

## Sentenza della Corte costituzionale n. 263/2016

**Materia:** appalti, lavori pubblici.

**Parametri invocati:** articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto:** art. 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12).

**Esito:** illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione siciliana 10 luglio 2015, n. 14 (Modifiche all'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12), che, modifica l'articolo 19 della legge regionale 12 luglio 2011, n. 12 (Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 e successive modifiche ed integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali).

Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violano l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza europea in maniera difforme dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando l'articolo 14, lettera g), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), che, anche se attribuisce alla Regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello Stato. Successivamente alla proposizione del ricorso è intervenuta la legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), la quale, all'articolo 24, comma 2, ha disposto l'abrogazione (anche) del predetto articolo 19. Secondo il costante orientamento della Corte, *“perché possa essere dichiarata cessata la materia del contendere, devono congiuntamente verificarsi le seguenti condizioni: a) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; b) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (ex plurimis, sentenze n. 32 e n. 16 del 2015, n. 87 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012, n. 325 del 2011) (sentenza n. 149 del 2015)”*.

Nel caso di specie, con riferimento ai commi 6, 6bis, e 6ter, introdotti nell'articolo 19 della l.r. 12/2011, regolanti alcuni aspetti della verifica di anomalia delle offerte, la cessazione deve escludersi, a giudizio della Corte, per assenza della seconda condizione, *“dal momento che il non breve lasso temporale di vigenza delle norme (oltre 9 mesi) e la loro fisiologica incidenza su tutte le procedure di gara bandite sull'intero territorio regionale (quanto al comma 6-ter), ovvero su tutte quelle sotto la soglia di rilevanza comunitaria (quanto ai commi 6 e 6-bis), ne fanno presumere l'applicazione”*. La cessazione deve

escludersi anche con riferimento al comma 6-quater, il quale rimette a un decreto assessoriale la fissazione delle modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere. La Corte a tale proposito ritiene che, nonostante i tempi di adozione di un decreto a elevato contenuto tecnico possano non essere brevissimi, in assenza di deduzioni dell'unica parte costituita in giudizio e in presenza di un lasso temporale comunque apprezzabile, non sia infatti consentito presumere la mancata applicazione della norma (sentenza n. 16 del 2015).

La Corte, prima di esaminare le singole censure proposte, rammenta gli approdi della giurisprudenza costituzionale sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici. Innanzitutto, è ormai pacifico che, *“anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 ... regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010)”*.

Nel merito, la Corte ritiene che le questioni siano fondate. La legge della Regione siciliana 12/2011 ha recepito il codice dei contratti del 2006, fatta eccezione per talune norme dichiarate non applicabili, e ha dettato una disciplina in parte derogatoria e in parte integrativa di quella statale. L'impugnato articolo 1 della legge della Regione siciliana 14/2015 ha poi disposto, fino al termine di cui all'articolo 253, comma 20bis, del codice dei contratti – all'inizio fissato al 31 dicembre 2013, in seguito più volte modificato dal legislatore statale, e da ultimo stabilito nel 31 luglio 2016 –, la sostituzione del comma 6 del citato articolo 19 e l'introduzione di tre nuovi commi (dal 6bis al 6quater). Il comma 6 sostituito prevedeva, per gli appalti non transfrontalieri (individuati al precedente comma 5) da aggiudicarsi con il criterio del prezzo più basso, la possibilità di inserire nel bando di gara la clausola di esclusione automatica delle offerte che presentassero una percentuale di ribasso pari o inferiore alla soglia di anomalia fissata dall'articolo 86, comma 1, del codice dei contratti, nella *“media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media”*. Il comma 6 riformulato, invece, con riferimento agli stessi appalti non transfrontalieri, sostituisce tale soglia con quella indicata dal successivo comma 6bis, ai sensi del quale: *“La soglia di anomalia è individuata dalla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e quelle di minor ribasso, incrementata o*

*decrementata percentualmente di un valore pari alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi. L'incremento o il decremento è stabilito in base alla prima cifra, dopo la virgola, della somma dei ribassi offerti dai concorrenti ammessi, rispettivamente se pari o dispari. Nel caso in cui il valore così determinato risulti inferiore all'offerta di minor ribasso ammessa, la gara è aggiudicata a quest'ultima. Per la determinazione della media, in caso di presentazione di offerte aventi identico ribasso, queste ultime sono computate una sola volta". Il successivo comma 6ter recita: "Le imprese che effettuano un ribasso superiore al 25 per cento producono, nell'offerta, le relative analisi giustificative che sono valutate dalla Commissione di gara nel caso risultino aggiudicatarie in sede di verifica di congruità dell'offerta", mentre il comma 6quater stabilisce, infine, che "Con decreto dell'Assessore regionale per le infrastrutture e la mobilità sono individuate le modalità di verifica per la congruità dell'offerta e le eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere".*

La disciplina regionale in esame, dunque, si differenzia da quella codicistica, in primo luogo, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia, affidata ad un diverso criterio matematico. Egualmente difforme è la previsione dell'obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell'offerta, qualora quest'ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia. La Corte ritiene non conforme alla disciplina nazionale anche la disposizione del comma 6quater. Mentre il codice, infatti, *"fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti, la disposizione regionale impugnata demanda a un decreto assessoriale l'individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell'offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere)".*

Alla luce della costante giurisprudenza della Corte costituzionale, dunque, le disposizioni impugnate, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici. La Corte aggiunge, inoltre, che *"la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme regionali impugnate non comporta alcun vuoto normativo, trovando applicazione la disciplina dettata in materia dal codice dei contratti pubblici (sentenza n. 114 del 2011)".*