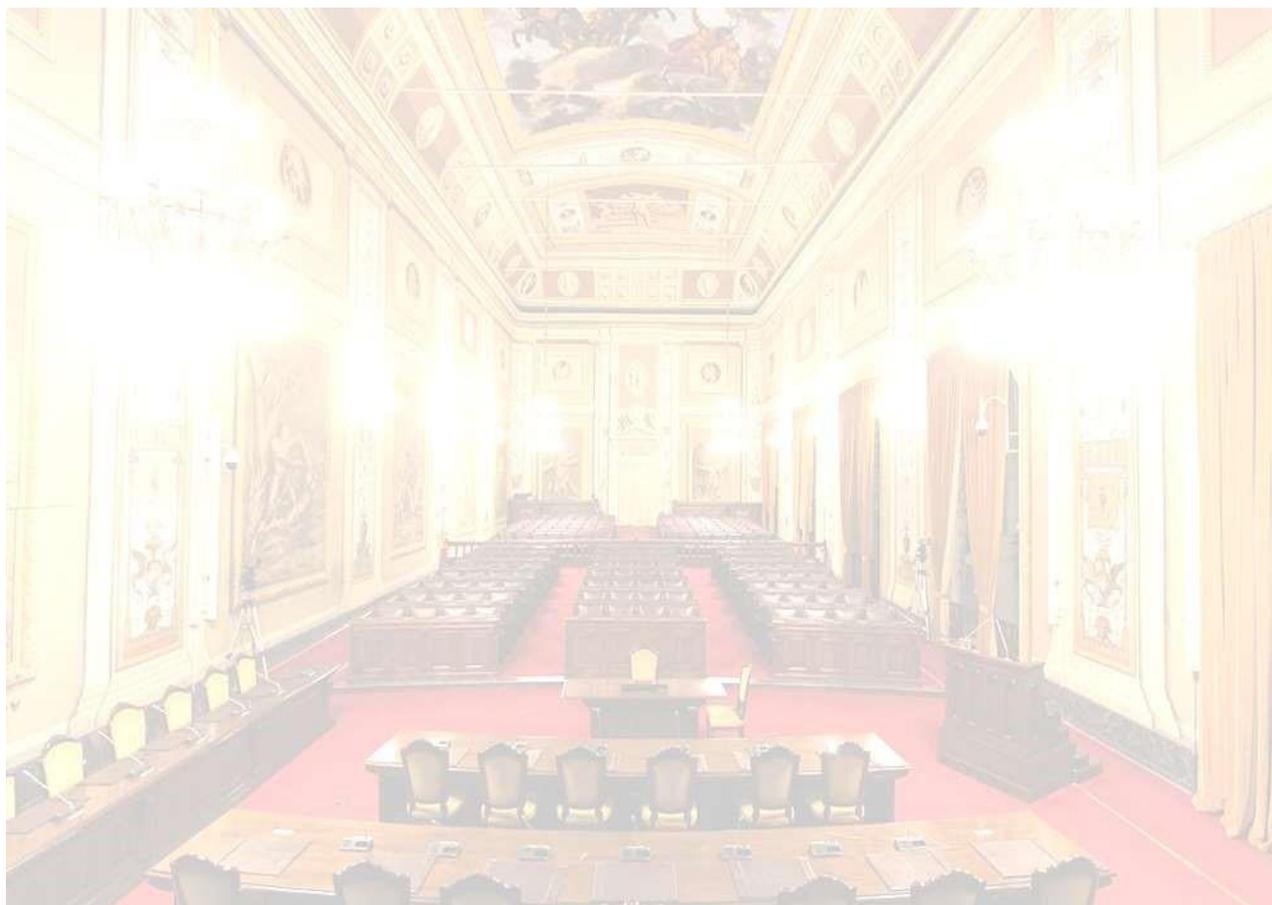


**RASSEGNA SEMESTRALE
DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE
CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**



**ANNO II NUMERO 1
GENNAIO – GIUGNO 2022**



Servizio Studi: tel. 091 705 4752- fax 091 705 4371 mail: serviziostudi@ars.sicilia.it

Direttrice, Consigliere parlamentare dott.ssa Elisa Giudice
Capo Ufficio, Consigliere parlamentare dott. Rosario Amato
Consigliere parlamentare, dott. Andrea Giurdanella
Consigliere parlamentare, dott. Fabio Francesco Pagano
Consigliere parlamentare, dott.ssa Giovanna Perniciaro
Consigliere parlamentare, dott.ssa Marina Salvetti

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

---0---

Nella presente Rassegna si riepilogano le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nell'arco del primo semestre dell'anno 2022. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento, a cura dei consiglieri parlamentari del Servizio, 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

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	4
TABELLA DI SINTESI	5
FOCUS DI APPROFONDIMENTO	10
1. Sentenza n. 39 del 2021 in tema di personale dipendente a tempo indeterminato delle società a totale o parziale partecipazione pubblica	10
2. Sentenza n. 61 del 2022 in materia elettorale e leggi di interpretazione autentica	15
3. Sentenza n. 70 del 2022 in materia di requisiti soggettivi e modalità di conferimento degli incarichi di esperto del sindaco	19
4. Sentenza n. 147 del 2022 in materia di contributi economici concessi alle imprese che assumono dipendenti a tempo indeterminato	25

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA

GENNAIO – GIUGNO 2022

TABELLA DI SINTESI

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
GENNAIO – GIUGNO 2022**

SENTENZE ED ESITO	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p><u>Sentenza n. 39</u></p> <p>25/01 - 22/02/2022</p> <p>illegittimità</p>	<p>Art. 3, della legge della Regione siciliana 04/03/2021, n. 6.</p>	<p>artt. 3 e 117, secondo comma, lettera 1), della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 25 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 come modificato dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8 e art. 14 dello statuto della Regione Siciliana</p>	<p>SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA</p> <p>Istituzione dell'albo dei dipendenti a tempo indeterminato delle società a totale o parziale partecipazione pubblica in liquidazione.</p>
<p><u>Ordinanza n. 55</u></p> <p>09/02 - 07/03/2021</p> <p>estinzione del processo</p>	<p>Art. 8 della legge della Regione siciliana 30/12/2020, n. 36;</p>	<p>Art. 81, terzo comma, della Costituzione</p>	<p>ESTINZIONE DEL PROCESSO</p> <p>Cessazione della materia del contendere a seguito dell'integrale abrogazione della disposizione impugnata.</p>
<p><u>Sentenza n. 61</u></p> <p>25/01 - 10/03/2022</p> <p>illegittimità</p>	<p>Art. 3, della legge della Regione siciliana 03/03/2020, n. 6.</p>	<p>Artt. 3, secondo comma, 24, primo comma, 103, primo comma, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione</p>	<p>LEGISLAZIONE ELETTORALE COMUNALE E NORME DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA</p> <p>Disposizione di "asserita" interpretazione autentica che interviene sul meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza per l'elezione dei Consigli comunali.</p>
<p><u>Sentenza n. 70</u></p>			<p>ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI</p>

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
GENNAIO – GIUGNO 2022**

SENTENZE ED ESITO	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p>25/01 - 15/03/2022</p> <p>illegittimità costituzionale parziale non fondatezza non fondatezza nei sensi di cui in motivazione inammissibilità</p>	<p>Art. 9, comma 1, della legge della Regione siciliana 17/02/2021, n. 5.</p>	<p>Artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e artt. 14, comma unico, lettere o) e p), e 15 dello statuto della Regione siciliana</p>	<p>Conferimento dell'incarico di esperto del sindaco con riferimento alla durata, all'oggetto e ai requisiti soggettivi richiesti per la sua attribuzione.</p>
<p><u>Sentenza n. 75</u></p> <p>23/02 - 24/03/2022</p> <p>Inammissibilità non fondatezza</p>	<p>Art. 5, comma 3, della legge della Regione siciliana 31/05/1994, n. 17.</p>	<p>Artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e art. 14, comma 1, lettera n) dello Statuto della Regione Siciliana</p>	<p>REPRESSIONE DELL'ABUSIVISMO EDILIZIO</p> <p>Nulla osta dell'autorità paesaggistica, ai fini della concessione in sanatoria, nell'ipotesi in cui il vincolo paesaggistico sia stato apposto successivamente al completamento dell'opera abusiva e mancata previsione del pagamento dell'indennità paesaggistica.</p>
<p><u>Sentenza n. 108</u></p> <p>05/04 - 05/05/2022</p> <p>illegittimità costituzionale</p>	<p>Art. 3, della legge della Regione siciliana 21/07/2021, n. 17</p>	<p>Artt. 3 e 9 della Costituzione; art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio, ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14; art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché artt. 14,</p>	<p>AMBIENTE E PAESAGGIO – DEMANIO MARITTIMO</p> <p>Previsione che per il rilascio di nuove concessioni sul demanio marittimo non sia prevista la coerenza con il Piano di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) per le istanze già protocollate alla data di entrata in vigore della legge stessa.</p>

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
GENNAIO – GIUGNO 2022**

SENTENZE ED ESITO	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
		lettere f) e n), e 32 dello statuto della Regione siciliana.	
<p><u>Ordinanza n. 134</u></p> <p>11/05/ - 11/05/2022</p> <p>inammissibilità intervento</p>	<p>Art. 1, comma 1, della legge della Regione siciliana 29/07/2021, n. 19</p>	<p>Artt. 3, 117, secondo comma, lettere l) e s), 123 e 127 della Costituzione, nonché artt. 14 e 27 dello Statuto della Regione siciliana</p>	<p>INTERVENTO IN GIUDIZIO</p> <p>Inammissibilità intervento dell'Associazione Legambiente Sicilia ASP nel giudizio di cui al ricorso del Presidente del Consiglio depositato il 6 ottobre 2021 (reg. ric. n. 56 del 2021).</p>
<p><u>Sentenza n. 135</u></p> <p>26/04 - 03/06/2022</p> <p>illegittimità costituzionale - illegittimità costituzionale parziale - non fondatezza - inammissibilità</p>	<p>Art. 12 della legge della Regione siciliana 03/02/2021, n. 2</p>	<p>Artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m), e s), della Costituzione e art. 14, lettere f) e n) dello Statuto</p>	<p>VINCOLO PAESAGGISTICO E TUTELA PAESAGGISTICA DI BOSCHI E FORESTE</p> <p>Eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto. Soppressione dei limiti alle attività edilizie nelle aree boschive e dei vincoli, per gli strumenti urbanistici comunali, di arretramento dal confine di tali aree.</p>
<p><u>Sentenza n. 147</u></p> <p>05/04 - 14/06/2022</p> <p>Inammissibilità non fondatezza</p>	<p>Art. 10 comma 14 della legge della Regione siciliana 12/05/2020, n. 9</p>	<p>Art. 117, commi primo, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e secondo, lettere g) e</p>	<p>CONTRIBUTI ECONOMICI ALLE IMPRESE</p> <p>Legittimità dei contributi economici concessi alle imprese che assumono dipendenti a tempo indeterminato, anche se i contributi sono formalmente qualificati come sgravi degli oneri previdenziali.</p>

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA
GENNAIO – GIUGNO 2022**

SENTENZE ED ESITO	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO COSTITUZIONALE	OGGETTO
<p><u>Sentenza n. 155</u></p> <p>11/05 - 20/06/2022</p> <p>illegittimità costituzionale non fondatezza -</p>	<p>Artt. 7, 11 e 12 della legge della Regione Siciliana 03/08/2021, n. 22</p>	<p>o), della Costituzione</p> <p>Artt. 81, terzo comma, 97 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione e all'art. 17, lettere b) e c), dello Statuto</p>	<p>NORME IN MATERIA DI PERSONALE SANITARIO E ASU</p> <p>Autorizzazione alle aziende del servizio sanitario a liquidare un riconoscimento economico previo accordo sindacale. Requisiti di esperienza per la nomina dei direttori amministrativi delle aziende sanitarie. Stabilizzazione e fuoriuscita del personale ASU.</p>
<p>Sentenza n. 160</p> <p>07/06 - 28/06/2022</p> <p>illegittimità costituzionale non fondatezza -</p>	<p>Artt. 3, commi 1, 2, 4, 6 e 18 della legge della Regione Siciliana 29/07/2021, n. 21</p>	<p>Art. 117 primo comma, della Costituzione, in relazione a) all'art. 24 del regolamento (UE) n. 2018/848, e in relazione: a) agli artt. da 28 a 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE); b) al regolamento (UE) n. 2017/625 nonché agli artt. 65 e 81 del regolamento (UE) n. 528/2012.</p> <p>Art. 117, secondo comma lettera l) e terzo comma.</p> <p>Art. 17 dello Statuto;</p>	<p>NORME IN MATERIA DI AGRICOLTURA E PRODOTTI AGRICOLI. PAGAMENTO DEI CANONI DEMANIALI</p> <p>Divieto di utilizzo in agricoltura di biocidi diversi da quelli consentiti in agricoltura biologica, in ambiti territoriali specifici, in contrasto con la normativa europea. Obblighi di certificazione dei prodotti agricoli di importazione. Proroga dei termini per la definizione agevolata dei procedimenti concernenti il pagamento dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.</p>

FOCUS DI APPROFONDIMENTO

1. Sentenza n. 39 del 2021 in tema di personale dipendente a tempo indeterminato delle società a totale o parziale partecipazione pubblica

Con la sentenza n. 39 del 2022 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 3 della legge regionale n. 6 del 2021 per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. e dell'articolo 14 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

In particolare, disposizione regionale, in tema di personale dipendente a tempo indeterminato delle società a totale o parziale partecipazione pubblica in liquidazione, estende la sua portata normativa alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile eccedendo, così, i limiti alla potestà legislativa regionale previsti dall'art. 14 dello Statuto.

Preliminarmente, pare opportuno rammentare il principio di diritto enucleato dalla consolidata giurisprudenza della Corte circa le competenze statali e regionali in tema di pubblico impiego privatizzato.

Il Giudice delle leggi, invero, ha chiarito che la disciplina dei rapporti di lavoro già in essere presso le pubbliche amministrazioni rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, essendo ascrivibile alla materia dell'ordinamento civile.

Residua, quindi, in capo al legislatore regionale la regolamentazione dei profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale. (ex multis cfr. Corte cost. sentt. nn. 195 del 2021; 194 del 2020; 191 del 2017).

Tale ripartizione, secondo l'insegnamento della Corte, non viene meno nel caso della Regione siciliana il cui Statuto di autonomia speciale, all'art.14, lett. p) attribuisce alla stessa potestà legislativa esclusiva in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti regionali" con ciò riferendosi ai profili organizzativi del personale e degli uffici.

Siffatta ricostruzione trova piena applicazione anche in caso di impiego presso le società a controllo pubblico, oggi disciplinato dal decreto legislativo n. 175 del 2016, Testo unico delle Società partecipate (TUSP).

Tanto premesso, per poter comprendere la disamina operata dalla Corte nella sentenza in commento, occorre ricostruire la complessa vicenda di successione di norme nel tempo che ha interessato, in Sicilia, la disciplina dei dipendenti delle società a totale o maggioritaria partecipazione regionale in liquidazione.

Con l'articolo 64 della legge regionale n. 21 del 2014, infatti, veniva istituito, presso l'Ufficio speciale delle società in liquidazione, l'albo dei dipendenti delle medesime presso cui dovevano

essere iscritti tutti i lavoratori in servizio, assunti con contratto a tempo indeterminato prima del 31 dicembre 2009, con esclusione dei soggetti assunti in violazione delle disposizioni statali e regionali in materia di reclutamento di personale.

Per effetto della formazione dell'albo così descritto, le società partecipate, nonché l'IRFIS Sicilia Spa e gli organismi strumentali della Regione, non potevano procedere a nuove assunzioni se non attingendo dall'elenco *de quo*.

Scopo della norma era creare “una forma di mobilità orizzontale tra i dipendenti del personale delle società partecipate in liquidazione, in sintonia con la procedura di mobilità prevista, all'epoca, dalla normativa statale sulle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni in applicazione dell'espressamente richiamato comma 563 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (...)”¹.

La Corte sottolinea che il meccanismo individuato dal legislatore regionale del 2014 si muoveva entro il solco del riparto di competenze statali e regionali in materia di pubblico impiego sopra descritto.

Di fatti, la formazione dell'albo e le modalità di assorbimento dei lavoratori già in servizio presso le società partecipate in liquidazione delineavano una disciplina regionale, a carattere speciale e transitorio, di natura organizzativa lasciando ferma la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro rientrante, come detto, nella materia dell'ordinamento civile.

Successivamente, con il d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP) il legislatore statale ha adottato una disciplina organica delle società a partecipazione pubblica volta a razionalizzarne la gestione e l'impiego di risorse.

Ai fini che qui interessano, vengono in rilievo l'art. 19 e l'art. 25, TUSP.

Il primo, che trova piena attuazione anche nell'ordinamento giuridico della Regione siciliana, sancisce la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti delle società a controllo pubblico estendendo, in tal modo, anche al settore in esame il principio della privatizzazione del pubblico impiego.

Quanto al successivo art. 25, TUSP, occorre evidenziare che lo stesso ha subito modifiche nel corso del tempo.

Nella sua versione originaria, infatti, esso recava una disciplina “di carattere transitorio”² in base alla quale, le società in mano pubblica, entro il 30 settembre 2017 avrebbero dovuto procedere alla

¹ Così, Corte cost., sentenza in commento, punto 3.1 del considerato in diritto.

² Così Corte cost., sentenza in commento, punto 3.2 del considerato in diritto

ricognizione del personale in servizio al fine di individuarne le eccedenze, secondo modalità stabilite da un decreto del Ministro del lavoro, adottato di concerto con il Ministro per la semplificazione.

Sulla base di detta ricognizione, poi, le Regioni avrebbero dovuto formare e gestire l'elenco dei lavori risultati eccedenti e agevolarne processi di mobilità in ambito regionale.

Importante è evidenziare che, in base al comma 4 della prima versione della disposizione in esame, le società a controllo pubblico, fino al 30 giugno 2018, non avrebbero potuto procedere a nuove assunzioni se non attingendo agli elenchi regionali del personale eccedentario.

Nel maggio del 2018, prima della modifica normativa occorsa al descritto art 25, TUSP, il legislatore regionale ha adottato l'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2018 il cui comma 1 ampliava la platea dei dipendenti delle società partecipate in liquidazione da inserire nell'albo di cui all'art. 64 legge regionale n. 21/2014.

In particolare, con la norma *de qua* si autorizzava, fermi restandone i requisiti, l'iscrizione nel citato albo anche dei lavoratori in servizio presso società regionali a controllo pubblico poste in liquidazione dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 21/2014.

Aspetto fondamentale riveste, per la ricostruzione del quadro normativo che qui ci occupa, il successivo comma 2 dell'art. 4, legge regionale 8/2018.

Esso prevedeva infatti il divieto per le società in mano pubblica, fino al 31 dicembre 2018, di procedere a nuove assunzioni se non nel rispetto “del principio contenuto” nell'art. 25, TUSP, secondo il quale occorreva attingere “dagli elenchi del personale fuoriuscito dalle altre società per la totalità delle assunzioni”.

Si noti come il legislatore regionale del 2018, con la disposizione in esame, non abbia operato un rinvio mobile all'art. 25, TUSP e, se si vuole, nemmeno un vero e proprio rinvio fisso in senso tecnico.

Essa, infatti, ha cristallizzato la norma statale in quella regionale sotto forma di principio giuridico, con ciò esercitando la propria potestà legislativa esclusiva in materia di organizzazione dei pubblici uffici, pur nel rispetto del programma di riforma del settore perseguito dal legislatore nazionale.

Caratterista peculiare del quadro normativo statale e regionale si qui descritto è quella transitorietà, più volte richiamata dalla Corte, determinata dalla speciale situazione di fatto e di diritto in cui i dipendenti delle società in mano pubblica venivano a trovarsi in una fase di transizione ordinamentale che richiedeva, evidentemente, un bilanciamento di interessi.

Prova ne sia la già anticipata modifica legislativa dell'art. 25. TUPS da parte del decreto legge n. 162 del 2019, come convertito.

La norma attualmente vigente ha, infatti, mutato le modalità di “riassorbimento” del personale eccedentario delle società controllate.

Superando il sistema del 2016, essa prevede oggi ulteriori ricognizioni per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022; la conseguente formazione degli elenchi da parte delle regioni e la riallocazione del personale eccedente previo accordo tra le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e le società interessate.

Come si vede, il legislatore nazionale ha superato l'obbligo di assunzione attingendo dagli elenchi e ha riservato all'accordo, di natura privatistica, tra sindacati e società controllate l'instaurazione del rapporto di lavoro dei dipendenti aventi diritto, con ciò incidendo sul contenuto stesso di questa particolare categoria di pubblico impiego.

Tanto evidenziato è agevole ricostruire le motivazioni per cui la norma regionale di cui all'art. 3, legge regionale 6/2021 è stata attinta da declaratoria di incostituzionalità.

Con la disposizione citata, infatti il legislatore regionale ha posto in essere una non consentita reviviscenza del previgente sistema, transitorio ed eccezionale, di riassorbimento del personale eccedentario in servizio presso le società partecipate.

Se ne riporta il testo: "Coloro che hanno maturato il requisito ai sensi dell'articolo 64 della legge regionale 12 agosto 2014, n. 21 e successive modificazioni nonché ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 8 maggio 2018, n. 8 e successive modificazioni e che, per oggettivi impedimenti, non sono stati inseriti nell'albo, possono essere immessi su espressa richiesta, da presentarsi entro e non oltre 30 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Come sottolineato dalla Corte, si tratta della riapertura di una finestra temporale ormai superata.

Riapertura fondata, inoltre, su presupposti tutt'altro che determinati dal momento che l'inserimento nell'albo, ora per allora, si fonda sulla presenza di non meglio definiti "oggettivi impedimenti": in tal senso, in aderenza alla prospettazione governativa, risulterebbe violato anche l'art. 3, Cost. sub specie di ragionevolezza.

Ad avviso del giudice costituzionale, infatti, il richiamo all'art. 64, legge regionale 21/2014 e all'art. 4, legge regionale 8/2018 avrebbero quale effetto immediato la riattivazione della disciplina di cui al comma 4 del medesimo articolo 4, legge regionale 8/2018 che, come visto, riproduce l'obbligo di assunzione del personale eccedentario secondo il sistema della versione originaria dell'art. 25 TUSP non più vigente.

Per tale via, il legislatore regionale sarebbe andato ad incidere sulle modalità di rapporti di lavoro in corso con le società in liquidazione, allargando indebitamente l'ombrello normativo della legge regionale fino alla materia dell'ordinamento civile.

Seguendo il ragionamento sin qui descritto, i giudici di Palazzo della Consulta hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, legge regionale 6/2021, come detto in apertura, per violazione

dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), Cost. e dell'articolo 14 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

Resta assorbita la censura relativa all'articolo 3.

Ancora una volta, dunque, la Corte interviene a ribadire le coordinate da seguire, da parte del legislatore regionale, laddove le esigenze di organizzazione degli uffici si intrecciano con i profili di regolamentazione del pubblico impiego privatizzato.

Come detto, in questo particolare settore, la giurisprudenza costituzionale è costante e consente pochi margini di interpretazione senza, tuttavia, azzerarli.

A tal proposito, sia consentito rilevare la mancata costituzione in giudizio da parte della Regione siciliana e la conseguente assenza di un contraddittorio idoneo a fornire alla Corte una prospettazione diversa da quella del Governo che pure era possibile enucleare.

Ci si riferisce al fatto che la norma attinta dalla declaratoria di incostituzionalità, pur riaprendo i termini di iscrizione all'albo delle società partecipate in liquidazione, si limita a richiamare solo i requisiti da possedere da parte dei dipendenti e non anche le modalità di riassorbimento degli stessi.

Sia dato notare, infatti, che la disposizione *de qua* richiama esclusivamente il comma 1 dell'art. 4, legge regionale 8/2018 e non anche il comma 2: ed è quest'ultimo, come visto, a richiamare la superata disciplina di cui alla originaria formulazione dell'art. 25 TUSP.

Tanto evidenziato, non sarebbe stato peregrino contestare l'automatismo di reviviscenza della disciplina transitoria, su cui fonda la declaratoria di incostituzionalità, e rilevare l'applicabilità del nuovo sistema di assorbimento del personale eccedentario anche nei confronti di quei soggetti per cui i termini sarebbero stati riaperti.

Si sottolinea, in generale, come il contraddittorio in sede di giudizio in via principale possa essere foriero di virtuosi confronti interpretativi trilaterali (Governo, Regione, Corte) che costituiscono una vera e propria propaggine della potestà legislativa regionale che, a ben vedere, non esaurisce le proprie garanzie ordinamentali con l'entrata in vigore della legge ma ben può – e forse dovrebbe – spingersi fino alla difesa in sede giurisdizionale della norma.

2. Sentenza n. 61 del 2022 in materia elettorale e leggi di interpretazione autentica

Premessa

Con la sentenza n. 61 del 2022 la Corte costituzionale ha deciso una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, a proposito dell'articolo 3 della legge della Regione siciliana 3 marzo 2020, n. 6, in materia di elezioni degli enti di area vasta, rubricato "Interpretazione autentica del comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35".

La disposizione censurata, qualificandosi espressamente come norma di interpretazione autentica, interviene sul meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza. Nello specifico, la legge elettorale siciliana (articolo 4, comma 6, della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35) prevede che «[a]lla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto che non abbia già conseguito almeno il 60 per cento dei seggi del Consiglio viene assegnato, comunque, il 60 per cento dei seggi, sempreché nessun'altra lista o gruppo di liste collegate abbia già superato il 50 per cento dei voti validi». L'articolo 3 della legge regionale n. 6 del 2020 interviene sulla disposizione appena citata prevedendo che il citato art. 4, comma 6, «si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

1. La vicenda alla base della questione

La questione nasce dal ricorso presentato al TAR da una candidata non eletta al Consiglio comunale di Gela, in occasione delle elezioni amministrative svoltesi il 28 aprile e il 12 maggio 2019, la quale aveva invocato l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale nella parte relativa all'attribuzione del premio di maggioranza, chiedendo una parziale correzione del risultato elettorale. Ad avviso della ricorrente, infatti, l'Ufficio centrale elettorale avrebbe applicato in modo erroneo la disposizione sull'assegnazione del premio di maggioranza, assegnando 15 seggi (invece che 14) alla coalizione vincente. Tenuto conto che il 60 per cento di 24 (ossia il numero totale di seggi di cui si compone il Consiglio comunale di Gela) corrisponde a 14,4, ad avviso della ricorrente, in forza di un «principio generale», si sarebbe dovuto procedere all'arrotondamento del decimale all'unità più prossima, mentre l'arrotondamento all'unità superiore sarebbe possibile solo ove il numero risultante dall'operazione di calcolo «contenga una cifra decimale superiore a 50 centesimi».

Nelle more del giudizio, è entrata in vigore la legge regionale n. 6 del 2020, il cui articolo 3 è rubricato «Interpretazione autentica del comma 6 dell'articolo 4 della legge regionale 15 settembre 1997, n. 35», ai sensi del quale la norma richiamata «si interpreta nel senso che, nei casi in cui la percentuale del 60 per cento dei seggi non corrisponda ad una cifra intera ma ad un quoziente decimale, l'arrotondamento si effettua per eccesso in caso di decimale uguale o superiore a 50 centesimi e per difetto in caso di decimale inferiore a 50 centesimi».

Alla luce della vicenda appena descritta, il giudice *a quo* ha sollevato questione di legittimità costituzionale, invocando la violazione del principio di ragionevolezza. Rileva, in particolare, il rimettente che lungi dal dettare l'interpretazione autentica della disposizione regionale relativa alle modalità di calcolo del premio di maggioranza, l'articolo 3 della legge regionale del 2020 avrebbe assegnato alla norma che (asseritamente) interpreta un significato non rientrante tra le possibili varianti di senso del testo normativo.

Nell'ordinanza di rimessione, tra le altre cose, il giudice *a quo* propone un raffronto tra il testo letterale della disposizione come interpretata e il risultato che da tale calcolo deriverebbe, nel caso alla base della controversia. Tenuto conto che i componenti del Consiglio comunale sono 24, il 60 per cento dei seggi equivale a 14,4 e, dunque, alla luce della norma di interpretazione – essendo il decimale inferiore a 50 centesimi – alle liste collegate al sindaco eletto spetterebbero 14 consiglieri. Così facendo, osserva il TAR, il numero di seggi assegnato risulterebbe di fatto inferiore al 60 per cento individuato dalla legge elettorale.

2. La decisione (di accoglimento) della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, nell'accogliere il ricorso e dichiarare incostituzionale l'articolo 3 della legge regionale, coglie l'occasione, da un lato, per fare il punto sui caratteri delle norme di interpretazione autentica e sullo scrutinio di ragionevolezza sulle leggi a effetti retroattivi e, dall'altro, per ripercorrere brevemente la giurisprudenza amministrativa sulle modalità di assegnazione del premio di maggioranza.

2.1. La giurisprudenza amministrativa circa i criteri di assegnazione del premio di maggioranza

Con riguardo all'assegnazione del premio di maggioranza, la Corte ricorda, anzitutto, che originariamente l'articolo 43 della legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, per i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti, fissava in 30 il numero dei membri del consiglio comunale. Essendo, dunque, il 60 per cento di 30 pari a 18, gli Uffici elettorali non si erano fino a quel momento trovati nella necessità di procedere ad operazioni di arrotondamento dei decimali.

La situazione è cambiata nel momento in cui, con l'approvazione della legge regionale 26 giugno 2015, n. 11, il numero dei consiglieri è stato ridotto del 20 per cento, passando da 30 a 24. A partire dal primo rinnovo dei consigli comunali successivo all'entrata in vigore della legge regionale del 2015, si è dunque determinata la necessità di utilizzare un criterio per procedere all'arrotondamento.

Tuttavia, una situazione simile si era già venuta a creare, con riguardo alle elezioni comunali nelle regioni a statuto ordinario. Il riferimento è all'articolo 73 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TU enti locali), relativo alla consistenza e alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza nelle elezioni dei comuni delle regioni a statuto ordinario. Con riguardo a tale normativa – che risulta, nel dato letterale, del tutto sovrapponibile a quella interpretata – si è formato un orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, nel senso di arrotondare i decimali sempre all'unità superiore.

A supporto di tale orientamento vi è il dato letterale, dal momento che la normativa statale prevede espressamente che alla coalizione vincente sia assegnato “almeno il 60 per cento dei seggi del consiglio”. Del medesimo tenore è la normativa regionale, la quale appare per il vero ancora più stringente, se si considera che prevede che alla lista o al gruppo di liste che non l'abbia conseguito il 60 per cento dei seggi venga assegnato comunque.

Tale disposto normativo verrebbe, dunque, violato ove si effettuasse l'arrotondamento del quoziente frazionario per difetto, assegnando alle liste collegate al sindaco eletto una percentuale inferiore al 60 per cento, che dalla lettura della legge appare essere il limite minimo (e, dunque, sotto il quale non è possibile scendere) di seggi spettanti alla coalizione vincente.

2.2. *I caratteri delle leggi di interpretazione autentica e la ragionevolezza delle leggi a effetti retroattivi*

L'analisi condotta sul meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza, anche alla luce dei precedenti giurisprudenziali, porta la Corte anzitutto a dichiarare l'erroneità dell'auto-qualificazione utilizzata dall'articolo 3 della disposizione regionale.

L'articolo 3 della legge regionale n. 6 del 2020 lungi dall'esprimere un “significato appartenente a quelli riconducibili alla previsione interpretata secondo gli ordinari criteri dell'interpretazione della legge” (Corte cost., sentenza n. 133 del 2020), ne “indica uno estraneo alle variabili di senso riconducibili al testo” (Corte cost., sentenze nn. 70 del 2020, 108 del 2019 e 73 del 2017).

Ancora, più direttamente, il giudice delle leggi sottolinea il contenuto e la natura di disciplina “innovativa con effetti retroattivi” propri dell'articolo 3 della legge regionale. E tanto più severo appare il giudizio della Corte tenuto conto che si realizza un mutamento di regola su un aspetto “decisivo della legislazione elettorale locale, cioè la consistenza del premio di maggioranza, che viene

ridotto al di sotto della soglia del 60 per cento” e che “dispiega con ogni evidenza effetti retroattivi ed è destinato ad incidere sui giudizi pendenti in ambito elettorale”.

Appurato, dunque, che quella sulla quale è stata sollevata la questione non è una norma di interpretazione autentica, la Corte coglie l’occasione per chiarire, ancora una volta, che una disposizione innovativa con effetti retroattivi, anche qualora qualificata (erroneamente) di interpretazione autentica, non è di per sé illegittima. Del resto, nel rispetto dell’articolo 25 della Costituzione, il legislatore può approvare leggi con efficacia retroattiva, purché tale retroattività “trovi adeguata giustificazione nell’esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale” (Corte cost., sentenza n. 170 del 2013). È pur vero, però, - rimarca la Corte – che il ricorso fittizio all’interpretazione autentica è in sé sintomatico di un uso improprio della funzione legislativa che, per questo, orienta verso un sindacato rigoroso sulla norma.

In particolare, quando la Corte si trova a doversi esprimere su una norma retroattiva svolge uno stretto scrutinio di ragionevolezza, al fine di verificare le cause giustificative alla base dell’intervento legislativo. Detto altrimenti, si tratta di valutare se le motivazioni alla base dell’intervento legislativo a carattere retroattivo siano di rilievo tale da prevalere rispetto alle esigenze legate alla tutela del legittimo affidamento dei destinatari della regolazione originaria e al principio di certezza e di stabilità dei rapporti giuridici.

La tutela delle esigenze da ultimo richiamate – sottolinea il giudice delle leggi – è tanto più stringente quando gli interventi normativi a carattere retroattivo toccano la materia elettorale, in cui affidamento e stabilità dei rapporti giuridici sono posti a tutela di diritti e beni che trovano espressa tutela in Costituzione.

Se, dunque, il legislatore regionale ritiene di dover “correggere” il meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza o la soglia di seggi che attraverso di esso viene assegnata, può certamente intervenire modificando la legge elettorale, ma non “sotto le mentite spoglie di una norma di interpretazione autentica”, con effetti retroattivi, che producono la lesione della certezza del diritto in materia elettorale.

Nel caso di specie, la norma introdotta dall’articolo 3 della legge regionale del 2020 che si auto-qualifica di interpretazione autentica non soltanto è di tipo innovativo e correttivo, ma altresì si pone in contrasto con il dato letterale desumibile dal testo originario della legge regionale e, ancora, lede l’affidamento nutrito dai candidati alle elezioni e dagli stessi elettori. E, dunque, è irragionevole e, perciò, costituzionalmente illegittima.

3. Sentenza n. 70 del 2022 in materia di requisiti soggettivi e modalità di conferimento degli incarichi di esperto del sindaco

Con la sentenza n. 70 del 2022 la Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7 come recentemente sostituito dall'articolo 9, comma 1, della legge regionale 17 febbraio 2021, n. 5. Quest'ultima disposizione aveva in parte modificato la precedente normativa con riguardo ai compiti attribuiti agli esperti del sindaco e in relazione alla durata dell'incarico, per il resto confermando le modalità di conferimento e i requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dagli esperti già previsti dalla precedente formulazione della norma.

Al riguardo, appare opportuno rammentare che quella del conferimento di incarichi ad esperti del sindaco è una previsione che non trova riscontro nella disciplina del Testo Unico degli Enti locali in quanto contemplata dalla sola legislazione della Regione siciliana nell'ambito dell'esercizio della potestà esclusiva in tema di "regime" e "ordinamento" degli enti locali di cui agli artt. 14, comma unico, lett. o) e 15, comma 3, dello Statuto speciale.

Orbene, la disposizione è stata impugnata dal Governo statale assumendo la violazione di una molteplicità di parametri costituzionali, ossia gli artt. 97, 117, comma 2, lett. l), Cost. e gli stessi artt. 14, lett. o) e 15 dello Statuto speciale di autonomia, nonché degli artt. 7, comma 6 e 53 del d.lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 5, comma 9, del decreto legge n. 95 del 2012 quali fonti interposte espressive di norme fondamentali di grandi riforme economico-sociali che, com'è noto, vincolano la potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali.

In particolare, la norma regionale è stata censurata dallo Stato in quanto prevede che gli incarichi conferibili a soggetti estranei all'amministrazione siano «rinnovabili», mentre ciò sarebbe in contrasto con quanto previsto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 che impone che l'oggetto della prestazione debba corrispondere a obiettivi e progetti specifici e determinati, laddove il soddisfacimento di esigenze non contingenti, cui sarebbe funzionale il rinnovo dell'incarico, andrebbe assicurato attraverso gli ordinari strumenti di reclutamento.

Allo stesso modo, secondo il Governo statale, la previsione per cui «[l]'oggetto e la finalità dell'incarico devono essere definiti all'atto del conferimento e possono anche riferirsi ad attività di supporto agli uffici in materie di particolare complessità» contrasterebbe con la medesima norma interposta, poiché l'incarico verrebbe correlato all'espletamento di funzioni ordinarie piuttosto che a progetti specifici e determinati.

Inoltre, il Governo nazionale ha ritenuto in contrasto con la predetta normativa statale la circostanza che la norma regionale consentisse il conferimento dell'incarico anche a soggetto

sprovvisto di laurea, mentre il predetto art. 7, comma 6, prevede una deroga a tale requisito solo in casi tipici, che costituirebbero, pertanto, un *numerus clausus*.

Quale ulteriore violazione della normativa interposta, lo Stato lamentava la circostanza che la disposizione regionale non prevedesse l'espletamento di procedure selettive volte ad appurare la competenza dei soggetti da incaricare, in contrasto con quanto disposto dall'art. 7, comma 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui «[l]e amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione».

Da ultimo, il legislatore regionale avrebbe ommesso di rinviare alle disposizioni normative statali che disciplinano i limiti e i divieti di conferimento degli incarichi ai dipendenti pubblici (art. 53 del d.lgs. n. 165) o ai lavoratori collocati in quiescenza (art. 5, comma 9, del decreto legge n. 95 del 2012, come convertito).

Secondo il Governo statale, tutte le disposizioni legislative nazionali evocate quali fonti interposte costituirebbero esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., disciplinando i contratti di collaborazione temporanea presso le pubbliche amministrazioni.

Per di più, come accennato, esse costituirebbero norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica e, di conseguenza, un limite alla competenza regionale di cui all'art. 14 dello Statuto siciliano; attuerebbero, inoltre, i principi di efficienza, trasparenza, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

In ultimo, l'art. 9, comma 1, della legge reg. Sicilia n. 5 del 2021, ammettendo che l'incarico possa riguardare financo l'espletamento di compiti gestionali, sottratti alla competenza funzionale degli organi politici dell'ente, contrasterebbe, secondo il Governo, con l'art. 97 Cost., che imporrebbe la separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni amministrative.

La Corte, ha accolto solo una parte le censure prospettate dallo Stato, ossia quelle relative al rinnovo dell'incarico degli esperti e all'ampliamento dei compiti esercitati da quest'ultimi, mentre ha rigettato le restanti questioni di legittimità costituzionale, anche mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata della disciplina legislativa regionale.

Più nel dettaglio, il giudice delle leggi, in primo luogo ha ricostruito, attraverso la giurisprudenza amministrativa e contabile, la *ratio* della previsione che consente ai sindaci siciliani di ricorrere alla nomina di esperti. Detto possibilità discenderebbe dal peculiare ruolo "attivo" e "funzionalmente autonomo" del sindaco nell'ambito dell'ente locale in ragione della riforma operata dalla legge regionale n. 7 del 1992 che, anticipando le scelte poi compiute a livello nazionale, ha ridisegnato il

ruolo del sindaco in quanto organo eletto direttamente dai cittadini e non necessariamente legato da un rapporto fiduciario con il consiglio comunale.

Secondo la Corte, infatti, il sindaco, in quanto titolare di “funzioni generali d’indirizzo, d’impulso, di proposta, di direzione, di coordinamento e di controllo, al fine del miglior perseguimento delle finalità indicate nel programma elettorale e, più in generale, per la tutela degli interessi pubblici dell’ente”, può di conseguenza conferire incarichi a esperti estranei all’amministrazione, scelti in virtù di un rapporto fiduciario e non a seguito di selezione comparativa.

La Consulta ha ricondotto la disciplina in parola a quella dell’ordinamento degli enti locali e, quindi, alla competenza esclusiva della regione siciliana di cui all’art. 14, comma unico, lett. o) dello Statuto, escludendo che questa fosse ascrivibile alla materia dell’ordinamento civile di cui all’art. 117, comma 2, lett. l), Cost.

Il giudice costituzionale è giunto a tale conclusione in ragione del fatto che la disciplina in parola, ricollegabile all’incremento delle competenze del sindaco, regolando presupposti e modalità di conferimento degli incarichi, incide in modo diretto sul comportamento dell’amministrazione nell’organizzazione delle risorse umane e riguarda la fase anteriore all’instaurazione del rapporto che viene a crearsi con i soggetti destinatari degli stessi incarichi.

Di conseguenza, ha trovato applicazione l’orientamento ormai costantemente impiegato dalla Corte per distinguere la materia dell’ordinamento civile dalle competenze riservate alla legislazione regionale, posto che rientrano nella prima le misure relative a rapporti lavorativi già in essere, e sono da ricondurre alla seconda i profili pubblicistico-organizzativi» (sentenza n. 195 del 2021), quali quelli che vengono in rilievo in relazione al conferimento degli incarichi di esperto del sindaco. Sul punto, il giudice delle leggi ha evidenziato come, al fine di individuare il corretto riparto di competenze, si debba dare rilievo al fatto che “la norma scrutinata sia destinata a spiegare la propria efficacia in ordine alle modalità di accesso al rapporto, nella fase anteriore alla sua istaurazione, incidendo direttamente sul comportamento dell’amministrazione nell’organizzazione delle risorse umane (sentenze n. 194 del 2020, n. 241 del 2018 e n. 235 del 2010)”. E se è pur vero che una porzione della disposizione impugnata afferisce al trattamento economico degli incaricati, che non può eccedere il limite dello «stipendio tabellare previsto per la qualifica unica dirigenziale dal CCNL del comparto Regioni ed autonomie locali», essendo, «altresì, consentiti conferimenti di incarichi a titolo gratuito», questo profilo assume, per la Corte, carattere “marginale” non essendo sufficiente ad attrarre la disciplina de qua nella materia dell’ordinamento civile, cui è ascrivibile anche il profilo del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici.

Ricostruita la *ratio* della disciplina in parola ed esaurito l’esame della stessa sotto il profilo del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione siciliana, la Corte si è soffermata sul rispetto da parte

del legislatore siciliano dei limiti che, per costante giurisprudenza costituzionale, caratterizzano l'esercizio delle competenze di carattere esclusivo previste dagli artt. 14 e 15 dello Statuto speciale di autonomia, ossia le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Nel caso di specie, infatti, come già detto, viene in rilievo la disciplina del D.lgs. n. 165 del 2001, posto che i principi desumibili dal T.U. del pubblico impiego costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (*ex multis*, sentenza n. 16 del 2020) e tale connotato si rinviene, secondo la Corte, anche nell'art. 7 del predetto T.U. pubblico impiego (sentenza n. 250 del 2020), evocato dal ricorrente quale parametro interposto.

Tale disposizione, al comma 6, lettera c), prevede esplicitamente l'inammissibilità del rinnovo degli incarichi conferiti dalle Pubbliche Amministrazioni, sicché la Corte non ha potuto far altro che dichiarare l'illegittimità dell'art. 14, come sostituito, in *parte qua*, specificando però che la natura fiduciaria dell'incarico "consente di ammettere il rinnovo a opera del Sindaco nel corso del cui mandato l'incarico è stato originariamente conferito, per una durata che comunque non lo ecceda".

Allo stesso modo, la Corte ha ritenuto che la previsione per cui l'oggetto e la finalità dell'incarico possono riferirsi anche all'attività di supporto agli uffici in assenza di specifiche professionalità violasse sempre il medesimo art. 7, comma 6, T. U. pubblico impiego, secondo cui, come già accennato, "l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati".

La norma regionale in parola, infatti, secondo la Consulta, in ragione della sua formulazione, avrebbe consentito di ricomprendere nell'oggetto dell'incarico anche lo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente, mentre la norma interposta evocata nel ricorso consentirebbe solo in via eccezionale di derogare al principio generale per cui le P.A. debbono provvedere con il proprio personale allo svolgimento dei loro compiti istituzionali. La Corte ha avuto modo di evidenziare anche che secondo la medesima norma, l'oggetto dell'incarico non deve riguardare lo svolgimento generalizzato delle funzioni degli uffici ma "riferirsi a obiettivi e progetti specifici e determinati", da qui la violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost dei quali l'art. 7, comma 6, rappresenta una concretizzazione.

La medesima previsione è stata censurata dal giudice delle leggi, sempre per la violazione dell'art. 97 Cost., poichè l'attribuzione di compiti rimessi agli uffici a soggetti legati da un rapporto fiduciario con il sindaco viola il principio di separazione tra politica e amministrazione. Sul punto la Corte ha avuto modo di rammentare che "«[I]n individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra gli atti da ricondurre alle funzioni dell'organo politico e quelli di competenza della dirigenza amministrativa [...] spetta al legislatore. A sua volta, tale potere incontra un limite nello stesso art. 97 Cost.: nell'identificare gli atti di indirizzo politico amministrativo e quelli a carattere gestionale, il

legislatore non può compiere scelte che, contrastando in modo irragionevole con il principio di separazione tra politica e amministrazione, ledano l'imparzialità della pubblica amministrazione» (sentenza n. 108 del 2015)».

Come rammentato dal giudice costituzionale, gli esperti del sindaco, secondo la precedente formulazione della norma impugnata, si collocavano in un ambito organizzativo riservato all'attività politica con compiti di supporto, «con una compenetrazione e coesione che si spiegava alla stregua del ruolo attribuito al sindaco nell'ordinamento siciliano e che giustificava appieno il rapporto fiduciario a fondamento dell'incarico. Tale intrinseca coerenza viene invece meno nel momento in cui l'incarico fiduciario può riguardare il sostegno agli uffici amministrativi». Di conseguenza, «la scelta normativa regionale si colloca oltre la linea di demarcazione a salvaguardia del principio d'imparzialità, la quale, secondo i dettami della giurisprudenza di questa Corte, va dunque tracciata tra l'attività svolta dal Sindaco con il supporto degli esperti, da un lato, e quella esercitata dagli organi burocratici, cui spetta la funzione di amministrazione attiva, dall'altro (analogamente a quanto ritenuto con riguardo al personale di diretta collaborazione del Ministro: sentenza n. 304 del 2010)».

Quanto alle restanti censure prospettate nel ricorso governativo, la Corte le ha rigettate anche mediante un'interpretazione della disposizione regionale che fosse compatibile con le norme interposte richiamate dallo Stato.

La Corte ha esaminato anche la pretesa difformità tra l'impugnato art. 14, che si limita a prevedere che il conferimento sia «a tempo determinato» e che all'incaricato non possa essere corrisposto un compenso mensile superiore al limite indicato, salva l'accettazione della gratuità e l'art. 7, comma 6, lettera d), T. U. pubblico impiego che dispone espressamente che «devono essere preventivamente determinati durata [...] e compenso della collaborazione». La Corte ha escluso che si dovesse dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione. Infatti, per il giudice delle leggi, «la necessità della previsione di un termine («a tempo determinato») e il fatto che sia dettata una disciplina del compenso (quanto a limite ed eventuale gratuità, che deve essere espressamente accettata «all'atto del conferimento») ben possono essere intesi nel senso che le relative determinazioni avvengano al momento dell'incarico, in modo da delineare *ex ante* il perimetro dei principali diritti e obblighi dei contraenti».

Quanto alla previsione dell'assenza di una procedura selettiva a monte della scelta degli esperti e alla possibilità che possano essere designati soggetti privi di laurea, la Corte ha respinto le censure prospettate dal Governo in ragione del carattere fiduciario dell'incarico, una volta che questo venga svolto esclusivamente a supporto delle funzioni del sindaco, in ragione dell'accoglimento della questione di legittimità costituzionale precedentemente esaminata, nonché in considerazione dell'eccezionalità del conferimento a soggetto sprovvisto di laurea. Circostanza, quest'ultima che,

secondo la formulazione della norma regionale, impone un'ampia motivazione da parte del sindaco che attribuisce l'incarico. Del resto, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico» (sentenza n. 43 del 2019), a condizione che prevedano, in alternativa a quelli più rigorosi, di matrice statale, «altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti [...]».

Da ultimo, la sentenza si è soffermata sulla pretesa violazione dell'art. 53 T. U. pubblico impiego e dell'art. 5, comma 9, del decreto legge n. 95 del 2012, come convertito, i quali disciplinano, rispettivamente, in via generale il cumulo di impieghi e incarichi pubblici e il divieto per le pubbliche amministrazioni di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Sul punto, il giudice delle leggi, dopo aver evidenziato che i predetti divieti contemplati dalla normativa statale possono trovare applicazione anche con riguardo alla figura degli esperti del sindaco, ha escluso l'illegittimità costituzionale della norma facendo applicazione dell'orientamento secondo il quale «con riguardo al mancato rinvio alle citate disposizioni statali, nel silenzio serbato dalla normativa regionale impugnata, essa deve essere interpretata in senso rispettoso delle stesse, ciò che consente di superare le censure illegittimità costituzionale formulate (sentenza n. 215 del 2018)».

In definitiva, la pronuncia della Corte nell'accogliere solo in parte le censure di illegittimità costituzionale prospettate dallo Stato avverso la nuova formulazione dell'art. 14 della legge regionale n. 7 del 1992, ha sostanzialmente ricondotto la disciplina del conferimento dell'incarico di esperto del sindaco a quella vigente prima che intervenisse la sostituzione della precedente normativa ad opera dell'articolo 9, comma 1, della legge regionale 17 febbraio 2021, n. 5. Con ciò facendo salve, come già detto anche per il tramite della propria attività interpretativa, quelle disposizioni che, pur essendo state riprodotte in modo sostanzialmente identico alla previgente disciplina, erano state ugualmente impugnate dal Governo statale. Circostanza, quest'ultima, che ha consentito di ricondurre entro la cornice dei principi costituzionali e della normativa statale interposta, senza caducarla, una disciplina comunque espressiva della peculiare posizione del sindaco all'interno dell'ordinamento degli enti locali in Sicilia, con ciò evitando una ulteriore compressione della potestà legislativa esclusiva dell'Assemblea in tale materia.

4. Sentenza n. 147 del 2022 in materia di contributi economici concessi alle imprese che assumono dipendenti a tempo indeterminato

Premessa

Con la sentenza n. 147 del 2022, la Corte Costituzionale si è pronunciata sulla legge di stabilità della Regione siciliana per l'anno 2020, rigettando le censure di incostituzionalità relative alla previsione di un c.d. "sgravio" contributivo, previsto per le imprese che avessero assunto disoccupati.

La disposizione impugnata dal Governo nazionale, l'art. 10, comma 14, della legge regionale 9/2020 (Legge di stabilità regionale 2020-2022), prevede che "«[p]er le imprese operanti in Sicilia alla data del 28 febbraio 2020, che assumono dipendenti a tempo indeterminato disoccupati e qualora le assunzioni non siano state effettuate in sostituzione di lavoratori della stessa azienda, a qualsiasi titolo licenziati o sospesi, sono concessi contributi sotto forma di sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali dovuti per l'anno 2020»".

La disposizione viene contestata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in quanto, prevedendo degli "sgravi" previdenziali ed assistenziali per le imprese, determinerebbe minori entrate per l'INPS e quindi inciderebbe su materie di competenza esclusiva statale, quali le materie "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" e "previdenza sociale".

Effettivamente, la giurisprudenza della Corte si è già espressa in altre pronunce nel senso dell'incostituzionalità di una disciplina regionale che incida sulla dotazione finanziaria di un organo appartenente all'amministrazione (o di un ente pubblico nazionale), perché tale disciplina inciderebbe sulla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali» (Corte cost., sentenza n. 32 del 2012).

Con riferimento al caso specifico dei contributi previdenziali, inoltre, la Consulta rammenta che in materia di previdenza sociale è precluso un intervento del legislatore regionale che regoli diversamente gli obblighi contributivi del datore di lavoro rispetto alla disciplina nazionale. La relativa competenza è attribuita allo Stato allo scopo di garantire un'uniforme e perciò più efficace tutela dei diritti fondamentali connessi allo stato di bisogno (art. 38, secondo comma, Cost.), in un ambito che vede il primario impegno degli «organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato» (art. 38, quarto comma, Cost.).

Tuttavia, la Consulta ha riconosciuto che la norma, nonostante la lettera della disposizione, non comporti realmente degli "sgravi dei contributi previdenziali e assistenziali" ma, al contrario, dei contributi economici alle imprese.

1. La natura di contributo economico della misura regionale

La Corte, nella sentenza in commento, opta per un approccio sostanzialista, volto a qualificare la reale natura della misura legislativa, anche al di là del dato meramente letterale, interpretando così la disposizione in un senso costituzionalmente legittimo.

Pertanto, nonostante la menzione legislativa di “sgravi” contributivi, l’analisi più attenta del funzionamento della misura renderebbe evidente la natura del comma 14 dell’articolo 10, per cui la norma impugnata non esonererebbe le imprese dal versamento degli oneri contributivi, depauperando per il relativo ammontare gli introiti dell’ente di spettanza, ma pone tali oneri a carico della Regione. In altre parole, si tratta di un contributo economico alle imprese, anche se volto a compensare dei contributi previdenziali.

In primo luogo, notano i giudici, la misura è attuata con procedura “a sportello”, e quindi (secondo le regole generali contenute nell’art. 5, comma 3, del d.lgs 123/1998) le risorse sono assegnate sulla base delle domande valutate positivamente, secondo l’ordine cronologico di presentazione e fino a esaurimento dei fondi disponibili: si tratta, nel ragionamento della Corte, di un meccanismo coerente con l’erogazione di una somma di denaro, piuttosto che con un esonero dal pagamento di contributi.

In secondo luogo, la legge precisa che nel caso di licenziamento senza giusta causa i contributi siano «recuperati», il che implicherebbe che essi siano stati in precedenza concretamente versati, seppure da un soggetto diverso dall’impresa onerata, che sarebbe la Regione.

Infine, la natura della misura viene confermata dai lavori preparatori della legge (dei quali la Corte ribadisce il valore esegetico), dai quali si evince la volontà del legislatore che i contributi relativi alle nuove assunzioni siano effettivamente corrisposti. E infatti i lavori preparatori, sebbene non legittimino interpretazioni contrastanti con il tenore delle disposizioni di legge, quale emergente dal loro testo, costituiscono pur sempre elementi che contribuiscono alla corretta interpretazione di quest’ultimo.

2. L’inammissibilità del motivo ricorso relativo alla violazione della normativa europea sugli aiuti di Stato

In secondo luogo, oltre che per i motivi relativi all’illegittimità dei supposti sgravi contributivi, la disposizione è stata censurata per violazione della normativa europea, e in particolare delle disposizioni degli artt. 107 e 108 TFUE sugli aiuti di Stato, dato che, secondo il Governo nazionale tali aiuti avrebbero minacciato di produrre effetti distorsivi della concorrenza, configurando fonte di potenziale discriminazione tra imprese.

Secondo il giudice delle leggi, tuttavia, tale secondo profilo di impugnativa è inammissibile alla luce della mancata considerazione nel ricorso dell'art. 22 della legge stessa legge. L'art. 22, rubricato "Clausola di compatibilità comunitaria" dispone che gli aiuti alle imprese previsti dalla legge – dunque, anche quelli menzionati dal comma impugnato – "sono concessi secondo le modalità e i limiti» di cui alla disciplina europea in materia e da essa mutuati".

La mancata considerazione di tale disposizione, si legge nella sentenza, rende inammissibile l'impugnativa, a causa della non corretta ricostruzione del quadro normativo.