

CONSIGLIO DELLA REGIONE TOSCANA

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma, 14 - 15 dicembre 2006

Ricorsi alla Corte Costituzionale delle regioni ordinarie

A cura di:

D.ssa Beatrice Pieraccioli

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSI PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE nn. 84,85,88,89,90 (GU 100/2006)

Materia: Appalti pubblici

Limiti violati: artt. 76, 97, 117, 118 Cost.

Ricorrente: Regione Toscana, Veneto, Lazio, Piemonte, Abruzzo

Oggetto del ricorso: 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"

Annotazioni: Il cosiddetto "codice dei contratti pubblici", in attuazione della delega contenuta nell'art. 25 della legge 18 aprile 2005 n. 62 (legge comunitaria 2004), recepisce in un unico testo normativo le direttive comunitarie 17/2004, relativa agli appalti e alle concessioni di lavori servizi e forniture nei settori speciali (gas, energia termica, elettrica, acqua, trasporti, servizi postali, estrazioni di petrolio e altri combustibili) e 18/2004, relativa all'unificazione della disciplina degli appalti e concessioni di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari.

Il codice è destinato a sostituire una serie numerosa di normative in materia di appalti tanto al di sotto che al di sopra della soglia di applicazione delle direttive comunitarie, unificando in un unico testo normativo la disciplina riguardante i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

L'entrata in vigore del d.lgs. non completa peraltro l'opera di codificazione atteso che, per il perfezionamento del nuovo sistema di regolazione degli appalti pubblici, è prevista l'emanazione di un apposito regolamento di attuazione.

Si deve far presente che le regioni ricorrenti lamentano, sul piano del metodo, l'opportunità di avviare un percorso condiviso e concertato con le regioni, attesa la valenza di un provvedimento di tale importanza.

Sul piano del contenuto, una dilatazione degli spazi riservati alla competenza statale tale da far ritenere lo Stato come unico soggetto titolare della potestà normativa in materia di lavori forniture e servizi, in aperta contraddizione con una ormai consolidata interpretazione dell'art. 117 che riconosce anche alle regioni potestà legislativa nei settori in parola.

Le regioni ricorrenti si avvalgono, per sostenere le loro ragioni, di quanto si evince dal parere che il Consiglio di Stato ha emesso sullo schema del decreto n. 335/2006 . In particolare in detto parere il Consiglio di stato ha evidenziato:

che i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture non integrano una materia a sé stante, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono esser ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti;

che perciò, salvo che per gli aspetti riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza e ordinamento civile, deve essere riconosciuto spazio per la legislazione regionale;

che tale competenza regionale va riconosciuta per i contratti di interesse della regione, restando di competenza dello Stato i contratti stipulati da amministrazioni ed enti statali.

Da tali premesse il Consiglio di Stato ha tratto la conseguenza che sono sottratti all'intervento regionale, perché attinenti alla tutela della concorrenza e all'ordinamento civile: la qualificazione e selezione dei concorrenti, i criteri di aggiudicazione, il subappalto e la vigilanza sul mercato affidata ad una autorità indipendente.

Invece è stato ritenuto ammissibile l'intervento regionale in riferimento ai profili organizzativi, procedurali, tra i quali la progettazione dei lavori, servizi e forniture, la direzione dei lavori, il collaudo, i compiti ed i requisiti del responsabile del procedimento.

Il Consiglio di Stato ha altresì rilevato ammissibile l'intervento del legislatore regionale in relazione ai contratti al di sotto della soglia comunitaria, ove compete allo Stato la fissazione di comuni principi, che assicurino trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, senza che però ricorra l'esigenza (di derivazione comunitaria) di estendere il grado di uniformità alla disciplina di dettaglio.

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 97 del 11 settembre 2006 (GU 42/06)

Materia: Appalti pubblici

Limiti violati: art. 117 Cost.; art. 2, 3, 4, 39 e seg., e 81 e segg. Trattato CE

Ricorrente: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Legge regione Campania 20 giugno 2006, n. 12 "Disposizioni in materia di amministrazione e contabilità del Consiglio regionale della Campania"

Annotazioni: Nell' esercizio della propria competenza legislativa, la regione Campania ha emanato la l.r. 12/2006 che ha ad oggetto la disciplina generale dell'ordinamento contabile dell'amministrazione regionale, la gestione delle risorse finanziarie necessarie, e soprattutto la fissazione di norme in materia contrattuale, sia sotto il profilo organizzativo che sotto il profilo della scelta del contraente e dell'esecuzione dei contratti.

I contratti assoggettati alla disciplina legislativa regionale sono essenzialmente gli appalti di forniture e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (e quelli di importo superiore qualora diversi da quelli menzionati dalle direttive europee), nonché gli appalti di lavori pubblici di qualunque importo ed i contratti d'opera professionali.

Il Governo ritiene che sia possibile affermare, in base ai principi desumibili dalle pronunce della Corte Cost. (sent. nn. 303 e 304) e dalle norme contenute nel nuovo codice degli appalti, che la materia degli appalti pubblici, ancorché non espressamente menzionata nell'art. 117 della Cost., non appartiene per residualità alla competenza legislativa delle regioni.

La Corte Costituzionale, riferendosi agli appalti pubblici, ha affermato che "si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono, e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative dello Stato, ovvero a potestà legislative concorrenti".

Applicando questi criteri si avrebbe dunque che ciascuno dei momenti in cui si scompone la procedura contrattuale (dell'organizzazione, della programmazione, del finanziamento, della scelta del contraente, della sua qualificazione, dell'esecuzione del contratto, delle controversie), può essere ricondotto all'ambito di legislazione cui appartiene la relativa materia, e di conseguenza può essere individuato il soggetto titolare della connessa potestà legislativa. Secondo questa impostazione, tutto ciò che attiene alla fase dell'affidamento dell'appalto (bandi di gara, criteri di aggiudicazione, disciplina della gara, qualificazione dei concorrenti) rientra nel concetto generale di regolamentazione della concorrenza e di regolazione del mercato, e pertanto appartiene alla regolamentazione in via esclusiva dello Stato.

Ciò sarebbe confermato anche dalla Corte Costituzionale che ha affermato che l'acquisto di beni e servizi da parte delle p.a. secondo le procedure di evidenza pubblica costituisce la concreta attuazione della pienezza dei rapporti concorrenziali (sent. n. 345/2004).

Il Governo sostiene dunque che la regione non può emanare autonome norme di legge destinate a disciplinare le procedure di affidamento di contratti pubblici.

Analogamente, andrebbe ritenuto con riguardo ad altri aspetti della materia dei contratti pubblici, quali la sottoscrizione del contratto e la sua esecuzione, il subappalto, la disciplina delle controversie: tali aspetti, infatti, afferiscono alla disciplina civilistica delle obbligazioni, come tali rientranti a pieno titolo nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117 lett. l) Cost.

Le regioni pertanto non potrebbero emanare norme volte a regolare gli aspetti contrattuali degli appalti pubblici.

Ciò che le regioni potrebbero invece normare riguarda argomenti ed istituti che sono oggetto di competenza legislativa concorrente (poteri di programmazione e di pianificazione urbanistica) e quindi nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato.

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 99 (GU 43/2006)

Materia: Appalti pubblici

Limiti violati: artt. 117, 119 Cost.

Ricorrente: Regione Toscana

Oggetto del ricorso: Decreto legge 4 luglio 2006, 223 convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248 "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrata e di contrasto all'evasione".

Annotazioni: La regione Toscana impugna gli articoli 22, 26 e 30 della legge 248/2006.

L'art. 22 detta disposizioni per la riduzione delle spese di funzionamento di enti ed organismi pubblici non territoriali per l'anno 2006 nonché per il triennio 2007-2009, prevedendo che le somme provenienti dalle suddette riduzioni siano versate da ciascun ente all'entrata del bilancio dello Stato.

Poiché la disposizione intende riferire la sua operatività anche agli enti ed agenzie regionali, la regione ricorrente lamenta la lesione dell'autonomia organizzativa delle regioni costituzionalmente garantita dall'art. 117 il quale, al secondo comma, riserva alla potestà legislativa esclusiva statale la materia dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa unicamente con riferimento allo Stato ed agli enti pubblici nazionali; conseguentemente competerebbe alle regioni, nell'esercizio della potestà legislativa residuale, disciplinare l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa della regioni e degli enti regionali.

In base all'art. 50 dello Statuto, infatti, tali enti sono costituiti dalle Regioni per lo svolgimento di propri compiti e funzioni e quindi, incidere con vincoli puntuali di spesa sull'azione di tali enti significherebbe limitare l'attività della regione stessa, della quali gli enti in questione costituiscono un braccio operativo.

L'art. 22 lederebbe, inoltre, l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti regionali. La disposizione è analoga a quella che prevedeva una simile riduzione nel 2004, giudicata incostituzionale dalla Corte con la sentenza n. 417/2005 che ha dichiarato l'illegittimità delle norme che stabiliscono limiti specifici alle spese perché pongono vincoli che "non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa".

Per le stesse ragioni viene impugnato l'art. 26 che dispone che gli enti che non hanno rispettato il limite di spesa di cui all'art. 1 della legge 311/2004 devono riversare al bilancio dello Stato l'eccedenza risultante dai conti consuntivi. Anche questa norma si presenta lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria

del sistema regionale, perché pone obblighi e vincoli specifici sulla spesa degli enti ed aziende regionali e perché impone di versare al bilancio statale i risparmi di tali organismi, in violazione dell'art. 117 e 119 Cost..

Infine la ricorrente impugna l'art. 30 che conferma il limite alla spesa del personale previsto nella legge finanziaria precedente aggiungendo che il mancato rispetto del suddetto limite determina il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo. A tal proposito si ricorda che la regione Toscana, insieme a molte altre regioni ha impugnato la disposizione della finanziaria precedente ritenendola lesiva della potestà legislativa regionale sotto il profilo dell'autonomia organizzativa e finanziaria costituzionalmente garantita alle regioni dall'art. 117, quarto comma, Cost.. Ora la norma in esame, non solo ribadisce la sussistenza di tale vincolo ma anzi lo aggrava, con la previsione dell'impossibilità di procedere ad assunzioni per gli enti che non abbiano potuto rispettare il medesimo.

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 101 del 26 settembre 2006 (GU ed. strd. 2-11-2006)

Materia: Turismo

Limiti violati: art. 117, commi secondo, lett. g), quinto e nono, Cost.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto del ricorso: Legge Regione Marche 11 luglio 2006, n. 9 (Testo unico delle norme regionali in materia di turismo)

Annotazioni: Il governo impugna l'art. 2 della legge regionale in oggetto con cui si attribuisce alla regione la funzione concernente l'organizzazione ed il coordinamento delle attività delle imprese che partecipano in Italia e all'estero a manifestazioni fieristiche, incontri operativi di commercializzazione, sondaggi di mercato, anche in collaborazione con l'Istituto per il commercio con l'estero, l'Agenzia nazionale del turismo, altri enti pubblici, i sistemi turistici locali, agenzie, aziende e le associazioni di categoria rappresentative del settore turistico.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio dei Ministri la norma è censurabile in quanto prevede unilateralmente il coinvolgimento di organismi nazionali, eccedendo in tal modo i limiti della competenza regionale in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. g) della Cost., che riserva alla legislazione statale l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

La norma in esame appare, altresì censurabile, ad avviso del Governo, laddove è diretta a perseguire compiti di organizzazione e di coordinamento dell'attività internazionale di imprese impegnate all'estero nella partecipazione a manifestazioni fieristiche e ad incontri operativi di commercializzazione, incorrendo nella violazione dell'art. 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) che detta un specifico procedimento per lo svolgimento della condotta internazionale delle imprese, in attuazione dei compiti demandati allo Stato dall'art. 117, commi 5 e 9 della Costituzione, in particolare eludendo il necessario collegamento con l'Autorità statale allorché la regione, anche nell'ambito delle proprie competenze, agisce a livello internazionale.

CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE N. 103 del 11 ottobre 2006 (GU 45/2006)

Materia: Professioni

Limiti violati: art. 114, 117 e 118 Cost.

Ricorrente: Regione Veneto

Oggetto del ricorso: decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248

Annotazioni: Il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" ha previsto numerose norme che ad avviso della Regione Veneto si pongono in contrasto con la Costituzione, violando l'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale, nonché il principio di leale collaborazione.

La regione ha inizialmente proposto ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto (ric. N. 96/2006). Lo stesso decreto è stato convertito, con modificazioni, con la legge 4 agosto 2006, n. 248 senza tuttavia eliminare, ad avviso della regione ricorrente, quelle norme ritenute lesive dell'autonomia regionale, addirittura aggiungendole altre viziate sotto i medesimi profili. Quindi, successivamente, ha impugnato la legge di conversione.

Un primo gruppo di disposizioni della legge (abolizione dell'obbligatorietà di tariffe fisse o minime, del divieto di svolgere pubblicità informativa circa i titoli e le specializzazioni professionali, il servizio, il prezzo ed i costi, il divieto di fornire servizi multidisciplinari da parte di società di persone o associazioni tra professionisti) sarebbero illegittime perché in contrasto con l'art. 117 Cost che, al suo terzo comma annovera, tra le materia di legislazione concorrente, la disciplina delle professioni, attribuendo alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione statale. Le norme riportate non avrebbero, infatti, nessuna delle caratteristiche che individuano un principio fondamentale poiché le abolizioni in esse contenute sarebbero precise e puntuali, senza alcuna necessità di norme di dettaglio per darvi attuazione.

A nulla varrebbe invocare i principi comunitari di libera concorrenza e di libera circolazione delle persone e dei servizi, richiamati nel primo comma dell'art. 2 del decreto legge 223 del 2006, al fin di superare le censure prospettate e affermare la competenza statale.

Afferma la regione Veneto: "La tutela della concorrenza non può essere invocata quale fondamento di legittimazione del potere normativo statale esercitato in

modo da non lasciare il minimo spazio non solo per un'ipotetica legislazione ulteriore, ma persino per una normazione secondaria di mera esecuzione".

Analogo richiamo alle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e di servizi viene svolto nelle norme del decreto contenenti la disciplina relativa alla distribuzione commerciale (abolizione dell'iscrizione a registri abilitanti ovvero del possesso dei requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, del rispetto di distanze minime tra attività della stessa tipologia, delle limitazioni quantitative all'assortimento merceologico, del rispetto dei limiti riferiti a quote di mercato, dei divieti ad effettuare vendite promozionali, del divieto di consumo immediato dei prodotti di gastronomia). Tali norme sarebbero illegittime in quanto non rispetterebbero la competenza legislativa regionale in materia di commercio.

Anche qui sarebbe inappropriato il richiamo alle materie tutela della concorrenza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, poiché un'interpretazione estensiva del carattere trasversale della materia non materia "tutela della concorrenza" potrebbe di fatto cancellare la competenza legislativa esclusiva regionale in materia di commercio.

Sempre in ambito di norme che regolamentano la distribuzione commerciale, viene impugnata quella che prevede che la vendita al pubblico dei farmaci da banco o da automedicazione negli esercizi commerciali della grande distribuzione, durante l'orario di apertura e nell'ambito di un apposito reparto con l'assistenza di farmacisti abilitati e iscritti all'ordine.

Si tratterebbe di una norma di mero dettaglio che non può definirsi conforme a Costituzione né facendo rientrare la disciplina nell'ambito della materia commercio, né in quella della tutela della salute.

Le norme di cui agli artt. 6 e 12 del decreto Bersani recanti, rispettivamente, "Deroga al divieto di cumulo di licenze per il servizio taxi" e "Disposizioni in materia di circolazione dei veicoli e di trasporto comunale e intercomunale" violerebbero la competenza regionale in materia di autotrasporto non di linea e di trasporto pubblico locale, e, di conseguenza, gli artt. 117 e 118 Cost..

Ciò sarebbe confermato anche dalla Corte costituzionale che ha avuto modo di precisare recentemente "la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V, il d.lgs 422/1997 aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale" (sentenza n. 222 dell'8 giugno 2005).

Sotto il profilo della lesione dell'autonomia finanziaria e di organizzazione delle regioni e degli enti locali e violazione del principio di leale collaborazione vengono censurate tutta una serie di disposizioni aventi come obiettivo il contenimento della spesa degli enti stessi.

Le norme in esame sarebbero illegittime in quanto comprimono irragionevolmente l'autonomia organizzativa, legislativa e amministrativa della regione e degli enti locali, non risultando proporzionate e adeguate alle espresse esigenze di liberalizzazione del mercato.