

**Sentenza:** 24 novembre 2021, n. 4 del 2022

**Materia:** contratti pubblici - concorrenza

**Parametri invocati:** artt. 117 commi 1 e 2 lett. e) Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 75 della legge della Regione Piemonte 9 luglio 2020, n.15 (*Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale - Collegato*)

**Esito:** illegittimità costituzionale

**Estensore nota:** Alessandra Cecconi

**Sintesi:**

Il ricorso governativo ha ad oggetto l'art. 75 della l.r. Piemonte in epigrafe indicata, articolo che prevede che, «*[fino al termine dello stato di emergenza sanitaria di cui alla delibera del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020 (Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili) e, comunque, fino al 31 dicembre 2020, in considerazione dei motivi imperativi di interesse generale attinenti al raggiungimento di obiettivi di politica sociale e delle relative esigenze, di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese, i soggetti aggiudicatori della Regione possono introdurre criteri premiali di valutazione delle offerte e relativa attribuzione di punteggi, nei confronti degli operatori economici che, in caso di aggiudicazione, per l'esecuzione dell'appalto o della concessione, si impegnano a utilizzare, in misura prevalente, manodopera o personale a livello regionale, attribuendo un peso specifico alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti e delle concessioni, in ottemperanza alle esigenze inderogabili di promozione della continuità dei livelli occupazionali e nel rispetto delle disposizioni dell'Unione europea]*».

In via preliminare la Corte respinge la richiesta della Regione Piemonte di dichiarazione di cessazione della materia del contendere, richiesta motivata dalla limitata efficacia nel tempo della disposizione (31 dicembre 2020), dalla intervenuta scadenza del termine senza ulteriore proroga e dalla mancata applicazione della norma nel periodo di vigenza.

Al riguardo la Corte, richiamando il proprio consolidato orientamento, afferma che il giudizio promosso in via principale è giustificato dalla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto, consistendo l'interesse attuale e concreto del ricorrente esclusivamente «nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione» (sentenza n. 195/2017).

Procedendo quindi all'esame del merito, viene esaminata la censura relativa al riparto di competenza ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ritenuta prioritaria sotto il profilo logico-giuridico, rispetto all'altra, che afferendo alla violazione di vincoli europei, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., investe il contenuto della scelta legislativa (ex plurimis, sentenze n. 38 del 2021, n. 114 del 2017 e n. 209 del 2013).

La Corte conferma la propria costante giurisprudenza secondo la quale la nozione di concorrenza di cui all'art. 117 comma 2 lett e) riflette quella operante in ambito europeo che comprende, da un lato, le misure finalizzate a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e quelle di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione

tra imprese (concorrenza nel mercato); dall'altro, le misure intese a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato") così da ampliare la possibilità di libera scelta per i cittadini e le imprese, queste ultime anche in qualità di fruitori degli stessi (tra le altre, C. Cost. sentenze n. 299/2012, n. 401/2007, n. 137 /2018).

Rientrano nella nozione di concorrenza per il mercato, sempre secondo la Corte, la disciplina delle procedure di gara, della qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento e i criteri di aggiudicazione in quanto finalizzati a garantire il rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari di libera circolazione delle merci, prestazioni di servizi e libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento.

Pertanto, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, tali discipline rientrano nella competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza *"costituendo esse uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale"* (per tutte v. Corte Cost. sent. n. 401/2007, ma anche n. 186/2010, n. 2/ 2014, n. 259/2013 e n. 339/2011").

A partire da queste premesse, la Corte procede all'esame della disposizione regionale oggetto del giudizio e rileva che la stessa, attribuendo ai soggetti aggiudicatori della Regione il potere di prevedere criteri premiali di valutazione delle offerte a favore degli operatori economici che si impegnino a utilizzare in misura prevalente manodopera o personale a livello regionale, *"è idoneo a produrre effetti diretti sull'esito delle gare e, indirettamente, sulla scelta degli operatori economici in ordine alla partecipazione alle stesse, incidendo in questo modo sulla concorrenzialità nel mercato"*.

L'introduzione di criteri premiali prevista dalla norma può, infatti, influire sulla minore o maggiore possibilità di accesso delle imprese al mercato regionale degli appalti pubblici.

La stessa risulta poi in contrasto con l'esigenza di assicurare l'uniformità, su tutto il territorio nazionale, delle procedure di evidenza pubblica in modo che siano rispettati i principi di libera concorrenza e non discriminazione posti dall'art. 30 del codice dei contratti, norma che al comma 2 prevede espressamente che le stazioni appaltanti *"non possono limitare in alcun modo artificiosamente la concorrenza allo scopo di favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici"*.

Afferma la Corte che *"La possibilità di introdurre, anche in via transitoria, criteri premiali di valutazione delle offerte per far fronte alle ineludibili esigenze sorte dall'emergenza sanitaria è dunque riservata allo Stato, cui spetta in generale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire il punto di equilibrio tra essa e la tutela di altri interessi pubblici con esso interferenti (ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020 e n. 30 del 2016, con riferimento al libero esercizio dell'attività di trasporto), come quelli sottesi al raggiungimento di «obiettivi di politica sociale [...], di tutela dei lavoratori, di sostegno al reddito e alle imprese», che l'art. 75 della legge reg. Piemonte n. 15 del 2020 dichiara di perseguire."*

Ricorda la Corte che infatti il legislatore statale ha già fatto interventi per esigenze simili riconducibili al più ampio tema dell'uso "strategico" dei contratti pubblici per la realizzazione di obiettivi sociali, oltre che di tutela ambientale e di sviluppo sostenibile, ulteriori rispetto alle finalità proprie dei contratti stessi.

Ad esempio l'art. 1, comma 1, lettera ddd), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 include, tra i principi e i criteri direttivi dettati al Governo per l'adozione del nuovo codice dei contratti pubblici, la *"valorizzazione delle esigenze sociali e di sostenibilità ambientale, mediante introduzione di criteri e modalità premiali di valutazione delle offerte nei confronti delle imprese che, in caso di aggiudicazione, si impegnino, per l'esecuzione dell'appalto, a utilizzare anche in parte manodopera o personale a livello locale ovvero in via prioritaria gli addetti già impiegati nel medesimo appalto, in ottemperanza ai principi di economicità dell'appalto, promozione della continuità dei livelli occupazionali, semplificazione ed implementazione dell'accesso delle micro, piccole e medie imprese, tenendo anche in considerazione gli aspetti della territorialità e della filiera corta e*

*attribuendo un peso specifico anche alle ricadute occupazionali sottese alle procedure di accesso al mercato degli appalti pubblici, comunque nel rispetto del diritto dell'Unione europea".*

E lo stesso art. 30 del codice dei contratti pubblici - dopo aver richiamato i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza - prevede che il principio di economicità *"può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico"*.

Tuttavia le richiamate disposizioni statali non offrono argomenti a sostegno della legittimità della norma regionale oggetto del giudizio che, secondo la Regione resistente, sarebbe in linea con gli obiettivi sociali perseguiti dal legislatore statale. E ciò per due ordini di ragioni: da un lato il divieto di novazione delle fonti in una materia di competenza esclusiva statale (ex plurimis, sentenze n. 16 del 2021, n. 40 del 2017 e n. 98 del 2013); dall'altro la considerazione che solo allo Stato compete stabilire *"in esito al bilanciamento tra l'interesse alla concorrenza e altri interessi pubblici e nell'ambito di una disciplina uniforme per l'intero territorio nazionale, eccezionali restrizioni al libero accesso degli operatori economici al mercato, che, ove disposte da differenti normative regionali, sarebbero suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali (sentenza n. 283 del 2009)"*.

Ugualmente non può essere richiamata a sostegno della legittimità della disposizione regionale, la previsione dell'art. 95 comma 13 del codice dei contratti pubblici che, in tema di criteri premiali di valutazione delle offerte, consente alle amministrazioni aggiudicatrici di indicare il *"maggiore punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente, ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero"*.

Tale previsione infatti è finalizzata al perseguimento di un interesse - tutela della salute e dell'ambiente - profondamente diverso rispetto a quello che ispira la norma regionale, che è invece diretta a favorire la "territorialità" del personale impiegato nell'esecuzione del contratto, e in via mediata delle imprese esecutrici, a prescindere dall'impatto della prestazione affidata su diversi interessi, quali fra gli altri la salute o l'ambiente.

Da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 75 della legge della Regione Piemonte n.15/2020 per violazione dell'art. 117 comma 2 lett. e) Cost., restando assorbita la questione proposta con riferimento all'art. 117, comma 1 Cost.