



## **Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 141 del 11/09/2008**

RICORSO 20 agosto 2008, n. 46

Legge regionale n.19/2008, artt. 5 comma 2,6,7,8 e 16

Per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta  
per la declaratoria di incostituzionalità  
della legge regionale n. 14 del 10 giugno 2008, pubblicata nel B. U. R. n. 93 del 13 giugno 2008, avente ad oggetto "Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio", giusta delibera del Consiglio dei Ministri 1 agosto 2008.

1. La legge della regione Puglia 10 giugno 2008 n. 14 provvede alla disciplina delle misure considerate idonee all'ideazione e alla realizzazione delle opere di architettura e di trasformazione del territorio, "quali strumenti fondamentali per assicurare la qualità dell'ambiente urbano e rurale.....elemento irrinunciabile dello sviluppo sostenibile" (art. 1, commi 1 e 2, legge 14/2008).

Il testo normativo detta, in particolare, alcune linee-guida in materia di committenza pubblica al fine di promuovere la domanda di qualità architettonica ed urbanistica. In questa direzione esso si prefigge di definire le modalità di espletamento dei concorsi di idee e di progettazione al di sotto di una determinata soglia (di cui si dirà); detta le regole procedurali di espletamento dei concorsi suddetti, finanche di quelli banditi da soggetti privati per i quali, inoltre, si contemplano previsioni speciali in punto di oneri di urbanizzazione e di assimilazione a opere disciplinate da un piano attuativo come ivi descritto .

Le disposizioni della legge toccano, ancora, la valorizzazione delle opere di architettura moderna e contemporanea, per le quali si stabilisce la redazione di un elenco catalogativo.

Viene istituita, inoltre ed ai sensi dell'art. 14, una Conferenza per la qualità architettonica e dell'ambiente costruito, con finalità di incentivo, valorizzazione e promozione delle opere di architettura e trasformazione del territorio di epoca moderna e contemporanea.

Infine, l'articolato statuisce in punto di stanziamenti finanziari per le spese che le specifiche disposizioni comportano e circa il regolamento di attuazione alla legge stessa.

2. Censurabili sotto il profilo della legittimità costituzionale appaiono gli articoli 5, comma 2, 6 (con particolare riferimento al termine di quarantacinque giorni contenuto nel comma 2), 7, 8 e 16.

Dette norme, infatti, afferiscono alla materia dei "lavori pubblici"; su questa "macro-materia" il Giudice delle leggi aveva già formulato un principio importante, ribadito anche successivamente: con la sentenza n. 303 del 2003 si è affermato che, riguardo ai lavori pubblici ed all'assenza di una loro espressa menzione nell'art. 117 della Costituzione, "si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta a volta a potestà legislative dello Stato o concorrenti".

In piena sintonia con la posizione espressa da codesta Consulta, il d.lgs n. 163 del 2006 (c.d. Codice Appalti) ha previsto al suo art. 4 (significativamente rubricato "Competenze legislative di Stato, regioni e province autonome", con dicitura che esprime la volontaria delimitazione delle sfere di competenza che esprime la volontaria delimitazione delle sfere di competenza in ossequio all'elasticità costituzionale permessa), comma 3, che: "Le regioni, non nel rispetto dell'art. 117, comma secondo della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso. Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali, i contratti nel settore della difesa, i contratti segreti o che esigano particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture".

Ad abundantiam vanno rimembrate ulteriori statuizioni del Giudice delle leggi che hanno lumeggiato sul punto. Si richiama ad esempio, in tale direzione, la sentenza 23 novembre 2007 n. 401, ove si è detto "che i "lavori pubblici" non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale aderiscono e possono quindi essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali, sicché non è configurabile né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale, e che ciò vale non solo per i contratti di appalto di lavori, ma per tutta l'attività contrattuale della p.a. che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica".

Sempre nella medesima sentenza si legge che le materie poc'anzi richiamate ed indicate nell'art. 4, comma 3 del Codice sono ricondotte alla "tutela della concorrenza" ed all'"ordinamento civile", entrambi capisaldi della potestà esclusiva dello Stato a legiferare ex art. 117, comma 2, lett. e) ed /), Cost. [cfr. ex plurimis Corte. Cost. n. 401/2007: "l'art. 4 comma 3, d.lg. 12 aprile 2006 n. 163, il quale introduce l'obbligo per le regioni di non prevedere una disciplina diversa da quella stabilita dal codice in relazione alla qualificazione e selezione dei concorrenti, alle procedure di affidamento, ai criteri di aggiudicazione e al subappalto. Le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento (esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa), i criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli clic devono presiedere all'attività di progettazione e alla formazione dei piani di sicurezza, nonché i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti, rientrano infatti nell'ambito della tutela della concorrenza di cui all'art. 117 comma 2, lettera e), Così., mentre le previsioni in tema di subappalto - istituto tipico del rapporto di appalto - rientrano nell'ambito materiale dell'ordinamento civile, pur assolvendo, per taluni profili non secondari, anche ad una funzione di garanzia della concorrenzialità nel mercato".

Infatti, "La nozione comunitaria di concorrenza, rilevante ai fini dello scrutinio delle questioni relative al d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, e che si riflette su quella di cui all'art. 117 comma 2, lettera e), Cost., va definita come concorrenza "per" il mercato e impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali, quali, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza; La competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, inoltre, ha natura trasversale, il che, nello specifico settore degli appalti, comporta che la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa."

Si è, inoltre, sottolineato nella stessa sentenza che: "premesso che....la fase "negoziale" dei contratti della p.a., che ha inizio con la stipulazione del contratto e ricomprende l'intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l'istituto del collaudo, si connota per la normale mancanza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di autonomie negoziali, la norma censurata -disciplinando aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una p.a. - deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile, sussistendo, in particolare, l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina della fase di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto".

3. Quanto statuito da codesta Corte è decisivo per evidenziare l'invasione della normativa regionale in esame nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, come passiamo ad evidenziare in riferimento alle singole disposizioni censurate:

a) L'articolo 5 ("procedure concorsuali"), comma 2, nella parte in cui stabilisce che "la...legge disciplina le modalità di espletamento dei concorsi...il cui importo stimato sia inferiore al limite posto dalla legislazione statale...", l'articolo 6, in specie ove prevede che "il tempo di presentazione della proposta ideativa non può essere inferiore a quarantacinque giorni...", nonché l'articolo 7 che detta la disciplina dei concorsi di progettazione, collidono con la normativa statale testé richiamata, in quanto prevedono tempi e modalità diverse rispetto a quelle della legge statale in materia di procedure concorsuali di idee e di progettazione, quali delineati dall'art. 4, comma 3, e dagli art. 99 e seguenti d.legs. 163/2006.

Quanto all'art. 5, si aggiunge che la previsione di un "importo stimato inferiore al limite posto dalla legislazione statale" non può comportare alcuna differenza di trattamento in quanto anche gli appalti sotto soglia cadono all'interno della sfera di competenza statale per giurisprudenza consolidata di codesta Corte.

b) Colpito dallo stesso vizio di incostituzionalità risulta poi l'articolo 8 della legge sub indice, laddove nel legiferare in materia di "concorsi di progettazione banditi dai privati" finisce per cadere in quella zona esclusa dalle prerogative legislative regionali caratterizzata dagli "aspetti afferenti a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, (e che: n. d. r.) pur essendo parte di essi una p.a. - deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile"; venendo in rilievo "l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, della disciplina della fase di conclusione ed esecuzione dei contratti di appalto" (cit. sent. 401/07)

c) Rilievi simmetrici possono effettuarsi in merito all'articolo 16 che, in violazione dell'art. 4, comma 3, d.legs. 163/2006, vorrebbe sottrarre, attraverso la via regolamentare e l'attuazione della legge, la capacità di disciplina che deve permanere in capo allo Stato anche come potere regolamentare e non

solo in relazione ai contratti dell'amministrazione centrale ma anche per quelli delle regioni.

d) Le norme censurate, e delle quali si sono evidenziati i profili di incompatibilità con i dettami della Carta fondamentale, sono dunque da considerarsi adottate in violazione: a) dell'articolo 114 della Costituzione, per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed Enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato e dei Comuni; b) dell'art. 117, comma 2, lett. e) ed /), della Costituzione, in quanto non spetta alla Regione ed esula dalla sua competenza legislativa la regolamentazione della materia regolata dai censurati articoli.

Tanto premesso e considerato, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 1/8/2008,

si chiede

che la Corte Costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale degli art. 5 -comma 2-, 6, 7, 8 e 16 della legge regionale n. 14 del 10 giugno 2008/ pubblicata nel B.U.R. n. 93 del 13 giugno 2008, per violazione degli art. 114 e 117, comma 2, lett. e) ed l), della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei Ministri. Roma, 9 agosto 2008.

AVVOCATO DELLO STATO

Giuseppe Albenzio

PARTE seconda

---

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta

---