispecie che vengono sottratte al vincolo.

Il **comma 280** estende la rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici, già prevista per gli oneri finanziari conseguenti a sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato italiano per violazioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dei suoi Protocolli di cui siano responsabili regioni e altri soggetti pubblici, anche agli oneri finanziari sostenuti dallo Stato italiano nei giudizi dinanzi alla suddetta Corte conclusi con decisione di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo.

Tale estensione è effettuata con una disposizione che si autoqualifica di **interpretazione** dell'articolo 43, comma 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sebbene la disposizione vigente si riferisca esplicitamente alle sole **sentenze di condanna**, mentre quella in esame aggiunge le **decisioni di radiazione o cancellazione della causa dal ruolo**.

In merito si fa presente che, secondo la giurisprudenza costituzionale, non è sufficiente che una disposizione si autoqualifichi di interpretazione autentica per definirne la natura.

Con specifico riferimento alla portata retroattiva di disposizioni oggetto del giudizio di costituzionalità, la Consulta ha osservato che occorre che tali disposizioni intervengano in relazione a fattispecie sulla quale siano insorti contrasti interpretativi, precisandone il significato tra quelli possibili. A questa condizione, il vincolo di significato normativo che viene ad essere stabilito anche per il passato può essere considerato compatibile con l'esigenza di certezza giuridica e di tutela dell'affidamento legittimamente posto nella certezza dell'ordinamento giuridico (*e plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 272 del 2011, n. 209 del 2010 e n. 236 del 2009). Infatti, "il divieto di retroattività della legge (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), costituisce valore fondamentale di civiltà giuridica, pur non ricevendo nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost." e in mancanza di "motivi imperativi d'interesse generale, idonei a giustificare l'effetto retroattivo" risulterebbe leso il canone generale della ragionevolezza delle norme che si trae dall'art. 3 Cost. (sent. n. 78/2012).

Il **comma 291**, proroga al **30 giugno 2014** le gestioni commissariali delle province, disposte per le province i cui organi sono giunti a naturale scadenza dopo l'entrata in vigore dei decreti legge 201/2011 e 95/2012, nonché per le province per le quali siano subentrate altre cause di cessazione degli organi.

Per effetto delle previsioni della legge di stabilità per il 2013 e di quelle contenute nel comma in esame, il **sistema di rappresentanza delle province** è posto in una situazione di "quiescenza", iniziata dopo il 6 dicembre 2011, data di pubblicazione del D.L. 201/2011, che durerà fino al 30 giugno 2014.

Tale situazione andrebbe valutata alla luce dell'assetto delle autonomie delineato dalla Costituzione. Infatti negli articoli 5, 114 e 118, la previsione delle province come una delle categorie di enti costitutivi della Repubblica, nonché l'attribuzione ad esse di funzioni amministrative proprie e conferite in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, evidenzia il carattere strumentale di tali enti rispetto alle comunità sottostanti, ponendo un interrogativo in ordine alla relativa rappresentanza.

Nella giurisprudenza costituzionale si riscontra un orientamento che esclude profili di illegittimità dal punto di vista dell'art. 5 Cost. nelle disposizioni che consentono lo scioglimento di organi rappresentativi locali e il loro commissariamento per periodi anche lunghi in presenza di precisi confini, sia di merito che di tempo.

Tale orientamento, infatti, da un lato evidenzia il fine a garanzia del quale viene sacrificato un "aspetto proprio delle autonomie, quale quello della rappresentatività degli organi di amministrazione", cioè la tutela dell'ordinato svolgimento della vita delle comunità locali in caso infiltrazione o

condizionamento di tipo mafioso o similare (di cui all'art. 15-bis della legge 55/1990, ora disciplinate nell'art. 146 del decreto legislativo 267/2000, recante testo unico per gli enti locali); dall'altro rileva che la legge limita la discrezionalità su cui si basano gli scioglimenti degli organi e la durata delle gestioni commissariali, sia stabilendo i necessari presupposti di merito, sia fissando la durata minima e massima delle misure in questione (sentenza 103 del 1993).

Poiché la "quiescenza" della rappresentatività degli organi di amministrazione riguarderebbe solo una parte delle province (ad oggi 32 delle regioni a statuto ordinario), occorre considerare che *le comunità provinciali vengono a trovarsi in una situazione differenziata, sotto il profilo della loro rappresentanza nell'ente locale, rispetto ad altre per le quali è tuttora in corso il mandato degli organi provinciali, per il solo fatto dell'essere intervenuta, dopo il 6 dicembre 2011, una causa di scioglimento dell'ente al cui territorio appartengono.*

Inoltre il quadro normativo vigente e quello *in itinere* non consentono alle stesse comunità provinciali di trarre elementi di certezza in ordine all'assetto giuridico della rappresentanza provinciale dopo il 30 luglio 2014. *Tale dato andrebbe valutato alla luce della giurisprudenza costituzionale che considera la sicurezza giuridica elemento fondamentale dello Stato di diritto* (ex plurimis 271/2011 e 209/2010)

Le disposizioni dei **commi 294-300** sono **finalizzate a ridurre gli oneri a carico del Ministero dell'interno per la custodia di veicoli** presso le depositarie autorizzate.

Le norme in esame incidono su materia già disciplinata, con alcune varianti, dall'art. 38 del D.L. 269 del 2003 (L. 326 del 2003). Tale disposizione è stata dichiarata parzialmente illegittima dalla sentenza n. 92 del 2013 della Corte costituzionale

I **commi 322 e 325** intervengono in materia pensionistica.

Il **comma 322** reca disposizioni in materia di **perequazione automatica dei trattamenti pensionistici** per il **triennio 2014-2016**.

In particolare, la **rivalutazione dei trattamenti pensionistici** opera nei seguenti termini percentuali::

- **100%** per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia pari o inferiore a **3 volte** il trattamento minimo INPS (**lettera a**));
- **90%** per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia **superiore a 3 volte e pari o inferiore a 4 volte** il predetto trattamento (**lettera b**));
- **75%** per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia **superiore a 4 volte e pari o inferiore a 5 volte** il trattamento minimo (**lettera c**));

- **50%** per i trattamenti pensionistici il cui importo complessivo sia **superiore a 5 volte** il medesimo minimo (ferma restando, per il 2014, la norma transitoria per la fascia di importo dei trattamenti pensionistici superiore a 6 volte il minimo) (**lettera d**)).

La misura percentuale si **applica all'importo complessivo** del trattamento pensionistico (o dei trattamenti) del soggetto, anziché alle singole fasce di importo; inoltre in tutte le situazioni considerate è presente una **clausola di salvaguardia**, consistente nella garanzia che l'aumento della rivalutazione (per le pensioni di importo superiore al limite massimo considerato in ogni caso ma inferiori allo stesso limite incrementato della quota automatica comunque spettante) venga comunque attribuito fino a concorrenza del citato limite maggiorato.

Il **comma 325** introduce un **contributo di solidarietà**, per il **triennio 2014-2016**, sui trattamenti pensionistici obbligatori eccedenti determinati limiti in relazione al trattamento minimo I.N.P.S. (pari, per il 2013, secondo quanto riportato nella circolare I.N.P.S. n. 149 del 28 dicembre 2012, ad euro **495,43 euro** mensili per 13 mensilità, ossia 6440,59 euro annui).

Il nuovo testo prevede le seguenti aliquote:

- **6%** per la parte **eccedente** l'importo annuo complessivamente superiore a **quattordici volte** il trattamento minimo I.N.P.S. fino a all'importo lordo annuo di **venti volte** il medesimo trattamento minimo;
- **12%** per la parte eccedente l'importo lordo annuo di **venti volte** il trattamento minimo I.N.P.S. (e fino all'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo);
- **18%** per la parte eccedente l'importo lordo annuo di **trenta volte** il trattamento minimo I.N.P.S..

Della giurisprudenza costituzionale in materia previdenziale si ricorda la **sentenza n. 116/2013**, con cui ha dichiarato **l'illegittimità dell'articolo 18, comma 22-bis, del D.L. 98/2011**, il quale introduceva un contributo di perequazione, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, sui trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, pari al 5% per gli importi da 90.000 a 150.000 euro lordi annui, del 10% per la parte eccedente i 150.000 euro e del 15% per la parte eccedente i 200.000 euro. La Corte, assumendo che **il contributo di solidarietà ha natura tributaria** e, quindi, deve essere commisurato alla capacità contributiva ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione, ha ritenuto che la disposizione violi il principio di uguaglianza e i criteri di progressività, dando vita ad un trattamento discriminatorio. Secondo la Corte, infatti, "[...] **trattasi di un intervento impositivo irragionevole e discriminatorio ai danni di una sola categoria di**

cittadini. L'intervento riguarda, infatti, **isoli pensionati**, senza garantire il rispetto dei principi fondamentali di uguaglianza a parità di reddito, attraverso una irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi". La Corte nell'evidenziare anche come sia stato adottato un criterio diverso per i pensionati rispetto a quello usato per gli altri contribuenti, penalizzando i primi, osserva che "i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e minoris generis rispetto agli altri redditi presi a riferimento" e che "a fronte di un analogo fondamento impositivo, dettato dalla necessità di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria, il legislatore ha scelto di trattare diversamente i redditi dei titolari di trattamenti pensionistici", con ciò portando a "un giudizio di **irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato alla categoria colpita**". La Corte aggiunge, poi, che "nel caso di specie, il giudizio di irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che **il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita** (fra le altre, **sentenza n. 30/2004 e ordinanza n. 166/2006**); sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie **risulta con più evidenza discriminatorio, venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare**, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro".

Analoghe considerazioni valgono per il comma 325-bis, che prevede che i risparmi derivanti dall'introduzione, nell'esercizio della propria autonomia, da parte di **Organi costituzionali, Regioni e Province autonome**, di un **contributo di**

solidarietà, per il **triennio 2014-2016**, sui trattamenti pensionistici obbligatori (inclusi i vitalizi per coloro che hanno ricoperto cariche elettive) eccedenti determinati limiti, siano versati all'entrata del bilancio dello Stato con vincolo di destinazione.

Il **comma 400, proroga**, per gli anni **2014, 2015 e 2016**, il **contributo di solidarietà del 3 per cento** sulla parte eccedente il reddito complessivo di **300.000 euro**, introdotto dall'articolo 2, comma 2, del D.L. n. 138 del 2011.

Si ricorda che un **analogo contributo di solidarietà** era stato introdotto, in una prima fase, dall'**articolo 9, comma 2, del D.L. n. 78 del 2010**, il quale aveva previsto, per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2011 e il 31 dicembre 2013, una decurtazione dei trattamenti economici complessivi dei dipendenti (anche di qualifica dirigenziale) delle amministrazioni pubbliche. Tale taglio colpiva le retribuzioni superiori a 90.000 euro lordi, con decurtazione del 5 per cento della parte eccedente il predetto importo, fino a 150.000 euro; per le retribuzioni superiori a 150.000 euro lordi, era prevista un'ulteriore decurtazione del 10 per cento (per la parte eccedente il citato ammontare di 150.000 euro). Tuttavia la **Corte Costituzionale**, con la **sentenza n. 223 del 2012 ha dichiarato illegittima la richiamata disciplina**, in quanto ha riconosciuto che essa ha introdotto un vero e proprio prelievo tributario risultante in una imposta speciale nei confronti dei soli pubblici dipendenti. Come tale, la disposizione appare in contrasto con gli articoli 3 e 53 Cost. e, in particolare, col principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante.