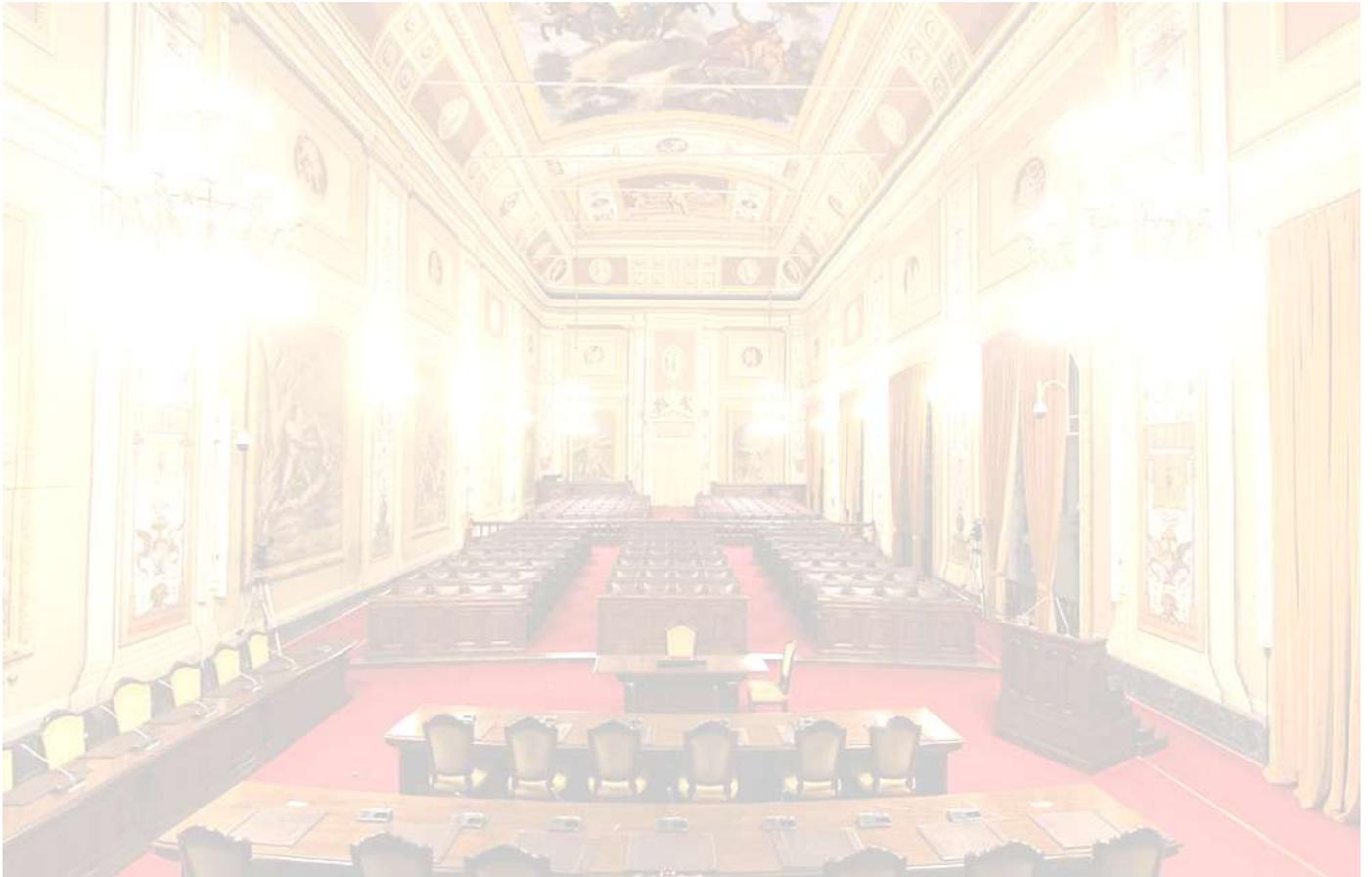


**RASSEGNA SEMESTRALE  
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**



**ANNO I NUMERO 1  
GENNAIO-GIUGNO 2021**



Servizio Studi: tel. 091 705 4752- fax 091 705 4371  
[serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

*Nella presente Rassegna si riepilogano le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nell'arco del primo semestre dell'anno 2021. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento su sentenze rese nel periodo considerato che risultano di particolare interesse dal punto di vista del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione, del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.*

# INDICE

<b>Editoriale .....</b>	<b>4</b>
<b>GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE .....</b>	<b>7</b>
<b>TABELLA DI SINTESI .....</b>	<b>8</b>
<b>FOCUS DI APPROFONDIMENTO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. Sentenza n. 16 del 2021 in tema di appalti pubblici e trasporti pubblici locali .....</b>	<b>11</b>
<b>2. Sentenza n. 25 del 2021 in tema di organizzazione degli uffici regionali e di alienazione di immobili di edilizia residenziale pubblica .....</b>	<b>14</b>
<b>3. Sentenza n. 44 del 2021 in tema di ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati dell'ARS .....</b>	<b>17</b>

## Editoriale

*L'idea di raccogliere con cadenza semestrale i dati relativi alle pronunce della Corte costituzionale concernenti la Regione siciliana prende corpo non a caso nel momento in cui, trascorsi quasi sette anni dalla sentenza n. 255/2014 nella quale la Corte è sancì la fine del controllo preventivo di legittimità delle leggi approvate dall'Assemblea regionale siciliana, sta pian piano formandosi una giurisprudenza costituzionale ad hoc volta a tracciare ambiti di competenza e limiti della potestà legislativa della Regione siciliana medesima. Negli anni passati, infatti, proprio il peculiare sistema di controllo di legittimità delle delibere legislative regionali, in uno con la prassi della promulgazione parziale delle norme non impugnate e la dichiarazione di cessazione della materia contendere nei giudizi avanzati dal Commissario dello Stato, aveva di fatto impedito, per la gran parte dei casi, che si giungesse al formarsi di un giudicato. In questo modo, il riparto di competenze tra lo Stato e la Regione risultava incerto, tanto più in considerazione del fatto che il catalogo delle materie di cui allo Statuto speciale del 1946 non corrisponde a quello previsto con la riforma costituzionale del 2001.*

*Monitorare gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, specie con riferimento alla Regione siciliana corrisponde, quindi, ad un'esigenza ricognitiva ed in un certo senso rappresenta un punto di partenza per una legislazione regionale più mirata e maggiormente attenta agli spazi riservati all'autonomia regionale, onde da un lato tener conto dei limiti, ma dall'altro ricercare gli spunti per confermare gli ambiti della potestà normativa della Regione, specie nelle materie attribuite alla competenza esclusiva dell'Assemblea che necessitano di essere integrate con le nuove potestà "residuali" riconosciute a tutte le Regioni dall'articolo 117, quarto comma, della Costituzione.*

*La Rassegna prevede una tabella riassuntiva di tutte le pronunce emanate dalla Corte costituzionale riguardanti la Regione siciliana nel corso del periodo preso in considerazione (il primo semestre dell'anno 2021), con i dati riepilogativi più importanti (estremi, oggetto, parametro di costituzionalità, esito). La tabella è*

*corredata da link ipertestuali che consentono nella consultazione in versione digitale il collegamento al testo dell'intera pronuncia della Corte costituzionale.*

*Nel semestre in questione sono state emanate 8 pronunce; di queste, 7 riguardano norme impugnate in via principale (la prima, in verità, affronta una questione procedurale relativa a una richiesta di accesso al fascicolo degli atti di un giudizio avviato in via principale) ed una è stata resa all'esito di un giudizio promosso in via incidentale. Nel periodo preso in considerazione mancano, invece, decisioni originate da conflitti di attribuzione, delle quali si darà conto di volta in volta nei successivi numeri della rivista.*

*Fra le pronunce del semestre in questione, soltanto quattro si sono concluse con la dichiarazione di illegittimità di norme regionali, a volte peraltro solo parziale, come nel caso della decisione n. 25/2021 che si conclude con la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una sola norma regionale a fronte di censure di merito riguardanti tre differenti articoli di legge.*

*Onde lasciare una traccia più specifica delle questioni più interessanti affrontate, abbiamo poi ritenuto di predisporre per ogni semestre un focus sulle decisioni da evidenziare, vuoi per la materia esaminata ovvero per il campo di applicazione o per l'oggetto o anche per l'attualità delle vicende prese in considerazione.*

*Nel presente numero della rassegna sono stati individuati tre approfondimenti riguardanti problematiche molto diverse e tutte di grande rilevanza per il legislatore regionale:*

*il tema dei limiti alla competenza regionale in materia di appalti pubblici e nonché quello della proroga generalizzata di affidamenti e concessioni in materia di trasporti pubblici locali (sentenza n. 16/2021);*

*il tema della competenza regionale in materia di ricollocamento di personale e quello dell'utilizzo dei proventi derivanti da alienazioni di immobili di edilizia popolare (sentenza n. 25/2021);*

*infine la questione del ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati regionali con effetto retroattivo e della possibile lesione del principio della tutela dell'affidamento (sentenza n. 44/2021).*

*Dai brevi commenti a disposizione dei lettori risulta un'ampia panoramica delle materie coinvolte dal riparto di competenze tra lo Stato e la Regione nel difficile bilanciamento degli interessi pubblici e dei valori che, nel rispettivo percorso istituzionale, ciascuno dei due enti, entrambi titolari di proprie competenze e chiamati a realizzare indirizzi e obiettivi non necessariamente coincidenti, intende perseguire.*

*Mi è gradito, infine, ringraziare tutti coloro che hanno lavorato a questa rassegna, sostenendo l'iniziativa e impegnandosi perché andasse in porto, a partire da chi, come la dott.ssa Elisa Giudice, ha coadiuvato la scrivente nell'attività di coordinamento, insieme a coloro che hanno redatto le note di approfondimento, a coloro che hanno raccolto i dati, e in ultimo a chi ha curato la sua veste grafica e definitiva.*

Il Direttore del Servizio studi

Dott.ssa Laura Salamone

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA  
GENNAIO – GIUGNO 2021

## TABELLA DI SINTESI

PRONUNCE ED ESITO	Oggetto	Parametro costituzionale	Sintesi
<a href="#">Ordinanza n. 8</a> del 26/01/2021  inammissibilità dell'istanza di accesso agli atti del fascicolo	Artt. 4, commi 1 e 2, art. 13 della legge della Regione Siciliana 19/07/2019, n. 13.	Artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale	Richiesta tardiva di accesso agli atti del fascicolo del giudizio in via principale concernente norme in materia di appalti da parte dell'associazione ANCE Sicilia (Collegio regionale dei Costruttori edili siciliani).
<a href="#">Ordinanza n. 13</a> del 14/01-03/02/2021  estinzione del processo	Artt. 2 e 3 della legge della Regione Siciliana 28/11/2019, n. 21	art. 117, terzo comma, Cost. – <b>“coordinamento della finanza pubblica”</b> .	Rinuncia al ricorso da parte del Governo motivata sul presupposto che sono venute meno le ragioni che avevano indotto all'impugnazione delle disposizioni regionali di cui alla L.r. n. 21 del 2019 concernente personale sanitario e determinazione del numero di infermieri pediatrici. Con decreto dell'Assessore alla salute del 6/12/2019, sono state adottate le linee guida per l'adeguamento dei piani triennali del fabbisogno di personale e per la determinazione delle dotazioni organiche delle aziende del Servizio sanitario regionale, ed è stato previsto espressamente che tale adeguamento debba essere <b>compatibile con l'equilibrio economico patrimoniale degli enti e con i limiti di spesa</b> fissati a livello regionale e statale. <b>Legittimazione processuale nei giudizi in via principale da parte del Presidente della Regione senza necessità di previa deliberazione della Giunta regionale</b> (in particolare: per la costituzione in giudizio e per l'accettazione della rinuncia al ricorso statale).
<a href="#">Sentenza n. 16</a> del 26/01-11/02/2021  illegittimità costituzionale	Artt. 4, commi 1 e 2, e art. 13 della legge della Regione Siciliana 19/07/2019, n. 13.	art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – <b>“tutela della concorrenza”</b> .	<b>Criteri di aggiudicazione dei lavori per appalti pubblici</b> di importo pari o inferiore alla soglia comunitaria e metodo di <b>calcolo della soglia di anomalia dell'offerta</b> quando il criterio di aggiudicazione prescelto sia quello del minor prezzo, nonché proroga triennale dei contratti di trasporto pubblico

## TABELLA DI SINTESI

PRONUNCE ED ESITO	Oggetto	Parametro costituzionale	Sintesi
			locale senza ricorso a procedure di evidenza pubblica.
<a href="#">Sentenza n. 25</a> del 27/01-22/02/2021  illegittimità costituzionale parziale (illegittimità del solo articolo 8 della L.R. n. 17/2019 per violazione dell'art. 117, III co. Cost.)	Artt. 2, commi 7 e 8; art. 8; art. 13, commi 1 e 2; art. 15, commi 3 e 4; art. 2, commi 9; 5; 12; 25 e 27 della legge della Regione Siciliana 16/10/2019, n. 17.	art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – <b>“ordinamento civile”</b> ; art. 117, terzo comma, Cost. – <b>“coordinamento della finanza pubblica”</b> ; art. 97 – <b>accesso mediante concorso agli impieghi presso le PP.AA.</b>	<b>Non viola le competenze statali in tema di ordinamento civile dello Stato la previsione di ricollocazione di personale mediante accordo di mobilità nonché la gestione delle eccedenze e delle carenze di personale attraverso l'istituto del distacco poiché la disposizione ha natura organizzativa ed è vincolata alla clausola di invarianza finanziaria.</b> Non viola le competenze statali in tema di ordinamento civile dello Stato la previsione di misure di sostegno ai lavoratori socialmente utili (LSU) fuoriusciti dalla società Almaviva dal momento che è escluso l'effetto di stabilizzazione. E' <b>illegittima</b> per violazione dei principi fondamentali in materia di <b>coordinamento della finanza pubblica la proroga di un anno della disposizione che consente, ai fini del ripianamento delle situazioni debitorie degli IACP della Sicilia, l'utilizzo da parte degli stessi a titolo esclusivo di anticipazione di liquidità delle somme derivanti dalle economie di finanziamenti e cessione di cui alla legge n. 560 del 1993, ancorché non vincolate da programmazione e a condizione che tali debiti maturati risultino iscritti in bilancio.</b>
<a href="#">Sentenza n. 44</a> del 09/02-23/03/2021 illegittimità costituzionale	Art. 1, commi 12 e 13, della legge della Regione Siciliana 28/11/2019, n. 19	artt. 14 e 17 Statuto – <b>potestà legislativa della Regione siciliana</b> ; art. 3 – <b>principio di eguaglianza</b> ; art. 117, terzo comma, Cost. – <b>“coordinamento della finanza pubblica”</b>	Previsione del <b>limite di durata quinquennale</b> , a decorrere dall'entrata in vigore della legge regionale n. 19 del 2019, dei <b>criteri di ricalcolo degli assegni vitalizi</b> percepiti dagli ex deputati dell'ARS.
<a href="#">Sentenza n. 75</a> del 24/02-21/04/2021 illegittimità costituzionale	Art. 20, comma 11, della legge della Regione Siciliana 22/12/2005, n. 19	art. 3 Cost. – <b>principio di eguaglianza.</b>	Obbligo, per gli istituti ed enti esercenti il Credito agrario, di <b>prorogare di diciotto mesi le passività di carattere agricolo</b> scadute o che andranno a scadere entro il 31 dicembre 2005, purché contratte in epoca antecedente alla stessa legge regionale.

## TABELLA DI SINTESI

PRONUNCE ED ESITO	Oggetto	Parametro costituzionale	Sintesi
<p><a href="#">Ordinanza n. 94</a></p> <p>14/04-7/05/2021</p> <p><b>estinzione del processo</b></p>	<p>Artt. 1, c. 3, lett. c), art. 3, comma 2, art. 10, commi 9 e 10, LR 03/03/2020, n. 4</p>	<p>art. 32 – <b>diritto alla salute</b>; art. 117, commi secondo, lettera e), e terzo Cost. – <b>“tutela della concorrenza”</b> e <b>“tutela della salute”</b>.</p>	<p><b>Rinuncia al ricorso da parte del governo per sopravvenuta abrogazione delle norme impugnate.</b></p> <p>Modalità di tumulazione diverse da quelle individuate nella legislazione statale e previsione della “tumulazione aerata” - Modalità del trattamento antiputrefattivo e relativa effettuazione da parte di soggetti incaricati dalle imprese funebri – Deroga per i piccoli comuni della regola dell’incompatibilità tra lo svolgimento di attività funeraria e la gestione del servizio cimiteriale.</p>
<p><a href="#">Sentenza n. 123</a></p> <p>8/04- 14/06/2021</p> <p><b>inammissibilità</b></p>	<p>Art. 124, comma 4, della LR 01/09/1993, n. 25, come sostituito dall'art. 29 della LR 05/11/2004, n. 15.</p>	<p>art. 117, comma 1 Cost., relativamente al parametro interposto dell’art. 6 CEDU e dell’art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU - <b>diritto all’equo indennizzo e tutela della proprietà privata</b> .</p>	<p><b>Pronuncia di inammissibilità per indeterminatezza del <i>petitum</i>.</b></p> <p>La Corte d’appello di Palermo aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale con riferimento alla normativa regionale che, in relazione ai fabbricati, consente di determinare l’indennità espropriativa avendo riguardo alla media tra il valore venale del fabbricato e il coacervo della rendita catastale rivalutata dell’ultimo decennio, in luogo del criterio di determinazione basato sulla media tra il valore venale dei beni e il “coacervo dei fitti”.</p>

### 1. Sentenza n. 16 del 2021 in tema di appalti pubblici e trasporti pubblici locali\*

La Corte costituzionale, con sentenza n. 16 del 26 gennaio 2021, ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni in materia di appalti pubblici e servizi pubblici della legge della Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 (Collegato al d.d.l. n. 476 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale").

Accogliendo le censure del governo nazionale, la Consulta ha ritenuto incostituzionali le disposizioni della suddetta legge regionale con riferimento alle seguenti materie:

- metodo del calcolo dell'anomalia dell'offerta economica;
- obbligo, negli appalti di lavori sotto soglia, di utilizzare il criterio del minor prezzo;
- proroga triennale degli affidamenti del servizio di trasporto pubblico locale.

#### **L'incostituzionalità della normativa siciliana sugli appalti in quanto difforme da quella statale**

L'art. 4, commi 1 e 2, della legge impugnata aveva introdotto nell'ambito regionale una disciplina diversa rispetto a quella nazionale nella materia delle procedure ad evidenza pubblica nel settore dei lavori pubblici.

In primo luogo, la legge aveva previsto in capo alle stazioni appaltanti un vero e proprio vincolo all'utilizzo del criterio del minor prezzo, per gli appalti di lavori sotto la soglia comunitaria, quando l'affidamento degli stessi avviene con procedure ordinarie sulla base del progetto esecutivo.

Ciò costituiva una difformità rispetto alle previsioni del codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016, che attualmente demanda alla discrezionalità delle singole stazioni appaltanti l'individuazione del criterio da utilizzare (fatti salvi casi specifici in cui è mantenuto il primato del criterio alternativo, quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa).

In secondo luogo, la legge regionale definiva un metodo di calcolo della soglia di "anomalia" delle offerte difforme da quello previsto dal codice dei contratti pubblici, allo scopo dichiarato di evitare il verificarsi di ribassi eccessivi, realizzando il legislatore regionale un "*correttivo*" delle disposizioni nazionali.

A fronte di tale intervento legislativo, la sentenza è intervenuta dichiarando incostituzionali entrambe le norme, sulla base di un identico ragionamento giuridico. In tal modo ha confermato il

---

\* A cura del dott. Andrea Giurdanella

granitico orientamento restrittivo sulla competenza regionale in materia di appalti pubblici, specie con riferimento ai criteri di qualificazione e selezione dei concorrenti.

Nella sentenza n. 16/2021 la Consulta ha ribadito, citando precedenti analoghi, che *“le disposizioni del codice dei contratti pubblici [...] regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, e [...] le Regioni, anche ad autonomia speciale, non possono dettare una disciplina da esse difforme”*, chiarendo che una disciplina difforme comporterebbe una violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La stessa sentenza chiarisce che il medesimo orientamento vale anche per le disposizioni relative ai contratti sotto soglia.

Tuttavia, la pronuncia in commento contiene una motivazione estremamente sintetica, basata per lo più sui riferimenti ai numerosi precedenti in materia. In particolare, viene ampiamente citato un precedente arresto della Corte relativo ad una legge della Regione Siciliana in materia di appalti e offerte anomale, la l.r. 14/2015, oggetto della sentenza n. 263/2016 della Corte costituzionale.

Nella sentenza del 2016 si legge che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.\*

La Consulta ha osservato che le disposizioni del d.lgs. n. 163/2006 (cioè del precedente codice dei contratti pubblici) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e sono incluse nell’area delle norme fondamentali delle riforme economico sociali, pertanto le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi. Inoltre, si legge nella medesima sentenza del 2016, quelle del codice dei contratti pubblici sono le norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell’Italia all’Unione europea, sicché anche per tale motivo le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi.

### **L’incostituzionalità della proroga generalizzata di affidamenti e concessioni in materia di trasporti pubblici locali**

---

\* Sembra utile precisare che il riferimento ai principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica come limite alla potestà legislativa primaria della Regione Siciliana, riferimento costante nella giurisprudenza costituzionale, non trova conforto nella lettera dello Statuto. Quest’ultimo, all’art. 14, individua i limiti della potestà primaria solamente nelle leggi costituzionali dello Stato e nelle “riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano”. Tuttavia, la Corte costituzionale non distingue i limiti della legislazione primaria siciliana rispetto a quelli delle legislazioni delle altre autonomie regionali speciali, per le quali i rispettivi Statuti speciali prevedono effettivamente il limite dei principi generali dell’ordinamento (art. 4 St. Friuli Venezia Giulia; art. 3 St. Sardegna; art. 4 Trentino Alto Adige; art. 2 St. Valle d’Aosta).

Altra norma dichiarata incostituzionale è l'art. 13 della l.r. 13/2019 che, al fine di garantire la continuità dei servizi di trasporto pubblico locale di passeggeri su strade di interesse regionale e locale, disponeva la proroga per un triennio dei contratti di affidamento relativi ai servizi in parola, al contempo stabilendo che il Dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti apportasse le conseguenti modifiche ai contratti in essere, allo scopo di adeguarne gli importi ai corrispondenti stanziamenti di bilancio.

Secondo la sentenza in commento, anche la suddetta norma, non contemplando l'indizione di regolari gare d'appalto per la concessione dei servizi di trasporto pubblico locale, è in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ponendosi in contrasto con la disciplina statale vigente nella materia della tutela della concorrenza.

In primo luogo, afferma la sentenza, è ascritto alla materia della concorrenza qualunque intervento normativo di proroga delle concessioni dei servizi di trasporto pubblico locale già in essere, tenuto conto della diretta incidenza sul mercato di riferimento delle discipline di tal fatta. Non è pertanto consentito al legislatore regionale stabilire il rinnovo o la proroga automatica alla scadenza di concessioni di servizio di trasporto pubblico, in contrasto con i principi di temporaneità delle concessioni stesse e di apertura del mercato alla concorrenza.

I giudici costituzionali, a ulteriore conferma della competenza statale in tale ambito, citano anche l'intervento del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, che ha previsto la possibilità di una proroga degli affidamenti dei servizi di t.p.l. nel corso del periodo dell'emergenza da Covid-19.

In secondo luogo, prosegue la sentenza, anche se l'art. 17, comma 1, lettera a), dello Statuto della Regione Siciliana le attribuisce la competenza legislativa concorrente in materia di *“comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere”*, ciò deve avvenire nel rispetto *“dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato”*.

Pertanto la riconducibilità delle disposizioni che prorogano i servizi di trasporto pubblico locale alla materia di competenza esclusiva statale della «tutela della concorrenza» comporterebbe – in ragione della natura trasversale della stessa – che in tale ambito le Regioni, anche a statuto speciale, non abbiano spazio di intervento.

D'altra parte le stesse norme di attuazione dello Statuto speciale, così come rileva la Corte, impediscono una proroga indiscriminata e generalizzata degli affidamenti. Infatti l'art. 7 del decreto legislativo 11 settembre 2000, n. 296, in materia di comunicazioni e trasporti, sancisce che *“[l]a scelta del gestore del servizio di trasporto pubblico di interesse regionale e locale avviene mediante il ricorso alle procedure concorsuali in conformità alla normativa comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici di servizi”*.

## 2. Sentenza n. 25 del 2021 in tema di organizzazione degli uffici regionali e di alienazione di immobili di edilizia residenziale pubblica\*

Con la sentenza in commento, la Corte Costituzionale si è pronunciata su tre distinte norme della legge della Regione siciliana del 16 ottobre 2019, n.17, legge regionale di stabilità per l'anno finanziario 2019.

Per ragioni di chiarezza espositiva e di omogeneità di contenuto, pare opportuno suddividere le questioni di costituzionalità affrontate dalla Consulta in base ai parametri costituzionali di cui il Governo, ricorrente in via principale, ha lamentato la violazione.

Si procederà, dunque, con l'analisi delle questioni concernenti la presunta violazione dell'art. 117, II co., lett. l) Cost. (ordinamento civile) da parte degli art. 2, co. 7 e 8 e art. 13, co. 1 e 2 della l.r. 17/2019 e, successivamente, con il commento all'accertamento della violazione dell'art 117, III co., Cost. (coordinamento della finanza pubblica) da parte dell'art. 18 della medesima legge regionale. È interessante notare, in via preliminare, che con riguardo al primo profilo, ovvero la doglianza relativa alla violazione della materia di potestà legislativa esclusiva statale "ordinamento civile", la Corte non ha ravvisato profili di illegittimità da parte delle norme regionali aventi ad oggetto, entrambe, misure in tema di lavoro subordinato.

In particolare, il legislatore regionale del 2019 era intervenuto, da un lato, a regolare la posizione del personale dell'Istituto Incremento Ippico siciliano (art. 2, l. 17/2019) e, dall'altro, quella dei lavoratori socialmente utili (LSU) e di pubblica utilità (LPU) assunti presso la società "Almaviva Contact Spa" e, successivamente, transitati nella società "Exprivia Projects Srl" (art. 13, l. 17/2019).

Con riferimento al primo aspetto, l'art.2, l.r. 17/2019, nel rimodulare la pianta organica del citato Istituto di Incremento Ippico, ente pubblico strumentale di interesse regionale dotato di autonomia statutaria, determinava nuovi esuberi e nuove carenze a seconda della mutata ripartizione delle qualifiche professionali. Per far fronte a tale evenienza, la disposizione in parola prevedeva l'applicazione dell'accordo di mobilità di cui all'art. 33 del d.lgs. 165/2001 (Testo Unico del pubblico Impiego) nonché il ricorso, sussistendone i presupposti, al distacco di cui al 62 del Contratto collettivo regionale di lavoro del comparto non dirigenziale della Regione siciliana.

La questione sollevata dal Governo, più nel dettaglio, stigmatizzava l'utilizzo dell'accordo di mobilità non soltanto per il personale in eccedenza (come previsto dall'art. 33, TUPI) ma anche per quello in carenza in tal modo determinandosi, a parere del ricorrente, una indebita interferenza della normativa regionale nella regolazione del rapporto di impiego pubblico privatizzato. Allo stesso

---

\* A cura della dott. ssa Marina Salvetti

modo, il rinvio all'istituto del distacco avrebbe comportato una deroga al medesimo art. 33 del TUPI che non prevede tale possibilità.

La Corte costituzionale, come anticipato, ha rigettato la questione. Interessante è l'incedere argomentativo del giudice delle leggi il quale si sofferma sulla differenza tra la materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva statale, e la materia dell'ordinamento degli uffici e degli enti regionali, riservata in via esclusiva alla Regione siciliana dall'art. 14, lett. p) del suo Statuto. La Corte, infatti, ricorda come la disciplina del pubblico impiego privatizzato sia da ricondurre nella materia dell'ordinamento civile nei limiti e nella misura in cui essa incide sul momento genetico del contratto di lavoro e sul contenuto sinallagmatico della prestazione lavorativa laddove, al contrario, le misure relative ai rapporti lavorativi già in essere attengono ai profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale.

Le norme contestate, a ben guardare, non vanno a lambire la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti ma si limitano a rinviare allo strumento dell'accordo di mobilità – nei modi e nelle forme previsti dal legislatore nazionale – per far fronte all'esigenza di coprire posizioni in pianta organica di un ente strumentale nonché all'istituto del distacco.

Relativamente alla previsione del ricorso a quest'ultimo istituto, la Corte esclude la violazione del parametro interposto costituito dall'art. 33 del TUPI in ragione della “dichiarata sintonia con la disciplina statale” della disposizione regionale. Di fatti, la norma in parola non dispone l'utilizzo del distacco *tout court* ma ne limita l'utilizzo “qualora ne ricorrano le condizioni”, con ciò escludendone l'operatività *contra legem*. Inoltre, la norma prevede la clausola di invarianza finanziaria, con ciò eliminando in radice la possibilità di andare a incidere sul trattamento economico dei dipendenti distaccati.

Con riferimento alla lamentata illegittimità dell'art. 13 della l.r. 17/2019, il Governo aveva ritenuto lesiva della competenza statale in materia di ordinamento civile la previsione per cui gli LSU e gli LPU, assunti presso la società privata “Almaviva Contact Spa”, e quelli, successivamente, transitati nella società “Exprivia Projects Srl”, già destinatari di un beneficio economico gravante sul Fondo unico per il precariato ai sensi dell'art. 20 della l.r. n. 8 del 2018, potessero essere iscritti nell'elenco regionale di cui all'art. 30 della l.r. n. 5 del 2014 finalizzato alla stabilizzazione del personale precario.

La Corte, sulla scorta delle medesime considerazioni sopra svolte circa il contenuto della materia “ordinamento civile”, rileva che, nel caso di specie, il legislatore regionale ha, da un lato, previsto l'inserimento negli elenchi esclusivamente in via alternativa alla fruizione del beneficio economico (con ciò perseguendo fini di risparmio della spesa pubblica) e, dall'altro, non “stabilizza” ma “riassegna” a lavori socialmente utili o di pubblica utilità personale già assunto a tali fini. In quest'ottica, aggiunge la Corte, non si ravvisa nemmeno la, pure sollevata, violazione dell'art. 97,

Cost. non rilevandosi in alcun modo una stabilizzazione degli LSU e degli LPU come dipendenti regionali in assenza di concorso.

Si affronta, da ultimo, la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8 della l.r. 17/2019 per violazione dei principi della materia di potestà legislativa concorrente "coordinamento della finanza pubblica".

La norma in esame, invero, aveva previsto l'operatività anche per il 2019 di una misura, contenuta nell'art. 79 della legge di stabilità regionale per l'anno precedente (l.r. n. 8 del 2018), volta ad agevolare il ripiano del deficit degli "Istituti Autonomi case popolari della Sicilia" (IACP).

La norma *de qua* (tutt'ora vigente) prevede l'utilizzo, da parte degli IACP, delle somme derivanti, tra l'altro, dalla alienazione dei propri immobili, a titolo di mera anticipazione di liquidità per il ripianamento di pregresse posizioni debitorie.

La previsione in commento, a giudizio della Corte, viola l'art. 3 del d. l. n. 47 del 2014 il quale, nel determinare una scelta di politica nazionale finalizzata alla razionalizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e a ridurre gli oneri a carico della finanza locale, ha posto un vincolo di destinazione all'impiego delle liquidità derivanti dalle alienazioni degli immobili degli IACP: vincolo che rappresenta un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. Le somme così incassate, invero, devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi.

Non ha evitato la pronuncia di accoglimento il rilievo per cui la norma regionale ha previsto l'utilizzo delle somme introitate quale mero anticipo di liquidità: secondo la Consulta, infatti, il legislatore avrebbe dovuto prevedere l'obbligo di reintegro nel corso del medesimo esercizio finanziario.

È da segnalare, tuttavia, che, nella pur certa incostituzionalità della norma così come dedotta dalla Corte, essa è stata rimossa dall'ordinamento solo nel suo ambito di operatività temporale ma non anche nella sua portata precettiva.

L'art. 8 della l. 17/2019, attinto da pronuncia di incostituzionalità, infatti, si limitava ad estendere il beneficio previsto dall'art. 79 della l.r. 8/2018: tale ultima norma, però, non è stata impugnata ed è, come già accennato, a tutt'oggi, vigente.

### 3. Sentenza n. 44 del 2021 in tema di ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati dell'ARS\*

Con la sentenza n. 44 del 2021 la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulla disciplina della rideterminazione degli assegni vitalizi erogati dall'Assemblea regionale siciliana operata dalla legge regionale n. 19 del 2019 e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12 e 13 della suddetta legge limitatamente alla previsione del termine di durata quinquennale del ricalcolo dei vitalizi secondo il metodo contributivo previsto dalle disposizioni impugnate.

Prima di soffermarsi in modo più dettagliato sulle argomentazioni della sentenza, giova rammentare come il fondamento e la logica del vitalizio possano rinvenirsi negli articoli 3 e 69 della Costituzione, ossia nel principio di eguaglianza dei cittadini e nella disposizione costituzionale che ha previsto che “i membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge”. In tal modo, si è superato il principio della gratuità del mandato parlamentare previsto dallo Statuto Albertino allo scopo di garantire a tutti l'accesso alle cariche elettive, conformemente alla previsione dell'art. 51 Cost.

A tal proposito, la dottrina ha configurato il vitalizio come una “prerogativa di funzione”, che tutela non solo il singolo eletto, ma l'istituzione di cui fa parte, proprio per evidenziare il nesso fra il medesimo e l'esercizio della carica elettiva (in tal senso prof. Giuseppe Tesouro nel corso dell'audizione svoltasi il 28 settembre 2017 presso il Senato della Repubblica con riferimento al ddl A. S. 2288, pubblicata on line nel sito dell'istituzione).

Pertanto, il vitalizio è stato considerato come una sorta di “indennità differita” da corrispondere all'eletto per assicurare il libero esercizio del mandato e da ricondurre alla previsione del citato articolo 69 della Costituzione.

Nel contesto di una generale riduzione dei costi della politica, finalizzata al contenimento della spesa pubblica e volta ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'art. 97, comma 1, Cost., il legislatore statale è intervenuto sulle modalità di calcolo in termini contributivi degli assegni vitalizi di quanti abbiano ricoperto la carica di Presidente della Regione, Assessore o Consigliere regionale (in Sicilia Deputati) ed applicabile non solo a quanti non avessero ancora maturato il diritto ma anche a quanti fossero cessati dal mandato prima del 2012. La legge statale ha imposto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano di rideterminare i trattamenti di quiescenza già percepiti dai politici regionali, con l'effetto di rivedere *in pejus* il trattamento in corso di erogazione.

In questo modo, si è previsto un intervento legislativo di carattere retroattivo c.d. improprio, perché avente effetti *pro futuro* ma incidente su un rapporto ad efficacia durevole, quale è quello

---

\* A cura del dott. Fabio Francesco Pagano

legato all'erogazione del vitalizio, che ha posto numerosi dubbi di compatibilità con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento.

In particolare, l'art. 1, comma 965, della legge n. 145 del 2018, come successivamente modificato dall'art. 45, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, in legge 28 giugno 2019, n. 58, ha previsto che le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 30 maggio 2019, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge qualora occorra procedere a modifiche statutarie, provvedono a rideterminare, ai sensi del comma 966, la predetta disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi.

A sua volta, il comma 966 ha previsto che le modalità di calcolo per la rideterminazione fossero deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 31 marzo 2019, con intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia), al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive normative regionali.

La predetta intesa ha sancito che la rideterminazione si applichi agli assegni vitalizi comunque denominati, diretti, indiretti o di reversibilità, considerando il loro importo lordo, senza tenere conto delle riduzioni temporanee disposte dalla normativa vigente. Inoltre, ha stabilito che la rideterminazione riguardasse gli assegni vitalizi in corso di erogazione e quelli non ancora erogati, con esclusione dei trattamenti previdenziali il cui ammontare è stato definito solo sulla base del sistema di calcolo contributivo.

L'intesa prevede inoltre che «a seguito della rideterminazione, la spesa per gli assegni vitalizi, in erogazione, in ciascuna Regione non può superare, al momento dell'applicazione della nuova disciplina, la spesa necessaria all'erogazione dei medesimi assegni ricalcolati con il metodo di calcolo contributivo sulla base della nota metodologica allegata alla presente intesa incrementata fino a 26 per cento e, comunque, di un importo pari a quello necessario a garantire che, per effetto della rideterminazione, ciascun assegno vitalizio di importo pari o superiore a due volte il trattamento minimo INPS non sia inferiore a tale importo; in ogni caso, la spesa non può essere superiore a quella sostenuta sulla base della normativa vigente».

La Regione siciliana ha dato attuazione ai principi contenuti nell'intesa appena richiamata con la legge regionale n. 19 del 2019 il cui art. 1 (rubricato «Ricalcolo assegni vitalizi»), al comma 12, dispone: «[g]li effetti di risparmio discendenti dalle modalità di calcolo contributivo previste dal presente articolo alla data di entrata in vigore della presente legge sono rapportati in percentuale rispetto alla spesa complessiva consolidata alla stessa data per assegni vitalizi diretti in corso di erogazione. Tale percentuale, diminuita del 26 per cento, costituirà il valore di riduzione individuale

degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità per un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

Il medesimo articolo, al successivo comma 13, stabilisce: «[I]a percentuale di riduzione individuale degli assegni vitalizi diretti derivante dall'applicazione del comma 12 è incrementata di una quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 37.000 euro lordi annui e di un'ulteriore quota aggiuntiva del 5 per cento per la parte eccedente l'importo di 62.000 euro lordi annui, per il medesimo periodo di cinque anni di cui al comma 12».

Le due disposizioni in parola, impugnate dal Governo statale ai sensi dell'art. 127 Cost., come si è accennato, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime con esclusivo riferimento alla previsione di un termine di durata del ricalcolo, non previsto dalla normativa statale e neppure dall'intesa applicativa della stessa che, quindi, non intendevano introdurre una misura, anche per gli assegni già in corso di erogazione, di carattere temporaneo.

La pronunzia del giudice delle leggi risulta di particolare interesse quantomeno sotto due profili. Il primo riguarda l'individuazione del *thema decidendum* della questione prospettata in via d'azione dallo Stato. Il secondo concerne, invece, il parametro costituzionale invocato dal ricorrente, ossia la violazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica" che l'art. 117, comma 3, Cost. ascrive alla potestà legislativa ripartita o concorrente dello Stato e delle Regioni.

Sotto il primo profilo, facendo una stretta applicazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunziato, la Corte ha ristretto il perimetro della questione prospettata al solo profilo relativo alla competenza legislativa regionale a stabilire la temporaneità del ricalcolo dei vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di Presidente della Regione, di deputato o di assessore regionale. Pertanto il giudice delle leggi, coerentemente con i vizi prospettati dall'impugnativa del Governo, non ha sindacato le modalità di ricalcolo del vitalizio previste dalla legge regionale n. 19 del 2019.

Il secondo profilo di interesse della pronunzia che si commenta riguarda, invece, gli indici enucleati dalla Corte per riconoscere in capo ad una determinata disciplina statale la natura di "principio fondamentale della materia". Specialmente con riguardo alla disciplina del "coordinamento della finanza pubblica" che, com'è noto, è materia a carattere "finalistico", sicché i principi fondamentali dettati dallo Stato vincolano anche le Regioni ad autonomia differenziata i cui rispettivi statuti speciali non menzionano la materia *de qua*. La Corte, infatti, ha ribadito come l'autoqualificazione in termini di principio fondamentale della materia non abbia carattere precettivo e vincolante, poiché la natura della norma cui essa si riferisce va comunque verificata con riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità che ne costituiscono l'effettiva sostanza.

Al riguardo, è usualmente considerato un indice della natura di principio fondamentale della materia, la presenza di una scelta normativa di natura strutturale (*ex multis sentenze n. 78 del 2020, n. 164 del 2019, n. 153 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012*) che, nel caso di specie, è volta al conseguimento di un più generale contenimento dei costi della politica, così come la circostanza di assicurare una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale allo scopo di evitare discriminazioni. Invero, sotto il profilo dell'uniformità della disciplina del ricalcolo dei vitalizi maturati anteriormente al 2012, la circostanza che la questione di legittimità costituzionale prospettata dallo Stato in via d'azione e il conseguente sindacato della Corte non abbiano riguardato le modalità di ricalcolo operate con la legge regionale n. 19 del 2019 lascia presagire una possibile apertura verso soluzioni in minima parte differenziate tra le singole Regioni.

In tal modo, si riuscirebbe a temperare una rigida applicazione del principio di armonizzazione delle legislazioni regionali in materia di ricalcolo dei vitalizi, perseguita per il tramite dell'intesa di cui al comma 966 della legge n. 145 del 2018, con una maggiore valorizzazione dell'autonomia di ciascuna Regione nel disciplinare una materia che, inevitabilmente, incide sull'esercizio del libero mandato elettorale.

Rimane fermo, però, che il margine di autonomia concesso a ciascuna Regione non consente di attribuire al suddetto ricalcolo un carattere di temporaneità. La previsione di un limite di durata del ricalcolo di cinque anni, infatti, si poneva in contrasto con i contenuti dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente Stato, Regioni e Province Autonome secondo un meccanismo procedurale che, come ribadito dalla Corte, ha consentito che “il principio fondamentale [venisse] alla fine integrato da una disciplina concertata in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Ciò [ha] valorizza[to] la condivisione tra Stato e autonomie regionali nella complessiva definizione della disciplina di riforma dei trattamenti post-mandato”.

Da ultimo, a prescindere dai contenuti della pronuncia *de qua* che, come si è visto, attengono essenzialmente ai principi che governano il riparto di competenze tra Stato e Regioni, giova evidenziare come la scelta del legislatore statale di estendere anche ai vitalizi maturati anteriormente al 2012 un meccanismo di quantificazione legato all'ammontare dei contributi versati, equiparando in questo modo la posizione degli ex consiglieri (*rectius* deputati), presidenti ed assessori cessati dalla carica prima del 2012 a quella di coloro che abbiano acquisito il diritto successivamente a tale data pone non pochi interrogativi in relazione al rispetto del principio del legittimo affidamento.

Come già accennato, l'intervento del legislatore statale volto a determinare il ricalcolo dei vitalizi maturati anteriormente al 2012 assume i tratti di un intervento di carattere retroattivo c.d. improprio in quanto incidente su un rapporto a efficacia durevole. Invero, come pure sottolineato in dottrina “quelle in cui vi sia retroattività impropria sono le situazioni in cui è meno agevole

individuare un punto di equilibrio tra la libertà del legislatore di rivedere le proprie statuizioni pregresse e la protezione di posizioni di vantaggio rispetto alle quali i cittadini abbiano maturato una fondata convinzione in ordine alla loro conservazione. Infatti, la circostanza che lo *ius superveniens* incida su una fattispecie di durata non può certo consentire al legislatore di modificare del tutto liberamente o arbitrariamente la propria precedente statuizione, posto che non è affatto escluso che anche in queste ipotesi possa determinarsi la lesione del principio di cui si discute (il legittimo affidamento)”\*.

---

\*F. F. PAGANO, *L'abrogazione di norme previdenziali di favore tra recessività del legittimo affidamento ed equità intergenerazionale (nota a Corte cost. n. 240 del 2019)*, in *Osservatorio AIC*, 2/2020, 271, che richiama anche il pensiero a suo tempo già espresso da A. PACE, *L'assoluzione del legislatore capriccioso*, in *Giur. cost.*, 1985, 1158.