

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla disposizione della Regione Campania (art. 1, comma 153, della legge regionale n. 5 del 2013) con cui è stato previsto il divieto di finanziamento, per ragioni legate al contenimento del consumo di suolo, per gli interventi di nuova realizzazione da destinare all'edilizia residenziale pubblica.

Corte costituzionale, sentenza 3 dicembre 2020, n. 259 – Pres. Coraggio, Red. Modugno

Edilizia residenziale pubblica – Piano nazionale edilizia abitativa – Legge Regione Campania – Divieto finanziamento nuove costruzioni – Bando regionale – *Lex specialis* – Inammissibilità

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. nonché dell'art. 117, terzo comma Cost., dell'art. 1, comma 153, della legge Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5 (Legge finanziaria regionale 2013), nella parte in cui prevede che, per ragioni di contenimento del consumo di suolo, i finanziamenti destinati al piano abitativo regionale siano circoscritti ai soli interventi di recupero edilizio, con esclusione di quelli di nuova costruzione (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione sollevata dal T.a.r. per la Campania in merito alla legge regionale n. 5 del 2013 che ha previsto il finanziamento pubblico, nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, per i soli interventi di recupero abitativo e non anche per quelli di nuova costruzione. Inammissibilità legata alla omessa motivazione sul fatto che il bando regionale per la individuazione delle singole iniziative da finanziare, precedente alla suddetta legge regionale del 2013, prevedeva il finanziamento degli interventi di nuova realizzazione (di qui la capacità di resistere, in quanto *lex specialis*, a successive disposizioni di rango normativo anche primario). Né i giudici rimettenti avrebbero adeguatamente tenuto conto di una ulteriore normativa regionale (legge n. 16 del 2014) che avrebbe successivamente fatto salvi i finanziamenti per le nuove costruzioni da destinare ai suddetti fini abitativi.

II. – La sottesa vicenda normativa e processuale può essere così sintetizzata:

- a) con il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) si prevedeva all'art. 11 la realizzazione di un piano nazionale di edilizia abitativa destinato ad "incrementare il patrimonio immobiliare ad uso abitativo per tutte le categorie sociali per le quali è impossibile accedere al libero mercato della locazione". Tale piano nazionale di edilizia

abitativa aveva specificamente “ad oggetto la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio edilizio esistente”. Il piano veniva approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 luglio 2009 (Piano nazionale di edilizia abitativa);

- b) alla Regione Campania venivano in particolare assegnati oltre 41 milioni 168 mila euro. In esecuzione di tale d.P.C.M. veniva adottato il decreto dirigenziale n. 376 del 28 luglio 2010, recante avviso pubblico per la definizione del Programma regionale di edilizia residenziale sociale. In sostanza: una gara pubblica per la selezione delle iniziative di edilizia residenziale da finanziarie nell’ambito della Regione Campania. La società cooperativa Aquilone partecipava con due distinte proposte. Nelle more della gara veniva tuttavia approvata la l.r. 6 maggio 2013, n. 5 (legge finanziaria regionale 2013), il cui art. 1, comma 153, prevedeva nella sostanza che, ai fini di contenimento sull’uso del suolo, nuovi contributi o agevolazioni sarebbero stati unicamente previsti per gli interventi di recupero edilizio e non anche per quelli di nuova costruzione. I due progetti presentati dalla predetta società cooperativa venivano così archiviati dai competenti uffici. Successivamente veniva approvata la l.r. 7 agosto 2014, n. 16 (collegato alla legge di stabilità regionale 2014), il cui art. 1, comma 82, prevedeva che il divieto di finanziare interventi di nuova costruzione *“non si applica ai procedimenti finalizzati a finanziare attività di nuova edificazione ai sensi del d.P.C.m. 16 luglio 2009, a condizione che essi siano stati avviati prima dell’entrata in vigore della legge reg. Campania n. 5 del 2013 e che vengano conclusi, con la sottoscrizione della convenzione, entro sei mesi dall’entrata in vigore della nuova disposizione”*;
- c) a questo punto, la predetta società cooperativa chiedeva alla Regione Campania di annullare in autotutela i due precedenti decreti di archiviazione. Il silenzio della medesima amministrazione regionale induceva la società a presentare ricorso dinanzi al T.a.r. per la Campania il quale, dopo avere ritenuto inapplicabile al caso di specie la sopravvenuta disposizione normativa di cui alla citata legge regionale n. 16 del 2014 (e ciò in quanto tale normativa difettava di *“una espressa clausola di retroattività”*), decideva di sollevare questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 5 del 2013 (art. 1, comma 153) per le seguenti ragioni:
- c1) violazione dell’art. 3 Cost., dato che il divieto di finanziare nuove costruzioni avrebbe determinato *“una ingiustificata disparità di trattamento fra situazioni analoghe”* (la possibilità di ottenere i benefici in questione sarebbe infatti dipesa *“dal mero dato cronologico dell’esame delle pratiche”* dal momento che le istanze esaminate per prime avevano formato oggetto di archiviazione, come nel caso di specie, mentre quelle scrutinate più tardi avevano potuto giovare di quanto disposto con il successivo intervento

legislativo regionale del 2014, così esonerandosi dal suddetto divieto di finanziamento);

- c2) violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., dal momento che il legislatore regionale avrebbe compiuto una invasione della potestà legislativa statale, in materia di "governo del territorio", nella definizione di principi fondamentali in tema di edilizia residenziale pubblica (la normativa nazionale prevede infatti interventi sia di recupero, sia di nuova realizzazione).

III. – La Corte costituzionale, con la decisione in rassegna, ha ritenuto tuttavia che, in termini di rilevanza della questione, il Tribunale rimettente non abbia fornito una "adeguata motivazione". E ciò per almeno due fondamentali ragioni:

- d) la prima, in quanto la norma regionale del 2013 è successiva al bando regionale del 2010 il quale prevedeva a sua volta il finanziamento delle nuove costruzioni. Di qui la applicazione dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui *"nelle procedure selettive, la pubblica amministrazione è tenuta ad applicare le regole stabilite nel bando di gara, le quali costituiscono la lex specialis, non disapplicabile nel corso del procedimento neppure quando talune di dette regole risultino non più conformi a uno ius superveniens"*. Pertanto: *"deve ... escludersi che la normativa sopravvenuta possa avere alcun effetto diretto sul procedimento di gara, anche per una esigenza di salvaguardia dell'affidamento dei soggetti che vi partecipano"*. Fatto naturalmente *"salvo l'esercizio del potere di autotutela ... ipotesi che non risulta essersi, peraltro, verificata nel caso oggetto del giudizio a quo"*. Conclude la Corte sul punto affermando che: *"Applicando tale indirizzo nel caso di specie – prospettiva sulla cui praticabilità il rimettente non si sofferma – la Regione avrebbe dovuto, dunque, prendere in esame i progetti della società cooperativa ricorrente malgrado la sopravvenienza della norma censurata, alla quale la lex specialis della procedura sarebbe rimasta insensibile"*;
- e) la seconda ragione risiede nella insufficiente valutazione della sopravvenuta disposizione normativa di cui alla legge regionale n. 16 del 2014, la quale, come già detto, prevedeva l'inapplicabilità del divieto di finanziamento per le nuove costruzioni inserite nel suddetto piano nazionale abitativo del 2009, e ciò dal momento che: *"Dai lavori preparatori relativi alla disposizione del 2014 ... emerge come, in realtà, la disposizione mirasse proprio a dissipare le incertezze riguardo alla sorte dei procedimenti per l'ottenimento di contributi o agevolazioni già avviati, ma ancora in itinere alla data di entrata in vigore della norma del 2013, chiarendo che essi si concludono sulla base della disciplina precedente: circostanza atta ad imprimere alla disposizione stessa una finalità tipica delle norme interpretative"*;

f) dalle suesposte considerazioni è dunque scaturita la dichiarazione di inammissibilità ad opera della Corte costituzionale con la decisione in rassegna.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- g) sul requisito della “rilevanza” della questione nel giudizio di costituzionalità si vedano le sezioni di approfondimento di cui alla News US n. 28 del 13 marzo 2020 [§ k)] e alla News US n. 20 del 21 febbraio 2020 [§ e)];
- h) più in particolare, sul difetto di motivazione della rilevanza si veda:
- h1) Corte cost., 21 febbraio 2020, n. 30 (oggetto della citata News n. 28 del 13 marzo 2020);
 - h2) Corte cost., 7 febbraio 2020, n. 13 (in *Foro it.*, 2020, I, 1484, nonché oggetto della citata News US n. 20 del 21 febbraio 2020), con cui sono state dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative alla deroga delle distanze legali di cui alla legge urbanistica della Regione Lombardia n. 12 del 2005;
- i) sull’indirizzo giurisprudenziale del Consiglio di Stato secondo cui la procedura di gara deve essere regolata dalle norme contenute nel bando insensibili, in quanto tali, allo *ius superveniens*, si veda:
- i1) Cons. Stato, sez. V, 7 giugno 2016, n. 2433 [in *Foro amm.*, 2016, 1498 (m)], secondo cui: *“Nelle gare pubbliche la procedura di affidamento di un contratto pubblico è soggetta alla normativa vigente alla data di pubblicazione del bando, in conformità al principio tempus regit actum ed alla natura del bando di gara, quale norma speciale della procedura che regola non solo le imprese partecipanti, ma anche la p.a., che non può vi si può sottrarre; pertanto, anche per ragioni di tutela dell’affidamento delle prime, deve escludersi che il ius superveniens possa avere alcun effetto diretto sul procedimento di gara, altrimenti venendo sacrificati i principi di certezza e buon andamento, con sconcerto delle stesse e assoluta imprevedibilità di esiti, ove si imponesse alle amministrazioni di modificare in corso di procedimento le regole di gara per seguire le modificazioni normative o fattuali intervenute successivamente alla adozione del bando”*;
 - i2) Cons. Stato, sez. IV, 18 gennaio 2016, n. 143 [in *Foro amm.*, 2016, 26 (m)], secondo cui: *“In base al principio tempus regit actum in sede di gara pubblica la stazione appaltante è obbligata ad applicare le regole fissate nel bando, in quanto lex specialis della procedura, che non può essere disapplicata nel corso del procedimento neppure nel caso in cui talune delle sue regole risultino non più conformi allo ius superveniens, salvo l’esercizio del potere di autotutela”*;
 - i3) Cons. Stato, sez. IV, 16 giugno 2015, n. 2988 (in *Red. Giuffrè amm.* 2015), secondo cui: *“In sede di gara pubblica per l’aggiudicazione di un contratto la*

Pubblica amministrazione è tenuta ad applicare le regole fissate dal bando atteso che questo, unitamente alla lettera di invito, costituisce la lex specialis della gara, che non può essere disapplicata nel corso del procedimento, neppure nel caso in cui talune delle regole in essa contenute risultino non conformi allo ius superveniens, salvo naturalmente l'esercizio dell'autotutela; tale conclusione trova giustificazione nel fatto che il bando di gara è atto amministrativo a carattere normativo e lex specialis della procedura, rispetto al quale l'eventuale ius superveniens di abrogazione o di modifica di clausole non ha effetti innovatori con la conseguenza che, nel caso in cui siano sopravvenute disposizioni normative incompatibili con le prescrizioni del bando e, dunque, la normativa successiva consenta una partecipazione invece preclusa dalle disposizioni del bando, queste ultime non potrebbero sic et simpliciter essere disapplicate, ma dovrebbero previamente essere rimosse dal mondo giuridico mediante esercizio dell'autotutela";

- i4) Cons. Stato, sez. III, 1° settembre 2014, n. 4449 [in *Appalti & Contratti*, 2014, fasc. 9, 63 (m)], per cui: *"Secondo gli approdi della giurisprudenza amministrativa la gara, così come ogni altra procedura concorsuale, deve essere espletata sulla base della normativa e delle regole vigenti alla data di pubblicazione del bando, sulla base del principio tempus regit actum in quanto il bando è atto normativo ed obbliga l'amministrazione alla sua puntuale applicazione; lo ius superveniens pertanto non ha un effetto diretto sul procedimento di gara dovendosi valorizzare anche il principio di tutela dell'affidamento delle imprese partecipanti, essendo evidente che verrebbero sacrificati principi di certezza e buon andamento, con sconcerto delle stesse e assoluta imprevedibilità di esiti, ove si imponesse alle amministrazioni di modificare in corso di procedimento le regole di gara per seguire le modificazioni normative o fattuali intervenute successivamente alla adozione del bando; pertanto va ribadito il principio secondo cui le norme sopravvenute non possono incidere su una procedura già in corso né sulle singole fasi autonome di essa che si siano già chiuse, che restano interamente disciplinate dalla normativa vigente al momento del loro inizio";*
- i5) Cons. Stato, ad. plen., 24 maggio 2011, n. 9 (in *Foro it.*, 2011, III, 561; *Corriere merito*, 2011, 1004 (m), n. CICHESI; Guida al dir., 2011, fasc. 25, 76, n. MEZZACAPO), secondo cui la regola generale, fondata sul principio *tempus regit actum*, in forza della quale in materia di concorsi pubblici lo *ius superveniens* non trova applicazione per le procedure *in itinere*, può essere derogata dalle medesime norme sopravvenute ove dispongano espressamente in tal senso (di contro le norme di legge e regolamento vigenti al momento dell'indizione della procedura selettiva sono idonee a

produrre la c.d. etero integrazione della *lex specialis* anche se non richiamate da quest'ultima);

- i6) Cons. Stato, sez. IV, 7 settembre 2010, n. 6485 [in *Danno e resp.*, 2010, 1079 (m); *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 1932], secondo cui: *“La p.a., nel procedimento di gara, deve applicare solo le regole contenute nel bando e non deve tener conto della nuova normativa, nel caso di sopravvenuta modifica della disciplina, vigente al momento dell'adozione del bando; deve attenersi al regolamento di gara come cristallizzato nella lex specialis, anche se in contrasto con le norme sopravvenute salva l'impugnativa del bando ovvero l'annullamento in via di autotutela”*.