



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 29 e 30 settembre 2011

R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A.
Gabriele, C. Toresini, F. Turrini
Regione Friuli Venezia Giulia

Direzione Centrale funzione pubblica, autonomie locali e coordinamento delle riforme
Servizio legislazione e semplificazione

Osservatorio Legislativo Interregionale
Roma, 29 e 30 settembre 2011

Ricorsi alla Corte Costituzionale
relativi alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome

periodo giugno - settembre 2011



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini

Ricorsi alla Corte Costituzionale – Regioni a Statuto speciale e Province autonome

periodo giugno - settembre 2011

| N. | Tipo di giudizio | Ricorrente | Controparte | Materia | Motivi | GU |
|-----------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|--|--|-----------|
| 44 | Legittimità costituzionale | Stato | Regione Siciliana | Bilancio e contabilità pubblica; principio di copertura finanziaria | Violazione art. 81, terzo e quarto comma, Cost. | 26/11 |
| 51 | Legittimità costituzionale | Regione Siciliana | Stato | Finanza regionale; federalismo fiscale | Violazione artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione Siciliana e relative norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965; art. 14, lett. o) dello Statuto in relazione al regime della disciplina degli enti locali; artt. 81 e 119, quarto comma, Cost. | 33/11 |
| 52 | Legittimità costituzionale | Provincia autonoma di Trento | Stato | Urbanistica; tutela del paesaggio; produzione di energia; formazione professionale | Violazione art. 117, commi terzo e quinto Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 4, n. 3); 8, nn. 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29); 9, nn. 9) e 10); 16; 80, comma 1, e 81, comma 2 statuto della Regione Trentino-Alto Adige. | 33/11 |
| 55 | Legittimità costituzionale | Stato | Regione Siciliana | Bilancio; contabilità pubblica | Violazione artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. o), Cost.; art. 17 Statuto della Regione Siciliana. | 34/11 |
| 58 | Legittimità costituzionale | Stato | Provincia autonoma di Trento | Appalti pubblici | Violazione art. 117, primo comma e secondo comma, lett. e) e lett. l), Cost.; artt. 4 e 8 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (DPR 670/1972); artt. 37, comma 11; 53, comma 4; 141, comma 3 e 203 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). | 35/11 |



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini

| N. | Tipo di giudizio | Ricorrente | Controparte | Materia | Motivi | GU |
|----|----------------------------|------------|-------------------|--|--|-------|
| 61 | Legittimità costituzionale | Stato | Regione Siciliana | Pubblico impiego | Violazione artt. 3, 51, 81, quarto comma, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost.; art. 1, comma 558 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); art. 17, commi 10, 11 e 12 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali); art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche). | 36/11 |
| 65 | Legittimità costituzionale | Stato | Regione Siciliana | Appalti pubblici | Violazione art. 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma Cost.; artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale (l. cost. n. 2/1948); art. 1, comma 3, d. lgs 30/2006 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e art. 16 R.D. 274/1929 (Regolamento per la professione del geometra). | 38/11 |
| 68 | Legittimità costituzionale | Stato | Regione Siciliana | Finanza regionale; principio della copertura finanziaria | Violazione art. 81, quarto comma, Cost.. | 40/11 |
| 69 | Legittimità costituzionale | Stato | Regione Siciliana | Finanza regionale; principio della copertura finanziaria | Violazione art. 81, quarto comma, e art. 97 Cost.. | 40/11 |



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A. Gabriele, C. Toresini, F. Turrini

| N. | Tipo di giudizio | Ricorrente | Controparte | Materia | Motivi | GU |
|---------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|---|-------|
| Da 102 a 120* | Atto di promovimento | TAR Friuli Venezia Giulia | Regione Friuli Venezia Giulia | Commercio; tutela della concorrenza | Violazione artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), Cost.; art. 28 del trattato UE; d.lgs. 114/1998; principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo | 26/11 |
| Da 121 a 139* | Atto di promovimento | TAR Friuli Venezia Giulia | Regione Friuli Venezia Giulia | Commercio; tutela della concorrenza | Violazione artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), Cost.; art. 28 del trattato UE; d.lgs. 114/1998; principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo | 27/11 |

* Le ordinanze (atti di promovimento) indicate sono state emesse su ricorso di parti diverse, ma poiché le argomentazioni di diritto alla base della questione di legittimità costituzionale sono le stesse, gli atti sono stati riassunti in un'unica scheda.



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 44 del 9 maggio 2011 (G.U. 26/2011)

Materia: bilancio e contabilità pubblica; principio di copertura finanziaria

Limiti violati: art. 81, terzo e quarto comma, Cost.

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: art. 3, comma 1, del disegno di legge 630 dal titolo «Bilancio di previsione della Regione siciliana per l'anno finanziario 2011 e bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013», approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 30 aprile 2011.

Annotazioni:

L'art. 3, comma 1, del ddlr in oggetto prevede tra le spese obbligatorie e d'ordine quelle descritte nell'elenco n. 1 annesso allo stato di previsione della spesa; in tale elenco è incluso il capitolo di spesa n. 108149 «Trattamento di pensione integrativo e sostitutivo spettante al personale del soppresso EAS da erogare tramite il fondo pensione Sicilia».

Il capitolo è stato istituito in attuazione della DGR n. 87/2009, con la quale il Governo regionale ha disposto che, ai sensi del comma 2-sexies dell'art. 23 della l.r. 10/1999 (Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo), venisse garantito dalla regione l'erogazione del trattamento integrativo alla pensione in favore del personale dell'ente acquedotti siciliani (EAS), in liquidazione.

L'A.R. avrebbe provveduto alla dotazione finanziaria del nuovo capitolo attingendo alle disponibilità di altro capitolo (n. 213032 «Fondo per le spese relative al personale dell'ente acquedotti siciliani in liquidazione»), al fine di assicurare adeguata copertura alla spesa.

L'art. 23 della l.r. 10/1999, tuttavia, non contempla né la quantificazione degli oneri derivanti dalla sua attuazione né, tanto meno, le risorse con cui farvi fronte, atteso che l'EAS continua a gestire il servizio idrico in tre province dell'isola, e non risulta essere stato approvato alcun successivo provvedimento con cui reperire le risorse necessarie per attuare il citato art. 23.

Secondo il ricorrente, l'istituzione del capitolo ed il suo inserimento nell'elenco delle spese obbligatorie e d'ordine violerebbe l'art. 81, terzo comma, Cost.. In numerose pronunce, la Corte ha affermato che il principio di copertura finanziaria posto dall'art. 81 costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa e al rispetto di tale principio sono tenuti tutti gli enti in cui si articola la Repubblica.

Corollario di tale principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, di cui ora il Patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno. La centralità di tale principio è ancor più avvalorata dall'art. 119 Cost., che implica ed esige la stretta osservanza del principio della finanza pubblica responsabile e solidale.

La Corte ha, altresì, esplicitato che lo stretto legame intercorrente tra il terzo e quarto comma dell'art. 81 implica che una nuova o maggiore spesa, per la quale la legge che l'autorizza non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano essi quelli già approvati e in corso di attuazione, o quelli ancora da predisporre ed approvare.



Il significato del termine adoperato dal quarto comma dell'art. 81 attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa e il quarto comma "forma sistema con il terzo" (sent. nn. 66/1959 e 1/1966).

Il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma del citato art. 81 consiste nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte. Obbligo a cui è venuto meno il legislatore siciliano autorizzando una spesa duratura, destinata inevitabilmente ad aumentare nei prossimi anni, senza provvedere a quantificare gli oneri per gli esercizi futuri e a dare idonea copertura finanziaria agli stessi.



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 51 del 30 maggio 2011 (G.U. 33/2011)

Materia: finanza regionale; federalismo fiscale

Limiti violati: artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione Siciliana (l. cost. 2/1948) e relative norme di attuazione di cui al D.P.R. n. 1074 del 1965; art. 14, lett. o) dello Statuto in relazione al regime della disciplina degli enti locali; artt. 81 e 119, quarto comma, Cost.

Ricorrente/i: Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: art. 2 e art. 14, comma 2, del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23, «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale».

Annotazioni:

Il d.lgs. 23/2011, in materia di federalismo fiscale municipale, emanato in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), interviene sull'assetto delle competenze fiscali tra Stato ed enti locali, introducendo l'imposta municipale (IMU) in sostituzione di tributi vigenti, con decorrenza, dal 2011 in una prima fase transitoria, e poi, a regime, a decorrere dal 2014.

Esso inoltre prevede, dal 2011 al 2013, di attribuire ai comuni l'elenco di entrate di cui agli artt. da 2 a 8 e nell'art. 14, relativo all'ambito di applicazione del decreto, pur assumendo di intervenire al fine di «assicurare la neutralità finanziaria», stabilisce la propria applicazione anche alle regioni a statuto speciale.

La Regione Siciliana ricorre alla suprema Corte sostenendo che le suddette disposizioni siano lesive delle attribuzioni della propria autonomia finanziaria, di quelle in materia di regime degli enti locali, e degli artt. 81 e 119, quarto comma, Cost., nonché dell'autonomia finanziaria dei comuni.

Anzitutto la Corte cost., in un precedente giudizio promosso proprio dalla Regione Siciliana ed avente ad oggetto la legittimità costituzionale di talune norme della legge 42/2009, ha rilevato (sent. n. 201/2010) che l'art. 1, c. 2, della legge 42/2009 stabilisce univocamente che «gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27».

Secondariamente:

- le disposizioni impugnate importano in ambito siciliano il nuovo sistema di finanziamento stabilito per gli enti locali situati nelle regioni a statuto ordinario, ledendo le prerogative statutariamente e costituzionalmente riconosciute alla Regione in materia finanziaria;
- l'attribuzione ai comuni del gettito o quote del gettito derivante dai tributi elencati nell'art. 2, ai commi 1, 2, 3 e 4, sottrae alla Regione cespiti di spettanza regionale, quando invece dalle previsioni recate dagli artt. 36 e 37 dello Statuto e dall'articolo 2 del d.P.R. 1074/1965 emerge la regola generale secondo la quale - a parte talune individuate eccezioni - spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate ad eccezione di quelle riservate allo Stato;



- la prevista compartecipazione - da parte dell'impugnato art. 14 - delle regioni a Statuto speciale al gettito di alcune imposte, non è idonea ad assicurare la neutralità finanziaria nei confronti della Regione siciliana. Infatti, diversamente dalle altre autonomie speciali, la Regione risulta titolare dell'intero cespite tributario che, pertanto, non dovrebbe subire decurtazioni e, tuttavia, la stessa, in base alla disposizione in argomento, non potrebbe sottrarsi alla devoluzione ai comuni di una quota compartecipativa. In altri termini il legislatore delegato per finanziare gli enti locali viene a disporre non di risorse proprie ma di quelle spettanti alla Regione (IRPEF, IVA, tributi vari relativi ad atti aventi ad oggetto immobili, cedolare secca) che subisce, in tal modo, una riduzione del gettito tributario, senza che si prevedano meccanismi compensativi della forte contrazione delle entrate regionali;

- con l'applicazione delle norme censurate si determinerebbe uno squilibrio finanziario insostenibile a carico della Regione e al riguardo la suprema Corte ha più volte affermato (sent. nn. 307/1983, 123/1992, 370/1993, 376/2003, 260/2004, 417/2005 e 138/1999) il principio per cui lo Stato può «nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle regioni, purché non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale». Pertanto la sottrazione di risorse proprie della Regione, già in violazione ex artt. 36 e 37 dello Statuto, comporta un notevole squilibrio finanziario che pregiudica la possibilità, per la stessa, di esercitare le proprie funzioni per carenza di risorse finanziarie, in violazione anche dei principi derivanti dall'art. 81 e 119, quarto comma, Cost.

In particolare, in riferimento all'art. 81, si osserva che le richiamate disposizioni del d.lgs. n. 23/2011 sottraggono alla Regione siciliana un cospicuo gettito finanziario senza stabilire con quali altre risorse esso possa essere sostituito.

Quanto all'art. 119, IV comma, relativo anche all'autonomia finanziaria dei comuni, la Regione ne prospetta la violazione sia per la lesione delle proprie competenze finanziarie, sia per il pregiudizio che il decreto arreca alle attribuzioni degli enti locali siciliani, che verrebbero a disporre di mezzi finanziari insufficienti per l'adempimento dei propri compiti. Ed invero «le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale» (sent. n. 298/2009), considerato che «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali, consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sent. nn. 169 e 95 del 2007, 417/2005 e 196/2004);

- l'art. 2 d.lgs. 23/2011, prevedendo l'attribuzione ai comuni di tributi o quote di tributi di spettanza della Regione siciliana, si profila lesivo anche dell'art. 14, lett. o), dello Statuto in quanto finisce col far carico alla stessa di ulteriori competenze che, come di recente ribadito dalla Corte, non sono riconducibili alla previsione del citato art. 14 e non possono comunque assegnarsi con legge ordinaria (sent. 442/2008).



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 52 del 31 maggio 2011 (G.U. 33/2011)

Materia: Urbanistica - Tutela del paesaggio - Produzione di energia - Formazione professionale

Limiti violati: Art. 117, commi terzo e quinto Cost.; art. 10 l. cost. 3/2001; artt. 4, n. 3); 8, nn. 1), 3), 4), 5), 6), 13), 16), 17), 19), 21), 22), 24) e 29); 9, nn. 9) e 10); 16; 80, comma 1, e 81, comma 2 statuto della Regione Trentino-Alto Adige

Ricorrente/i: Provincia autonoma di Trento

Oggetto del ricorso: Artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, art all'art. 15, comma 3 e primo periodo comma 4, d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28(Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE)

Annotazioni:

Nel ricorso si eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, e dell'art. 6, commi 9 e 11, nella parte in cui menzionano la Provincia autonoma di Trento, nonché degli altri commi degli artt. 5 e 6 se ed in quanto riferibili alla Provincia per effetto dei predetti richiami. In subordine viene eccepita l'illegittimità costituzionale delle stesse norme anche ove la sola materia di riferimento fosse l'energia, nella parte in cui vincolano la Provincia di Trento al rispetto di regole non costituenti principi fondamentali della materia.

L'art. 5 e l'art. 6 d.lgs. n. 28/2011 si occupano delle procedure relative alla autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili.

A giudizio della ricorrente va considerato che tali procedure, pur finalizzate a consentire la messa in opera di impianti di produzione di energia mediante fonti rinnovabili, hanno in realtà lo scopo fondamentale di assicurare che tale realizzazione non avvenga con sacrificio di valori antagonisti e non meno fondamentali, legati al governo del territorio ed in particolare alla tutela del paesaggio. Può sembrare paradossale, infatti, ma è realtà innegabile che proprio gli impianti che utilizzano determinate energie rinnovabili - quali l'irradiazione solare, o il vento - per il loro carattere necessariamente diffuso sul territorio ne mettono a rischio i valori tipici più degli impianti tradizionali, suscettibili di essere "concentrati" in un unico punto opportunamente scelto.

In altre parole, l'autorizzazione alla costruzione di un impianto di produzione di energia non implica né soltanto né principalmente considerazioni attinenti al fabbisogno di energia ma deve comportare anche e soprattutto la considerazione degli interessi pubblici ad un ordinato sviluppo del territorio ed alla tutela del paesaggio, interessi particolarmente "sensibili" in provincia di Trento.

Le decisioni da assumere appartengono alla materia dell'urbanistica e della tutela del paesaggio ancor più - o quanto meno alla pari - di quanto appartengano alla materia della "produzione di energia", e tali materie non possono affatto considerarsi "assorbite" in quella dell'energia in nome di una ipotetica "prevalenza": perché la ragione specifica del procedimento di verifica, al contrario, consiste proprio nel verificare la compatibilità tra il



bisogno di produzione di energia ed i fondamentali valori della tutela del territorio e del paesaggio.

Premesso ciò, nel ricorso si sottolinea come gli artt. 5 e 6 risultino illegittimi in quanto la Provincia è assoggettata alle norme in essi contenute, a quelle di cui al d.lgs. n. 387/2003 e alle linee guida adottate con d.m. 10.9.2010.

Ne varrebbe obiettare che all'art. 12 d.lgs. n. 387/2003 la Corte ha avuto occasione di riconoscere natura di principio fondamentale, dato che come tale esso non è destinato a vincolare la Provincia in materie di potestà primaria; ed infatti, la Provincia ha provveduto a dare autonoma attuazione all'art. 6 della direttiva 2001/77/CE.

La disciplina impugnata incide in materie in cui la ricorrente Provincia gode di potestà primaria. In subordine, per la denegata ipotesi che dovesse ritenersi che essa incide nella sola materia concorrente della produzione di energia, la Provincia di Trento fa valere che il vincolo da essa posto sarebbe comunque illegittimo in relazione a regole che non costituiscono principi fondamentali della materia.

Infatti - si evidenzia nel ricorso - anche nelle materie concorrenti e non solo in quelle di competenza provinciale primaria esiste il divieto per lo Stato di adottare norme di dettaglio, il divieto di adottare atti sublegislativi ed il divieto di dettare norme direttamente applicabili.

Con il ricorso in epigrafe, inoltre, viene eccepita l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 e dell'art. 6 in quanto pretendono di assoggettare la Provincia ad atti statali sublegislativi e cioè le "linee guida" di cui all'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003 ed il d.m. di cui all'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 28/2011.

In relazione alle linee guida è ancora più evidente il rilievo preminente delle materie "paesaggio" e "urbanistica".

Secondo l'art. 12, comma 10, d.lgs. n. 387/2003, infatti, le linee guida "sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio" e, "in attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti" (enfasi aggiunta).

Dunque, appare testualmente evidente che l'oggetto delle linee guida attiene in modo prevalente alla materia "tutela del paesaggio", di competenza primaria provinciale.

Poiché le linee guida sono seguite da atti di "programmazione", con cui si individuano territorialmente i siti non idonei, è chiamata in causa anche la materia dell'urbanistica, pure di competenza primaria provinciale.

Il d.m. 10 settembre 2010 è dunque un atto di natura sostanzialmente normativa, che illegittimamente interviene in materia di competenza provinciale.

Un'ulteriore eccezione di illegittimità costituzionale viene formulata nei confronti dell'art. 15 comma 3 e primo periodo del comma 4.

L'art. 15 disciplina i Sistemi di qualificazione degli installatori.

Il comma 3 ed il comma 4, primo periodo, contraddicendo la clausola di salvaguardia di cui all'art. 45 d.lgs. n. 28/2011, si rivolgono espressamente alle Province autonome, sancendo un obbligo di attivazione di un programma di formazione per gli installatori di impianti a fonti rinnovabili o di riconoscere fornitori di formazione.

Le Province autonome hanno potestà primaria in materia di "formazione professionale" (art. 8, n. 29, Statuto) e, secondo la Corte costituzionale, "in materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 Cost. non prevede una forma di autonomia più ampia di quella



configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige" (sentt. 328/2010 e 213/2009).

Dunque, l'art. 15, comma 3 detta norme direttamente applicabili in materia di competenza provinciale, prevedendo doveri in capo alla Provincia.



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 55 del 26 maggio – 1 giugno 2011 (G.U. 34/2011)

Materia: bilancio e contabilità pubblica

Limiti violati: artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. o), Cost. e art. 17 dello Statuto Speciale (l. cost. n. 2/1948).

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.

Oggetto del ricorso: art. 2, 2° comma, del disegno di legge n. 720 «*Interventi nel settore della formazione professionale. Acquisizioni di entrate al bilancio della regione e finanziamento di borse di studio per la frequenza alle scuole di specializzazione nelle facoltà di medicina e chirurgia*», approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 18 maggio 2011.

Annotazioni:

l'art. 2, 2° comma, del ddlr in oggetto consente agli enti di formazione professionale, beneficiari dei contributi di cui alla l.r. n. 24/1976, per il pagamento delle retribuzioni del proprio personale, di documentare la regolarità e la correttezza nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali ed assicurativi, per l'anno 2011, attraverso la presentazione del Documento Unico di Regolarità Contributiva (D.U.R.C.), riferito agli obblighi esistenti nel 2010.

Il ricorrente impugna la norma poiché essa conferisce al DURC una validità temporale superiore a quella prescritta dalla vigente normativa statale, assicurando l'erogazione del finanziamento agli enti di formazione professionale, ancorché gli stessi non abbiano provveduto a regolarizzare le posizioni contributive ed assicurative dei propri dipendenti.

L'applicazione della disposizione infatti consentirebbe ai datori di lavoro di percepire un contributo da cui dovrebbero, piuttosto, essere dichiarati decaduti qualora non in possesso del D.U.R.C. al momento della liquidazione delle somme dovute.

La norma pertanto si pone in contrasto con gli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. o), Cost..

Il D.U.R.C. è stato posto dalla «Riforma Biagi» (d.lgs. n. 276/2003 “Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30”) quale baluardo difensivo del lavoro, valutato nella prospettiva di: sicurezza sul lavoro, tutela retributiva ed assicurativa, contribuzione previdenziale.

In tale ottica il legislatore statale ha regolato la materia del D.U.R.C. sia nell'ambito degli appalti pubblici (d.lgs. 163/2006, artt. 38 e 118), sia in quello per l'accesso alle sovvenzioni e benefici comunitari (d.l. 203/2005, convertito in l. 248/2005). Inoltre, per contrastare il lavoro nero, il legislatore statale nella l. 296/2006 (Legge finanziaria 2007), all'art. 1, comma 1175, ha previsto che tutti i benefici contributivi previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale devono essere subordinati al possesso, da parte dei datori di lavoro, del DURC.

In correlazione a tale obbligo, il legislatore statale ha posto a carico degli istituti previdenziali la verifica della sussistenza dei presupposti per il rilascio della certificazione in questione, che deve necessariamente essere acquisita da tutte le P.A., compresa quella regionale, prima di procedere all'erogazione di risorse pubbliche.



L'intera procedura per la richiesta e per il successivo rilascio del D.U.R.C., nonché il periodo di validità dello stesso, costituiscono oggetto di puntuale normazione primaria e secondaria da parte dello Stato e trovano applicazione uniforme sull'intero territorio nazionale.

Quindi, la norma approvata dall'Assemblea regionale:

- costituisce un inammissibile travalicamento della normativa statale in materia di previdenza ex art. 117, secondo comma, lett. o), Cost., poiché introduce una disciplina regionale difforme a quella nazionale nel settore della formazione professionale. Il legislatore siciliano infatti, benché goda di competenza concorrente in materia di legislazione sociale, ex art. 17, lett. f) dello Statuto Speciale, può esercitarla entro i limiti dei principi ed interessi generali della legislazione dello Stato, con preclusione di introdurre modifiche alla stessa che ne comportino lo snaturamento della ratio, come nel caso in specie;
- determina un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto a tutti i cittadini destinatari di provvidenze pubbliche, concedendo un'agevolazione, che - in un momento di crisi economica diffusa - costituisce un vero privilegio, discriminante rispetto all'intera platea di operatori economici;
- è affetta da irragionevolezza intrinseca e quindi in contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost. (ex plurimis sent. Corte cost. nn. 83/1973, 170/1984, e 454/2006), in quanto introduce una disciplina non idonea, non pertinente ed inadeguata a conseguire le finalità sottese al provvedimento legislativo del sostegno al reddito dei lavoratori del settore della formazione professionale.



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 58 dell'8 giugno 2011 (G.U. 35/2011)

Materia: appalti pubblici

Limiti violati: art. 117, primo comma e secondo comma, lett. e) e lett. l), Cost.; artt. 4 e 8 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige (DPR 670/1972); artt. 37, comma 11; 53, comma 4; 141, comma 3 e 203 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Ricorrente/i: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto del ricorso: artt. 13, comma 1; 17, comma 1; 30, comma 4 e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7 (Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino).

Annotazioni:

Il ricorrente, a sostegno delle proprie argomentazioni, premette che lo Statuto di autonomia per il TAA attribuisce alle Province autonome la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (art. 8, primo comma, n. 17), da esercitarsi entro i limiti di cui all'art. 4 e cioè la Cost., i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

In diverse pronunce (sent. nn. 51 e 447 del 2006) la Corte cost. ha affermato che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali», tra le quali è ricompresa anche la disciplina del d. lgs. 163/2006. Tali norme costituiscono principi generali che esigono un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale (sent. nn. 118, 356 e 366/1992). Codesto limite alla legislazione provinciale è contenuto anche nello Statuto di autonomia (art. 4 primo comma).

La Corte ha poi precisato (sent. n. 45/2010) che la Provincia di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria, deve rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.

Altro limite alla suddetta competenza legislativa provinciale è rinvenibile nei principi dell'ordinamento civile della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti alla disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. In relazione a questo aspetto viene in rilievo la fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto (sent. n. 401/2007).

Fatte queste premesse, il ricorrente sostiene in particolare che:

1) l'art. 13, comma 1, l.p. 7/2011, violerebbe l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. e l'art. 8 dello Statuto speciale, perché prevede una disciplina del collaudo difforme da quella nazionale,



consentendo la sostituzione del certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori quando la spesa finale non superi la soglia comunitaria; la soglia nazionale è invece diversa (art. 141 d. lgs. 163/2006). La Corte però ha più volte affermato che il collaudo afferisce alla fase di esecuzione e conclusione dei contratti e rientra quindi nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile (sent. nn. 53/2011, 45/2010, 411/2008).

2) L'art. 17, comma 1, l.p. 7/2011, violerebbe l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. e l'art. 8 dello Statuto speciale, perché attribuisce al regolamento provinciale la possibilità di individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura, difformemente dall'art. 53 del Codice appalti, il quale indica tassativamente tali casi. Questi aspetti riguardano l'oggetto del contratto e pertanto rientrano nella competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

3) L'art. 30, comma 4, l.p. 7/2011, violerebbe l'art. 117, comma 1 e comma 2, lett. e), Cost. e gli artt. 4 e 8 dello Statuto speciale, perché nel disciplinare la fattispecie dei lavori di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, che dovessero rientrare nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori, prevede per gli stessi il subappalto, quando invece la normativa nazionale lo esclude (art. 37, comma 11, Codice appalti); vi sono poi nella norma provinciale ulteriori difformità rispetto a quella nazionale. La Corte ha però statuito che la disciplina relativa alla qualificazione necessaria per la partecipazione alle procedure di gara, nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di tutela della concorrenza, non può che essere uniforme su tutto il territorio nazionale (sent. n. 45/2010).

4) l'art. 47 l.p. 7/2011, violerebbe l'art. 8 dello Statuto speciale, perché prevede che l'affidamento dei lavori pubblici sui beni culturali sia disposto sulla base di una perizia al posto del progetto definitivo o esecutivo, quando invece la norma nazionale (art. 203 del d.lgs. 163/2006) prescrive sempre il progetto, che può essere omissivo solo in casi eccezionali. Tale disposizione ha come scopo la conservazione dei beni culturali, attenendo a profili di tutela che non possono essere derogati; pertanto, la norma provinciale sarebbe incostituzionale perché non assicura le funzioni minime indefettibili di tutela del patrimonio culturale, le quali costituiscono norme di grande riforma economico-sociale (sent. nn. 101/2010 e 164/2009).



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 61 del 18-23 giugno 2011 (G.U. 36/2011)

Materia: pubblico impiego

Limiti violati: artt. 3, 51, 81, quarto comma, 97, primo comma, e 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost.; art. 1, comma 558 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007); art. 17, commi 10, 11 e 12 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali); art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana

Oggetto del ricorso: art. 3 del disegno di legge n. 582-590-606 del 2011 (Riorganizzazione e potenziamento della rete regionale di residenzialità per i soggetti fragili. Misure finanziarie relative a personale comandato. Disposizioni per il personale utilizzato in convenzione presso le aziende del Servizio sanitario regionale)

Annotazioni:

Il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 3 del disegno di legge 582-590-606 del 2011, recante disposizioni per il personale utilizzato in convenzione presso le aziende del Servizio sanitario regionale.

La disposizione impugnata dispone l'estensione ai dipendenti, in servizio alla data del 31 dicembre 2008, delle società miste costituite ai sensi dell'art. 30 della L.R. n. 30/1997 ed in rapporto convenzionale con le aziende Sanitarie provinciali e quelle ospedaliere nonché le Aziende ospedaliere universitarie, delle particolari forme di stabilizzazione dei rapporti di lavoro previste dalla legislazione statale per i lavoratori impiegati in attività socialmente utili e dalle leggi regionali comportanti l'assunzione con procedure selettive riservate. Essa autorizza, infatti, le aziende sanitarie a stipulare contratti di lavoro quinquennali, suscettibili di rinnovo sino al completamento delle procedure di stabilizzazione.

Ad avviso del ricorrente è palese il contrasto con l'art. 97 Cost. che impone procedure selettive per l'accesso al pubblico impiego, in diretta attuazione altresì degli artt. 3 e 51 Cost., ricordando che per costante giurisprudenza costituzionale eventuali deroghe possono essere consentite ma tali deroghe devono essere determinate in modo da attenersi al principio di imparzialità (sentenza 453/1990), evitando arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza 194/2002). Inoltre, le deroghe sono legittime soltanto in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (sent. 81/2006), tenendo inoltre conto delle peculiarità delle funzioni che il personale è chiamato a svolgere: in tal senso, è richiesta l'esistenza di consolidate specifiche esperienze professionali maturate all'interno dell'amministrazione, e non acquisibili all'esterno, che facciano ritenere la deroga al principio del concorso pubblico essa stessa funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (sentenze 215, 252 e 293 del 2009; 9, 100, 179, 213, 225 e 235 del 2010).



Ricorda infine che la Corte ha puntualizzato che il concorso pubblico e' necessario anche nei casi di inquadramento di dipendenti già in servizio o di trasformazione di rapporti non di ruolo e non instaurati ad origine mediante concorso, in rapporti di ruolo (sentenza 205/2004).

Tutti i requisiti richiesti dalla Corte per ritenere legittima la deroga al pubblico concorso non sarebbero, ad avviso del ricorrente, rispettati dalla disposizione della regione siciliana.

Il ricorrente ritiene violato anche l'art. 81, quarto comma, Cost. poiché la norma consentirebbe il nascere di nuovi rapporti di lavoro anche in assenza di posti vacanti nelle piante organiche determinando maggiori oneri per le amministrazioni del Servizio Sanitario non quantificati e non coperti. La locuzione «senza oneri aggiuntivi per la Regione» usata dal legislatore regionale, infatti, non e' tale da costituire una copertura «credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri», come richiesto dalla Corte (sent. 100/2010 e 213/2008). La norma, nell'ampliare i destinatari e prorogare gli effetti della stabilizzazione già prevista, violerebbe inoltre l'art. 117, terzo comma Cost. in quanto confligge con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica posti dall'art. 17 commi 10, 11 e 12 del decreto legge 78/2009, convertito in legge 102/2009 (sent. 68/2011), che detta disposizioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica nello specifico settore del personale e che costituiscono principi fondamentali in quanto si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza senza prevedere strumenti e modalità per il perseguimento dei medesimi. Come chiarito dalla Corte (69/2011) «la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità) costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un'importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono al principio fondamentale della legislazione statale (sentenza n. 169 del 2007)».

Infine, il comma secondo della disposizione in questione, laddove prevede la stipula di contratti di lavoro di diritto privato di durata quinquennale, eventualmente rinnovabili, configge con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile poiché autorizza il ricorso al lavoro flessibile con modalità e forme diverse da quelle disciplinate dall'art. 36 del decreto legislativo 165/2001, le cui previsioni, ai sensi dell'art. 1 del medesimo decreto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e limitano la competenza legislativa anche della Regione siciliana.



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 65 del 7 luglio 2011 (G.U. 38/2011)

Materia: appalti pubblici

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. e) e terzo comma Cost.; artt. 14 e 17 dello Statuto Speciale (l. cost. n. 2/1948); art. 1, comma 3, d. lgs 30/2006 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e art. 16 R.D. 274/1929 (Regolamento per la professione del geometra).

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.

Oggetto del ricorso: artt. 11; 14, comma 2, lett. a), comma 4, primo e ultimo periodo, e comma 6 e art. 15 del disegno di legge n. 719-515-673 «Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali », approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 21 giugno 2011.

Annotazioni:

Il ricorrente premette che lo Statuto di autonomia della Regione Siciliana attribuisce alla stessa competenza esclusiva in materia di lavori pubblici, eccettuate le grandi opere di interesse nazionale (art. 14, lett. g)), da esercitarsi però nei limiti delle leggi costituzionali e senza pregiudizio delle riforme economico-sociali della Repubblica.

La Corte cost., da ultimo con sent. 114/2011, ha statuito che «non vi è dubbio che le disposizioni contenute nel citato "Codice dei contratti pubblici - per la parte in cui si correlano alle disposizioni del Titolo V della parte II della Cost. e, in particolare, all'art. 117, secondo comma lett. e)" ed l) in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile - devono essere ascritte, per il loro stesso contenuto di ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economiche- sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia alla Comunità europea».

Tali disposizioni, pertanto, costituiscono limiti legittimi alla potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in particolare per quelle norme del predetto Codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione (sent. n. 45/2010).

In tale prospettiva vengono in considerazione innanzitutto i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare la libertà comunitaria, e dunque le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo.

La regione siciliana è indubbiamente vincolata, in base all'art. 117, primo comma, Cost., al rispetto degli obblighi internazionali nei quali sono riconducibili i principi generali del diritto comunitario e delle disposizioni contenute nel trattato U.E..



In particolare, nelle sent. nn. 401 e 431 del 2007 e n. 320/2008, la Corte ha affermato che, nel settore degli appalti pubblici, la disciplina delle procedure di gara e, nello specifico, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento. Esse, pertanto, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza ex art.117, secondo comma, lettera e), Cost. di esclusiva competenza del legislatore statale.

Fatte queste premesse, il ricorrente sostiene che gli artt. 11, 14 e 15 del ddl impugnato siano costituzionalmente illegittimi, in quanto incidono sulla qualificazione e sulle procedure di selezione dei concorrenti, stabilendo una disciplina autonoma, difforme da quella nazionale, cui avrebbero dovuto adeguarsi in materia di tutela della concorrenza, intervenendo in un settore estraneo alla competenza regionale.

In particolare:

- con l'art. 11 il legislatore siciliano interviene in un ambito escluso alla propria competenza giacché fornisce un'interpretazione di una norma statale - l'art. 16 lettere l) ed m) del R.D. 11 febbraio 1929, n. 274, relativo alla determinazione delle competenze dei geometri - peraltro difforme dalla consolidata giurisprudenza formatasi sull'argomento (C.d.S., sez. V, 12 novembre 1985, n. 390 e 3 ottobre 2002, n. 5208; Cass., sez. III, 16 ottobre 1996, n. 10125; Corte cost. n. 199/1993). Inoltre la norma censurata, nell'individuare l'ambito delle opere edilizie di modesta dimensioni modifica, ampliandole, le competenze dei geometri, in difformità da quanto previsto dalla normativa statale e da quanto statuito nella sent. Corte cost. n. 199/1993.

Al riguardo la Corte ha ripetutamente affermato che «la potestà legislativa regionale in materia di professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, titoli abilitanti e competenze, è riservata per il suo carattere necessariamente unitario allo Stato, rientrando nella competenza delle regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (sent. nn. 153 e 424 del 2006, 57/2007, 138 e 328 del 2009 e 131/2010).

Nella sent. n. 222/2008, ha, altresì, puntualizzato che, quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali, fra cui rientra certamente quello delle competenze delle singole professioni, spetta sempre allo Stato in quanto corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario.

- Il secondo comma dell'art. 14, nel recepire con sostanziali modifiche quanto previsto dal legislatore statale in tema di concorsi di idee dai commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 108 del Codice appalti, delinea una procedura di selezione dei concorrenti e di affidamento autonoma e difforme da quella nazionale, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), Cost. e con l'art. 14 dello Statuto Speciale.

Parimenti in contrasto con il precetto posto dall'art. 108 è la norma contenuta nell'ultimo periodo del comma 4 del citato art. 14, laddove si prevede che i requisiti di capacità tecnico-professionale ed economica possano essere acquisiti dal vincitore del concorso successivamente all'espletamento del concorso stesso.

Anche il comma 6 si pone in contrasto con il d. lgs. n. 163/2006 (in particolare con l'art. 108, comma 5), ove - nel prevedere che l'idea premiata deve essere posta a base di un successivo



concorso di progettazione di un appalto di servizi di progettazione - esclude che a tale procedura siano ammessi a partecipare i premiati, quando invece la norma statale li ammette.

- L'art. 15 introduce un sistema di qualificazione delle imprese esecutrici di lavori pubblici, di importo pari o inferiore a 150.000 euro, totalmente difforme da quello previsto dall'art. 40, comma 8, del Codice contratti e dall'art. 90 del relativo Regolamento di esecuzione e ritiene sufficiente, ai fini dell'ammissione alle gare per lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro, la sola iscrizione degli operatori economici da almeno un biennio agli albi.

La disposizione non può ritenersi legittima solo perché si riferisce a lavori pubblici sotto soglia comunitaria.

La Corte cost., infatti, nella sent. 160/2009, ha puntualizzato che «la distinzione tra contratti sotto-soglia e sopra-soglia non può essere, di per sé, invocata quale criterio utile ai fini della individuazione dello stesso ambito materiale della tutela della concorrenza. Tale ambito ha, infatti, una portata che trascende ogni rigida ed aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento al valore economico dell'appalto. Anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria, giustifica l'intervento unitario da parte del legislatore statale».



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 68 del 12 luglio 2011 (G.U. 40/2011)

Materia: finanza regionale; principio della copertura finanziaria.

Limiti violati: art. 81, quarto comma, Cost..

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.

Oggetto del ricorso: art. 5 del disegno di legge n. 729 - Norme stralciate dal titolo «Norme in materia di riserva in favore degli enti locali », approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 29 giugno 2011.

Annotazioni:

L'art. 5 impugnato amplia la platea dei destinatari dei contributi di cui all'art. 25 della l.r. Sicilia 21/2003, il quale disciplina le c.d. "stabilizzazioni", inserendo quale nuova fattispecie legittimante l'erogazione provvidenziale, le assunzioni del personale precario non dirigenziale, in possesso dei requisiti di cui all'art. 1, commi 519 e 558, della l. 296/2006 (Legge finanziaria 2007).

Il ricorrente evidenzia come, in violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., la disposizione impugnata non quantifica l'onere derivante dall'applicazione prevista né, tanto meno, provvede a indicare e dare copertura alla nuova, maggiore spesa che sarebbe imputata, qualora l'art. 5 entrasse in vigore, al fondo unico in atto presente nel bilancio regionale, senza che le dotazioni dello stesso siano state incrementate per fare fronte ai disposti nuovi impegni.

L'esigenza di indicazione delle risorse, voluta dall'art. 81 Cost. (sentenza n. 66/1959) non può ritenersi soddisfatta dall'esistenza nel bilancio regionale del capitolo 321301, denominato fondo unico per il precariato, le cui disponibilità sono già totalmente utilizzate per dare attuazione alla previsione del citato art. 25 L.R. 21/2003, senza l'integrazione che il legislatore intende introdurre con la norma censurata.

La Corte, infatti, con costante giurisprudenza, non ha ritenuto idonea la copertura di nuove spese di carattere permanente con il richiamo a capitoli già previsti in bilancio (sent. n. 123/1975); ha inoltre affermato (sent. n. 31/1961), che l'obbligo del legislatore di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione ad iscrizioni in bilancio. Tali iscrizioni non producono, e non potrebbero produrre, alcun effetto ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la quantificazione della spesa, nonché i mezzi per farvi fronte. Sarebbe invero tautologico e non risolutivo, ai fini del rispetto dell'art. 81 Cost., legittimare la mancata indicazione della copertura della spesa nella legge di autorizzazione con l'inserzione della stessa nelle successive leggi di bilancio. La copertura di nuove spese, deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitrata o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sent. n. 141/2010).

Il principio della copertura finanziaria costituisce la garanzia costituzionale della responsabilità politica correlata ad ogni autorizzazione legislativa di spesa. Esso è vincolante anche per le regioni a statuto speciale (sent. n. 213/2008) e la Corte ha più volte precisato che «il legislatore



regionale non può sottrarsi alle fondamentali esigenze di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 si ispira» (*ex multis* sent. n. 359/2007).

Corollario di tale principio è quello dell'equilibrio finanziario sostenibile, di cui il Patto di stabilità e crescita costituisce il principale parametro esterno; avvalorato dall'art. 119 Cost., esso si pone in piena sintonia con i criteri di convergenza europea ed implica la stretta osservanza dell'obbligo di una finanza pubblica responsabile a garanzia della complessiva tenuta del disegno costituzionale.



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE n. 69 del 12 luglio 2011 (G.U. 40/2011)

Materia: finanza regionale; principio della copertura finanziaria.

Limiti violati: artt. 81, quarto comma, e 97 Cost..

Ricorrente/i: Commissario dello Stato per la Regione Siciliana.

Oggetto del ricorso: art. 6 del disegno di legge n. 729 - «Norme in materia di aiuti alle imprese e all'inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati. Norme in materia di vigilanza sugli enti cooperativi e di personale dell'E.A.S. », approvato dall'Assemblea regionale siciliana il 29 giugno 2011.

Annotazioni:

L'art. 6 impugnato prevede a quantificare ed autorizzare la spesa derivante dall'art. 23, commi 2-quinquies e 2-sexies, della L.R. 10/1999 e dall'art. 1, comma 5-bis, della L.R. 9/2004, concernenti rispettivamente l'assunzione a carico della Regione Siciliana degli oneri sostenuti dall'Ente Acquedotti Siciliani (E.A.S.) per il proprio personale in quiescenza e/o trasferito o comandato negli enti pubblici sottoposti a controllo e/o vigilanza della Regione stessa, nonché delle passività provenienti dalla definizione della procedura di liquidazione dell'E.A.S..

Il ricorrente evidenzia come il legislatore regionale non precisa la natura dell'obbligo dell'E.A.S. a corrispondere un trattamento di pensione integrativo e speciale ai propri dipendenti; non determina l'ammontare del beneficio; non indica i parametri di riferimento per individuare i destinatari e la conseguente proiezione negli anni futuri dei costi a carico del bilancio regionale. La locuzione utilizzata nella norma, «*debiti nei confronti del personale*», è sintetica e generica e non è pertanto idonea né a delimitare le fattispecie oggetto di autorizzazione della spesa, né a consentire la determinazione della stessa con indicazione delle risorse con cui farvi fronte.

La genericità del termine «debito» rende opinabile ed incerta, in assenza di criteri predefiniti, l'individuazione delle obbligazioni da ammettere a contributo regionale, con serio pregiudizio - vista la natura pluriennale della previsione legislativa - anche del buon andamento dell'amministrazione, tutelato dall'art. 97 Cost..

La norma impugnata violerebbe anche l'art. 81, 4° comma, Cost.. Essa nella sostanza stabilisce che, alle spese previste, si dia copertura finanziaria con le dotazioni di un capitolo, a sua volta, privo di quest'ultima. Il principio risultante dal combinato disposto del 3° e 4° comma dell'art. 81 consiste nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte.

La Corte ha più volte affermato che è tautologico indicare quale mezzo di copertura di una spesa ciò che ne è a sua volta privo, risultando così violato l'obbligo gravante sul legislatore di dare una ragionevole e credibile indicazione delle risorse con cui fare fronte ai nuovi oneri previsti (*ex plurimis* sent. nn. 25/1993 e 12/1987). Ha più volte chiarito che una legge sostanziale introduttiva di nuove spese non può trovare nelle previsioni di bilancio il titolo giuridico corrispettivo della spesa e che l'esistenza in bilancio di uno o più capitoli a una o più spese non può di per sé sola significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza della corrispondente copertura voluta dall'art. 81, 4° comma, Cost.. E' infatti indispensabile



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

**R. Bascelli, A. D'Ambrosio, D. Dragonetti, S. Franceschini, A.
Gabriele, C. Toresini, F. Turrini**

dimostrare l'eccedenza di stanziamento che si vuole destinare alle nuove spese con una preventiva o contestuale riduzione delle somme assegnate ai capitoli cui si imputa la spesa, con lo storno e l'assegnazione della differenza ai nuovi capitoli (sent. nn. 66/1958 e 16/1961).



CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO SPECIALE

ORDINANZA (atto di promovimento) n. 102 del 26 gennaio 2011 (GU 26/2011)

Materia: Commercio; tutela della concorrenza

Limiti violati: Artt. 2, 3, 41 e 117, comma 2, lett. e), Cost.; art. 28 del trattato UE; d.lgs. 114/1998; principi generali che regolano il rapporto tra funzione giurisdizionale e potere legislativo

Ricorrente/i: Tribunale amministrativo regionale per il Friuli-Venezia Giulia

Oggetto del ricorso: Art. 29-bis, commi 1 e 2, art. 30, comma 2, lett. b), e art. 19 della legge della regione Friuli-Venezia Giulia n. 29/2005

Annotazioni:

L'ordinanza di promozione del giudizio dinanzi alla corte Costituzionale è stata emanata nell'ambito del giudizio sorto a seguito del ricorso con cui si contesta l'atto emesso dall'Unione dei Comuni Aiello-San Vito con i quali viene imposto alla Società Marangi Immobiliare s.r.l., proprietaria del complesso edilizio ove è insediato il Centro commerciale «Palmanova Outlet Village» di presentare la comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura, ai sensi degli artt. 29 e 29-bis della lr 29/2005, come modificati dall'art. 2, comma 47, della lr n. 12/2010.

Nel ricorso si evidenzia anzitutto che, con diverse sentenze emesse nel corso dell'anno 2009, è stata annullata una precedente analoga richiesta di comunicazione delle giornate festive e domenicali prescelte per l'apertura durante l'anno 2009, formulata alla stregua della previgente formulazione dell'art. 29 della lr 29/2005. Con tali sentenze, il TAR aveva ritenuto che la deroga al regime dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva - ex art. 29, comma 2, della richiamata legge, per tutti gli esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa (con esclusione delle domeniche e festività del mese di dicembre, e 25 ulteriori domeniche e giorni festivi da scegliere a discrezione dell'esercente) introdotta dall'art. 30, comma 2, lett. b), della lr 29/2005, per gli «esercizi di commercio al dettaglio in sede fissa isolati, con superficie di vendita non superiore a metri quadrati 400, allocati in qualunque zona del territorio comunale» - si dovesse applicare anche agli esercizi con superficie inferiore a 400 mq, che risultassero autonomi rispetto agli altri esercizi ed allo stesso Centro commerciale.

Dopo il passaggio in giudicato di tali sentenze, è stata predisposta una modifica della legge regionale citata, con il dichiarato scopo di imporre comunque la chiusura domenicale dell'outlet di cui si controverte; e ciò è avvenuto con l'introduzione dell'art. 29-bis e la modifica dell'art. 30, comma 2, della L.r. 29/2005.

Il ricorso denuncia quindi l'illegittimità costituzionale dei citati artt. 29-bis e 30, comma 2, lett. b), della L.r. 29/2005, introduttivi delle sopradescritte esclusioni dalla possibilità di apertura «libera», in rapporto a molteplici profili.

Il collegio ha ritenuto le eccezioni di costituzionalità rilevanti e non manifestamente infondate. Quanto al secondo aspetto, in particolare, il collegio rileva che si presenta non manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale di un trattamento differenziato tra operatori commerciali di pari dimensioni, col solo riferimento alla loro ubicazione - all'interno o meno di



un Centro commerciale - per l'immotivata ed irrazionale disparità di trattamento fra fattispecie analoghe che ne consegue artt. 2, 3 e 41 Cost). La norma avrebbe inoltre di fatto determinato una misura restrittiva, in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e con l'art. 28 del trattato UE, basata su distinzioni fra i vari esercizi commerciali al dettaglio che non trovano nessun fondamento nel principio concorrenziale e comportano un ostacolo anche alla libera circolazione dei prodotti provenienti da Paesi UE, ove distribuiti in esercizi di limitate dimensioni, ma ubicati in Centri commerciali.

Sotto un ulteriore profilo, si rileva che - non essendo concesso agli esercizi che effettuano vendite secondo la formula «outlet» di poter optare per lo svolgimento dell'attività al di fuori di Centri commerciali, ai sensi dell'art. 19 lr viene agli stessi normativamente precluso di potersi giovare delle deroghe al divieto di apertura domenicale e festiva previste dall'art. 30 della legge medesima. In questo modo, la regione avrebbe legiferato - apparentemente disciplinando le aperture degli esercizi commerciali - nella materia della concorrenza, che è riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. Ne deriva, sotto tale aspetto, la non manifesta infondatezza anche dell'eccezione di incostituzionalità del citato art. 19.

Viene ancora evidenziata la non manifesta infondatezza dell'eccezione di incostituzionalità delle norme contenute nell'art. 29-bis, secondo comma, della L.r. de qua, per l'irrazionale e disparitario limite alla libertà di esercizio dell'attività commerciale derivante da tale previsione normativa, laddove impone a tutti gli esercizi commerciali autonomi, sol perché ubicati all'interno di un Centro commerciale, di individuare le giornate di apertura domenicale e festiva in maniera uniforme e unitaria, in contrasto con tutto l'impianto normativo del decreto legislativo n. 114/1998, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Infine, si ravvisa la non manifesta infondatezza del profilo di incostituzionalità derivante dalla violazione dei principi in tema di rapporto fra funzione giurisdizionale e potere legislativo, perché il legislatore regionale pare aver introdotto le norme de quibus unicamente per valutazioni ad hoc e ad personam - cioè per disciplinare in termini negativi le aperture degli esercizi ubicati nel solo outlet di Aiello - utilizzando la funzione legislativa all'unico scopo di perseguire i programmi elettorali delle forze politiche di maggioranza e superare quello che è stato definito il «vulnus» creato negli stessi ad opera delle sentenze del TAR del 2009. La nuova disciplina legislativa regionale ha infatti ad esclusivo oggetto il Centro commerciale di Aiello-Palmanova, e si propone di superare ed eludere il giudicato che riguarda questa specifica struttura; con ciò evidenziando la sua natura di «legge provvedimento», non tesa a «prevedere», stabilendo regole generali ed astratte da applicare a futuri e successivi episodi di vita, ma destinata a «provvedere», disciplinando in maniera diretta e concreta le giornate di chiusura degli esercizi commerciali posti nel Centro commerciale di cui trattasi.

Il Tar ha temporaneamente sospeso l'efficacia dell'atto impugnato sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale.