

**OSSERVATORIO SULLA GIURISPRUDENZA
DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

(A CURA DELL'UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA)

(Dicembre 2011)

**REGIONI – COMPETENZE AMMINISTRATIVE CONCORRENTI RISPETTO ALLE STATALI
ED ESCLUSIVE**

Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011 n. 339

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, terzo periodo, della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, che ha sostituito l'art. 25, comma 6, della legge della Regione Lombardia n. 20 del 2008, nella parte in cui così dispone: «Le economie risultanti dalla riduzione dell'organico complessivo della dirigenza possono essere destinate alla valorizzazione delle posizioni organizzative, in aggiunta alle risorse annualmente stanziati ai sensi dell'articolo 31 del CCNL del personale del comparto Regioni-Autonomie locali del 22 gennaio 2004». Tale norma disciplina un aspetto del trattamento economico dei dipendenti della Regione, il cui rapporto d'impiego è stato privatizzato, sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, come si desume, del resto, dall'art. 45, comma 1, del citato d.lgs. n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost.

[Link alla sentenza](#)

La Corte, disattendendo una eccezione della Regione, ha osservato che l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001 – secondo cui «eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili,

solo qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge» – prevedendo che eventuali norme speciali per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o per categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi, ribadisce il primato di tale fonte appartenente a pieno titolo all'ordinamento civile, come alla stessa materia riconduce proprio il disposto del citato art. 2, comma 2, prima parte, del detto decreto legislativo, alla stregua del quale «I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa».

La sentenza ha pure disatteso l'argomento secondo cui la norma impugnata rientrerebbe nell'organizzazione del personale regionale, in parte demandato alla potestà residuale della Regione, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., ed in parte all'adeguamento degli ordinamenti regionali al d.lgs. n. 165 del 2001: come il testuale tenore della disposizione censurata rivela, essa attiene proprio al trattamento economico dei dipendenti della Regione, prevedendo in sostanza l'erogazione di incentivi, e dunque riguarda un profilo rientrante comunque nella materia dell'ordinamento civile.

CONTRATTI PUBBLICI NEI SETTORI SPECIALI - COMPETENZE LEGISLATIVE DI STATO E REGIONI

Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011 n. 339

Deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), dopo l'art. 53 di essa ha introdotto l'art. 53-bis, recante disposizioni in materia di grandi derivazioni ad uso idroelettrico, il cui comma 3 così dispone: «La Regione, in assenza e nelle more dell'individuazione dei requisiti organizzativi e finanziari minimi e dei parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata, concernenti le procedure di gara, di cui all'articolo 12, comma 2, del D.lgs. 79/1999, provvede a determinare i suddetti requisiti e parametri entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo». La disposizione regionale incide direttamente sulla disciplina delle procedure ad evidenza pubblica che spetta nella sua interezza alla competenza esclusiva dello Stato medesimo, onde deve ritenersi sussistente la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

[Link alla sentenza](#)

Ha osservato la Corte che l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.). In particolare, la disciplina delle procedure di gara, 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. La gara pubblica, dunque, costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza (sentenze n. 401 del 2007 e n. 1 del 2008). Non giova addurre, in senso contrario, che la tutela della concorrenza è materia trasversale che, come tale, non può azzerare ogni concorrente competenza legislativa regionale. La Corte ha chiarito, proprio con la sentenza n. 1 del 2008 (punto 7.3 del Considerato in diritto), che il provvedimento previsto dall'art. 12, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, interferisce «su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione)», affermando anche la necessità di un coinvolgimento – sul piano amministrativo – delle Regioni. Però ha anche aggiunto che «va rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale nell'adozione del decreto in questione». Il che, come si è detto, è avvenuto con la previsione dell'intesa in sede di Conferenza unificata, in base al dettato attuale dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 79 del 1999

CONTRATTI PUBBLICI NEI SETTORI SPECIALI - COMPETENZE LEGISLATIVE DI STATO E REGIONI

Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011 n. 339

Deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Lombardia n. 19 del 2010, nella parte in cui, modificando la legge della stessa Regione Lombardia n. 26 del 2003, dopo l'art. 53 di essa ha inserito l'art. 53-bis, e in questo i censurati commi 7, 8, 9, 10. La disposizione impugnata, nella parte in cui rimette alla mera discrezionalità del soggetto che

affida le concessioni idroelettriche, la scelta tra l'affidamento diretto e l'affidamento mediante gare ad evidenza pubblica, si pone in contrasto con quanto previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, nonché dall'art. 25 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), norme statali che impongono l'affidamento mediante gara e che costituiscono principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente relativa alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, la cui violazione contrasta con l'art. 117, terzo comma, Cost.

[Link alla sentenza](#)

La Corte ha ribadito che al legislatore italiano non è vietato adottare una disciplina che preveda regole concorrenziali – quali sono quelle in tema di gara ad evidenza pubblica – di applicazione più ampia rispetto a quella richiesta dal diritto comunitario (in tal senso, cfr. sentenza n. 325 del 2010, punto 6.1 del Considerato in diritto).

EDILIZIA E URBANISTICA - ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'

Corte costituzionale, sentenza 22 dicembre 2011 n. 338

Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, del d.lgs. n. 504 del 1992, rubricato "indennità di espropriazione" in base al quale: «In caso di espropriazione di area fabbricabile l'indennità è ridotta ad un importo pari al valore indicato nell'ultima dichiarazione o denuncia presentata dall'espropriato ai fini dell'applicazione dell'imposta qualora il valore dichiarato risulti inferiore all'indennità di espropriazione determinata secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti». Tale norma, nell'interpretazione offerta dalle Sezioni Unite civili, viola sia l'art. 42, terzo comma, Cost., sia l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale alla CEDU. La disciplina stabilita dall'art. 16 non è, infatti, compatibile con il citato nucleo minimo di tutela del diritto di proprietà, in quanto non contempla alcun meccanismo che, in caso di omessa dichiarazione/denuncia ICI, consenta di porre un limite alla totale elisione di tale indennità, garantendo comunque un ragionevole rapporto tra il valore venale del suolo espropriato e l'ammontare della indennità. Peraltro, tale vulnus si determina

anche per il caso di dichiarazione/denuncia di valori irrisori, o di valori che potrebbero condurre comunque ad elidere il necessario vincolo di ragionevolezza e proporzionalità fra il comportamento tributario illecito e la sanzione, e quindi la pronuncia di illegittimità costituzionale deve necessariamente riguardare anche siffatto profilo della disciplina. Resta ferma la discrezionalità del legislatore di stabilire sanzioni che, eventualmente, incidano anche sull'indennità di espropriazione, purché non realizzino una sostanziale confisca del bene, sacrificando illegittimamente il diritto di proprietà all'esclusivo interesse finanziario leso dal contribuente, tenuto conto della diversità di procedimenti e di garanzie che sovrintendono all'accertamento tributario ed alle relative sanzioni, peraltro già autonomamente previste dal d.lgs. n. 504 del 1992.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, anche dell'art. 37, comma 7, del d.P.R. n. 327 del 2001, che disciplina la riduzione dell'indennità a decorrere dal 30 giugno 2003. Tale norma, infatti, contiene una disciplina che riproduce quella dichiarata in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

[Link alla sentenza](#)

La norma dichiarata incostituzionale prevedeva, per le sole aree fabbricabili, una riduzione della indennità di espropriazione, quando il valore venale, dichiarato o denunciato dall'espropriato ai fini ICI, risultasse inferiore all'indennità. Quale effetto ulteriore era prevista (senza una distinzione tra aree fabbricabili e altri immobili) una maggiorazione della indennità, pari alla differenza (con l'aggiunta degli interessi) tra l'importo della imposta (ICI) pagata dall'espropriato o dal suo avente causa per il medesimo bene, negli ultimi cinque anni, e quello risultante dal computo dell'imposta sulla base della indennità liquidata.

La Corte costituzionale aveva preso in esame la disciplina stabilita dal citato art. 16, tra l'altro, in riferimento all'art. 3 Cost., con la sentenza n. 351 del 2000 e con le ordinanze n. 401 del 2002, n. 539 del 2000 e n. 333 del 1999.

Secondo tali pronunce, nell'interpretazione di detta norma, sarebbe irrilevante accertare se essa prevedesse o no una misura sanzionatoria, ovvero se presupposto della stessa fosse una dolosa

evasione d'imposta o un errore. Siffatta disposizione costituiva, infatti, «ragionevole applicazione del principio secondo cui il soggetto privato, nei rapporti con la pubblica amministrazione, necessariamente improntati a lealtà, correttezza e collaborazione, in quanto siano in gioco gli obblighi di solidarietà politici, economici e sociali (art. 2 della Costituzione), tra i quali quelli in materia tributaria, non può sottrarsi alle conseguenze di una sua dichiarazione».

In particolare, individuata la finalità della norma nel recupero dell'evasione fiscale e nella sua disincentivazione, si era affermato che «il fatto che questa evasione sia totale o parziale, ovvero dipendente o meno da volontà consapevole o da mero errore nella dichiarazione, poco interessa ai fini della legittimità costituzionale», sicché le «varie ipotesi di evasore totale o parziale formulate nelle ordinanze di rimessione sono tutte erranee nei presupposti».

La norma avrebbe dovuto, quindi, essere correttamente interpretata nel senso che «l'evasore totale non viene affatto avvantaggiato, in quanto è destinato a subire in ogni caso le sanzioni per la omessa dichiarazione, nonché l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere».

Soprattutto, per quanto qui rileva, la determinazione dell'indennità di espropriazione non avrebbe potuto essere effettuata se non dopo avere verificato che questa non eccedeva il tetto massimo raggiunto al "valore" denunciato per l'ICI, e, quindi, solo dopo la presentazione della relativa denuncia ICI e la conseguente regolarizzazione della posizione tributaria, con l'effettivo avvio del recupero dell'imposta e delle sanzioni. In ogni caso, ciò presupponeva che si trattasse di area fabbricabile (e tale al momento della dichiarazione) e che il soggetto espropriato, fosse, alla data della liquidazione dell'indennità, tenuto al pagamento dell'ICI.

La giurisprudenza di legittimità successiva alla sentenza interpretativa di rigetto n. 351 del 2000 ha tenuto conto in vario modo delle argomentazioni nella stessa sviluppate, dando vita a molteplici orientamenti, diversi soprattutto quanto alle modalità applicative del meccanismo correttivo elaborato dalla Corte costituzionale.

Le Sezioni Unite civili, con l'ordinanza di rimessione, hanno provveduto ad un'analitica ricognizione di tali indirizzi, ricordando in primo luogo quello coevo alla citata sentenza, orientato a negare l'applicabilità del citato art. 16 del d.lgs. n. 504 del 1992 all'ipotesi di omessa presentazione della denuncia o della dichiarazione ai fini dell'ICI.

Inoltre, esse hanno dato atto che la successiva giurisprudenza di legittimità, dopo aver ribadito la pregressa esegesi della norma, anche alla luce della pronuncia della Corte costituzionale, ha prevalentemente seguito l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, senso che l'evasore totale non perde il suo diritto all'indennizzo espropriativo, ma è unicamente destinato a subire le sanzioni per l'omessa dichiarazione e l'imposizione per l'ICI che aveva tentato di evadere, potendo l'erogazione dell'indennità di espropriazione intervenire solo dopo la verifica che essa non superi il

tetto massimo ragguagliato al valore accertato per l'ICI, a seguito della regolarizzazione della posizione tributaria.

Le Sezioni Unite civili, investite «della questione di massima di particolare importanza, vertente sul tema dei rapporti tra liquidazione dell'indennità di esproprio e soggezione all'ICI», con l'ordinanza di rimessione hanno ritenuto che proprio tale orientamento dovesse essere rivisto, nel senso che la lettera e la *ratio* della norma impongono di ritenere che essa si applichi all'evasore totale, senza alcuna possibilità di evitare il vulnus ai parametri costituzionali evocati.

Siffatta interpretazione costituisce, pertanto, «diritto vivente», e sulla base di esso la norma in esame è stata dichiarata incostituzionale.

REGIONI - COMPETENZE AMMINISTRATIVE CONCORRENTI RISPETTO ALLE STATALI ED ESCLUSIVE

Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2011, n. 330

L'articolo 11, comma 6-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), comma inserito dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da esso disciplinato, viola l'art. 118 Cost. perché priva, di fatto, le stesse della possibilità di differenziare, con determinazione amministrativa e per il proprio territorio, il livello di rimborsabilità dei farmaci,

[Link alla sentenza](#)

La disposizione dichiarata parzialmente illegittima, che disciplina il confronto tecnico per fissare i criteri di rimborsabilità dei farmaci, prevede che «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica secondo i seguenti criteri: estensione delle modalità di tracciabilità e controllo a tutte le forme di distribuzione dei farmaci, possibilità di introduzione di una remunerazione della

farmacia basata su una prestazione fissa in aggiunta ad una ridotta percentuale sul prezzo di riferimento del farmaco che, stante la prospettata evoluzione del mercato farmaceutico, garantisca una riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale».

Secondo la Corte costituzionale, la disposizione impugnata, investe una pluralità di materie, alcune oggetto di competenza legislativa esclusiva, altre oggetto di competenza legislativa concorrente.

In particolare, la disposizione attiene certamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali – poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio – e alla materia dell'ordinamento civile, giacché, per i prodotti farmaceutici, vige il sistema del prezzo contrattato, in forza del quale l'eventuale modifica delle quote di spettanza dovute alle aziende farmaceutiche, ai grossisti e ai farmacisti è rimessa all'autonomia contrattuale dei soggetti del ciclo produttivo e distributivo attraverso convergenti manifestazioni di volontà.

Gli altri ambiti materiali interessati dalla norma in esame sono quelli – oggetto di potestà legislativa concorrente, statale e regionale – della tutela della salute (cui è da ricondurre l'organizzazione del servizio farmaceutico) e, soprattutto, del coordinamento della finanza pubblica, attesa l'obiettivo finalizzazione del «confronto tecnico», disciplinato dall'impugnato comma 6-bis, alla «riduzione della spesa per il Servizio sanitario nazionale», come si evince anche dal collegamento della disposizione impugnata con quella contenuta nel precedente comma 6.

In presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, «le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice» (sentenza n. 33 del 2011); anche nell'ipotesi oggi in esame, infatti, la «fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una “concorrenza di competenze” (sentenza n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel “canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (citata sentenza n. 33 del 2011).

CORTE COSTITUZIONALE – CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA STATO E REGIONI

Corte costituzionale, sentenza 16 dicembre 2011, n. 332

[Link alla sentenza](#)

1. *Costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto «ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima*

2. *L'eccezionale guarentigia di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. – la quale non mira ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali, ma a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale – ricomprende tutte quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione tipica, affidata a tale organo dalla stessa Costituzione o da altre fonti normative cui la prima rinvia. Come per l'analoga guarentigia prevista a favore dei membri del Parlamento dall'art. 68, primo comma, Cost., l'immunità in parola si estende anche a quei comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo di appartenenza, tra cui, in particolare, la divulgazione esterna delle opinioni espresse in sede consiliare*

In relazione alla massima sub 1, la Corte ha escluso che il mero «esercizio della giurisdizione civile» nei confronti di un consigliere, pure in presenza di una eccezione della difesa di quest'ultimo tesa a far valere l'insindacabilità, possa ritenersi, di per sé, lesivo della guarentigia e tale, dunque, da legittimare la Regione a reagire con lo strumento del conflitto. Nell'attuale assetto dei rapporti fra attribuzioni dell'autorità giudiziaria e tutela della prerogativa in questione – che concreta una immunità di ordine sostanziale, e non già una esenzione dalla giurisdizione – la Regione può, infatti, censurare solo «il “cattivo uso” del potere valutativo da parte di chi, in via ordinaria, svolge la funzione giurisdizionale, ritenendo che la pronuncia sia in contrasto con la previsione contenuta nella citata disposizione costituzionale» (sentenza n. 195 del 2007). In altre parole, il conflitto di attribuzione è proponibile solo in presenza di un atto – anche preliminare alla definizione del giudizio – che concretamente trascuri la prerogativa di cui si discute (sentenza n. 235 del 2007).

Nel caso di specie, il conflitto aveva ad oggetto una ordinanza con la quale il Tribunale civile di Venezia ha ammesso mezzi istruttori finalizzati, non già alla mera verifica della sussistenza dei presupposti di operatività della garanzia della insindacabilità, eccepita dalla difesa dei consiglieri regionali convenuti, quanto piuttosto allo scrutinio della fondatezza nel merito della domanda della società attrice. Sulla premessa che le prove vengono disposte dal giudice solo in quanto reputate ammissibili e rilevanti ai fini della decisione, e tenuto conto, altresì, dell'assenza di qualsiasi riserva o specifica indicazione di segno contrario riguardo alla questione preliminare relativa alla insindacabilità, la Corte ha quindi concluso che l'ordinanza in questione – prefigurando una pronuncia sul merito della domanda – contenesse un implicito disconoscimento della guarentigia, sufficiente a concretizzare la potenzialità lesiva.

CONTRATTI PUBBLICI NEI SETTORI ORDINARI – COMPETENZE LEGISLATIVE DI STATO E REGIONI

Corte costituzionale, sentenza 7 dicembre 2011 n. 328

Le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed in specie alla materia «tutela della concorrenza», vanno ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della Regione. La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né quindi alterare il livello di tutela garantito dalle norme statali.

[Link alla sentenza](#)

Sulla base dei principi indicati in massima, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Sardegna n. 14 del 2002.

Tali norme, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale (art. 1), delineavano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che «la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità economico-finanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici» (art. 2) di interesse regionale.

In tal modo, osserva la sentenza, le disposizioni censurate recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi, e quindi idonea ad incidere sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti.

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale attribuita alla Regione dall'art. 3, lettera e), del medesimo statuto, limiti inerenti, appunto, al 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 e dunque ascrivibili, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

In senso conforme cfr. Corte cost. n. 144 del 2011.

Corte costituzionale, sentenza 2 dicembre 2011 n. 325

1. *L'art. 8, comma 16, della legge n. 537 del 1993, che indica le categorie di soggetti esentate dal pagamento della quota di compartecipazione alla spesa sanitaria (cosiddetto ticket), costituisce un principio fondamentale della legislazione sia in materia di «tutela della salute», sia in materia di «coordinamento della finanza pubblica». L'art. 13, commi 1 e 2, della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, esentando plurime categorie di assistiti, e anche gli inoccupati, i lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i lavoratori in mobilità, con i loro rispettivi familiari a carico, include tra i soggetti esentati dal pagamento del ticket categorie non comprese dalla legislazione statale di principio, così violando l'art. 117, terzo comma, Cost.*

2. *L'art. 37 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, abrogando la lettera i) del comma 7 dell'art. 4 della legge regionale n. 18 del 2005, ha permesso il transito di mezzi motorizzati nel parco, anche fuori dalle strade statali, provinciali, comunali, private e vicinali gravate dai servizi di pubblico passaggio, in contrasto con gli standard minimi di tutela stabiliti dalla legislazione statale, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. In materia di tutela delle aree naturali protette, infatti, la Regione «non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali» (sentenza n. 263 del 2011). A riprova di ciò, vi è anche il fatto che la Regione Puglia, con la legge regionale n. 6 del 2011, ha poi reintrodotta i divieti abrogati dall'art. 37 della legge impugnata.*

3. *L'art. 46 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010, che prevede l'istituzione dell'«Agenzia regionale per la promozione della legalità e della cittadinanza sociale», attribuendole compiti operativi in materia di ordine pubblico invade la materia dell'ordine pubblico e sicurezza, riservata alla competenza legislativa statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.*

4. *L'art. 51 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, il quale dispone che, in attesa del completamento dell'installazione del sistema automatico di rilevazione delle presenze, al personale regionale possa essere erogato il compenso per il lavoro straordinario fino al 31 dicembre 2010, viola l'art. 3, comma 83, della legge n. 244 del 2007 (che rappresenta un principio fondamentale di contenimento della spesa e di buon andamento della pubblica amministrazione), il quale stabilisce che «le pubbliche amministrazioni non possono erogare compensi per lavoro straordinario se non previa attivazione di sistemi di rilevazione automatica delle presenze». Il*

rinvio stabilito dalla norma in questione ritarda ulteriormente l'applicazione della disposizione della legge statale, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, comportando altresì una disparità di trattamento con il personale delle altre pubbliche amministrazioni, in violazione dell'art. 3 Cost.

5. E' costituzionalmente illegittimo l'art. 54 della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19, il quale prevede che ai componenti esterni della Giunta regionale si applichino, dalla data di nomina e per l'intera durata dell'incarico, le disposizioni «concernenti i consiglieri regionali relativamente al collocamento in aspettativa senza assegni per l'espletamento di cariche pubbliche», prevedendo l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale relativa al personale delle pubbliche amministrazioni, che tuttavia non contempla l'ipotesi della cosiddetta contribuzione figurativa per i dipendenti pubblici nominati assessori regionali. Tale norma, infatti, è in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, e con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento tra le cariche elettive.

[Link alla sentenza](#)

La Corte aveva già dichiarato illegittime norme analoghe all'art. 54 legge regionale Puglia con le sentenze n.134 del 2004, che aveva dichiarato incostituzionale una norma della Regione Marche (diretta a regolare la partecipazione di magistrati e prefetti a un comitato di indirizzo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza) e una della Regione siciliana istitutiva di un Comitato regionale per la sicurezza (sentenza n. 55 del 2001).