

## Capitolo 2

# Le entrate tributarie

### 1. LE ENTRATE TRIBUTARIE DEI COMUNI: LE IMPOSTE

#### A) L'imposta comunale sugli immobili (ICI)

L'ICI è un'imposta a base reale, con gettito destinato ai Comuni. Essa colpisce fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, proporzionalmente alla quota e ai mesi dell'anno nei quali si è trattato il possesso.

La distinzione tra queste tre categorie di immobili soggetti al tributo assume particolare rilievo in quanto a ciascuna di esse corrisponde un diverso metodo di rilevazione dell'imponibile.

Il **presupposto** dell'imposta è dato — ai sensi dell'art. 1 del D.Lgs. 504/1992 — dal possesso di fabbricati, aree fabbricabili o terreni agricoli siti nel territorio dello Stato, qualunque sia la loro destinazione.

Sono, tuttavia, **esenti** da ICI:

- le abitazioni principali (D.L. 93/2008, convertito in L. 126/2008), ad eccezione di quelle rientranti nelle categorie catastali A1 (abitazioni di tipo signorile), A8 (ville) e A9 (castelli);
- gli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricreative e sportive, utilizzati da enti pubblici e privati diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali;
- gli immobili destinati esclusivamente alle attività di religione o di culto;
- i fabbricati rurali (D.L. 207/2008, convertito in L. 14/2009).

Invece, per i fabbricati dichiarati *inagibili* o *inabitabili* dall'ufficio tecnico comunale l'imposta è ridotta del 50%.

**Soggetti passivi**, secondo la formulazione dell'art. 3 come modificato dal D.Lgs. 446/1997, sono il proprietario o il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non hanno ivi la sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attività. Per gli immobili concessi in locazione finanziaria, soggetto passivo è il locatario. Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario (art. 18 L. 388/2000).

**Soggetto attivo** (ovvero l'ente cui compete la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dell'imposta) è il Comune nel cui territorio è localizzato, interamente o prevalentemente, l'immobile.

La **base imponibile** è costituita:

- per i fabbricati, iscritti in catasto, dalle rendite catastali, rivalutate del 5% (art. 3, comma 48, L. 662/1996) e moltiplicate:
  - a) per un coefficiente pari a 100 se si tratta di abitazioni, alloggi collettivi e fabbricati a destinazione varia (gruppi catastali A, B, C ad eccezione delle categorie A/10 e C/1);
  - b) per un coefficiente pari a 50 se si tratta di uffici e studi privati e altri fabbricati a destinazione speciale (gruppi catastali A/10 e D);
  - c) per un coefficiente pari a 34 se si tratta di negozi e botteghe (gruppo catastale C/1);
- per i fabbricati non iscritti in catasto il valore è determinato con riferimento alla rendita dei fabbricati simili già iscritti;
- per le aree fabbricabili, dal valore commerciale dell'immobile al 1° gennaio dell'anno di imposizione;
- per i terreni agricoli, dal reddito dominicale vigente al 1° gennaio dell'anno di imposizione rivalutato del 25% e moltiplicato per 75.

L'imposta si calcola applicando all'imponibile un'aliquota variabile dal 4 al 7 per mille. L'aliquota ICI viene stabilita dal Consiglio comunale (art. 6, D.Lgs. 504/1992). La delibera va adottata entro la data prevista per le delibere di approvazione del bilancio di previsione con effetto per l'anno successivo. Il Comune ha **facoltà di diversificare le aliquote** per particolari tipologie di immobili.

Il **sistema di versamento** dell'ICI, che è un'imposta annuale, prevede un **acconto** e un **saldo**:

- l'acconto va versato (entro il 16 giugno) **nella misura del 50%** dell'imposta dovuta sulla base dell'aliquota e delle detrazioni dei 12 mesi dell'anno precedente (così l'art. 10 comma 2 D.Lgs. 504/1992 come modificato dall'art. 18 L. 388/2000);

— il **saldo**, invece, va versato dal 1° al 16 dicembre e consiste nell'ammontare dell'imposta dovuta per l'intero anno, dedotto l'acconto già versato.

L'art. 1 del D.Lgs. 518/1993 ha, tuttavia, introdotto la possibilità di versare in un'unica soluzione, entro il termine di scadenza della prima rata, l'imposta dovuta.

## **B) L'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni**

Il **presupposto dell'imposta sulla pubblicità** consiste nella diffusione di messaggi in qualsiasi modo effettuati in luoghi pubblici o in locali aperti al pubblico o che siano da tali luoghi percepibili (art. 5 D.Lgs. 507/1993).

Sono **esentate le insegne** di esercizio di attività commerciali e di produzione di beni o servizi che contraddistinguono la sede ove si svolge l'attività cui si riferiscono, di superficie complessiva **fino a 5 metri quadrati** (art. 17 D.Lgs. 507/1993 come modificato dall'art. 10 della L. 448/2001). I Comuni possono, con proprio regolamento, prevedere l'esenzione dal pagamento dell'imposta per insegne di superficie maggiore.

Ai fini dell'imposizione si considerano rilevanti i soli messaggi diffusi nell'*esercizio di un'attività economica* allo scopo di promuovere le domande di beni e servizi, finalizzati a migliorare l'immagine del soggetto pubblicizzato. Dunque condizione essenziale perché si realizzi il presupposto è l'esercizio dell'attività economica.

**Soggetto passivo** è colui che dispone del mezzo attraverso il quale viene diffuso il messaggio pubblicitario; colui che produce o vende la merce o fornisce i servizi oggetto della pubblicità, tuttavia, è solidalmente obbligato al pagamento dell'imposta.

La novità legislativa più importante in materia è però costituita dall'art. 62 del D.Lgs. 446/1997; i Comuni possono, con il proprio **regolamento** sulle entrate, *escludere l'applicazione* dell'imposta comunale sulla pubblicità (ma non quella del diritto sulle pubbliche affissioni) purché:

- sottopongano le iniziative pubblicitarie che incidono sull'arredo urbano o sull'ambiente ad un regime autorizzatorio e le assoggettino al pagamento di un **canone** in base a tariffa;
- il regolamento individui i mezzi pubblicitari sulla base del nuovo codice della strada, determinando la tariffa con criteri di ragionevolezza e gradualità, prevedendo le procedure per il rilascio e il rinnovo delle autorizzazioni e, con carattere di generalità, divieti, limitazioni e agevolazioni.

Diversi dall'imposta sulla pubblicità sono i **diritti sulle pubbliche affissioni**, cioè quei diritti che devono essere versati da coloro che intendono diffondere un messaggio pubblicitario attraverso l'affissione di manifesti su impianti del Comune a ciò destinati. L'entità dei diritti viene stabilita con regolamento comunale.

## **C) L'imposta di scopo per opere pubbliche**

L'**imposta di scopo** è stata istituita dalla **L. 296/2006 (Finanziaria 2007)**. I commi da 145 a 151 dell'art. 1 della citata legge prevedono, infatti, che i Comuni a decorrere dal 1° gennaio 2007 possano istituire una imposta di scopo destinata alla parziale copertura (massimo 30%) delle spese per la realizzazione di opere pubbliche. I Comuni che intendono introdurre questa imposta devono redigere un regolamento che indichi l'opera da realizzare, l'ammontare della spesa, l'aliquota e le modalità di versamento.

L'imposta, che è dovuta per un periodo massimo di cinque anni, è determinata applicando alla base imponibile dell'ICI un'aliquota massima dello 0,5 per mille.

Se entro due anni dalla data prevista l'opera non è stata iniziata, i contribuenti possono chiedere il rimborso dei versamenti effettuati.

## **2. LE ENTRATE TRIBUTARIE DEI COMUNI: LE TASSE**

### **A) La tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ed eventuale contributo per la costruzione di gallerie nel sottosuolo**

Tale tributo si riferisce all'occupazione di spazi di qualsiasi natura, in strade, piazze, mercati appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni; di spazi sottostanti o soprastanti il suolo pubblico ovvero di suolo privato gravato da servitù di pubblico passaggio.

La tassa è dovuta al Comune dal titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, dall'occupante (anche abusivo) in *proporzione della superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico*.

Le occupazioni di suolo pubblico si distinguono in *permanenti e temporanee*: le prime riguardano l'occupazione del suolo per un periodo non inferiore all'anno, le rimanenti sono, quindi, temporanee. Queste ultime sono tassate in relazione alle ore di effettiva occupazione.

Agli effetti dell'applicazione della tassa i **Comuni sono ripartiti in cinque classi** in base alla popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente a quello per il quale si applica il tributo (art. 43, D.Lgs. 507/1993).

Nell'applicare il tributo i Comuni devono suddividere il proprio territorio in almeno due categorie di strade a seconda dell'importanza dell'area sulla quale insiste l'occupazione.

La TOSAP avrebbe dovuto essere abolita dal 1° gennaio 1999 (art. 51 D.Lgs. 446/1997) ma l'art. 31 della L. 448/1998 ha soppresso la disposizione abrogativa. Di conseguenza, Comuni e Province possono continuare ad applicare tale tributo oppure decidere di istituire, con apposito regolamento, un **canone di natura corrispettiva (COSAP)** e che presenta numerose analogie con la TOSAP. Il pagamento è dovuto dal titolare della concessione ed è determinato in base a tariffa nel medesimo atto di concessione. L'art. 63 detta, inoltre, i criteri cui deve uniformarsi il regolamento.

### B) La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU)

Il tributo in parola colpisce i **soggetti** che *occupano o detengono locali ed aree scoperte*, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nelle zone del territorio comunale in cui è istituito e attivato, o comunque reso in maniera continuativa, il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Le **tariffe** sono determinate dal Comune, secondo il rapporto di copertura del costo prescelto, entro i limiti di legge, moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa.

Va segnalato che, per effetto dell'art. 49 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (decreto «Ronchi») in materia di rifiuti e di imballaggi, emanato in attuazione di diverse direttive comunitarie, **la TARSU avrebbe dovuto essere sostituita dal 1° gennaio 1999 da una tariffa** composta:

- da una *quota fissa* determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti;
- da una *quota variabile*, rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

Le istruzioni per il calcolo della tariffa normalizzata sono state dettate con D.P.R. 158/1999 ma, prima la L. 448/1998 (art. 31, comma 7) poi la L. 488/1999 (art. 33) hanno prorogato i criteri di calcolo della TARSU. Era stata comunque data facoltà ai Comuni di adottare in via sperimentale la nuova tariffa.

Nell'ambito di una più generale rivisitazione delle norme ambientali, il D.Lgs. 152/2006 (Testo unico Ambiente), ha disposto la soppressione della tariffa di cui all'articolo 49 del D.Lgs. 22/1997. Un apposito regolamento disciplinerà i criteri per la determinazione della nuova **tariffa per la gestione dei rifiuti urbani** (art. 238, comma 6). Il **D.L. 208/2008**, convertito in **L. 13/2009**, ha previsto che, qualora il regolamento non sia adottato entro il 30-6-2010 (termine così prorogato dal D.L. 194/2009, convertito in L. 25/2010), i Comuni che intendono adottare la nuova tariffa (cd. *tariffa integrata ambientale, TIA*), possono farlo ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari esistenti.

## 3. ADDIZIONALI E COMPARTICIPAZIONI AD IMPOSTE ERARIALI E REGIONALI

### A) L'addizionale IRPEF

Il D.Lgs. 360/1998 ha istituito un'addizionale comunale all'IRPEF caratterizzata da due componenti:

- una aliquota base (cd. **aliquota di compartecipazione**) definita con uno o più decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministro dell'Interno; tale aliquota,

da applicare a partire dall'anno successivo e a cui corrisponde una equivalente riduzione dell'aliquota erariale, cumula anche la parte relativa alle Province (quest'ultima parte è finalizzata esclusivamente al finanziamento dei compiti e delle funzioni ad esse trasferite);

- una **aliquota facoltativa**, che i Comuni possono deliberare ogni anno entro la data di approvazione del bilancio di previsione (art. 27, comma 8 L. 448/2001). La deliberazione va pubblicata su un apposito sito informatico (www.finanze.it). La variazione dell'aliquota di compartecipazione non può superare lo 0,8% (art. 1, comma 142, L. 296/2006). La deliberazione dei Comuni può essere adottata anche in mancanza dei decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

## **B) La compartecipazione IRPEF**

La L. 296/2006 ha disposto l'istituzione a favore dei Comuni di una compartecipazione dello 0,69% (0,75% dall'anno 2009) al gettito IRPEF. Tale aliquota si applica al gettito del penultimo anno precedente l'esercizio di riferimento con corrispondente riduzione annua di pari ammontare del complesso dei trasferimenti operati a valere sul fondo ordinario.

## **C) L'addizionale sul consumo dell'energia elettrica**

Il D.L. 511/1988, convertito in L. 20/1989 e modificato dal D.Lgs. 26/2007, prevede che ai Comuni e alle Province spetti un'addizionale all'accisa sull'energia elettrica il cui valore varia in funzione del tipo di immobile (prime case, seconde case, immobili non adibiti ad abitazione) e delle fasce di consumo mensile. Tale addizionale è liquidata a riscossa con le stesse modalità previste per l'accisa sull'energia elettrica.

## **D) L'addizionale comunale sui diritti di imbarco**

L'art. 2, comma 11 della Finanziaria 2004 (come modificato dal D.L. 80/2004) ha istituito un'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di passeggeri sulle aeromobili. L'addizionale è pari a 5,50 euro per passeggero imbarcato ed è versata all'entrata del bilancio dello Stato, per la successiva riassegnazione per la parte eccedente 30 milioni di euro in un apposito fondo istituito presso il Ministero dell'Interno e ripartito sulla base del rispettivo traffico aeroportuale secondo i seguenti criteri:

- a) il 40 per cento del totale a favore dei Comuni del sedime aeroportuale o con lo stesso confinanti;
- b) il 60 per cento del totale per il finanziamento di misure volte alla prevenzione e al contrasto della criminalità e al potenziamento della sicurezza nelle strutture aeroportuali e nelle principali stazioni ferroviarie.

## **4. LE ENTRATE TRIBUTARIE DELLE PROVINCE**

### **A) Il tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione ed igiene dell'ambiente**

Il gettito del tributo in esame è attribuito dall'art. 19 D.Lgs. 504/1992 alle Province a fronte delle funzioni amministrative assolve dalle stesse in tema di tutela ambientale e dei suoli, di smaltimento dei rifiuti e controllo degli scarichi ed emissioni.

Il tributo è commisurato alle superfici soggette alla tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani dei Comuni. Sono **soggetti passivi** di questo tributo quegli stessi che, sulla base delle vigenti disposizioni, sono tenuti al pagamento della suddetta tassa di smaltimento.

Il tributo in esame costituisce una sorta di soprattassa, rispetto alla tariffa comunale TARSU, nella misura, fissata con delibera della Giunta Provinciale, non inferiore all'1% e non superiore al 5%.

### **B) La tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche ed eventuali contributi per la costruzione di gallerie nel sottosuolo**

Oggetto della tassa sono le occupazioni di spazi ed aree pubbliche di qualsiasi natura nelle strade effettuate anche senza titolo, nei corsi, nelle piazze e nei pubblici mercati, nonché nei

tratti di aree private gravate di servitù di pubblico passaggio. Sono parimenti soggette alla tassa le occupazioni di spazi soprastanti o sottostanti al suolo stradale.

Sono escluse dalla tassa le occupazioni di aree appartenenti al patrimonio disponibile di Province e Comuni o al demanio statale.

Come già visto a proposito dei Comuni, le Province possono, con regolamento, assoggettare al pagamento di un **canone** (determinato in base a tariffa) l'occupazione di strade, aree e spazi appartenenti al proprio demanio o patrimonio indisponibile.

### C) L'imposta provinciale di trascrizione (IPT)

L'**imposta** è commisurata (D.M. 435/1998) al **tipo** ed alla **potenza** dei veicoli: le Province hanno però facoltà di deliberare un **aumento** di tale misura fino ad un massimo del 30%.

L'aumento delle tariffe interessa le immatricolazioni effettuate e gli atti formati dal momento dell'entrata in vigore della deliberazione (art. 53 D.Lgs. 446/1997 come modificato dalla Finanziaria 2001). Copia autentica delle deliberazioni istitutive o modificative delle misure di imposta deve essere notificata, entro 10 giorni dalla data della loro esecutività, al competente ufficio provinciale del pubblico registro automobilistico (P.R.A.) e all'ente che provvede alla riscossione.

Dal 2007, qualora venga a mancare la deliberazione deve intendersi prorogata la tariffa applicata nell'anno precedente (art. 1, comma 169 L. 296/2006).

### D) L'addizionale provinciale all'IRPEF

L'art. 12 della L. 133/1999 ha istituito l'**addizionale provinciale all'IRPEF**, destinata a coprire gli oneri delle funzioni e dei compiti trasferiti alle Province in attuazione della Bassanini (L. 59/1997). L'aliquota di compartecipazione dell'addizionale è determinata con decreto ministeriale da emanare con equivalente riduzione delle aliquote IRPEF.

L'art. 31, comma 8 L. 289/2002 (Finanziaria 2003) ha inoltre istituito per le Province una **compartecipazione al gettito dell'IRPEF** nella misura dell'1 per cento del riscosso in conto competenza affluito al bilancio dello Stato. La misura è stata prorogata di anno in anno da successivi interventi legislativi; per il 2010 ha provveduto il D.L. 2/2010.

### E) Il gettito dell'imposta sulle assicurazioni RCA

Dal 1° gennaio 1999 il gettito dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile dei veicoli a motore (esclusi i ciclomotori) è attribuito alle Province dove hanno sede i Pubblici Registri Automobilistici nei quali i veicoli sono iscritti (cfr. D.M. 457/1998).

### F) Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi

Il tributo in esame è stato istituito — a partire dall'1-1-1996 — dalla L. 549/1995 al fine di favorire la minore produzione dei rifiuti e il recupero dagli stessi di materia prima ed energia. Presupposto del tributo è il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili. Soggetto passivo è il gestore dell'impresa di stoccaggio definitivo con obbligo di rivalsa nei confronti di colui che effettua il conferimento.

Una parte del tributo (10%) spetta alle Province, mentre il 20% del gettito viene vincolato a un fondo regionale destinato a finanziare l'attuazione di sistemi di smaltimento alternativo. La base imponibile è costituita dalla quantità dei rifiuti conferiti in discarica sulla base di annotazioni riportate in particolari registri. L'ammontare dell'imposta è fissato con legge dalla Regione entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, per chilogrammo di rifiuti conferiti entro limiti minimi e massimi che variano a seconda della tipologia del rifiuto.

# Capitolo 1

## Il diritto amministrativo: nozione e fonti

### 1. CONCETTO E CARATTERI

Il diritto amministrativo è quella branca del diritto pubblico che disciplina sia l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni sia la loro attività di carattere autoritario ed i loro rapporti con gli altri soggetti dell'ordinamento di natura non paritaria.

Il diritto amministrativo presenta i seguenti **caratteri**:

- diritto pubblico interno*: in quanto deriva dalla volontà dello Stato e regola rapporti in cui *uno dei soggetti è necessariamente lo Stato* stesso o un *ente pubblico* (cioè la P.A.) nell'esercizio di potestà amministrative;
- autonomo*: in quanto si giova di *propri principi e proprie regole*, diversi da quelli delle altre branche del diritto;
- comune*: in quanto si riferisce a *tutti* i soggetti che fanno parte dell'ordinamento e non soltanto a determinate categorie (ciò ha rilievo ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto);
- ad oggetto variabile*: in quanto la P.A. in ogni epoca storica persegue *fini differenti*, inglobando o escludendo alcuni settori dalla propria gestione.

### 2. CLASSIFICAZIONE DELLE FONTI

Si qualificano **fonti del diritto** tutti gli atti o i fatti dai quali traggono origine le norme giuridiche.

Sono fonti del diritto italiano:

- la Costituzione;
- le leggi ordinarie dello Stato e le norme dell'Unione europea;
- le leggi regionali;
- i regolamenti;
- gli usi.

Nella Costituzione, posta al primo gradino della gerarchia delle fonti, sono contenuti i principi ai quali si ispira il nostro ordinamento sociale ed è definita la struttura organizzativa dello Stato italiano; essa non può essere modificata da una legge ordinaria e tutte le norme di diritto devono conformarsi ai principi ivi contenuti.

Nel secondo gradino delle fonti si collocano le cd. **fonti primarie**, sottoposte esclusivamente alla Costituzione, costituite:

- dalle leggi ordinarie;
- dai decreti legislativi;
- dai decreti legge, emanati dal Governo in casi di necessità e di urgenza;
- dalle leggi regionali, emanate dalle Regioni in materie non specificatamente assegnate dalla Costituzione alla potestà legislativa statale.

Infine, nel terzo gradino della scala gerarchica sono collocate le cd. **fonti secondarie** (vedi *infra*). Rientrano in questa categoria i regolamenti, le ordinanze, le circolari.

Vanno, altresì, menzionati i **testi unici**, che non rappresentano, tuttavia, vere e proprie fonti del diritto: si tratta di testi normativi finalizzati a raccogliere ed ordinare preesistenti norme giuridiche disciplinanti una determinata materia, emanate in tempi successivi. La legge di semplificazione per il 2001 (L. 29 luglio 2003, n. 229) ha soppresso la figura del testo unico, introducendo quella del **codice**, con il quale si intende dar luogo, in singole materie, ad un complesso di norme stabili ed armonizzate che garantiscono ad utenti ed operatori certezza di regole ed una chiara strumentazione normativa.

La **legge di semplificazione per il 2005 (L. 28-11-2005, n. 246)** ha stabilito che il Governo, nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, completa il processo di codificazione di ciascuna materia emanando, anche contestualmente al decreto legislativo di riassetto, una raccolta organica delle norme regolamentari regolanti la medesima materia.

### 3. LE FONTI SECONDARIE

Le fonti secondarie sono atti o fatti normativi subordinati alle norme di grado primario e prive di efficacia legislativa.

Quindi:

- non possono *derogare* né contrastare con le norme costituzionali;
- non possono *derogare* né contrastare con tutti gli atti legislativi ordinari (fonti primarie); perciò si dice che *non* hanno forza né valore di legge, ma solo *forza normativa*: cioè non possono equipararsi alle leggi ma, nei limiti di esse, hanno una loro forza giuridica quali fonti di diritto;
- possono *modificare* le *leggi* (ordinarie), *solo se* una *legge ordinaria* abbia **delegificato** una materia, autorizzando atti del potere esecutivo (di solito regolamenti) a disporre norme (in quella materia) che hanno la stessa forza di quelle emanate con la legge.

### 4. I REGOLAMENTI

#### A) Nozione e fondamento

L'art. 14 del D.P.R. 24-11-1971, n. 1199, in materia di ricorsi amministrativi, definisce i **regolamenti** come «*atti amministrativi generali a contenuto normativo*».

I *regolamenti* sono atti **formalmente amministrativi**, poiché emanati da organi del potere esecutivo (cioè Governo, enti locali territoriali, enti autarchici ed in certi casi anche da organi della P.A.), ed aventi **forza normativa**, in quanto contenenti norme idonee ad *innovare* l'ordinamento giuridico, con i caratteri di generalità ed astrattezza, quindi classificabili come fonti di produzione del diritto.

Il *fondamento della potestà regolamentare* è riposto nella **legge**: gli organi amministrativi possono emanare regolamenti solo quando una *legge* attribuisca loro tale potere.

Principale norma attributiva del potere regolamentare è data dall'**art. 17 L. 400/1988** che, per l'appunto, funge da clausola generale.

#### B) Limiti alla potestà regolamentare

I regolamenti non possono:

- a) *derogare* o contrastare con la *Costituzione*, né con i principi in essa contenuti;
- b) *derogare* né contrastare con le *leggi ordinarie*, salvo che sia una legge ad attribuire loro il potere, in un determinato settore e per un determinato caso, di *innovare* anche nell'ordine legislativo (*delegificando* la materia);
- c) *regolamentare* le *materie riservate* dalla *Costituzione* alla *legge* ordinaria o costituzionale (*riserva assoluta di legge*);
- d) *derogare* al principio di *irretroattività* della legge (la legge, invece, può derogarvi, in quanto tale principio è sancito dall'art. 11 disp. prel. al codice civile e, dunque, da una fonte di pari efficacia);
- e) contenere *sanzioni penali*, per il principio della riserva di legge in materia penale (art. 25 Cost.);
- f) i regolamenti emanati da *autorità inferiori* non possono mai *contrastare* con i regolamenti emanati da *autorità gerarchicamente superiori*;
- g) regolamentare istituti fondamentali dell'ordinamento.

#### C) Classificazione

1) A seconda dei **soggetti pubblici** che li emanano, i regolamenti si distinguono in:

- **statali**, se vengono emanati da organi dello Stato; i regolamenti statali, a loro volta si distinguono in:
  - **governativi**, se *deliberati* dal *Governo* ai sensi della L. 400/1988. Una importante novità è stata, in merito, introdotta dalla **L. 69/2009** (recante «*Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*») che ha attribuito al Governo il potere di provvedere, mediante regolamenti, «al periodico riordino delle disposizioni regolamentari vigenti, alla ricognizione di quelle che sono state oggetto di abrogazione implicita e all'espressa abrogazione di quelle che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete»;

- **ministeriali**, se emanati da singoli componenti del Governo o dal suo Presidente;
  - **interministeriali**, per materie di competenza di più ministri, da adottarsi con decreti interministeriali;
  - **non governativi**, se emanati da autorità amministrative inferiori (Prefetto, comandante di porto etc.). Tali regolamenti, a differenza di quelli governativi, hanno portata *settoriale* e la loro efficacia è limitata al *territorio* nella cui sfera ha *competenza* l'autorità che li ha emanati;
  - **non statali**, se vengono emanati dagli *enti territoriali*, quali Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane. Possono anche essere emanati da **altri enti**, quali Ordini e Collegi professionali, Camere di commercio, industria e artigianato. La potestà regolamentare è attribuita anche alle Autorità amministrative indipendenti, che sono enti o organi pubblici dotati di sostanziale indipendenza dal Governo e caratterizzati da autonomia organizzativa, finanziaria e contabile.
- 2) A seconda che siano destinati ad operare nell'**ordinamento generale** o in un **ambito ristretto**, i regolamenti si distinguono in:
- *regolamenti esterni*: sono espressione del potere di supremazia di cui l'esecutivo dispone verso tutti i cittadini e chiunque altro si trovi nel territorio dello Stato. Sono **fonti del diritto**, e la loro violazione costituisce *violazione di legge*, ricorribile in Cassazione;
  - *regolamenti interni*: regolano l'organizzazione *interna* di un organo o di un ente, obbligando solo coloro che fanno parte dell'ufficio, organo, o ente. Sono espressioni del *potere di autorganizzazione* dell'ente o dell'organo stesso, perciò **non sono fonti del diritto** e la loro violazione non costituisce vizio dell'atto emanato dall'organo o ente salvo casi eccezionali.
- 3) A seconda del **contenuto** i regolamenti si distinguono in:
- a) **regolamenti di esecuzione**, necessari per curare l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi, nonché dei regolamenti comunitari;
  - b) **regolamenti integrativi**, che operano in materie coperte dalla sola riserva relativa di legge, e che per attuare altre disposizioni sono chiamati ad un'opera di integrazione, con discreta libertà di manovra;
  - c) **regolamenti indipendenti**: destinati a disciplinare, nel rispetto delle norme di grado superiore, le materie attribuite in proprio (dalla legge) alla competenza della P.A. (cioè non coperte da riserva di legge);
  - d) **regolamenti di organizzazione**: erano previsti dall'art. 1 della L. 100/1926, e riguardavano l'organizzazione degli uffici amministrativi. Poiché l'art. 97 Cost. stabilisce che l'organizzazione dei pubblici uffici deve essere disposta con legge (riserva relativa di legge), nessun ente pubblico può essere istituito se non direttamente da una legge o in applicazione di una legge (art. 4 L. 70/1975). Tuttavia, ciò non importa una soppressione, ma solo una limitazione della potestà della P.A. in materia di organizzazione: il principio di cui all'art. 97 Cost., infatti, rappresenta una semplice *regola direttiva* in ordine al contenuto delle norme di organizzazione di natura regolamentare;
  - e) **regolamenti delegati**: i regolamenti *delegati o liberi* possono essere definiti come dei particolari regolamenti, che in via eccezionale possono disciplinare materie regolate precedentemente da norme legislative. In tema particolare attenzione merita la cd. *delegificazione*, ossia la facoltà del legislatore di autorizzare il Governo all'emanazione di regolamenti diretti a disciplinare materie non coperte da riserva assoluta di legge, dettando «le norme generali regolatrici della materia» e disponendo l'abrogazione delle norme vigenti dal momento dell'entrata in vigore di quelle regolamentari;
  - f) **regolamenti di attuazione delle direttive comunitarie**: sono quei particolari regolamenti delegati previsti dall'art. 11 della L. 4-2-2005, n. 11 mediante i quali il Governo attua le direttive comunitarie, purché si tratti di materie già disciplinate ma non riservate alla legge.

## D) Impugnabilità dei regolamenti

I regolamenti sono atti formalmente amministrativi e come tali possono essere impugnati innanzi al T.A.R.

Ciò che, in concreto, ostacola la loro impugnabilità è il fatto che non *ledono in via immediata la sfera giuridica di un soggetto* e, quindi, non sussiste (di solito) un concreto interesse a ricorrere da parte del privato.

Pertanto, colui che ha interesse alla eliminazione di un regolamento o di una norma in esso contenuto, non può impugnare di per sé il regolamento (atto presupposto), ma l'atto emanato dalla P.A. in esecuzione del regolamento (atto presupponente) allorché tale atto venga a ledere direttamente la sua sfera giuridica (cd. invalidità derivata). In occasione di tale impugnazione, potrà impugnare congiuntamente anche il regolamento di cui l'atto lesivo è applicazione (cd. *doppia impugnativa*).

In quei casi, invece, in cui il regolamento disponga anche in concreto e sia pertanto *immediatamente lesivo di una posizione soggettiva*, la giurisprudenza amministrativa ha sempre ritenuto ammissibile l'impugnativa diretta ed immediata del regolamento (SANDULLI).

In quanto fonte del diritto generale ed astratta, il regolamento annullato dal G.A. perderà la sua vigenza nei confronti della generalità dei consociati.

## 5. DALLA DELEGIFICAZIONE ALLA CODIFICAZIONE

*Semplificazione amministrativa* vuol dire rendere più chiaro, facile e comprensibile il funzionamento dell'amministrazione pubblica; semplificare vuol dire, dunque, snellire le procedure, eliminare inutili adempimenti e superflui controlli, senza provocare disagi, anzi raggiungendo gli stessi risultati attraverso l'utilizzo di strumenti più semplici, economici e rapidi.

In tale ottica si colloca la *legge annuale di semplificazione*, la cui **primaria finalità** è quella di imprimere alla legislazione vigente una significativa svolta verso la semplificazione delle procedure, di ridurre drasticamente le leggi attualmente vigenti e di fornire al cittadino un unico strumento di facile consultazione di tutte le normative relative alle singole materie.

L'art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (*legge Bassanini*), ha previsto, infatti, un *intervento legislativo annuale*, che, oltre ad individuare nuovi procedimenti amministrativi che necessitano di semplificazione, permette, altresì, di monitorare costantemente il processo di semplificazione in corso con l'introduzione di nuovi criteri e principi direttivi.

## 6. LA SEMPLIFICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE E IL TAGLIA-LEGGI

Il Parlamento, in attuazione dell'art. 20 della L. 59/1997, ha approvato le prime leggi annuali di semplificazione (LL. 50/1999 e 340/2000) che tra le novità prevedevano *l'introduzione dei testi unici come strumenti di razionalizzazione del panorama normativo*.

In particolare, i testi unici si inserivano in un programma di riorganizzazione delle norme legislative e regolamentari in determinate materie espressamente indicate, con la espressa finalità di raccogliere in un *corpus* unitario le norme legislative e regolamentari vigenti (Testi unici misti).

Successivamente, la legge di semplificazione 29 luglio 2003, n. 229 ha sostituito allo strumento del testo unico quello della **codificazione** e ha adottato la tecnica del riassetto normativo attraverso la quale, mediante l'adozione di decreti legislativi e regolamenti di esecuzione, oltre che di delegificazione, interviene in ciascuna delle materie, indicate annualmente dal Governo come prioritarie, innovando realmente l'ordine esistente e riducendo i poteri della pubblica amministrazione, così da realizzare una effettiva liberalizzazione sostanziale.

Ai sensi della L. 229/2003 e della successiva L. 246/2005, l'attività di riassetto normativo del legislatore delegato è indirizzata nel senso di realizzare il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, garantendo così che il linguaggio normativo venga adeguato, aggiornato e semplificato.

Inoltre, si è previsto che, quando il Governo procede ad una codificazione, **realizzi anche la raccolta organica delle norme regolamentari** vigenti nella materia oggetto del riassetto.

Un notevole contributo alla semplificazione normativa è stato apportato dall'art. 16 della **L. 28-11-2005, n. 246 (legge per la semplificazione 2005)** che fa riferimento ad alcuni strumenti di **semplificazione della legislazione**: si tratta dell'**AIR** (analisi dell'impatto della regolamentazione), consistente nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, e della **VIR** (verifica dell'impatto della regolamentazione) consistente nella valutazione, anche periodica, del raggiun-

gimento delle finalità e nella stima dei costi e degli effetti prodotti da atti normativi sulle attività dei cittadini e delle imprese, nonché sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

Sotto altro profilo, il legislatore ha dato un forte impulso alla politica di riassetto normativo mediante il **cd. taglia-leggi**, cioè l'abrogazione delle leggi divenute superflue.

In particolare, dopo un primo intervento previsto nella L. 246/2005, il legislatore è intervenuto sulla questione delle norme da abrogare, perché obsolete o in quanto hanno esaurito i loro effetti, sia mediante il D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008, che con il D.L. 200/2008, conv. in L. 9/2009.

Ancora, con l'art. 4 della L. 69/2009, il legislatore ha nuovamente delegato il Governo ad adottare «decreti legislativi che individuano le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore. Sulla base di ciò è stato emanato il **D.Lgs. 1° dicembre 2009, n. 179**, il quale contiene le disposizioni di cui si ritiene indispensabile la permanenza di cui sopra.

## 7. LE ORDINANZE

### A) Concetto

Per «ordinanze» si intendono tutti quegli atti che creano obblighi o divieti ed in sostanza, quindi, impongono «*ordini*».

Le **ordinanze**, per essere **fonti del diritto**, devono avere carattere **normativo**, e cioè creare delle statuizioni precettive *generali ed astratte*.

### B) Classificazione

La dottrina prospetta la seguente classificazione:

- 1) **ordinanze** previste dalla legge per casi ordinari;
- 2) **ordinanze** previste dalla legge per **casi eccezionali di particolare gravità**, in cui sarebbe impossibile l'utilizzazione e l'osservanza delle norme ordinarie (bandi militari, ordinanze del Prefetto, ordinanze eccezionali in caso di calamità pubbliche e catastrofi nazionali);
- 3) **ordinanze di necessità o libere** emanate per far fronte a situazioni di urgente necessità. La legge attribuisce *solo il potere*, ma non prevede i *casi concreti* in cui esercitarlo *né pone limiti precisi* (salvo quelli risultanti dalle leggi costituzionali e dai principi generali dell'ordinamento) al *contenuto* di tali ordinanze.

### C) Limiti

Le ordinanze non possono contrastare con la Costituzione, non possono mai contenere norme penali, non possono contrastare con la legge ordinaria.

La Corte costituzionale ha delimitato l'efficacia delle **ordinanze di necessità ed urgenza**. Esse devono avere:

- *efficacia nel tempo correlata al perdurare della necessità che ne ha legittimato l'adozione;*
- *efficacia territoriale limitata all'ambito di competenza dell'organo che le ha emanate;*
- *efficacia vincolata ai presupposti previsti dall'ordinamento per la loro emanazione* (sussistenza della particolare necessità o urgenza, del pericolo etc.);
- *idonea pubblicazione;*
- *una motivazione dalla quale si evinca la ricorrenza dei presupposti menzionati.*

### D) Regime di impugnazione

I provvedimenti contingibili ed urgenti sono atti discrezionali della P.A.

In virtù dell'affievolimento del diritto soggettivo ad interesse legittimo, che si verifica in presenza dell'esercizio di tale potere ampiamente discrezionale dell'autorità amministrativa, la giurisdizione in materia di ordinanze *extra-ordinem* è, salva l'ipotesi eccezionale della carenza di potere (in astratto o in concreto), demandata al G.A.

## 8. LE NORME INTERNE E LE CIRCOLARI

Tutte le pubbliche amministrazioni emanano norme relative al funzionamento dei loro uffici, o relative alle modalità di svolgimento della loro attività. Queste norme, che si dirigono soltanto a coloro che fanno parte di una data amministrazione, sono definite, dalla dottrina, *norme interne*.

Le circolari amministrative rappresentano la *categoria più importante e controversa di norme cd. interne*.

La **circolare** è un atto non avente carattere normativo, mediante il quale l'amministrazione fornisce indicazioni in via generale e astratta in ordine alle modalità con cui dovranno comportarsi in futuro i propri dipendenti ed i propri uffici. In quanto tale la circolare non vincola *erga omnes*, ovvero non costituisce fonte del diritto ma mera fonte direttiva per gli uffici dipendenti dalla P.A.

È utile, comunque, ricordare che, stante il carattere «conoscitivo» delle circolari e della funzione che esse assolvono, non è consentita la loro impugnazione — salvo rari e documentati casi — in sede giurisdizionale; detta impugnazione può infatti essere proposta nei confronti del provvedimento cui esse si riferiscono.

La dottrina ha individuato i seguenti tipi di circolare:

- 1) **circolare organizzativa**, contenente disposizioni sull'organizzazione degli uffici;
- 2) **circolare interpretativa**, recante l'interpretazione di leggi e regolamenti al fine di assicurarne l'uniforme interpretazione nell'ambito dell'apparato amministrativo;
- 3) **circolare normativa**, recante precetti (norme di azione) vincolanti per le azioni successive dell'amministrazione. Si tratta di norme interne, come tali non vincolanti all'esterno e quindi prive di efficacia lesiva all'esterno;
- 4) **circolare di cortesia**, contenente voti augurali, saluti, attestati di stima;
- 5) **circolare informativa**, tesa a informare su determinati atti o problemi, come la situazione normativa o l'orientamento della giurisprudenza.

## 9. LA POTESTÀ REGOLAMENTARE DEGLI ENTI LOCALI

### A) Generalità

Tale potestà è stata definitivamente costituzionalizzata dalla L. cost. 3/2001. La legge ha, infatti, novellato l'art. 117 Cost., il quale al comma 6 prevede che «I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

La potestà regolamentare di Comuni e Province è regolata anche dall'art. 7 D.Lgs. 267/2000 (TUEL), ai sensi del quale tali enti locali, nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo Statuto, adottano **regolamenti** nelle materie di propria competenza.

Il TUEL conferma la natura di *fonte normativa subordinata a carattere attuativo-integrativo* dei regolamenti locali che esplicano e disciplinano in maniera dettagliata quanto contenuto nelle linee essenziali nel testo statutario.

La novità eclatante è rappresentata dall'affermazione del principio per cui **la potestà regolamentare può esercitarsi su tutta l'attività tipica degli enti locali**.

Il legislatore del TUEL, infatti, affermando che «il Comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza» evidenzia un margine di operatività regolamentare più ampio che in passato, potendo essi disciplinare materie diverse da quelle tradizionali, oggetto di specifica elencazione nello stesso art. 7, e materie del tutto innovative sprovviste di altra fonte disciplinare, purché specificamente individuate e contenute nei rispettivi statuti.

### B) Natura giuridica dei regolamenti

Quanto alla natura giuridica dei regolamenti è pacifico che essa sia duplice, potendosi considerare i regolamenti in qualità di **atti formalmente amministrativi** perché posti in essere da un ente pubblico e **sostanzialmente normativi** in quanto contenenti norme intese ad innovare il diritto oggettivo.

Quale che sia la loro classificazione, questi regolamenti:

- non possono derogare o contrastare con le norme di rango costituzionale;
- non possono derogare o contrastare con i *principi* posti dalle leggi;
- non possono contrastare con le norme statutarie, incorrendo in caso contrario nel vizio di violazione di legge *ex art. 7 D.Lgs. 267/2000*;
- non possono contenere norme contrarie a quelle dei regolamenti statali o regionali, conformemente a quanto disposto dall'art. 4, comma 2 delle disp. prel. al codice civile, per cui i regolamenti emanati da «altre autorità» non possono contrastare con i regolamenti governativi (ITALIA, VIRGA).

Quanto al regime di impugnazione, vale quanto in precedenza detto (v. par. 4, lett. D).

## 10. LA CONSUETUDINE

La consuetudine è la tipica **fonte del diritto non scritta**: consiste nella ripetizione di un comportamento da parte di una generalità di persone, con la convinzione della giuridica necessità di esso.

Essa consta di due elementi essenziali:

- un *elemento oggettivo*, consistente nel ripetersi di un comportamento costante ed uniforme per un certo periodo di tempo;
- un *elemento soggettivo*, consistente nella convinzione della giuridica necessità del comportamento.

### **11. LA PRASSI AMMINISTRATIVA**

Si concreta in un comportamento costantemente tenuto, ma in difetto della sua obbligatorietà. **Non è fonte del diritto**, ma viene utilizzata per l'interpretazione dell'atto amministrativo al fine di chiarire l'effettivo contenuto di una regola ambigua.