CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **283/2009** (ECLI:IT:COST:2009:283)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **CASSESE**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **02/11/2009**
Deposito del **06/11/2009**; Pubblicazione in G. U. **11/11/2009**
Norme impugnate: Artt. 5, c. 2°, 6, 7, 8 e 16 della legge della Regione Puglia 10/06/2008, n. 14.
Massime: **34040 34041 34042**
Atti decisi: **ric. 46/2008**

SENTENZA N. 283 ANNO 2009

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici: Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, e degli artt. 6, 7, 8 e 16 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-18 agosto 2008, depositato in cancelleria il 20 agosto 2008 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 6 ottobre 2009 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nino Matassa per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso ritualmente notificato e depositato (ric. n. 46 del 2008), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6, 7, 8 e 16 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio), per contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione.

1.1. – La legge regionale, al fine di migliorare la qualità urbana, la bellezza degli insediamenti e la salvaguardia e valorizzazione dei paesaggi, ha provveduto, tra l'altro, a disciplinare «le modalità di espletamento dei concorsi di idee e dei concorsi di progettazione per l'affidamento di incarichi il cui importo stimato sia inferiore al limite posto dalla legislazione statale per l'affidamento fiduciario e che pertanto non sono specificatamente regolati dalla medesima» (art. 5, comma 2).

Con l'art. 6 (rubricato «Concorsi di idee») è stata disciplinata la procedura per il concorso di idee. In particolare, tale disposizione ha fissato: i requisiti soggettivi di partecipazione al concorso; le modalità ed i tempi di elaborazione della proposta ideativa; le modalità di valutazione delle proposte presentate; l'entità del premio per i vincitori e la possibilità di affidare agli stessi la realizzazione dei successivi livelli di progettazione; l'acquisizione dell'idea premiata in proprietà della stazione appaltante; i contenuti del bando per il concorso di idee.

L'art. 7 (rubricato «Concorsi di progettazione») ha disciplinato la procedura per il concorso di progettazione. In particolare, tale disposizione ha fissato: i requisiti soggettivi di partecipazione al concorso; le modalità ed i tempi di elaborazione della proposta ideativa; le modalità di valutazione delle proposte presentate; l'entità del premio per i vincitori; l'acquisizione del progetto o piano risultato vincitore in proprietà della stazione appaltante e l'affidamento al vincitore, a trattativa privata, dei successivi livelli di progettazione; l'aggiudicazione del concorso con le procedure aperte; la possibilità di procedere, in caso d'intervento di particolare rilevanza e complessità, allo svolgimento di un concorso articolato in due gradi; i contenuti del bando per il concorso di progettazione.

Ad avviso del ricorrente, queste disposizioni danno luogo a una prima questione di costituzionalità perché sono in conflitto con la disciplina fissata dal codice dei contratti pubblici, adottato con decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), prevedendo tempi e modalità diversi rispetto a quelli della legge statale in materia di procedure concorsuali di idee e di progettazione, quali delineati dal citato codice (artt. 4, comma 3, e 99 e seguenti). La disciplina in oggetto rientrerebbe nell'ambito materiale della «tutela della concorrenza» e, dunque, spetterebbe allo Stato in via esclusiva adottare le relative disposizioni legislative. La circostanza che la legge regionale riguardi gli appalti sotto soglia non rivestirebbe alcun rilievo, poiché anche questi cadrebbero, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, nella sfera di competenza statale.

1.2. – Con l'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 (rubricato «Concorsi di progettazione banditi da privati») è stato previsto che «ai concorsi di progettazione banditi da privati, o comunque da soggetti non tenuti al rispetto della legislazione statale in materia di contratti pubblici di lavori e servizi, oltre alle disposizioni di cui agli articoli 5 e 6, si applicano

le ulteriori prescrizioni di cui al presente articolo». In particolare, si è stabilito che il bando richieda che «il progetto sia accompagnato da una dettagliata relazione a firma del progettista che asseveri ai sensi di legge la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici adottati o approvati» ed «un elaborato che documenti il principio dell'accessibilità quale criterio progettuale». Si è previsto, inoltre, che «in caso di concorsi a procedura ristretta il numero non può essere inferiore a sei».

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tale disposizione dà luogo a una seconda questione di costituzionalità. Essa obbliga soggetti privati esclusi dall'applicazione del codice dei contratti pubblici a seguire la procedura concernente i concorsi di progettazione e sconfina nell'area «esclusa dalle prerogative legislative regionali caratterizzata dagli "aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica"», la quale va ricondotta all'ambito materiale dell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.).

1.3. – L'art. 16 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 stabilisce che, «con regolamento, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono dettate le modalità di attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge».

Per il ricorrente, tale disposizione, violando l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, consente alla Regione Puglia di adottare un regolamento in materia ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), Cost.).

2. – Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, concludendo per la declaratoria di inammissibilità o di non fondatezza del ricorso.

2.1. – In ordine alla prima questione, la difesa regionale sostiene che la disciplina adottata negli artt. 5-7 della legge regionale impugnata non si pone in contrasto con il codice dei contratti pubblici, ma mira ad estendere talune regole previste da questo per gli appalti sopra-soglia (artt. 99-109 del d.lgs. n. 163 del 2006) agli appalti sotto-soglia (ai quali la disciplina statale dedica soltanto l'art. 110 e, per rinvio, l'art. 57, comma 6, del citato codice). Essa rileva che, pur spettando allo Stato la competenza a legiferare nell'ambito materiale della tutela della concorrenza, alle Regioni non è precluso qualsiasi residuo margine di intervento, potendo le stesse adottare normativa di dettaglio con effetti pro-concorrenziali, volta, dunque, ad elevare ulteriormente, rispetto alla disciplina statale, la tutela della concorrenza. Le impugnate disposizioni della legge Regione Puglia n. 14 del 2008 perseguirebbero proprio tale finalità.

2.2. – In relazione alla seconda questione, la difesa regionale sostiene, da un lato, che l'art. 8 deve essere letto congiuntamente con il successivo art. 10, relativo alla riduzione «premiale» di oneri di urbanizzazione, limitandosi a prevedere incentivi per la volontaria adozione del modulo concorsuale da parte di soggetti che non vi sarebbero obbligati; dall'altro, che tale norma premiale, finalizzata a favorire l'adozione di buone pratiche urbanistiche da parte dei privati, va ricondotta alla materia del governo del territorio e non a quella dell'ordinamento civile, non incidendo essa su alcun rapporto contrattuale, pubblico o privato, ma limitandosi a concedere incentivi a soggetti che volontariamente propendono per l'utilizzazione di tale procedura.

2.3. – Circa la terza questione, la difesa regionale ritiene infondata per due ragioni la censura che investe l'art. 16 della legge regionale: da un lato, la Regione sarebbe legittimata ad adottare, con proprio regolamento, la disciplina di dettaglio anche in ambiti materiali ricadenti nella tutela della concorrenza, nel caso in cui tale disciplina abbia finalità pro-concorrenziali; dall'altro, poiché la legge regionale non contiene disposizioni riconducibili all'ambito materiale dell'ordinamento civile, bensì afferenti al governo del territorio, la Regione sarebbe titolare della potestà regolamentare.

3. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria, ribadendo quanto sostenuto nel ricorso.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6, 7, 8 e 16 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio), per contrasto con gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, le disposizioni impugnate, ricadendo negli ambiti materiali della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*), Cost.), non avrebbero potuto essere adottate dalla Regione, esulando dalla sua potestà legislativa.

2. – Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, e degli artt. 6, 7 e 8 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 sono fondate.

3. – Le disposizioni della legge regionale sui concorsi di idee e di progettazione concernenti i contratti sotto-soglia – che sono oggetto della prima questione – ricadono nell'ambito materiale della tutela della concorrenza.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'intera disciplina delle procedure ad evidenza pubblica è riconducibile alla tutela della concorrenza, con la conseguente titolarità della potestà legislativa, in via esclusiva, allo Stato. Al fine dell'individuazione dell'ambito materiale della tutela della concorrenza, non ha rilievo la distinzione tra contratti sopra-soglia e sotto-soglia, perché tale materia «trascende ogni rigida e aprioristica applicazione di regole predeterminate dal solo riferimento, come nella specie, al valore economico dell'appalto», sicché «anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale» (sentenze n. 160 del 2009 e n. 401 del 2007).

Né si può sostenere che la Regione sia legittimata ad adottare disposizioni legislative con effetti pro-concorrenziali, volte ad elevare la protezione della concorrenza. Infatti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore regionale può legittimamente adottare, in ordine alle procedure ad evidenza pubblica, disposizioni con effetti pro-concorrenziali esclusivamente nelle ipotesi – diverse dal caso in esame – in cui esso possa vantare un autonomo titolo di legittimazione (sentenza n. 160 del 2009) e «tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 431 del 2007).

L'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. L'uniformità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza non può essere fatta per zone: essa, «per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia» (sentenza n. 443 del 2007).

Da quanto sin qui rilevato deriva che alle Regioni non è consentito adottare una disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica, neppure quando essa miri a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale.

Va dichiarata, quindi, l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 6 e 7 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008.

4. – Quanto alla seconda questione, relativa ai concorsi di progettazione banditi da privati, non può essere condivisa la tesi che la disciplina dettata dall'art. 8 della legge regionale abbia carattere premiale ed incentivante e non investa la materia dell'ordinamento civile.

L'art. 8, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 non incentiva, ma obbliga. Esso infatti stabilisce che «ai concorsi di progettazione banditi da privati, o comunque da soggetti non tenuti al rispetto della legislazione statale in materia di contratti pubblici di lavori e servizi, oltre alle disposizioni di cui agli artt. 5 e 6, si applicano le ulteriori prescrizioni di cui al presente articolo». I privati quindi non hanno la possibilità di aderire volontariamente alla procedura prevista, ma sono obbligati a far uso della stessa, nel rispetto di tutte le prescrizioni poste dalla disposizione censurata. Né vi è un collegamento tra la procedura di cui all'art. 8 della legge regionale ed il meccanismo premiale di cui al successivo art. 10. Ne consegue che tale normativa introduce una limitazione dell'autonomia privata.

La disciplina dettata dalla citata disposizione della legge regionale, dunque, invade la competenza legislativa esclusiva statale nell'ambito materiale dell'ordinamento civile.

Va dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008.

5. – La questione relativa all'art. 16 della legge regionale non è fondata.

Ben può la Regione esercitare la potestà regolamentare per attuare le disposizioni della propria legge, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, e degli artt. 6, 7 e 8 di cui alla presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, e degli articoli 6, 7 e 8 della legge della Regione Puglia 10 giugno 2008, n. 14 (Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Puglia n. 14 del 2008 promossa, in riferimento agli artt. 114 e 117, secondo comma, lettere *e*) e *l*) della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 novembre 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.