

PARTE PRIMA

PREMIÈRE PARTIE

CORTE COSTITUZIONALE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Sentenza 6 dicembre 2006, n. 440

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	“
- Ugo	DE SIERVO	“
- Romano	VACCARELLA	“
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“
- Luigi	MAZZELLA	“
- Gaetano	SILVESTRI	“
- Sabino	CASSESE	“
- Maria Rita	SAULLE	“
- Giuseppe	TESAURO	“
- Paolo Maria	NAPOLITANO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, lettera c), della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici), nel testo modificato dall'art. 25 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 5 agosto 2005, n. 19 (Modificazioni alla Legge regionale 20 giugno 1996, n. 12 – Legge regionale in materia di lavori pubblici – da ultimo modificata dalla Legge regionale 20 gennaio 2005, n. 1), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 novembre 2005, depositato in cancelleria il 14 novembre 2005 ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2005.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

*udito* nell'udienza pubblica del 7 novembre 2006 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

*uditi* l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

*Ritenuto in fatto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 4 novembre 2005, depositato il successivo 14 novembre, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 5 agosto 2005, n. 19 (Modificazioni alla Legge regionale 20 giugno 1996, n. 12 – Legge regionale in materia di lavori pubblici – da ultimo modificata dalla Legge regionale 20 gennaio 2005, n. 1), in riferimento all'art. 2 della Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 97, 117, primo comma, della Costituzione, «in relazione ai principi del Trattato CEE sulla tutela della concorrenza, sulla libera circolazione e sulla libertà di stabilimento» (di cui agli artt. 2, 3, 4, 39 e seguenti, 81 e seguenti del Trattato CEE) ed all'art. 120

della Costituzione.

2.– Il ricorrente premette che la disposizione impugnata sostituisce l'art. 26 della Legge regionale 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici) e stabilisce una nuova e completa disciplina per l'affidamento dei lavori pubblici regionali mediante procedura ristretta. Tale disposizione è censurata nella parte in cui dispone che, qualora, per gli appalti di valore pari o inferiore alla soglia di 1.200.000 euro, i candidati qualificati siano in numero superiore a quello previsto dal bando, fra i criteri ai quali l'amministrazione appaltante deve attenersi per operare la selezione di ingresso dei due terzi dei candidati alla licitazione vi è quello della «migliore idoneità di localizzazione, determinata in base tanto al valore assoluto quanto all'incidenza percentuale sull'organico del concorrente del numero di dipendenti iscritti presso la sede regionale della cassa edile ovvero, ove non tenuti all'obbligo della predetta iscrizione, presso la sede regionale dell'INPS nell'anno antecedente quello di pubblicazione del bando di gara». Così disponendo, secondo la difesa erariale, la norma censurata: violerebbe il limite del rispetto della Costituzione e degli obblighi internazionali, che l'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta impone alla potestà legislativa primaria della Regione in materia di «lavori pubblici di interesse regionale»; determinerebbe un trattamento differenziato *ratione loci*, creando di fatto una barriera discriminatoria a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale, in palese contrasto con il principio della parità di trattamento di situazioni identiche e di uniformità di disciplina e di trattamento nei confronti degli operatori economici su tutto il territorio nazionale; contrasterebbe, infine, anche con il principio di imparzialità, efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, non rispondendo ad alcuna esigenza tecnica o di concorrenzialità.

3.– Nel giudizio si è costituita la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero infondata.

In via preliminare, la Regione eccepisce che il ricorso è inammissibile, in primo luogo, per erronea individuazione dell'oggetto, essendo indicata, nell'epigrafe del ricorso, come pure, ripetutamente, nel corso della motivazione dello stesso, come disposizione impugnata l'art. 26 della Legge regionale n. 19 del 2005, inerente alla procedura negoziata, in luogo dell'art. 25 della medesima Legge regionale, recante invece la contestata disciplina della cosiddetta procedura ristretta. Il ricorso sarebbe, inoltre, inammissibile sotto altri profili: per insufficienza ed incompletezza della motivazione, dal momento che, mentre nelle conclusioni dello stesso si chiede la caducazione dell'intero art. 25 della Legge regionale n. 19 del 2005, la motivazione risulterebbe invece incentrata esclusivamente su censure indirizzate ad una parte assai limitata di tale disposizione e cioè alla lettera c) del secondo comma della stessa disposizione; infine, per difetto di attualità dell'interesse a ricorrere, limitandosi la disposizione censurata a rinviare ad un atto successivo (deliberazione della Giunta regionale) la determinazione delle modalità di attribuzione dei punteggi sulla base dei criteri individuati dalla legge.

Nel merito, la Regione sostiene che il ricorso è infondato, considerato che il censurato criterio della «idoneità di localizzazione», lungi dal determinare una barriera discriminatoria a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale, costituisce, piuttosto, criterio funzionale a consentire la valutazione della capacità effettiva dell'impresa di svolgere l'appalto in loco, ossia di trasferire ivi beni e personale se necessario, a nulla rilevando ove il concorrente abbia la sede e quale sia la sua nazionalità.

4.– All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nelle memorie scritte.

#### *Considerato in diritto*

1.– La questione di legittimità costituzionale, promossa in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe, ha ad oggetto l'art. 25 della legge della medesima Regione 5 agosto 2005, n. 19 (Modificazioni alla Legge regionale 20 giugno 1996, n. 12 – Legge regionale in materia di lavori pubblici – da ultimo modificata dalla Legge regionale 20 gennaio 2005, n. 1), impugnato per violazione dell'art. 2 della Legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e degli artt. 3, 97, 117, primo comma, e 120 della Costituzione.

La disposizione censurata stabilisce che, nell'affidamento di lavori pubblici di interesse regionale mediante procedura ristretta, qualora, per gli appalti di valore pari o inferiore alla soglia di 1.200.000 euro, i candidati qualificati siano in numero superiore a quello previsto dal bando, fra i criteri ai quali l'amministrazione appaltante deve attenersi per operare la selezione di ingresso dei due terzi dei candidati alla licitazione, vi è quello della «migliore idoneità di localizzazione, determinata in base tanto al valore assoluto quanto all'incidenza percentuale sull'organico del concorrente del numero di dipendenti iscritti presso la sede regionale della cassa edile ovvero, ove non tenuti all'obbligo della predetta iscrizione, presso la sede regionale dell'INPS nell'anno antecedente quello di pubblicazione del bando di gara».

Tale norma, secondo il ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto determinerebbe un trattamento differenziato *ratione loci*, creando di fatto una barriera discriminatoria a danno dei soggetti non localizzati nel territorio regionale, in violazione del limite generale del rispetto della Costituzione e degli obblighi internazionali posto dallo statuto speciale in relazione alla competenza legislativa regionale primaria ivi riconosciuta in materia di «lavori pubblici di interesse regionale». Inoltre, violerebbe il principio della parità di trattamento di situazioni identiche e della uniformità di disciplina e di trattamento nei confronti degli operatori economici su tutto il territorio nazionale, nonché il principio di imparzialità, efficienza e buon an-

damento della pubblica amministrazione.

2.– In linea preliminare, occorre valutare le eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla Regione resistente in relazione alla dedotta erronea individuazione dell'oggetto delle censure, alla pretesa insufficienza ed incompletezza della motivazione ed al ritenuto difetto di attualità dell'interesse a ricorrere.

Dette eccezioni non sono fondate.

Dal tenore letterale del ricorso si desume, infatti, chiaramente che la norma oggetto delle censure è non già l'art. 26 della Legge regionale n. 19 del 2005, erroneamente evocato nell'epigrafe del ricorso ed inerente alla cosiddetta procedura negoziata, ma l'art. 25 della medesima Legge regionale, nella parte in cui ha introdotto il comma 2, lettera c), nell'art. 26 della Legge regionale n. 12 del 1996, che contiene la disciplina della cosiddetta procedura ristretta per l'affidamento dei lavori pubblici di interesse regionale di valore inferiore o pari a 1.200.000 euro, disciplina alla quale si riferiscono tutte le censure.

Del pari emerge dalla motivazione del ricorso che le censure sollevate nei confronti del predetto art. 25 della Legge regionale n. 19 del 2005 hanno ad oggetto la disposizione nella sola parte in cui individua il criterio della migliore localizzazione territoriale fra i criteri di selezione dei candidati da ammettere alla procedura ristretta, ove siano superiori al numero indicato dal bando.

Infondata risulta altresì l'eccezione di difetto di attualità dell'interesse a ricorrere. Il criterio della «migliore idoneità di localizzazione», oggetto di contestazione, è infatti espressamente indicato dalla norma censurata come uno dei criteri che l'amministrazione appaltante è tenuta ad applicare per operare la selezione dei candidati da ammettere alla procedura ristretta.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della Legge regionale n. 19 del 2005 è fondata, in riferimento all'art. 2 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, nonché agli artt. 3, 97 e 120 della Costituzione.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio in base al quale la Regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (art. 120, secondo e terzo comma, della Costituzione) (sentenza n. 207 del 2001). Da tale principio, «che vincola anche le Regioni a statuto speciale», e che più volte è stato ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001).

Nella specie, la norma censurata individua, fra i criteri di selezione dei due terzi dei candidati da ammettere alla procedura ristretta per l'affidamento dei lavori pubblici di interesse regionale, selezione necessaria al fine di rispettare il numero di candidati indicato nel bando, anche quello della migliore idoneità di localizzazione, determinata sia in valore assoluto sia in relazione all'organico, cioè come rapporto tra numero totale di dipendenti e numero di dipendenti iscritti presso la sede regionale della cassa edile. In tal modo, dunque, la norma stabilisce proprio una «condizione rivolta a frapporre barriere all'ingresso nel territorio regionale, in qualità di soggetti appaltatori, di imprese provenienti da altre aree e prive di legami stabili con il territorio medesimo» (sentenza n. 207 del 2001). Questa condizione non è infatti fondata su alcuna ragione tecnica, né può ritenersi ragionevolmente giustificabile in nome dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione, in quanto è «ben possibile che anche imprese aventi sede e organizzazione stabile fuori del territorio regionale possiedano i requisiti tecnico-organizzativi necessari – e richiesti dalla normativa e dai bandi di gara – per assicurare un'efficiente esecuzione degli appalti» ed a nulla rileva il richiamo agli eventuali maggiori costi che tali imprese dovrebbero sostenere, poiché gli altri criteri di scelta del contraente individuati dalla legge «consentono comunque all'amministrazione di assicurarsi le prestazioni alle condizioni per essa più convenienti anche sotto il profilo economico» (sentenza n. 207 del 2001).

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, lettera c), della Legge regionale 12 del 1996, come modificato dall'art. 25 della Legge regionale n. 19 del 2005, nella parte in cui introduce il criterio della «migliore idoneità di localizzazione», fra i criteri di selezione di due terzi dei candidati ammessi alla procedura ristretta per l'affidamento di lavori pubblici di importo pari o inferiore a 1.200.000 euro.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale prospettati dal ricorrente.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, lettera c), della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 20 giugno 1996, n. 12 (Legge regionale in materia di lavori pubblici), nel testo modificato dall'art. 25 della legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 5 agosto 2005, n. 19 (Modificazioni alla Legge regionale 20 giugno 1996, n. 12 – Legge regionale

in materia di lavori pubblici – da ultimo modificata dalla Legge regionale 20 gennaio 2005, n. 1).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della

Consulta, il 6 dicembre 2006.

Il Presidente,  
BILE

Il Redattore,  
TESAURO,

Il Cancelliere,  
DI PAOLA,

Depositata in Cancelleria il 22 dicembre 2006.

Il Direttore della Cancelleria  
DI PAOLA

---