

Sentenza: n. 33 del 25 febbraio 2015

Materia: contratti pubblici, appalti

Parametri invocati: artt. 3, secondo comma, 24, 27, secondo comma, 97, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettere e), h) ed l), della Costituzione, art. 14, primo comma, lettera g), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (convertito in l. cost. 2/1948, approvazione dello statuto della Regione siciliana),

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: prima e seconda sezione del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale

Oggetto: art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata); consequenziale illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 15 del 2008

Estensore nota: Federica Fradella

Sintesi: Con distinte ordinanze la prima e la seconda sezione del Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia ed il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sezione giurisdizionale, hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata). Tale norma, modificata dall'art. 28, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009) – dispone: “1. Per gli appalti di importo superiore a 100 migliaia di euro, i bandi di gara prevedono, pena la nullità del bando, l'obbligo per gli aggiudicatari di indicare un numero di conto corrente unico sul quale gli enti appaltanti fanno confluire tutte le somme relative all'appalto. L'aggiudicatario si avvale di tale conto corrente per tutte le operazioni relative all'appalto, compresi i pagamenti delle retribuzioni al personale da effettuarsi esclusivamente a mezzo di bonifico bancario, bonifico postale o assegno circolare non trasferibile. Il mancato rispetto dell'obbligo di cui al presente comma comporta la risoluzione per inadempimento contrattuale. 2. I bandi di gara prevedono, pena la nullità degli stessi, la risoluzione del contratto nell'ipotesi in cui il legale rappresentante o uno dei dirigenti dell'impresa aggiudicataria siano rinviati a giudizio per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata. 3. Gli enti appaltanti verificano il rispetto degli obblighi di cui ai commi 1 e 2”.

I commi oggetto del ricorso violerebbero, secondo i rimettenti, l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. in quanto rappresenterebbero un'ingerenza nella materia “ordine pubblico e sicurezza” di competenza esclusiva dello Stato. Per le stesse motivazioni le disposizioni censurate violerebbero, altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativamente alla materia “ordinamento civile”, in quanto le norme prevedono la risoluzione del contratto in caso di mancato rispetto delle stesse.

Entrambe i commi, inoltre, violerebbero gli artt. 3, secondo comma, e 97, primo comma, Cost., in quanto la disciplina da esse dettata sarebbe intrinsecamente irragionevole e pregiudizievole per il buon andamento dell'amministrazione, rappresenterebbe occasione di plurime azioni giudiziarie,

impedirebbe l'esercizio dell'autotutela e la convalida in presenza di ragioni di interesse pubblico e violerebbe il principio di proporzionalità tra finalità perseguita e mezzi impiegati.

I ricorrenti, inoltre, limitatamente al comma 2, rilevano un contrasto con l'art. 27, secondo comma, Cost. (e con l'art. 3, secondo comma, Cost., ad avviso del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana) che, correlando, limitatamente agli appalti siciliani, la sanzione automatica e definitiva della risoluzione contrattuale al mero rinvio a giudizio, viola la presunzione di non colpevolezza fino alla condanna irrevocabile.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana rileva, singolarmente, la violazione di entrambi i commi relativamente all'art. 14, primo comma, lettera g), dello Statuto della Regione siciliana, in quanto, riferendosi indistintamente a tutti gli appalti pubblici – anche a quelli di servizi e forniture – ed a tutte le opere pubbliche, esulerebbero dalla competenza legislativa esclusiva regionale in materia di «lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale». Ad avviso del Consiglio le norme violerebbero, altresì, l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera e) in quanto la disciplina dei bandi relativi alle procedure di affidamento di appalti pubblici rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza» di competenza esclusiva dello Stato, nonché la lettera l) del medesimo articolo in quanto, prevedendo un vizio di nullità, vi sarebbe un'ingerenza nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «giustizia amministrativa» anch'esse di competenza esclusiva dello Stato. Secondo il ricorrente risulterebbe violato, inoltre, l'art. 24 Cost. – perché il regime della nullità sarebbe più sfavorevole per l'amministrazione ed i controinteressati rispetto a quello dell'annullabilità – e gli artt. 3, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in quanto il principio di proporzionalità, palesemente violato, appartarrebbe al diritto dell'Unione europea.

Infine, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 sarebbe lesivo, secondo il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, dell'art. 117, secondo comma, Cost. in relazione all'art. 3 della legge n. 136 del 2010, che recherebbe norme fondamentali di riforma economico-sociale, mentre il comma successivo violerebbe gli artt. 3, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, limitatamente agli appalti siciliani, avrebbe introdotto e disciplinato un nuovo effetto penale del rinvio a giudizio, che si tradurrebbe in una sanzione accessoria di natura civilistica, così disponendo in materia di «ordinamento penale».

La Corte costituzionale ha disposto la riunione dei giudizi.

Rilevando la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la Corte rammenta che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione non è una materia a sé, bensì inerisce le singole materie sulle quali si esplica. Ne deriva che le questioni sollevate sono esaminate alla luce del contenuto delle norme, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali cui afferiscono. Secondo tali criteri l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008 deve essere ricondotto alla materia, di esclusiva competenza statale, «ordine pubblico e sicurezza», che, per costante giurisprudenza della Corte, ha per oggetto le «misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico» (ex plurimis, sentenza n. 118 del 2013).

Infatti, da un lato, appartiene a detto ambito di competenza la tracciabilità dei flussi finanziari pubblici attraverso l'utilizzo di un unico conto corrente, oggetto del censurato comma 1; dall'altro, la finalità perseguita dalla disposizione è proprio quella di prevenzione e contrasto della criminalità organizzata, così come emerge dai lavori preparatori nonché dalla stessa denominazione della legge

regionale («Misure di contrasto alla criminalità organizzata») e del suo Titolo I («Disposizioni per la legalità e il contrasto alla criminalità organizzata»), in cui è compreso l'art. 2. Ne deriva, pertanto, che la finalità delle norme impugnate, l'oggetto materiale su cui incidono e gli strumenti normativi impiegati rientrano nella materia «ordine pubblico e sicurezza» di competenza esclusiva dello Stato. Rispetto a tale competenza il legislatore regionale è estraneo, né può senza essere invocata l'autonomia speciale statutariamente accordata alla Regione siciliana. Infine la Corte sottolinea l'importanza che misure specifiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata abbiano conformazione uniforme su tutto il territorio dello Stato.

Per tali motivi la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione siciliana 20 novembre 2008, n. 15 (Misure di contrasto alla criminalità organizzata), nonché, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Regione siciliana n. 15 del 2008, che prevede che gli Enti appaltanti verificchino il rispetto degli obblighi disposti dai commi precedenti. Restano così assorbiti gli ulteriori profili di censura.