

Sentenza: n. 97 del 9 aprile 2014

Materia: tutela della concorrenza, ordinamento civile

Parametri invocati: art.117, secondo comma, lettera e) ed l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10, comma 1, della legge della regione Umbria 8 febbraio 2013, n. 3 (Norme per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 15 dicembre 2009)

Esito: ill. cost. dell'art. 10, comma 1, della legge della regione Umbria n. 3/2013

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 10, comma 1, della legge della Regione Umbria n. 3/2013, che estende(va) ai lavori privati il sistema di qualificazione rilasciato da Società Organismo di Attestazione (SOA) previsto per gli appalti di lavori pubblici dall'art. 40 del d.lgs. n. 163/2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici) e dagli artt. 60 e ss. del regolamento di attuazione, d.P.R. n. 207/2010.

Secondo il ricorrente, la norma impugnata – intervenendo sulle modalità di qualificazione dei soggetti esecutori e creando una irragionevole disparità di trattamento - viola l'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost. per invasione della competenza esclusiva statale in materia di «*tutela della concorrenza*» e di «*ordinamento civile*», ponendosi in contrasto con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, che dispone che «*Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; [...] alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti [...]*».

La Corte esamina la questione nonostante che, successivamente alla proposizione del ricorso introduttivo, il comma 1 dell'art. 10 della l.r. n. 3/2013 è stato abrogato dall'art. 76, comma 1, della l.r. n. 12/2013, in considerazione del fatto che, pur essendo la modifica normativa pienamente soddisfacente delle pretese del Governo, nel caso di specie manca la prova dell'ulteriore requisito della mancata applicazione medio tempore della norma censurata.

Ad avviso della Corte la questione è fondata.

La l.r. n. 3/2013, nel dar seguito agli urgenti interventi statali volti a far fronte all'emergenza del sisma del 2009, ha disciplinato l'attuazione degli interventi necessari per la ricostruzione e il ripristino degli immobili privati e delle opere pubbliche rimasti danneggiati. In particolare, con l'art. 10, comma 1, il legislatore umbro ha disposto che «*L'esecutore, a qualsiasi titolo, dei lavori di ripristino di immobili di proprietà privata di importo pari o superiore a 150.000 euro, deve essere in possesso di attestazione di qualificazione rilasciata da Società Organismo di Attestazione (SOA) [...]* » di cui al d.P.R. n. 207 del 2010.

Con la conseguenza che, rispetto ai «*lavori di ripristino di immobili di proprietà privata*» di importo rilevante, tale norma estendeva l'applicabilità della disciplina dettata per le procedure di evidenza pubblica, la quale - al fine di garantire che i soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici siano caratterizzati dai requisiti di qualità, professionalità e correttezza- condiziona la possibilità di compiere l'opera pubblica al rilascio della attestazione di qualificazione SOA, come previsto dall'art. 40 d.lgs. n. 163/2006. Tale rilascio, ai sensi dell'art. 60, comma 3, del d.P.R. n.

207/2010 è inteso come «condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici».

Sotto questo profilo la Corte - pur riconoscendo che l'intervento legislativo regionale va collocato in un contesto di generale regolamentazione degli interventi edilizi nelle zone sismiche ed è per questo ascrivibile ai titoli competenziali concorrenti del «governo del territorio» e della «protezione civile» per i profili concernenti la «tutela dell'incolumità pubblica» (sentenze n. 300/2013 e n. 254/2010) - ha affermato, in considerazione della portata concreta della disposizione impugnata, che l'estensione della necessità dell'attestato di qualificazione sia riconducibile, per i suoi effetti, nell'ambito delle materie «tutela della concorrenza» ed «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato. L'attestato di qualificazione, infatti, incide non solo sulla possibilità del singolo soggetto imprenditore di essere scelto quale esecutore dell'opera, ma anche sulla stessa capacità e libertà di contrarre delle parti private interessate.

A tal proposito la Corte ribadisce che la nozione di «concorrenza», di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., riflette quella operante in ambito comunitario (cfr. sent. n. 4/2014, n. 264/2013) e comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, volte a contrastare i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust); sia le misure legislative di promozione, dirette ad eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza "nel mercato"), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza "per il mercato") (cfr. sent. n. 291 e n. 200 del 2012). Pertanto, ove tale materia «trasversale» interferisca come nel caso di specie, con materie di competenza legislativa residuale delle Regioni, queste ultime potrebbero dettare solo discipline con «effetti pro-concorrenziali», purché tali effetti siano indiretti e marginali e non contrastino con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sent. n. 43/2011 e n. 431/2007).

D'altro canto, per quanto riguarda la materia dell'«ordinamento civile», la Corte ribadisce che, in quanto relativa alla disciplina dei rapporti privati, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sent. n. 290 del 2013), poiché si basa sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato (sentenza n. 401 del 2007).

Di conseguenza la norma impugnata da un lato, trasponendo in ambito privatistico i sistemi di qualificazione delle imprese interessate alle commesse pubbliche, compromette l'assetto concorrenziale degli appalti privati regolati dalle norme civilistiche, traducendosi di fatto in una scelta anti-concorrenziale (sent. n. 401 del 2007). Dall'altro, determina (relativamente alla sola contrattazione riguardante l'affidamento dei lavori privati della ricostruzione delle zone terremotate umbre) anche una limitazione della facoltà del soggetto interessato di individuare il contraente da lui ritenuto più idoneo, condizionando lo svolgimento di atti espressione dell'autonomia negoziale di soggetti che operano in un assetto civilistico in posizione di parità. E, pertanto, si pone in contrasto anche con il parametro che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva in materia di «ordinamento civile». Pertanto la norma impugnata, pertanto, viene dichiarata costituzionalmente illegittima.