

Sentenza: 15 ottobre 2024, n. 174

Materia: edilizia ed urbanistica, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente

Parametri invocati: art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna, artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 4, comma 1, lettera *a*), e 7, comma 16, della legge della Regione Sardegna 19 dicembre 2023, n. 17, recante «Modifiche alla legge regionale n. 1 del 2023 (Legge di stabilità 2023), variazioni di bilancio, riconoscimento di debiti fuori bilancio e passività pregresse e disposizioni varie»

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge in oggetto, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della l.r. Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), limitatamente alle parole «degli indici volumetrici e»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge in oggetto, che ha inserito il comma *3-bis* nell'art. 37 della l.r. Sardegna 13 marzo 2018, n. 8 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture);
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge in oggetto, nella parte in cui, al numero 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.
- 4) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge in oggetto, che ha inserito il comma *3-bis* nell'art. 37 della l.r. Sardegna n. 8 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 136 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 4, comma 1, lettera *a*), della l.r. Sardegna n. 17 del 2023, modificando l'art. 124 della l.r. Sardegna n. 9 del 2023, prevede che gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra degli immobili destinati ad uso abitativo sono consentiti anche mediante il superamento degli indici volumetrici e dei limiti di altezza e numero dei piani previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico edilizie comunali e regionali.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la disposizione impugnata violerebbe l'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna, in quanto, consentendo il potenziale aumento della cubatura degli immobili ad uso abitativo e l'alterazione degli standard urbanistici, contrasterebbe con il principio della pianificazione urbanistica unitaria del territorio, espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, non rispettando in tal modo i limiti della competenza legislativa regionale primaria in materia di «edilizia ed urbanistica».

Sarebbero violati, inoltre, gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., quest'ultimo per inosservanza dell'«obbligo di pianificazione concertata e condivisa, necessaria per un ordinato sviluppo urbanistico e per individuare le trasformazioni compatibili con le prescrizioni statali del Codice dei beni culturali e del paesaggio».

Le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. sono state ritenute inammissibili per mancanza di una motivazione non meramente assertiva, ma sufficientemente chiara e completa (tra le molte, sentenze n. 155, n. 125 e n. 80 del 2023, n. 135 del 2022).

Per quanto concerne, invece, il merito della censura di violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna, la Corte osserva che la disposizione impugnata, per il suo contenuto, è riconducibile alla materia «edilizia ed urbanistica», attribuita dal suddetto articolo 3, primo comma, lettera *f*), dello statuto reg. Sardegna alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna.

Tale articolo prevede però che questa competenza debba essere esercitata nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dettate dal legislatore statale per il soddisfacimento di un interesse unitario e che devono essere attuate su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 198 del 2018).

La Corte ha ricondotto ad esse l'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, individuato dal ricorrente come parametro interposto, che esprime il principio della necessaria pianificazione urbanistica del territorio (tra le molte, sentenze n. 147, n. 136, n. 90 e n. 17 del 2023) e costituisce il fondamento della disciplina degli standard urbanistici (sentenza n. 142 del 2024).

Il ricorrente ritiene pertanto che il legislatore regionale, prevedendo il riuso di seminterrati, piani pilotis e locali siti a piano terra anche mediante il superamento degli indici volumetrici previsti dalle vigenti disposizioni urbanistico-edilizie comunali e regionali, abbia travalicato i limiti della sua competenza primaria, rappresentati dal principio di pianificazione urbanistica e dalla disciplina degli standard urbanistici.

La Corte ritiene che tale censura sia fondata poiché a suo giudizio una simile disciplina contrasta con la necessità che le deroghe agli indici di densità edilizia introdotte dal legislatore regionale siano connotate dall'eccezionalità e dalla temporaneità, nel rispetto del principio di pianificazione urbanistica espresso dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942. La disposizione impugnata è stata pertanto dichiarata illegittima nella parte in cui consente, in via stabile, di superare gli indici volumetrici, in violazione del suddetto principio, che limita la competenza legislativa regionale primaria in materia di «edilizia ed urbanistica» (art. 3, primo comma, lettera *f*, dello statuto).

Per quanto concerne, invece, l'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, anche esso oggetto di impugnativa governativa, si tratta dell'articolo che ha inserito nell'art. 37 della legge regionale Sardegna n. 8 del 2018 il nuovo comma 3-*bis*, prevedendo che nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa «costituisce requisito di ammissione dell'offerta tecnica il raggiungimento del punteggio minimo pari al 60 per cento del valore massimo attribuibile all'offerta tecnica stessa».

Secondo il ricorrente, sarebbero violati l'art. 3, primo comma, lettera *e*), dello statuto reg. Sardegna e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto tale disposizione «non trova riscontro nel codice dei contratti pubblici vigente» di cui al d.lgs. n. 36 del 2023, superando, di conseguenza, i limiti della competenza legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione» e invadendo così la competenza legislativa statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

La disposizione impugnata violerebbe inoltre il giudicato costituzionale di cui all'art. 136 Cost., poiché rinvia al comma 1 dell'art. 37 della stessa legge regionale n. 8 del 2018, già dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte con la sentenza n. 166 del 2019.

Per quanto concerne quest'ultima questione, la Corte la ritiene non fondata perché, secondo il suo costante orientamento, la violazione del giudicato costituzionale si configura solo quando la nuova disposizione mantiene in vita o ripristina, anche indirettamente, gli effetti della medesima struttura normativa oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale (tra le molte, ancora sentenze n. 151 del 2024 e n. 73 del 2022).

Il ricorrente invoca quale giudicato la sentenza n. 166 del 2019, con cui, per quanto qui rileva, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 1 (e, in via consequenziale, dei commi 2, 3, 4 e 8) dell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.

L'art. 37, rubricato «Commissione giudicatrice», prevedeva, al comma 1, che «[n]elle procedure di aggiudicazione dei contratti di appalto e di concessione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo ai sensi dell'articolo 95 del decreto legislativo n. 50 del 2016, ai fini della nomina dei componenti della commissione di gara,» la Regione istituisse «l'Albo telematico dei commissari di gara, suddiviso per categorie di specializzazione, a cui le stazioni appaltanti [avrebbero avuto] accesso libero e diretto».

Il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impugnare tale disposizione, sosteneva che essa, prevedendo l'istituzione presso la Regione dell'«Albo telematico dei commissari di gara», si era discostata dall'art. 78 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che aveva istituito presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) l'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, conferendo, altresì, alla stessa ANAC la competenza di definire, con apposite linee guida, i criteri e le modalità di iscrizione, nonché le modalità di funzionamento delle commissioni giudicatrici.

Accogliendo la questione, per il contrasto dell'impugnato comma 1 con i limiti statuari della potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, la Corte ha osservato che l'art. 78 del d.lgs. n. 50 del 2016, «nell'operare la drastica scelta di sottrarre la nomina dei commissari di gara alle stazioni appaltanti» e nel prevedere l'istituzione e la gestione, a cura dell'ANAC, del citato «Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici», aveva introdotto «una radicale innovazione [...] ispirata a finalità di trasparenza, imparzialità, tutela della concorrenza e prevenzione di reati», nell'esercizio delle «competenze esclusive statali della tutela della concorrenza e dell'ordine pubblico» (sentenza n. 166 del 2019, punti 9.2. e 9.3. del *Considerato in diritto*).

Il comma 3-*bis* dell'art. 37, aggiunto dal qui impugnato art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, ha un contenuto del tutto estraneo all'istituzione dell'«Albo telematico dei commissari di gara», pertanto esso non riproduce né mantiene in vita o ripristina, direttamente o indirettamente, gli effetti della norma di cui al comma 1. La disposizione impugnata, infatti, riguarda i requisiti di ammissione dell'offerta tecnica nei contratti da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La Corte procede poi ad esaminare la censura dell'art. 7, comma 16, sotto il diverso profilo del riparto di competenze.

Il ricorrente lamenta il superamento dei limiti della potestà legislativa regionale in materia di «lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione», di cui all'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto reg. Sardegna.

Questi limiti, che derivano dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, sarebbero rinvenibili nelle disposizioni del vigente codice dei contratti pubblici emanate dallo Stato nell'esercizio della sua competenza legislativa esclusiva in materia di «tutela della concorrenza». È questo, pertanto, il corretto significato da attribuire alla contemporanea evocazione del citato parametro statutario e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A giudizio della Corte, tale questione è fondata.

La Corte ritiene che il legislatore regionale, imponendo un inderogabile punteggio minimo dell'offerta tecnica, abbia leso l'autonomia di scelta delle stazioni appaltanti, precludendo ad esse una diversa ponderazione dei criteri di valutazione delle offerte. Ciò in contrasto con l'art. 108 del d.lgs. n. 36 del 2023, ovvero del vigente codice dei contratti pubblici. Il comma 4 di tale disposizione prevede che «[i] documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto», e che, «[i]n particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto». Prevede, inoltre, che «[l]a stazione appaltante, al fine di assicurare

l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici».

Secondo il successivo comma 7, «[i] documenti di gara [...] indicano i singoli criteri di valutazione e la relativa ponderazione, anche prevedendo una forcella in cui lo scarto tra il minimo e il massimo deve essere adeguato».

Imponendo un inderogabile punteggio minimo dell'offerta tecnica, la disposizione regionale impugnata lede, in definitiva, l'autonomia di scelta della stazione appaltante, alla quale viene preclusa, tra l'altro, una diversa ponderazione dei criteri di valutazione, ove ritenesse di adottare una forcella tra il minimo e il massimo, come è previsto dal citato art. 108, comma 7.

Secondo il costante orientamento della Corte, le disposizioni del codice dei contratti pubblici che riguardano la scelta del contraente (le procedure di affidamento) sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale, attuative anche di «obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (sentenza n. 114 del 2011).

La garanzia di un confronto concorrenziale effettivo necessita della autonomia delle stazioni appaltanti nella valutazione caso per caso della migliore offerta.

Tale autonomia è stata rafforzata dal nuovo codice dei contratti pubblici del 2023 rispetto alle precedenti sue versioni. Lo dimostrano chiaramente le norme del codice dedicate ai «principi generali» che regolano la contrattualità pubblica: in particolare, le norme contenute nei primi tre articoli del codice (principio del risultato- art. 1, comma 1; principio della fiducia – art. 2, comma 2; principio dell'accesso al mercato- art. 3, comma 1)

In conclusione, la disposizione impugnata ha superato i limiti posti dalle citate norme fondamentali, adottate dallo Stato in nome della tutela della concorrenza, alla competenza legislativa primaria che l'art. 3, primo comma, lettera e), dello statuto attribuisce alla Regione autonoma Sardegna.

In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 16, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2023, che ha inserito il comma 3-*bis* nell'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2018.