



Delibera della Giunta Regionale n. 362 del 08/08/2014

A.G.C.4 Advocatura

Settore 2 Contenzioso amministrativo e tributario

Oggetto dell'Atto:

PROPOSIZIONE RICORSO ALLA CORTE COSTITUZIONALE AVVERSO IL DL 24 APRILE 2014 N. 66 MISURE URGENTI PER LA COMPETITIVITA' E LA GIUSTIZIA SOCIALE CONVERTITO CON MODIFICHE DALLA LEGGE 23 GIUGNO 2014 N. 89 PUBBLICATA IN GU 23/06/2014 N. 143 NOMINA DIFENSORE DELL'AVVOCATURA REGIONALE E DEL LIBERO FORO.

Alla stregua dell'istruttoria compiuta dal Settore e delle risultanze e degli atti tutti richiamati nelle premesse che seguono, costituenti istruttoria a tutti gli effetti di legge, nonché dell'espressa dichiarazione di regolarità della stessa resa dal Dirigente di Settore a mezzo di sottoscrizione della presente

PREMESSO

a. che sulla Gazzetta Ufficiale n.143 del 23.6.2014 e' stata pubblicata la legge 23 giugno 2014, n.89 di conversione, con modifiche, del decreto legge 24 aprile 2014, n.66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale";

b. che il citato decreto legge 24 aprile 2014, n.66, come convertito con legge n.89/2014, stabilisce, all'articolo 9 comma 8 bis, che: *“Nell'ottica della semplificazione e dell'efficientamento dell'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il Ministero dell'economia e delle finanze si avvale di Consip S.p.A., nella sua qualità di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 3, comma 34, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, sulla base di convenzione disciplinante i relativi rapporti per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione, da parte delle autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni.”*;

c. che l'art. 13 del medesimo decreto legge, rubricato *“Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate”* ai commi 1, 2, 3 e 4 dispone che:

“1. A decorrere dal 1° maggio 2014 il limite massimo retributivo riferito al primo presidente della Corte di cassazione previsto dagli articoli 23-bis e 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e successive modificazioni e integrazioni, è fissato in euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente. A decorrere dalla predetta data i riferimenti al limite retributivo di cui ai predetti articoli 23-bis e 23-ter contenuti in disposizioni legislative e regolamentari vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, si intendono sostituiti dal predetto importo. Sono in ogni caso fatti salvi gli eventuali limiti retributivi in vigore al 30 aprile 2014 determinati per effetto di apposite disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, qualora inferiori al limite fissato dal presente articolo.

2. All'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 471, dopo le parole “autorità amministrative indipendenti” sono inserite le seguenti: “, con gli enti pubblici economici”;

b) al comma 472, dopo le parole “direzione e controllo” sono inserite le seguenti: “delle autorità amministrative indipendenti e”;

c) al comma 473, le parole “fatti salvi i compensi percepiti per prestazioni occasionali” sono sostituite dalle seguenti “ovvero di società partecipate in via diretta o indiretta dalle predette amministrazioni”.

3. Le regioni provvedono ad adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 1, comma 475 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nel termine ivi previsto.

4. Ai fini dei trattamenti previdenziali, le riduzioni dei trattamenti retributivi conseguenti all'applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo operano con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° maggio 2014” ;

RILEVATO

- che, con nota n.0014613/UDCP/GAB/UL del 7 agosto 2014, l'Ufficio Legislativo del Presidente della Giunta Regionale ha rappresentato che la citata disposizione di cui all'art.9 bis del decreto legge 24 aprile 2014, n.66, come convertito con legge n.89/2014, presenta evidenti profili di illegittimità per il contrasto con i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione sanciti dagli articoli 118 e 120 della Costituzione, all'uopo rappresentando che:

- a. la disposizione medesima sembra consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di avvalersi di Consip S.p.A. per lo svolgimento delle procedure di gara finalizzate all'acquisizione di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle funzioni, delle Autorità di gestione, certificazione e audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, ivi comprese le amministrazioni regionali;
- b. sulla base delle norme costituzionali e della legislazione ordinaria di attuazione, lo Stato non può ritenersi, almeno con riferimento all'ordinamento interno, un attore privilegiato nella gestione delle politiche di coesione di matrice comunitaria: a quest'ultimo può spettare, di norma, un ruolo di promotore e coordinatore di tali politiche, senza che sia possibile prescindere dal coinvolgimento degli altri livelli di governo territoriale, in primo luogo le Regioni, le quali rivestono, al contrario, una posizione centrale, con gli enti locali e i soggetti non istituzionali coinvolti;
- c. la realizzazione degli interventi attiene all'attività propriamente esecutiva – ossia allo svolgimento delle funzioni amministrative – che, ai sensi dell'art. 118 Cost., rientra nella potestà degli enti minori;
- d. la disposizione in menzione, prevedendo un accentramento di funzioni amministrative in capo al Ministero dell'economia e delle finanze, produce un'invasione delle sfere di competenza regionali in ambito amministrativo tali da ledere il principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dal primo comma dell'art. 118 della Costituzione;
- e. la sostituzione del Ministero dell'economia e delle finanze alle diverse amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, tra cui anche le singole autorità regionali competenti, lede, inoltre, il principio di leale collaborazione sancito dall'art. 120 della Costituzione, tenuto conto che il ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. oltre a rappresentare uno strumento eccezionale di intervento che presuppone una voluta inerzia degli enti titolari dei poteri non attuati, conferma ulteriormente che in alcuni ambiti lo Stato non è titolare, quantomeno in via diretta, di alcuna potestà;

- che nella medesima nota, l'Ufficio Legislativo del Presidente della Giunta ha rilevato, altresì, che le disposizioni di cui ai citati commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 13, rubricato *"Limite al trattamento economico del personale pubblico e delle società partecipate"* del medesimo decreto legge n.66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.89/2014, appaiono in contrasto con gli articoli 3, 36, 38, 53, 97, 117 primo comma, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 e 123 della Costituzione, tenuto conto che:

- a. le suddette disposizioni, non limitando esplicitamente l'ambito di operatività ai soli rapporti giuridici di futura costituzione, non prevedendo una durata predefinita degli effetti dalla stessa derivanti, limitando il proprio ambito operativo soltanto ad alcune categorie di lavoratori e imponendo, inoltre, alle regioni di adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo, incidono negativamente sulla funzionalità e sul buon andamento dell'amministrazione della Regione Campania, determinando la lesione della sua autonomia organizzativa, legislativa ed amministrativa in violazione delle norme sopra citate;
- b. in particolare, le richiamate disposizioni dell'art. 13 del DL 66/2014 appaiono costituzionalmente illegittime per contrasto con le norme costituzionali di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione perché ampliano un prelievo obbligatorio sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici (introdotto dall'art. 23-ter del

decreto legge 201/2011), qualificabile come "prelievo tributario", illegittimamente limitato alla categoria dei dipendenti pubblici ed illegittimo altresì alla luce di quanto affermato di recente dalla Corte costituzionale, nella sentenza dell'11 ottobre 2012, n. 223, secondo cui l'imposizione di un prelievo obbligatorio - con finalità di "concorso alle pubbliche spese" - ad un'unica categoria di soggetti, a parità di reddito lavorativo, viola il principio "della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante";

c. il prelievo obbligatorio ampliato dall'art. 13 cit. appare avere tutti gli elementi qualificanti della fattispecie tributaria secondo quanto chiarito dalla Corte- (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; autonomia della decurtazione medesima rispetto a qualsiasi modifica del rapporto sinallagmatico; destinazione delle risorse prelevate ("connesse ad un presupposto economicamente rilevante", e "derivanti dalla suddetta decurtazione") a sovvenire pubbliche spese (sentenze della Corte n. 64/2008; 141/2009; 238/2009) - e pertanto si connota come misura di carattere tributario, illegittima nella fattispecie in quanto non rispettosa del principio di uguaglianza, che impone parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante" (punto 13.3.1 della motivazione della sentenza n. 223/2012) in quanto applicata dal Legislatore esclusivamente alla categoria dei dipendenti pubblici;

d. le richiamate disposizioni dell'art. 13 del DL 66/2014 appaiono costituzionalmente illegittime - per contrasto con i principi di ragionevolezza e di tutela dell'affidamento di cui all'art. 3, nonché con gli articoli 36 e 38 della Costituzione - perché il prelievo tributario obbligatorio sulle retribuzioni (eccedenti una determinata cifra) che esso ha ampliato, per come disciplinato dalla norma, incide "a posteriori" illegittimamente sulle retribuzioni e le indennità già maturate dai pubblici dipendenti e comporta una decurtazione sia del trattamento retributivo (oggi) sia dell'indennità di buonuscita e del trattamento pensionistico (in futuro) dei dipendenti pubblici coinvolti, irragionevole ed esorbitante i limiti imposti al legislatore - per gli interventi che toccano i diritti quesiti - dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale;

e. la violazione del principio del legittimo affidamento, risultante dalla regolazione con nuove disposizioni dalla portata retroattiva diritti derivanti da leggi in vigore in mancanza di una legittima ragione imperativa di interesse generale, determina altresì la lesione dell'art. 117 Cost., in conseguenza della violazione dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che costituisce un vincolo derivante dagli obblighi internazionali. La giurisprudenza della Corte di giustizia ha infatti ritenuto che il principio di preminenza del diritto ricavabile dal richiamato articolo della Convenzione EDU osta ad un intervento retroattivo del legislatore salvo che esso si giustifichi per imperative ragioni di interesse generale, tra i quali non rientra l'ottenimento di un mero beneficio economico per la finanza pubblica (v. CEDU sent. sez. IV, 28 ottobre 1999, Pradal e Gonzales c. Francia, e sent. sez. III, 21 giugno 2007, SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais c. Francia);

f. l'abbassamento del tetto previsto dall'art. 13 appare violare il principio di buon andamento della pubblica Amministrazione previsto dall'art. 97 Cost., in quanto per effetto della novellata disciplina si sottopone a ingenti decurtazioni la retribuzione di attività lavorative connotate da elevati standard qualitativi, svolte da professionisti in possesso di un grado di preparazione di assoluta eccellenza, con conseguente disincentivo alla prosecuzione del rapporto di lavoro con la P.A. e correlato danno al buon andamento dell'amministrazione;

g. la violazione degli articoli 3, 36, 38, 53, 97 e 117 primo comma della Costituzione incide a sua volta negativamente sulla funzionalità e sul buon andamento dell'amministrazione della Regione Campania, determinando altresì la lesione della sua autonomia organizzativa, legislativa ed amministrativa in violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 e 123: l'117, quarto comma, della Costituzione attribuisce infatti alle regioni la potestà legislativa nelle materie non espressamente riservate alla legislazione statale e dunque - tra le altre - in quella dell'organizzazione amministrativa secondo i «*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» fissati negli statuti (ex art. 123 Cost.) e in osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118 Cost. (v. sentenza n. 233 del 2006);

h. ove, pur in assenza di una espressa qualificazione normativa in tal senso, la disposizione in esame fosse inquadrata nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», detta disposizione violerebbe comunque l'art. 117, terzo comma, Cost., posto che, nella fattispecie, lo Stato, lungi dal determinare principi, ha individuato una singola voce di spesa da limitare, in palese contrasto sia con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, il quale impone che lo Stato nelle materie di potestà legislativa concorrente, quale è, per l'appunto, il «coordinamento della finanza pubblica», si limiti a fissare norme di principio, sia con l'art. 119 Cost., che garantisce piena autonomia di spesa alle Regioni: autonomia che si traduce nello scegliere quali spese limitare a vantaggio di altre;

i. in particolare, i commi 2 e 3 dell'art. 13, laddove impongono alle regioni di adeguare il proprio ordinamento - oltre che all'abbassamento del parametro massimo del trattamento economico annuo onnicomprensivo del personale interessato (in forza dell'art. 13, co. 3 del DL 66/2014) - anche alle altre modifiche apportate dal medesimo decreto ai commi 471- 473 dell'articolo unico della legge 147/2013 (in forza di quanto previsto dal successivo comma 475) entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della suddetta l. 147/2013 (ovvero il 1° luglio 2014), sono costituzionalmente illegittime altresì per violazione degli articoli 3, 97, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, tenuto conto che le modifiche apportate al comma 473 estendono la disciplina prevista dai commi 471 e 472 anche alle società partecipate e tuttavia la legge di conversione del DL 66/2014, che rende stabile nell'ordinamento la cennate innovazioni normative, è definitivamente entrata in vigore il 23 giugno 2014, solo otto giorni prima dello spirare del termine fissato per l'adeguamento, il 1° luglio 2014. Si tratta con ogni evidenza di termine irragionevole, sproporzionato e lesivo del principio di leale collaborazione, in quanto chiaramente non adeguato all'ordinario svolgersi dell'iter normativo delle regioni, posto che queste non dispongono di provvedimenti legislativi di urgenza (la Corte cost. con sent. 196/2004, ad es., ha ritenuto incongruo un termine di 60 giorni per l'esercizio del potere normativo delle regioni). L'irragionevolezza e la sproporzione del termine rispetto agli adempimenti richiesti, nonché la violazione del principio di leale collaborazione, risulta ancora più grave ed evidente in considerazione delle pesanti sanzioni che la legge prescrive per il mancato adempimento delle sue disposizioni ai sensi dell'art. 1, comma 475, della legge 147/2013, cui espressamente rinvia l'art. 13, comma 3, del DL 66/2014;

CONSIDERATO

che, sulla scorta di quanto rappresentato dall'Ufficio legislativo, le citate disposizioni del decreto legge n.66/2014, convertito con modificazioni dalla legge n.89/2014, appaiono costituzionalmente illegittime sulla base dei singoli parametri di cui sopra e gravemente lesive dell'autonomia organizzativa e amministrativa e delle competenze della Regione;

RITENUTO

a. alla luce di quanto sopra, di proporre ricorso innanzi alla Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art.9, comma 8 bis e dell'art.13, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n.66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n.89, rispettivamente per violazione degli artt. 118 e 120 della Costituzione e degli artt. 3, 36, 38, 53, 97, 117 primo comma, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 e 123 della Costituzione;

b. di dare all'uopo ampio mandato, congiuntamente e/o disgiuntamente, agli avv.ti Maria d'Elia dell'Avvocatura regionale e al Prof. Avv. Beniamino Caravita di Toritto, del Foro di Roma, esperto in materia costituzionale, eleggendo domicilio per la funzione presso l'Ufficio di Rappresentanza della Regione Campania, in Roma, alla via Poli, n.29;

VISTO l'art.51 dello Statuto regionale;

PROPONE e la Giunta, in conformità, a voto unanime

DELIBERA

Per i motivi esposti in narrativa, che qui si intendono integralmente riportati e confermati:

1. di proporre ricorso innanzi alla Corte Costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art.9, comma 8 bis e dell'art.13, commi 1, 2, 3 e 4 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito, con modifiche, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, pubblicata in GU del 23/06/2014, n. 143;
2. di dare ampio mandato, congiuntamente e/o disgiuntamente, agli avv.ti Maria d'Elia dell'Avvocatura regionale e prof. Beniamino Caravita di Toritto del Foro di Roma, eleggendo domicilio per la funzione presso l'Ufficio di Rappresentanza della Regione Campania, in Roma, alla via Poli, n.29;
3. di inviare il presente provvedimento, ad intervenuta esecutività, al Settore Stampa, Documentazione, Informazione e Bollettino Ufficiale per la pubblicazione sul BURC.