CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **482/1995** (ECLI:IT:COST:1995:482)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CAIANIELLO** - Redattore: - Relatore: **MIRABELLI**
Udienza Pubblica del **17/10/1995**; Decisione del **23/10/1995**
Deposito del **07/11/1995**; Pubblicazione in G. U. **15/11/1995**
Norme impugnate:
Massime: **21794 21795 21796 21797**
Atti decisi:

N. 482

SENTENZA 23 OTTOBRE-7 NOVEMBRE 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Vincenzo CAIANIELLO ; Giudici: avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 2, 3 e 4, 2, comma 2, 3, 4, 6, comma 5, 7, commi 1, 2, 3 e 5, 8, comma 8, 14, 19, commi 1 e 4, 20, commi 2 e 4, 21, comma 1, e 24 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici) e dell'art. 4-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (Norme urgenti in materia di lavori pubblici), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 2 giugno 1995, n. 216, promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, delle Province autonome di Bolzano e di Trento, delle Regioni Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta (n. 2 ricorsi), notificati il 18 marzo, il 21 marzo, il 19 marzo (n. 3 ricorsi) e il 21 marzo 1994 (n. 3 ricorsi) ed il 3 luglio 1995, depositati in cancelleria il 24 marzo, il 28 marzo (n. 5 ricorsi), il 29

marzo e il 30 marzo 1994 ed il 12 luglio 1995, iscritti rispettivamente ai nn. 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 del registro ricorsi 1994 ed al n. 39 del registro ricorsi 1995;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 17 ottobre 1995 il Giudice relatore Cesare Mirabelli;

Uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emilia-Romagna, Maurizio Steccanella per la Regione Lombardia, Sergio Panunzio per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e per la Provincia autonoma di Trento, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano, Vito Vacchi e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con separati ricorsi le Regioni Emilia-Romagna (r. ric. n. 31 del 1994), Lombardia (r. ric. n. 33 del 1994), Friuli-Venezia Giulia (r. ric. n. 34 del 1994), le Province autonome di Bolzano (r. ric. n. 35 del 1994) e di Trento (r. ric. n. 36 del 1994), le Regioni Sardegna (r. ric. n. 37 del 1994), Toscana (r. ric. n. 38 del 1994) e Valle d'Aosta (r. ric. n. 39 del 1994) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale nei confronti di alcune disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), denunciando la lesione di norme costituzionali e dei rispettivi statuti speciali, in relazione alla diversa sfera di autonomia. Le Regioni a statuto ordinario hanno competenza legislativa concorrent e e funzioni amministrative in materia di lavori pubblici di interesse regionale (artt. 117 e 118 della Costituzione); la Regione Friuli-Venezia Giulia ha potestà legislativa primaria per i "lavori pubblici di interesse locale e regionale" (art. 4, numero 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) ed identica competenza hanno le Province autonome di Bolzano e di Trento, con riferimento ai "lavori pubblici di interesse provinciale" (art. 8, numero 17, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), la Regione Sardegna, per i "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" (art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), e la Regione Valle d'Aosta, con riferimento ai "lavori pubblici di interesse regionale" (art. 2, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4). Le ricorrenti riconoscono che la legge n. 109 del 1994 innova profonda mente l'intero quadro della legislazione in materia di lavori pubblici, toccando aspetti salienti della materia: l'organizzazione degli uffici, l'istituzione di un'autorità di vigilanza del settore, la programmazione degli interventi, la progettazione, il collaudo e l'esecuzione, con una disciplina unitaria delle procedure di assegnazione degli appalti e delle concessioni. L'innovazione riguarda anche le fonti, giacché si prevede la delegificazione della materia, con una disciplina rimessa, in parte, alla potestà regolamentare del Governo. In questo contesto di ampia riforma, le ricorrenti ritengono che alcune disposizioni specifiche della legge quadro sui lavori pubblici ledano l'autonomia ad esse riservata dalla Costituzione, e presentino aspetti in contrasto con direttive della Comunità europea.

2. - Alcune questioni di legittimità costituzionale riguardano i principi generali della legge n. 109 del 1994. Anzitutto l'art. 1, comma 2, che qualifica espressamente le disposizioni della legge stessa quali "norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi degli statuti delle regioni a statuto speciale e dell'articolo 117 della Costituzione, anche per il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato". La Regione Emilia-Romagna denuncia questa norma per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione, giacché tutte le disposizioni della nuova legge riceverebbero questa qualificazione, indipendentemente dal loro reale contenuto di principio. Inoltre la

menomazione delle competenze costituzionalmente riservate alle regioni sarebbe aggravata per effetto del successivo art. 3, che attribuisce alla potestà regolamentare del Governo, con una delegificazione da attuare in base all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la disciplina di larga parte della materia dei lavori pubblici; sicché i principi e le norme fondamentali potrebbero risultare definiti non solo dalle singole disposizioni legislative, ma anche dalle connesse integrazioni regolamentari. La Regione Emilia-Romagna deduce anche la violazione dell'art. 11 della Costituzione, in quanto alcune norme della legge n. 109 del 1994 si discosterebbero dalla direttiva 89/440/CEE. Sarebbe diversa e più restrittiva la nozione di appalto di lavori pubblici; sarebbe esclusa la licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; sarebbero vietate le varianti ai progetti e la verifica delle offerte anormalmente basse prima della loro eventuale esclusione; non sarebbe consentita la procedura negoziata per la scelta del contraente, anche in casi nei quali è ammessa dalla normativa comunitaria; vi sarebbe, inoltre, l'obbligo di ricorrere alla licitazione privata per affidare la concessione di lavori pubblici. La qualificazione delle disposizioni della legge n. 109 del 1994 come di riforma economico-sociale, senza che vi sia la necessaria rispondenza nella natura effettiva di tutte le norme contenute nella legge, comporterebbe un condizionamento vincolante per la legislazione delle regioni, impedendo alle stesse di adottare norme che rispettino pienamente la disciplina comunitaria. La Regione Lombardia ritiene che l'art. 1, comma 2, della legge n. 109 del 1994 comporti, in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, una sostanziale abrogazione del trasferimento alle regioni dell'intera materia "lavori pubblici di interesse regionale". Non sarebbe giustificata l'emanazione di norme statali autoqualificate "di principio", in presenza di numerose disposizioni di dettaglio, per le quali non potrebbero invocarsi interessi attinenti, per natura e dimensioni, all'intera collettività nazionale. La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia il contrasto dell'art. 1, comma 2, della legge n. 109 del 1994 con l'art. 4, numero 9, dello statuto speciale di autonomia. La ricorrente, richiamando la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 219 del 1984), ritiene che la natura di riforma economico-sociale di una norma non possa essere determinata dalla mera affermazione del legislatore, dovendo essere sempre ricercata nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nelle modificazioni che essa apporta nei rapporti sociali. Le singole norme della riforma possono imporsi come limite alla potestà legislativa primaria solo se la disciplina si qualifica per il carattere fortemente riformatore, ancorato a valori di rilevanza costituzionale, e per l'introduzione di norme fondamentali e di principio. In ogni caso deve essere garantito all'autonomia regionale un sufficiente spazio normativo di adeguamento dei principi al contesto locale (sentenza n. 1033 del 1988). Nella legge denunciata, invece, accanto a norme di valenza riformatric e, vi sarebbero numerose norme di dettaglio, non idonee per loro natura a vincolare la competenza legislativa primaria della ricorrente. Anche le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna ritengono che la legge n. 109 del 1994, sebbene si autoqualifichi nel titolo come "legge quadro", contenga in realtà una normativa minuziosa e dettagliata di numerosi aspetti della materia dei lavori pubblici, di competenza delle ricorrenti. Non tutte le disposizioni della legge potrebbero essere considerate norme fondamentali di riforma economico-sociale, giacché tale qualificazione non discenderebbe dalla definizione adottata dal legislatore, ma dai requisiti, indicati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 349 del 1991, 85 del 1990, 1033 del 1988 e 219 del 1984), del carattere realmente riformatore della disciplina, dell'incidenza su settori di rilevante importanza per la vita economico-sociale e sempre con riferimento alle sole norme fondamentali connesse ad un interesse unitario dello Stato. Tra le disposizioni che non rivestirebbero carattere di norme fondamen tali di riforma economico-sociale, ma conterrebbero norme di dettaglio in contrasto con la qualificazione formale operata dal legislatore, le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna indicano le seguenti disposizioni della legge n. 109 del 1994: l'art. 7, che prevede misure per l'adeguamento della funzionalità della pubblica amministrazione; l'art. 8, comma 8, che vieta l'utilizzazione degli albi speciali o di fiducia delle imprese che eseguono lavori pubblici; gli artt. 16 e 17, che disciplinano l'attività di progettazione e la redazione dei progetti; l'art. 21, che disciplina i criteri di aggiudicazione dei lavori e la costituzione delle commissioni giudicatrici; l'art. 27, comma 2, che riguarda l'attività di direzione dei lavori; l'art. 28, che

detta norme sui collaudi e sulla vigilanza nella realizzazione dei lavori. Sono inoltre denunciati dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione Sardegna come disposizioni che incidono sull'autonomia provinciale e regionale, anche per la loro natura di norme di dettaglio, l'art. 19, comma 4, che vieta di determinare a misura il corrispettivo dei lavori appaltati e, dalla sola Regione Sardegna, l'art. 24, che limita, ed in taluni casi vieta, l'utilizzazione della procedura negoziata. Anche la Regione Toscana denuncia l'art. 1, comma 2, della legge n. 109 del 1994 per violazione dell'art. 117 della Costituzione, giacché, elevando tutte le disposizioni della legge al rango di principi della materia, si vincolerebbe l'esercizio dell'autonomia legislativa regionale, riducendola alla stregua di potestà attuativa, anziché di tipo concorrente. La Regione Valle d'Aosta denuncia la stessa disposizione per violazion e sia dell'art. 116 della Costituzione che dello statuto speciale, osservando tuttavia che l'autoqualificazione dovrebbe essere priva di rilevanza, perché le norme che enunciano i principi fondamentali possono essere riconosciute soltanto in base alla loro motivazione politico-sociale, al loro scopo, alla modificazione che possono indurre nei rapporti sociali (sentenza n. 219 del 1984). La Regione esclude che una normativa di dettaglio, come quella della legge n. 109 del 1994, possa assumere il carattere proprio delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. Queste possono legittimamente incidere sulla competenza normativa delle regioni a statuto speciale solo se rimangono nell'ambito dei principi e lasciano alle regioni uno spazio normativo sufficiente di adattamento alle specifiche realtà locali (sentenza n. 1033 del 1988). In ogni caso, non potrebbero essere introdotti principi di riforma economico-sociale con un regolamento del Governo, che è invece previsto quale strumento di delegificazione in materia di lavori pubblici.

3. - Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana denunciano, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, l'art. 1, comma 3, della legge n. 109 del 1994, che attribuisce al Governo, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera d), della legge n. 400 del 1988, la facoltà di emanare atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in conformità alle norme della legge stessa. Sarebbe violato il principio di legalità sostanziale, in quanto non risulterebbero specificati i presupposti ed i contenuti degli atti di indirizzo e coordinamento da emanare, né sarebbero individuate le esigenze unitarie che devono essere soddisfatte. Le ricorrenti ritengono che la norma potrebbe avere carattere ricognit ivo di un'astratta competenza, che tuttavia non può essere esercitata in concreto, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 139 del 1990), senza il fondamento di altre e specifiche disposizioni legislative. Ma se si ripete una disposizione superflua e si prevede l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento "in conformità alle norme della presente legge", si verrebbe ad attribuire alla disposizione una portata direttamente operativa, in contrasto con le garanzie richieste a salvaguardia dell'autonomia regionale.

4. - La Regione Lombardia denuncia, con riferimento all'art. 117 della Costituzione, l'art. 1, comma 4, della legge n. 109 del 1994, il quale prevede che le norme della legge stessa non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa con specifico riferimento a singole disposizioni. Ne deriverebbe un vincolo per le regioni rispetto all'obbligo che esse hanno di osservare le norme comunitarie operative nell'ordinamento giuridico italiano. Se venisse modificata la direttiva 89/440/CEE, recepita con il decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406, attraverso una nuova direttiva autoesecutiva, senza che un formale recepimento a livello statale dichiari espressamente la deroga, modifica o abrogazione di una o più specifiche disposizioni della legge quadro con essa contrastanti, le regioni non potrebbero applicare la nuova e diversa disciplina comunitaria.

5. - Le Province autonome di Bolzano e di Trento e le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta denunciano gli artt. 2, comma 2, e 3 della legge n. 109 del 1994. La prima di queste disposizioni delinea l'ambito soggettivo di applicazione delle norme, oltre che della legge quadro, del regolamento previsto dall'art. 3, comma 2, al quale è demandata la disciplina dei lavori pubblici con riferimento: a) alla programmazione, alla progettazione, alla direzione dei lavori, al collaudo e alle attività di supporto tecnico-amministrativo con le annesse normative

tecniche; b) alle procedure di affidamento degli appalti, delle concessioni di lavori pubblici e degli incarichi di progettazione; c) alle forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedimentali; d) ai rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori ed alle relative competenze. Il regolamento sarebbe destinato a delineare, con la legge, l'ordinamento generale in materia e ad attuare un'ampia delegificazione. Difatti la legge prevede che, con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento, sono abrogati gli atti normativi da esso indicati nella materia dei lavori pubblici, ad eccezione delle norme della legislazione antimafia. Secondo le Province autonome di Bolzano e di Trento queste disposizion i sarebbero in contrasto con le competenze provinciali (artt. 8, numeri 1 e 17, e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e relative norme di attuazione), e lederebbero i principi costituzionali concernenti il rapporto tra fonti del diritto e quelli di legalità e di preferenza della legge (art. 70 della Costituzione). La Regione Sardegna prospetta identiche censure con riferimento agli artt. 3, lettere a) ed e), e 6 dello statuto speciale ed alle relative norme di attuazione, ed all'art. 70 della Costituzione. La Regione Valle d'Aosta denuncia che il previsto regolamento determinerebbe la violazione degli artt. 2, lettera f), e 4 dello statuto speciale, comprimendo la propria autonomia legislativa ed amministrativa. Le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna ritengono in particolare che il regolamento governativo sarebbe applicabile, per effetto delle norme denunciate, anche ad esse. La delegificazione in materia di lavori pubblici avrebbe così per oggetto anche le leggi regionali e provinciali, che risulterebbero abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento stesso. Le ricorrenti affermano che i principi costituzionali che regolano il sistema delle fonti non consentono alla legge ordinaria statale di delegificare direttamente la legislazione regionale, demandando ad un regolamento governativo la facoltà di sostituirsi a quest'ultima. Gli stessi principi impedirebbero ai regolamenti governativi, come ha già precisato la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 359 del 1993), di intervenire in materie di competenza regionale o provinciale (art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 400 del 1988). Le ricorrenti denunciano un ulteriore vizio di legittimità costituzio nale, che deriverebbe dalla mancata determinazione, nell'art. 3 della legge n. 109 del 1994, delle norme legislative regolatrici della materia delegificata e dalla omessa indicazione delle disposizioni legislative, statali ed eventualmente anche regionali e provinciali, abrogate con l'entrata in vigore del regolamento stesso. Anche la Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 3 della legge n. 109 del 1994 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. La norma sarebbe viziata in quanto non esclude i lavori pubblici di interesse regionale dall'ambito della potestà regolamentare demandata al Governo. Sebbene non risulti chiarito il rapporto tra l'ordinamento generale in materia di lavori pubblici, composto dalla legge quadro e dal regolamento, e la potestà normativa riservata alle regioni, la ricorrente ritiene che l'ambito attribuito alla potestà regolamentare governativa sia talmente ampio e onnicomprensivo da far ritenere che la normativa regolamentare si possa riferire anche ai lavori pubblici di interesse regionale. La Regione Lombardia denuncia l'art. 3 della legge n. 109 del 1994, con particolare riguardo al comma 4, assumendo la violazione degli artt. 115, 117 e 118 della Costituzione, sul presupposto che il regolamento abbia la forza di abrogare anche le leggi regionali tuttora vigenti in materia di lavori pubblici di interesse regionale. La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia l'art. 3 della legge n. 109 del 1994, con riferimento all'art. 4, numero 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, ai principi costituzionali relativi ai rapporti tra fonti e al principio di legalità, ritenendo che si determini la soggezione della potestà legislativa primaria della Regione ad una normativa regolamentare. La ricorrente considera le norme legislative regionali prevalenti sulle fonti statali di rango secondario, ma promuove la questione di legittimità costituzionale per cautela, in quanto la qualifica di norme di riforma economico-sociale di tutte le disposizioni della legge quadro comprenderebbe anche la delegificazione e potrebbe far ritenere che il regolamento governativo, componendo l'ordinamento generale della materia, debba essere applicato in un complesso normativo riformatore anche alla ricorrente. Ma, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 359 del 1993), un regolamento governativo non può intervenire nelle materie di competenza regionale. La disposizione denunciata sarebbe viziata anche perché non conterreb be l'indicazione delle norme generali regolatrici della materia delegificata, che il regolamento dovrà rispettare, né preciserebbe quali disposizioni legislative

saranno abrogate per effetto dell'entrata in vigore del regolamento stesso. La Regione Toscana denuncia l'art. 3, commi 1, 2 e 6, della legge n. 109 del 1994 con riferimento all'art. 117 della Costituzione, osservando che i limiti alla potestà legislativa regionale possono essere stabiliti soltanto con legge. Secondo la giurisprudenza costituzionale, i regolamenti non possono legittimamente contenere la disciplina di materie di competenza regionale (sentenze nn. 97 del 1992; 465, 391 e 204 del 1991) e sono ammessi solo quando hanno un contenuto tecnico, tale da non coinvolgere scelte ed indirizzi politico-amministrativi.

6. - Viene anche denunciata l'illegittimità costituzionale della disposizione che istituisce l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, chiamata a garantire l'osservanza dei principi fissati dall'art. 1, comma 1, della legge n. 109 del 1994. L'art. 4 della legge quadro disciplina la composizione, le attribuzioni e l'organizzazione del nuovo organismo. La Regione Emilia-Romagna denuncia questa disposizione per violazione degli artt. 117, primo comma, 118, primo comma, 125 e 97, primo comma, della Costituzione, giacché le regioni verrebbero sottoposte alla potestà di vigilanza, di ispezione e sanzionatoria attribuita all'Autorità in materia di lavori pubblici, compresi quelli di interesse regionale. Il carattere statale dell'attività che l'Autorità svolge sarebbe dimostrato dal suo incardinamento nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, dall'essere il personale dipendente statale, dalla dipendenza economica dall'amministrazione statale, dalla disciplina con atto regolamentare governativo delle modalità di esercizio della vigilanza. Le regioni non sarebbero invece coinvolte nella costituzione e nella gestione dell'Autorità, ai cui poteri di controllo, ispezione, acquisizione di documenti e denuncia sarebbero tuttavia sottoposte. La Regione Emilia-Romagna non contesta il principio di un controllo sull'attività di gestione delle opere pubbliche, ma ritiene che anche le regioni dovrebbero essere chiamate a partecipare all'organizzazione ed all'esercizio del controllo, che non può avere carattere solo statale. Anche la Regione Lombardia denuncia l'art. 4 della legge 109 del 1994 (in particolare i commi 1, 3, 4, lettera f), numero 3, e lettera h), 5, 7, 8 e 17), deducendo il contrasto con gli artt. 115, 117 e 118 della Costituzione. La nuova Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici non prevede alcuna partecipazione delle regioni, né forme di consultazione per la sua composizione o per la costituzione ed il funzionamento delle strutture da essa dipendenti. L'Autorità avrebbe le caratteristiche di un organo centrale dello Stato, con la facoltà di comminare sanzioni disciplinari, previste dall'ordinamento per gli impiegati dello Stato, anche a soggetti appartenenti alle amministrazioni regionali. Ne deriverebbe l'invasione delle competenze regionali in materia di ordinamento degli uffici. Anche altri poteri e funzioni dell'Autorità, tra i quali l'accertamento che dalla esecuzione dei lavori non sia derivato pregiudizio per il pubblico erario, lederebbero le attribuzioni costituzionalmente riservate alle regioni. La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia l'art. 4, commi 6, 8, 12 e 17, della legge n. 109 del 1994, in riferimento agli artt. 4, numeri 1 e 9, e 58 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1. La disposizione denunciata sarebbe invasiva della sfera di autonomia legislativa ed amministrativa regionale in materia di ordinamento degli uffici, di disciplina dell'attività del personale regionale e di lavori pubblici di interesse locale e regionale. Sarebbe lesivo in particolare il potere dell'Autorità di richiedere informazioni, documenti o chiarimenti, di disporre ispezioni sulle amministrazioni aggiudicatrici, anche regionali, e di comminare sanzioni disciplinari in applicazione dell'ordinamento per gli impiegati dello Stato. La Regione Friuli-Venezia Giulia ritiene che si sia in presenza di una nuova forma di controllo, diversa da quella statutariamente prevista ed in contrasto con il principio di tassatività degli istituti e delle forme di controllo sugli atti delle regioni, che possono essere stabiliti solo da norme costituzionali. Il controllo affidato all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici non si sostituirebbe a quelli già esistenti, ma si affiancherebbe ad essi, essendo rivolto non a singoli atti ma all'insieme delle attività nel settore. Le Province autonome di Bolzano e di Trento denunciano l'art. 4 della legge n. 109 del 1994 per violazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (artt. 8, numeri 1 e 17, 16, 54, primo comma, numero 5, e 107) e delle relative norme di attuazione. Identica questione è prospettata dalla Regione Sardegna con riferimento agli artt. 3, lettera a) ed e), 6, 46 e 56 dello statuto speciale e alle relative norme di attuazione. La disciplina stabilita dall'art. 4 della legge n. 109 del 1994 sarebbe nel suo complesso lesiva delle competenze costituzionalmente

riservate alle ricorrenti in materia di lavori pubblici e di ordinamento degli uffici e del relativo personale. Essa sarebbe inoltre in contrasto sia con il regime costituzionale dei controlli sugli atti delle Province autonome e della Regione, che sono riservati alla Corte dei conti, sia con il regime dei controlli sugli enti locali. Questo assetto non potrebbe essere alterato neanche da leggi di riforma economico-sociale, che non possono modificare gli organi titolari né i tipi di controllo previsti dallo statuto e dalle relative norme di attuazione. L'art. 4 della legge n. 109 del 1994 inciderebbe sull'autonomia delle ricorrenti là dove prevede il potere dell'Autorità di chiedere informazioni, documenti e chiarimenti o di disporre ispezioni a carico di amministrazioni aggiudicatrici e di ogni ente; sarebbe inoltre lesivo nel prevedere l'applicazione di sanzioni disciplinari (comma 8), lo svolgimento di accertamenti ed indagini ispettive con denuncia di responsabilità per amministratori e pubblici dipendenti (comma 12), e nel disporre l'obbligo di trasmettere entro tempi stretti una numerosa serie di atti delle procedure di appalto, prevedendo una sanzione pecuniaria in caso di inosservanza (comma 17). Nei ricorsi si sottolinea, inoltre, l'irrazionalità di una norma che colpisce con le sanzioni disciplinari stabilite per gli impiegati dello Stato le infrazioni ad obblighi previsti dalla stessa legge ma commesse da dipendenti regionali o provinciali, per i quali la materia delle sanzioni disciplinari è già disciplinata da leggi adottate nell'ambito della speciale autonomia. La Regione Toscana denuncia l'art. 4, commi 1, 6, 14, 16 e 17, della legge n. 109 del 1994 per violazione degli artt. 117, 118, 125, 3 e 97 della Costituzione. La ricorrente sostiene che i poteri ispettivi rimessi all'Autorità comporterebbero interferenze nell'azione amministrativa ed una forma di controllo non previste da alcuna norma costituzionale. La creazione di un Osservatorio dei lavori pubblici alle dipendenze dell'Autorità, con sezioni regionali presso i provveditorati regionali alle opere pubbliche, si sovrapporrebbe agli osservatori già istituiti dalle regioni, con una duplicazione di compiti che renderebbe questi ultimi marginali e subalterni, in violazione di competenze amministrative riservate alle regioni in materia e dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre sarebbe lesivo l'obbligo previsto per tutte le amministrazioni aggiudicatrici, comprese le regioni, di comunicare all'Osservatorio tutti i dati relativi ai lavori pubblici di importo superiore a 80.000 ECU, obbligo rafforzato da una sanzione amministrativa applicata direttamente dall'Autorità ai soggetti che omettano le comunicazioni o le diano non veritiere. La Regione Valle d'Aosta denuncia l'art. 4 (in particolare i commi 6 e 17) della legge n. 109 del 1994 per violazione dello statuto speciale. La sfera di autonomia regionale sarebbe intaccata dall'introduzione di controlli, particolarmente incisivi e sistematici, delineati dalla norma impugnata, che prevede anche ispezioni sull'attività regionale. Si tratta di controlli non compresi tra quelli tassativamente previsti dallo statuto, che assoggetta l'attività amministrativa regionale esclusivamente al controllo della Commissione di coordinamento, i cui componenti sono di designazione in parte statale ed in parte regionale, mentre tutti i membri dell'Autorità sono nominati dal potere centrale.

7. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana denunciano, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, l'art. 6, comma 5, della legge n. 109 del 1994, che prevede il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici su tutti i progetti di opere pubbliche di importo superiore a 100 milioni di ECU e su quelli di importo inferiore per i quali il parere sia richiesto dall'Autorità per la vigilanza. Questa disposizione non eccettuerebbe dal proprio campo di applicazion e le regioni, che verrebbero inserite in un meccanismo amministrativo tipicamente statale.

8. - La Regione Friuli-Venezia Giulia denuncia l'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge n. 109 del 1994 per violazione dell'art. 4, numero 1, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1. L'obbligo previsto della disposizione denunciata di nominare, nell'ambito della struttura tecnica ed amministrativa di tutte le amministrazioni aggiudicatrici di lavori pubblici, un unico responsabile del procedimento per le diverse fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione dei lavori è ritenuto dalla ricorrente invasivo della propria competenza legislativa primaria nella disciplina dell'attività del personale regionale e del proprio assetto organizzativo. Questo è articolato in direzioni, servizi ed uffici e non rende

possibile incaricare un unico soggetto delle responsabilità indicate unitariamente dalla legge. Le disposizioni denunciate detterebbero una disciplina irrazionale ed illogica perché i compiti amministrativi, di cui si richiede la conduzione unitaria da parte di un unico responsabile, risulterebbero funzionalmente attribuiti a dipendenti regionali di diverse qualifiche e profili professionali. Inoltre il comma 3 dell'art. 7 sarebbe illegittimo anche perché rinvia al regolamento per identificare ulteriori funzioni del responsabile del procedimento. La Regione Toscana denuncia l'art. 7, commi 1 e 2, della legge n. 109 del 1994, per violazione della propria autonomia organizzativa, garantita dall'art. 117 della Costituzione, ed il comma 3 per il rinvio che esso fa alla disciplina regolamentare prevista dall'art. 3 della stessa legge. La Regione Valle d'Aosta denuncia l'art. 7, comma 1, della legge n. 109 del 1994, sostenendo che questa disposizione incida sulle competenze amministrative ad essa attribuite in via esclusiva, limitando la potestà regionale di organizzare i propri uffici (artt. 2, lettera a), e 4 dello statuto speciale).

9. - La Regione Emilia-Romagna, deducendo la violazione dell'art. 118 della Costituzione, promuove questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge n. 109 del 1994, che prevede per le opere pubbliche di rilievo nazionale o di iniziativa di amministrazioni statali, comprese nel programma di settore e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti, l'acquisizione delle intese con lo Stato nell'ambito della conferenza di servizi, ove queste non si siano perfezionate entro 60 giorni dalla richiesta dell'amministrazione statale competente. La ricorrente ritiene che l'art. 7, comma 5, della legge n. 109 del 1994 trasferisca l'intesa tra Stato e regione, prevista dall'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dal piano politico-costituzionale al piano amministrativo della conferenza di servizi e di conseguenza riduca le garanzie di autonoma determinazione regionale. Difatti, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di conferenza di servizi, l'opposizione regionale potrebbe essere superata con deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 14, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, aggiunto dall'art. 2 della legge 24 dicembre 1993, n. 537), senza che sia più necessario il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Analoga censura nei confronti dell'art. 7, comma 5, della legge n. 109 del 1994 è proposta dalla Regione Toscana, che prospetta anche la violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, più volte enunciato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 462 del 1992; nn. 464 e 37 del 1991).

10. - La Regione Lombardia impugna l'art. 8, comma 8, della legge n. 109 del 1994, che vieta l'utilizzazione di albi speciali o di fiducia per l'affidamento di lavori pubblici, e prevede che, a decorrere dal 1 gennaio 1997, i lavori stessi possono essere eseguiti esclusivamente da soggetti qualificati secondo i criteri previsti dai commi 2 e 3 dello stesso art. 8. La ricorrente deduce la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, ritenendo che le disposizioni denunciate sottraggano alle amministrazioni ed al legislatore regionale ogni scelta preliminare, operativa e strumentale, escludendo la preselezione mediante albi ed elenchi, in gran parte già istituti in base a leggi regionali vigenti.

11. - La Regione Emilia-Romagna denuncia, in riferimento agli artt. 117, primo comma, 118, primo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, l'art. 14, commi 5, 6 e 7, della legge n. 109 del 1994, che disciplina la programmazione dei lavori pubblici. La disposizione denunciata affida al Ministro dei lavori pubblici il compito di definire con proprio decreto, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge quadro, lo schema tipo di programma triennale (comma 5); prevede, come regola generale, che le pubbliche amministrazioni non possono concedere finanziamenti per la realizzazione di lavori e opere pubbliche non compresi nei programmi o quando la richiesta non ne rispetti le priorità (comma 6); stabilisce, infine, che le amministrazioni aggiudicatrici non possono alterare l'ordine di priorità degli interventi indicato nel programma, salvo che non si tratti di modifiche imposte da eventi imprevedibili o calamitosi ovvero da nuove disposizioni normative (comma 7). Secondo la ricorrente, lo schema di programma triennale elaborato dal Ministro dei lavori pubblici (art. 14, comma 5) sarebbe vincolante anche per le regioni, incidendo, senza alcuna razionale

giustificazione, sulla potestà amministrativa e legislativa delle regioni. Parimenti illegittimi sarebbero i commi 6 e 7 dell'art. 14: essi limiterebbero l'autonomia legislativa e finanziaria regionale, irrigidendo i criteri di programmazione oltre ogni misura, in relazione sia ai finanziamenti, sia più in generale alla possibilità di realizzare opere pubbliche. La Regione Emilia-Romagna rivendica alla propria responsabilità politica e amministrativa la definizione dei programmi e, in relazione ad essi, la determinazione dell'ordine di priorità nelle realizzazioni di opere pubbliche e nei connessi aspetti finanziari. La Regione Lombardia promuove questione di legittimità costituzionale , in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, oltre che dei commi 5, 6 e 7, anche del comma 1 dell'art. 14 della legge n. 109 del 1994. Quest'ultima disposizione prevede che le amministrazioni aggiudicatrici approvino, anche nell'ambito di documenti programmatori già contemplati dalla normativa vigente, il programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio, distinto per settori e compiuto, sia sotto il profilo finanziario (indicazione delle risorse) che sotto il profilo tecnico (disponibilità del progetto). Lo strumento programmatico deve altresì indicare le finalità ed i tempi di realizzazione degli interventi, i quali vanno scelti sulla base di una valutazione dei costi e dei benefici che ne attesti l'utilità e la convenienza. È riconosciuta priorità agli interventi di manutenzione e di recupero del patrimonio pubblico ed ai lavori di completamento di opere già iniziate. Secondo la ricorrente, l'art. 14 della legge n. 109 del 1994, imponend o uno specifico programma, anche in deroga agli strumenti programmatori già previsti dalla normativa vigente, rivelerebbe una riappropriazione allo Stato di funzioni in questo settore e comporterebbe la sostanziale soppressione di una materia già trasferita alle regioni. Anche il carattere vincolante del programma sarebbe illegittimo, perché impedirebbe che in capo alle regioni residuino, nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale, spazi per determinazioni volitive aggiuntive. La Regione Toscana denuncia l'art. 14 della legge n. 109 del 1994 per contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione, in riferimento all'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142. La disposizione denunciata sarebbe lesiva del ruolo delle regioni quali enti di programmazione nella materia delle opere pubbliche di interesse regionale. L'art. 3 della legge n. 142 del 1990, riconoscendo la competenza programmatoria regionale, che ha fondamento costituzionale, comporterebbe la rinuncia da parte dello Stato ad intervenire ulteriormente nel prevedere e definire atti programmatori degli enti locali, per evitare interferenze con la nuova funzione regionale. La Regione Toscana osserva, inoltre, che l'art. 3, comma 4, della legge n. 142 del 1990, per l'attuazione dei programmi degli enti locali, compreso il settore dei lavori pubblici, prevede meccanismi di finanziamento integrato, statale e regionale, governati dalle regioni. L'art. 14 della legge quadro configurerebbe invece un rapporto diretto tra ente locale ed ente erogatore del finanziamento, non mediato dalle scelte programmatiche compiute nel sistema delle autonomie locali e regionali, ed indebolirebbe la programmazione regionale, il cui effetto propulsivo e di indirizzo dovrebbe necessariamente organizzarsi intorno a scelte di sintesi rispetto alle frammentate necessità dei singoli enti locali.

12. - La Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 19, comma 1, della legge n. 109 del 1994, che definisce i contratti di appalto di lavori pubblici come quei contratti che hanno per oggetto l'esecuzione di lavori da parte dell'impresa contraente sulla base di un progetto esecutivo, ad eccezione di quelli riguardanti la manutenzione periodica e gli scavi archeologici. Questa disposizione restringerebbe la nozione di appalto di lavori pubblici, offrendone una definizione meno ampia di quella prevista dalla normativa comunitaria, che li definisce come i contratti che hanno per oggetto l'esecuzione, o congiuntamente l'esecuzione e la progettazione, di lavori, oppure l'esecuzione di un'opera rispondente ai bisogni specificati dall'amministrazione aggiudicatrice (art. 1 della direttiva 89/440/CEE). Ne deriverebbe una violazione degli artt. 11, 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, perché sarebbe ristretta la libertà dell'amministrazione aggiudicatrice di comprendere nell'appalto anche, in tutto o in parte, l'attività di progettazione. Questa limitazione sarebbe superabile solo in casi eccezionali, per opere con caratteristiche particolari, ricorrendo all'appalto-concorso, o attraverso la concessione (ex art. 19, comma 2), che è ammessa solo se alla costruzione si unisce la gestione dell'opera.

13. - La Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 20, comma 2, della legge n. 109 del 1994, che prevede l'attribuzione delle concessioni di lavori pubblici solo mediante licitazione privata, deducendo la violazione degli artt. 11, 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione. Oltre alla lesione dell'autonomia regionale, si verificherebbe un contrasto con il diritto comunitario, che lascia libera la forma della gara (direttiva 89/440/CEE), sia per il carattere fiduciario della concessione, sia perché il concessionario è tenuto al rispetto delle procedure di gara per appaltare a terzi i lavori.

14. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana denunciano l'art. 20, comma 4, della legge n. 109 del 1994, che, senza eccettuare le regioni dal proprio ambito di applicazione, prevede il parere obbligatorio e vincolante del Consiglio superiore dei lavori pubblici per affidare lavori pubblici mediante appalto-concorso. Viene dedotto il contrasto con l'art. 118, primo comma, della Costituzione, in quanto le regioni sarebbero sottoposte ad un potere amministrativo statale e la loro azione dipenderebbe dalla valutazione di un organo statale.

15. - La Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 21, comma 1, della legge n. 109 del 1994, che esclude l'aggiudicazione della licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la presentazione di varianti progettuali. Viene denunciata la violazione degli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, in quanto la disciplina nazionale sarebbe in contrasto con la normativa europea e sarebbero lesi l'autonomia delle regioni, quali amministrazioni aggiudicatrici, ed il principio di buon andamento dell'amministrazione. La Regione Emilia-Romagna denuncia anche l'art. 21, comma 1, secondo periodo, della legge n. 109 del 1994 in quanto, in violazione dell'art. 11 della Costituzione, vieterebbe all'amministrazione di verificare ed eventualmente escludere le offerte anormalmente basse. La normativa comunitaria prevede che l'amministrazione aggiudicatrice proceda ad una verifica in contraddittorio delle offerte anomale, per decidere in ordine all'ammissibilità delle stesse. Questa procedura salvaguarda le ragioni dell'impresa che sia in grado, per la sua migliore organizzazione o per la tecnologia adottata, di fornire prestazioni al prezzo inferiore; protegge anche l'amministrazione da offerte al ribasso presentate solo per ottenere l'aggiudicazione dei lavori. La norma denunciata, anziché ricorrere a questo meccanismo di concreta verifica, prevederebbe una soluzione, considerata meccanica ed aprioristica, di solo aumento dell'importo della garanzia che l'impresa deve prestare.

16. - La Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 24, comma 1, della legge n. 109 del 1994, in quanto inibisce all'amministrazione aggiudicatrice di utilizzare la procedura negoziata per gli appalti di importo superiore a 5 milioni di ECU; procedura consentita, invece, in taluni casi, dalla normativa europea. La disposizione denunciata violerebbe gli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione. La ricorrente ritiene illegittimo che per impedire fenomeni degenerati vi si privino indiscriminatamente le amministrazioni di strumenti necessari, se bene usati, per una buona e corretta amministrazione. Analoga denuncia è rivolta all'art. 24, comma 1, lettera b), della legge n. 109 del 1994 dalla Regione Toscana, che tuttavia prospetta la questione di legittimità in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della ragionevolezza, giacché la disposizione non permetterebbe la trattativa privata nei casi in cui la stessa è consentita, per importi notevolmente superiori, dalla normativa comunitaria.

17. - In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che tutte le questioni siano dichiarate non fondate. L'Avvocatura ritiene che la legge n. 109 del 1994 esprima un complesso normativo fortemente innovativo. L'interpretazione delle singole disposizioni dovrebbe, quindi, essere centrata sui principi-guida che ordinano e governano l'intero sistema normativo, alla luce dei quali occorrerebbe leggere ed applicare le disposizioni settoriali, in modo da garantire una coerenza d'insieme, ritenuta indispensabile per il conseguimento degli obiettivi che la legge si propone per tutto il settore degli appalti pubblici. Con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale concerne nti l'art. 1, comma 2, della legge 109 del 1994, l'Avvocatura

ritiene che la qualificazione delle disposizioni di essa come norme fondamentali di riforma economico-sociale e come norme di principio della legislazione dello Stato valga per quanto risulta effettivamente rispondente alla portata riformatrice ed ai contenuti del provvedimento. La valutazione data dal legislatore troverebbe pieno conforto nei criteri di giudizio elaborati ed applicati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. La legge nel suo complesso si colloca in una prospettiva di attuazione dell'art. 97 della Costituzione. L'art. 1, comma 1, della legge, stabilendo che nella costruzione delle opere pubbliche va perseguita l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, che può essere raggiunta solo con procedure corrette e trasparenti, rispettose del diritto comunitario e della libertà di concorrenza, si richiama a valori giuridici di grande importanza economico-sociale, che trovano ora piena ed efficace realizzazione nel settore dei lavori pubblici. Si realizza, così, un mutamento di prospettiva nella disciplina di un settore di vitale interesse per l'economia e per il benessere sociale, in linea con i criteri dettati dalla giurisprudenza costituzionale per la qualifica di norme fondamentali di riforma economico-sociale. La potestà delle regioni e delle province autonome di sviluppare un'autonoma politica di realizzazione nel territorio di infrastrutture e di opere occorrenti ai bisogni della collettività locale non sarebbe toccata dalla legge n. 109 del 1994, che interverrebbe soltanto nella disciplina della fase terminale, in cui gli atti di gestione del settore devono tradursi nella formazione di un progetto di concessione o di un contratto d'appalto e nella conseguente apertura di un confronto con il libero mercato delle imprese. In questa fase, la dimensione regionale o provinciale dell'interesse alla realizzazione delle opere incrocerebbe interessi di rilevanza nazionale, che esigono una concomitante e non subordinata soddisfazione. L'Avvocatura ritiene non fondata la censura che ravvisa nell'art. 1, comma 3, della legge n. 109 del 1994 una lesione del principio di legalità sostanziale. L'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento sarebbe infatti sufficientemente sorretto e vincolato dai contenuti precettivi della legge e dalla finalità di rendere operanti i nuovi principi anche negli ambiti amministrativi regionali. Le questioni di legittimità costituzionale concernenti l'art. 3 della legge quadro sarebbero non fondate, perché la prevista integrazione regolamentare risponderebbe ad un corretto impiego della fonte secondaria, in conformità dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988. In particolare la delegificazione sarebbe ancorata ad un'ampia base di norme primarie generali e non sarebbe violato il limite costituito dalla riserva assoluta di legge, che coprirebbe la normazione di principio individuata in testi legislativi ai quali il regolamento deve essere conforme, essendo destinato a produrre su quella base una disciplina di dettaglio. L'Avvocatura considera l'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, introdotta dall'art. 4, come una delle maggiori innovazioni. L'Autorità costituisce un'istanza indipendente, estranea all'apparato di governo statale, i cui membri sono nominati dai Presidenti delle Camere, ed ha la funzione di garanzia imparziale dell'osservanza dei principi ordinatori del sistema. I poteri, anche coercitivi, dell'Autorità verso gli enti ed organi amministrativi che operano per l'esecuzione di opere pubbliche sarebbero limitati alla funzione conoscitiva. La valutazione da parte dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici delle informazioni acquisite non implicherebbe alcuna ingerenza negli indirizzi e nelle scelte degli enti, quanto alla promozione di opere pubbliche, dato che l'Autorità vigilerebbe soltanto sulla rispondenza della fase esecutiva e contrattuale ai principi informatori della legge. L'azione dell'Autorità non potrebbe essere assimilata ad una funzione di controllo, tanto più che essa, se accerta delle irregolarità, può soltanto farne denuncia agli organi competenti. L'Avvocatura ritiene anche non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative alla disciplina del responsabile del procedimento, dettata dall'art. 7 della legge n. 109 del 1994. Questa disposizione si manterrebbe nel solco della configurazione generale data al responsabile del procedimento dalla legge n. 241 del 1990, le cui norme, definite principi generali dell'ordinamento giuridico, già vincolano le regioni e le province autonome. La stessa disposizione definisce il ruolo del responsabile del procedimento nella fase di programmazione, esecuzione ed affidamento delle opere pubbliche, in modo da renderlo garante del rispetto di regole essenziali, strettamente connesse alle esigenze fondamentali fissate dall'art. 1 della legge quadro. Anche l'utilizzazione della conferenza di servizi per l'acquisizione dell'intesa urbanistica (art. 7, comma 5, della legge n. 109 del 1994) non determinerebbe alcuna violazione delle attribuzioni regionali e provinciali, tenuto conto che la norma si riferirebbe

all'intesa che dichiara la conformità del progetto alle indicazioni degli strumenti di pianificazione (art. 81, secondo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977). L'Avvocatura ritiene, inoltre, che la programmazione dei lavori pubblici, disciplinata dall'art. 14, non interferisca sostanzialmente con il potere di decisione politica relativo alla dotazione di infrastrutture e di pubblici servizi, ma ponga solo un vincolo di metodo nell'azione amministrativa. La programmazione sarebbe strumentale al rispetto dei principi generali dell'art. 1 della legge quadro, che richiede la trasparente e razionale allocazione delle risorse disponibili per la destinazione dei fondi ad opere completamente realizzabili, effettivamente eseguibili e fruibili dalla collettività. Non sarebbero, quindi, sacrificate le manifestazioni di autonomia attinenti alle attribuzioni in materia di lavori pubblici di interesse regionale o provinciale. Inoltre la tecnica della programmazione sarebbe presupposta dalla direttiva 71/305/CEE in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, che, all'art. 12 come modificato dalla direttiva 89/440/CEE, prevede la pubblicazione di un avviso periodico indicativo dei lavori da eseguire.

18. - In prossimità dell'udienza, inizialmente fissata per il 25 ottobre 1994, tutte le ricorrenti, ad eccezione della Regione Toscana, hanno depositato memorie, per ribadire le argomentazioni svolte nei loro ricorsi e per replicare alle difese dell'Avvocatura.

19. - Successivamente - con il decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (Norme urgenti in materia di lavori pubblici), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 2 giugno 1995, n. 216 - sono state apportate modifiche a numerose disposizioni della legge n. 109 del 1994. La sola Regione Valle d'Aosta (R. Ric. n. 39 del 1995) ha denunciato l'art. 4-bis del decreto-legge n. 101 del 1995, il cui comma 1, lettera a), sostituisce, tra l'altro, l'art. 7, comma 1, della legge n. 109 del 1994. La disposizione sottoposta a verifica di legittimità costituzionale modifica la disciplina del responsabile del procedimento e prevede che i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lettera a), della legge quadro nominino un coordinatore unico delle fasi di formazione del programma dei lavori pubblici da eseguire nel triennio e di attuazione degli interventi, in aggiunta al responsabile del procedimento previsto dalla legge n. 241 del 1990. La ricorrente considera questa disposizione vincolante anche per le regioni a statuto speciale e ritiene che essa comprima la potestà di organizzazione degli uffici regionali.

20. - Anche in questo giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sostenendo che l'innovazione apportata non recherebbe elementi ulteriori ai fini del sindacato di legittimità costituzionale. Il nuovo testo dell'art. 7 della legge n. 109 del 1994 dovrebbe essere inquadrato nei principi generali della legge n. 109 del 1994, per quanto concerne la definizione degli effetti vincolanti per le regioni anche ad autonomia speciale, nella prospettiva della qualificazione della legge in termini di grande riforma economico-sociale.

21. - In prossimità dell'udienza del 17 ottobre 1995 le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, le Province autonome di Bolzano e di Trento e le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta (quest'ultima con riferimento ad entrambi i ricorsi presentati) hanno depositato memorie, per illustrare e ribadire le conclusioni già espresse nei rispettivi ricorsi. La Regione Emilia-Romagna sostiene che, nonostante la legge n. 109 del 1994 abbia subito modificazioni anche rilevanti, i vizi denunciati in larga parte permarrebbero e molti di essi potrebbero essere esaminati nel merito, tenendo conto che la Corte ha ammesso la possibilità di utilizzare il giudizio di costituzionalità in via principale per depurare l'ordinamento nazionale da norme statali incompatibili con quelle comunitarie (sentenza n. 94 del 1995). Secondo la Regione Emilia-Romagna, le contraddizioni rispetto al diritto comunitario permarrebbero anche in relazione a norme che sembrerebbero letteralmente superate dalle disposizioni sopravvenute. La previsione della valutazione in contraddittorio dell'anomalia delle offerte, introdotta nel nuovo testo dell'art. 21, comma 1-bis, della legge quadro, è circoscritta ai soli lavori di importo pari o superiore a 5 milioni di ECU, mantenendo il contrasto con la direttiva comunitaria per gli appalti sotto quella soglia, per i quali continua ad essere prevista l'esclusione automatica

delle offerte. Conserverebbe tutta la sua ragion d'essere anche la denuncia di illegittimità dell'art. 24, comma 1, della legge n. 109 del 1994, che esclude in modo assoluto, per gli appalti di importo superiore ai 5 milioni di ECU, la possibilità di utilizzare la procedura negoziata prevista dalla normativa comunitaria. Una limitazione dell'autonomia legislativa ed amministrativa regionale , determinata dal divieto di utilizzazione di strumenti necessari ed opportuni per la buona e corretta azione amministrativa, deriverebbe anche dall'art. 20, comma 2, della legge n. 109 del 1994, che impone per le concessioni di lavori pubblici la licitazione privata, mentre la normativa comunitaria consente libertà nelle forme di scelta del contraente. Quanto all'art. 3, comma 4, della legge n. 109 del 1994, che prevede l'abrogazione di tutti gli atti normativi preesistenti con l'entrata in vigore del regolamento seguente alla disposta delegificazione, la ricorrente ritiene che una pronuncia interpretativa della Corte possa chiarire che la disposizione non comprende le leggi regionali. La Regione Friuli-Venezia Giulia, le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna hanno depositato memorie di analogo contenuto, affermando che le modifiche alla legge n. 109 del 1994, apportate dal decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995, non farebbero venir meno l'interesse all'esame nel merito delle censure. Con riferimento all'autoqualificazione di tutte le disposizioni della legge quadro come norme fondamentali di riforma economico-sociale, le ricorrenti ribadiscono che la legge n. 109 del 1994 sarebbe priva della copertura comunitaria, che l'esplicito richiamo al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato vorrebbe fornire. Sarebbe toccato il modello dei rapporti fra competenze legislative statali e regionali, in settori interessati dalla disciplina comunitaria ed appartenenti alla competenza esclusiva delle regioni ad autonomia speciale, quale è stato configurato dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86 ed attuato, in materia, dal decreto legislativo n. 406 del 1991. Il contrasto tra legge quadro e disciplina comunitaria non potrebbe essere superato considerando che la legge italiana è più restrittiva e rigida della normativa comunitaria, giacché la finalità della disciplina comunitaria non è solo quella di favorire la libera concorrenza, ma anche quella di garantire l'uniformità della disciplina degli Stati membri della Comunità. Le ricorrenti ritengono che una valutazione diversa si dovrebbe dare se il legislatore avesse attribuito la qualificazione di norme fondamentali di riforma economico-sociale ai soli principi espressi, o che possono essere ricavati, dalla legge quadro, secondo una più corretta formulazione del testo legislativo altre volte impiegata dal legislatore. Con riferimento alla disciplina della delegificazione, contenuta nell'art. 3 della legge quadro, nelle memorie si ricorda che il principio che preclude ai regolamenti governativi di intervenire in materie di competenza regionale e provinciale è stato di recente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 69 del 1995). Le ricorrenti sottolineano, inoltre, che sono del tutto indeterminate le norme legislative, anche solo quelle statali, che risulteranno abrogate con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento. Per quanto riguarda, infine, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, disciplinata dall'art. 4 della legge n. 109 del 1994, le ricorrenti ritengono che le modifiche apportate dall'art. 3-bis del decreto-legge n. 101 del 1995 non siano di grande rilievo. La Regione Valle d'Aosta riafferma che non si può attribuire alcuna efficacia all'autoqualificazione del provvedimento impugnato come portatore di norme fondamentali di riforma economico-sociale ed esclude che la legge n. 109 del 1994 trovi la sua giustificazione costituzionale nell'attuazione di norme comunitarie. Le norme introdotte dalla legge quadro non avrebbero lasciato alla Regione alcuno spazio significativo per poter esercitare la propria competenza legislativa. Si osserva tra l'altro che l'ambito non direttamente coperto dalla legge n. 109 del 1994 è destinato ad essere oggetto di un successivo intervento, nella forma del regolamento governativo. La ricorrente sostiene, con riferimento all'art. 4 della legge n. 109 del 1994, che l'azione dell'Autorità rientrerebbe nella nozione di controllo. Si tratterebbe di un controllo che si aggiunge e si sovrappone al sistema previsto dalla disciplina dello statuto speciale di autonomia, ed in quanto tale illegittimo.

Considerato in diritto

1. - Le questioni di legittimità costituzionale concernono diverse disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici).

Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta e le Province autonome di Bolzano e di Trento denunciano la violazione dell'autonomia ad esse riservata da norme della Costituzione o dai rispettivi statuti speciali.

La materia dei lavori pubblici di interesse regionale è attribuita alla competenza legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario dall'art. 117 della Costituzione. Quanto alle Regioni a statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia ha potestà legislativa primaria per "i lavori pubblici di interesse locale e regionale" (art. 4, numero 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1); la Sardegna per i "lavori pubblici di esclusivo interesse della Regione" (art. 3, lettera e), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3); la Valle d'Aosta per i "lavori pubblici di interesse regionale" (art. 2, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4). Analoga competenza hanno le Province autonome di Bolzano e di Trento per i "lavori pubblici di interesse provinciale" (art. 8, numero 17, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670). La legge n. 109 del 1994, dopo avere enunciato principi generali (art. 1), precisato l'ambito oggettivo e soggettivo della sua applicazione (art. 2) e previsto un'ampia delegificazione demandata alla disciplina regolamentare (art. 3), istituisce l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (artt. 4 e 5) e detta norme che toccano molteplici aspetti del settore: gli organi, i sistemi di qualificazione dei soggetti, la programmazione degli interventi, la loro progettazione e realizzazione, le procedure di affidamento dei lavori e le relative garanzie, la direzione ed il collaudo degli stessi. Oltre ad alcuni principi generali della legge, anche specifici contenuti di essa sono denunciati, in quanto ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e, in alcuni casi, in contrasto con vincoli che derivano da norme della Comunità europea, le quali riguardano anche le regioni e le province autonome.

2. - Tutti i ricorsi investono, sia pure con ampiezza diversa, la medesima materia e concernono le stesse disposizioni o norme tra di loro complementari. I relativi giudizi, evidentemente connessi, possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. - Un primo nucleo di questioni ruota attorno ai principi generali della legge, enunciati dall'art. 1, e riguarda: a) la qualificazione delle disposizioni della stessa come "norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato" (art. 1, comma 2); b) la previsione di atti governativi di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in conformità alle norme della legge (art. 1, comma 3); c) l'esclusione di deroghe, modifiche o abrogazioni delle norme stesse se non per dichiarazione espressa con riferimento a singole disposizioni (art. 1, comma 4).

4. - Tutte le ricorrenti denunciano, con diversa latitudine di argomentazioni, l'illegittimità costituzionale della qualificazione delle disposizioni della legge, che costituiscono "norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato ai sensi degli statuti delle regioni a statuto speciale e dell'articolo 117 della Costituzione, anche per il rispetto degli obblighi internazionali dello Stato" (art. 1, comma 2).

L'autoqualificazione normativa prescinde, ad avviso delle ricorrenti, dal reale contenuto di principio delle singole disposizioni della legge, che anzi conterrebbe una disciplina puntuale e di dettaglio, tale da limitare l'autonomia legislativa regionale sino a configurarla non più come concorrente, ma come meramente attuativa, e tale da restringere anche la competenza legislativa primaria, riservata alle regioni ed alle province ad autonomia speciale. La sola Regione Emilia-Romagna ritiene che la particolare qualificazio ne normativa, disposta dall'art. 1, comma 2, della legge n. 109 del 1994, violi anche l'art. 11 della Costituzione, perché essa si riferirebbe anche a disposizioni in contrasto con la direttiva 89/440/CEE (recepita con il

decreto legislativo 19 dicembre 1991, n. 406), sicché il legislatore regionale non potrebbe conformarsi alla disciplina comunitaria. Le questioni, prospettate con riferimento agli artt. 116 e 117 della Costituzione ed alle norme statutarie delle Regioni ad autonomia speciale, sono fondate nei sensi appresso precisati. La legge n. 109 del 1994 innova profondamente il quadro legislativo sui lavori pubblici. Essa è diretta a riordinare complessivamente la materia, modificando tratti essenziali della precedente disciplina, considerata inadeguata per un'efficace amministrazione del settore, che richiede la programmazione e l'effettiva esecuzione delle opere pubbliche in tempi ed a costi certi e prefissati, secondo procedure trasparenti ed idonee a garantire la correttezza e la libera concorrenza, con una netta separazione, anche per gli aspetti tecnici che vanno dalla progettazione al collaudo, dei compiti propri dell'amministrazione committente rispetto all'attività di chi esegue le opere. La complessiva e profonda innovazione normativa tocca un settore che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese. Tali principi comportano, tra l'altro, l'omogeneità e la trasparenza delle procedure, l'uniforme qualificazione dei soggetti, la libera concorrenza degli operatori in un mercato senza restrizioni regionali. Inoltre si afferma l'esigenza di costituire un organismo indipendente, al quale affidare la vigilanza e la garanzia del rispetto dei principi fissati dalla legge. Nel caso in esame ricorrono, dunque, gli elementi richiesti dalla Corte perché una disciplina legislativa veda riconosciuti i caratteri sostanziali delle norme fondamentali di riforma economico-sociale (sentenze nn. 406, 153, 29 del 1995, 356 del 1994, 359 e 355 del 1993). Tuttavia la valutazione, riferita alla legge nel suo complesso, non consente di attribuire all'autoqualificazione enunciata dal legislatore un valore ed un'estensione così assoluti, da attribuire a tutte le disposizioni e ad ogni prescrizione normativa il valore di principio e di norma fondamentale del settore. Più volte la Corte ha affermato che l'autoqualificazione non è determinante per ritenere che le singole disposizioni siano effettivamente principi o norme fondamentali di riforma economico-sociale, dovendo essere sempre valutato, in ciascun caso, il carattere sostanziale delle norme cui il legislatore attribuisce tale qualifica (sentenze nn. 355, 354 del 1994 e 1033 del 1988). La qualificazione del legislatore non può, quindi, assumere valore precettivo, tale da attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Essa costituisce, piuttosto, un'esplicita indicazione dell'intenzione del legislatore ed acquista valore sintomatico delle caratteristiche delle disposizioni. L'Avvocatura dello Stato, pur chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata infondata, ritiene tuttavia che la qualificazione enunciata dal legislatore vale per quanto risulta effettivamente rispondente alla portata riformatrice ed ai contenuti sostanziali del provvedimento. Anche in questa prospettiva rimarrebbe, quindi, escluso il riconoscimento generalizzato della qualificazione normativa di principio o di norma fondamentale, che non si estenderebbe a tutte le previsioni e prescrizioni della legge, ma dovrebbe essere interpretativamente ristretto solo a quei principi ed a quelle norme che presentano effettivamente tali caratteristiche sostanziali. La tecnica legislativa adottata nella legge n. 109 del 1994 accomuna in uno stesso contesto normativo l'enunciazione dei principi e la loro articolazione attuativa. Questa non sempre rappresenta l'unico possibile svolgimento dei principi, né è in tutti i casi legata ad essi da un rapporto di necessaria integrazione. I principi, se non espressamente enunciati, possono anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone.

Nel contesto di una incisiva riforma, la qualifica di fondamentale da attribuire alle norme della nuova disciplina può derivare dal costituire esse un elemento coessenziale alla riforma economico-sociale, in quanto la caratterizzano o formano la base del suo sviluppo normativo. Non tutte le disposizioni, né il loro compiuto tenore letterale, costituiscono "norme fondamentali di riforma economico-sociale" e "principi della legislazione dello Stato", ma solo i nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono, per i principi enunciati o da esse desumibili. La distinzione non si risolve in una mera chiarificazione espressiva o nominalistica, ma, nella complessiva disciplina di settore, tocca il livello della legittimità costituzionale e deve essere manifestata nella legge per escludere che tutte le singole disposizioni e tutti i loro contenuti normativi costituiscano un vincolo per la legislazione

regionale. Deve dunque essere dichiarata l'illegittimità dell'art. 1, comma 2, della legge n. 109 del 1994, nella parte in cui prescrive che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato "le disposizioni della presente legge", anziché solo "i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge". Non può trovare accoglimento, invece, l'ulteriore profilo prospettato dalla Regione Emilia-Romagna con riferimento all'art. 11 della Costituzione. L'attuazione delle direttive comunitarie - disciplinata, per quanto riguarda le competenze delle regioni e delle province autonome, dall'art. 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86 - e la qualificazione delle disposizioni della legge quali norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato muovono su piani diversi (cfr. sentenza n. 349 del 1991), e non è in discussione la prevalenza della disciplina comunitaria nell'ambito di competenze ad essa riservato.

5. - Ricondotta la qualificazione di norme fondamentali di riforma economico-sociale e di principi della legislazione dello Stato ai soli nuclei essenziali della legge n. 109 del 1994 ed ai principi desumibili dalle sue disposizioni, risultano anche superate le doglianze espresse in relazione a numerose disposizioni che detterebbero una disciplina di dettaglio, ritenuta vincolante per effetto dell'autoqualificazione, giacché si può in ciascun caso distinguere correttamente tra principi ed altre norme. Il criterio di distinzione tra principio, enunciato o desumibile dalle disposizioni della legge, e attuazioni dello stesso, opera per più norme non denunciate espressamente, ma indicate dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione Sardegna come esempio di lesione della loro autonomia, in relazione alla qualificazione enunciata dall'art. 1, comma 2, della stessa legge.

Tale criterio vale, tra l'altro, per il responsabile del procedimento, per quanto la disciplina che ad esso si riferisce risponde ad un principio generale che investe ogni procedimento amministrativo.

Le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Valle d'Aosta denunciano la specifica disciplina del responsabile del procedimento, che è delineata dall'art. 7, commi 1, 2 e 3 della legge n. 109 del 1994; la Valle d'Aosta denuncia anche la disciplina sopravvenuta del coordinatore unico (art. 4-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101, che detta "Norme urgenti in materia di lavori pubblici", convertito in legge, con modificazioni, con la legge 2 giugno 1995, n. 216).

L'art. 7 della legge n. 109 del 1994, nel testo originario, prevedeva un'unica figura di responsabile del procedimento per tutte le fasi tecniche ed amministrative di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori. Il testo che risulta a seguito delle modifiche apportate dall'art. 4-bis del decreto-legge n. 101 del 1995 configura un coordinatore unico delle fasi di programmazione triennale dei lavori e di attuazione dei lavori programmati, distinto dal responsabile di ciascuna fase del procedimento. Le questioni non sono fondate. Difatti la disciplina denunciata non trova applicazione alle regioni: il nuovo testo rinvia, per determinare i soggetti cui si applica, all'art. 2, comma 2, lettera a) della stessa legge, che elenca i destinatari della norma senza indicare e comprendere le regioni. La distinzione dei principi e del nucleo essenziale della nuova disciplina dalle prescrizioni di dettaglio vale anche per l'attività di progettazione e per la definizione dei progetti (artt. 16 e 17 della legge n. 109 del 1994, sostituiti dagli artt. 5-quinquies e 5-sexies del decreto-legge n. 101 del 1995). La legge distingue nettamente, nella definizione tecnica del progetto, quello preliminare dal definitivo e dall'esecutivo. Questa articolazione è essenziale per assicurare, con il progetto esecutivo, l'eseguibilità dell'opera ed è ritenuta indispensabile per rendere certi i tempi ed i costi di realizzazione. Risponde ad una scelta di principio anche la preferenza per la redazione dei progetti da parte di uffici tecnici delle stesse amministrazioni aggiudicatrici o di altre pubbliche amministrazioni, assicurandosi in ogni caso la netta separazione tra il momento della progettazione e quello della esecuzione dell'opera. La distinzione tra principio e disciplina di dettaglio opera anche nelle disposizioni, relative alla direzione dei lavori (art. 27) ed ai collaudi (art. 28). L'esigenza fondamentale è di assicurare il netto distacco dell'esecuzione dell'opera,

rimessa all'imprenditore, dalle attività riservate all'amministrazione. Ne segue la necessità di istituire o adeguare gli uffici tecnici propri dell'amministrazione aggiudicatrice, di prevedere come complementare l'affidamento ad altre amministrazioni pubbliche e come residuale l'attribuzione dell'incarico a professionisti selezionati, secondo criteri oggettivi ed in conformità alle disposizioni comunitarie.

6. - Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana denunciano l'illegittimità costituzionale della prevista emanazione, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera d), della legge 23 agosto 1988, n. 400, di atti di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni in conformità alle norme della legge stessa (art. 1, comma 3, della legge n. 109 del 1994). Le ricorrenti sostengono che questa disposizione, se non fosse meramente ricognitiva di un'astratta competenza prevista dalla legge n. 400 del 1988, violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione. Sarebbe difatti in contrasto con il principio di legalità sostanziale, giacché non sarebbero specificati i presupposti ed i contenuti degli atti di indirizzo e coordinamento, né sarebbero individuate le esigenze unitarie da soddisfare. Le questioni non sono fondate.

La disposizione denunciata non svincola l'esercizio della funzione governativa di indirizzo e coordinamento dal principio di legalità sostanziale. Stabilendo che tale potere può essere esercitato in materia di lavori pubblici, la norma lo consente solo nei limiti in cui altre specifiche disposizioni della stessa legge offrono, quanto ai contenuti, una precisa base normativa, idonea ad orientare la discrezionalità del Governo. Ammessa la legittimità dell'esercizio del potere nella materia disciplinata dalla legge, solo in relazione ai singoli atti di indirizzo e coordinamento, che verranno adottati, potrà essere in concreto verificata la rispondenza dei contenuti di ciascun atto alle indicazioni sostanziali della legge ed alle esigenze unitarie da soddisfare.

7. - La sola Regione Lombardia denuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 109 del 1994, il quale dispone che le norme della legge quadro sui lavori pubblici non possono essere derogate, modificate o abrogate se non per dichiarazione espressa con specifico riferimento a singole disposizioni. La ricorrente ritiene che sia violata l'autonomia garantita dall'art. 117 della Costituzione, in quanto non si consentirebbe alla Regione di adempiere l'obbligo di rispettare le innovazioni che dovessero essere apportate nella disciplina comunitaria. Nelle disposizioni statali di recepimento potrebbe difatti mancare un'espressa deroga, modifica o abrogazione delle disposizioni della legge n. 109 del 1994 con esse contrastanti. In questo caso, secondo la ricorrente, la disposizione denunciata non consentirebbe alla Regione di applicare il diritto comunitario. La questione non è fondata.

Le norme comunitarie muovono su un piano diverso da quello proprio delle norme nazionali. Il rapporto tra le due fonti è di competenza e non di gerarchia o di successione nel tempo, con l'effetto che la norma nazionale diviene non applicabile se e nei limiti in cui contrasti con le disposizioni comunitarie precedenti o sopravvenute (sentenze nn. 389 del 1989 e 170 del 1984).

8. - Tutte le ricorrenti denunciano l'illegittimità costituzionale della delegificazione disposta dall'art. 3 della legge n. 109 del 1994, da attuare con regolamento governativo secondo le modalità previste dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. Le Province autonome di Bolzano e di Trento e le Regioni Sardegna e Valle d'Aosta impugnano anche l'art. 2, comma 2, della legge quadro.

Le ricorrenti muovono dal presupposto che l'ambito di applicazione della norma denunciata riguardi anche le regioni e le province autonome. Il regolamento comprenderebbe i lavori pubblici di interesse regionale o provinciale e la delegificazione si estenderebbe alle leggi regionali e provinciali che disciplinano la materia, le quali sarebbero pertanto abrogate dalla data di entrata in vigore del regolamento. Le ricorrenti sostengono che un regolamento governativo non possa legittimamente intervenire in materie di competenza regionale o

provinciale e che una legge ordinaria statale non possa delegificare né abrogare la legislazione regionale, demandando ad un regolamento la facoltà di sostituirsi ad essa. Vengono anche prospettati vizi propri della disposizione denunciata, che le ricorrenti ritengono di poter far valere per salvaguardare competenze ad esse spettanti. Mancherebbero difatti norme generali regolatrici della materia, necessarie per orientare la disciplina regolamentare, e non sarebbero indicate le disposizioni legislative abrogate a seguito dell'entrata in vigore del regolamento. La Regione Friuli-Venezia Giulia prospetta il dubbio di legittimità costituzionale solo per cautela, ritenendo che le norme legislative regionali siano destinate sempre a prevalere su fonti statali secondarie. Le questioni non sono fondate. Il presupposto interpretativo dal quale muovono le ricorrenti non è esatto.

I regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale (sentenza n. 333 del 1995). Né lo strumento della delegificazione previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

Nel caso in esame la disposizione denunciata prevede esclusivamente la delegificazione statale, rispettando l'attribuzione alla legge della disciplina dei rapporti con le regioni e le province autonome. Difatti queste ultime non sono comprese tra le amministrazioni e gli enti destinatari del regolamento, secondo l'espressa previsione ed elencazione che ne fa l'art. 2, comma 2, lettera a), della legge n. 109 del 1994. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale può determinare, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'abrogazione delle prime (sentenze nn. 153 del 1995, 498 e 497 del 1993, 50 del 1991, 151 del 1974).

La disposizione denunciata non trova quindi applicazione alle ricorrenti, che non hanno pertanto interesse a far valere gli ulteriori vizi prospettati, mancando la lesione dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni ed alle province autonome (sentenze nn. 314 del 1990 e 961 del 1988). Esclusa l'applicabilità alle regioni dell'emanando regolamento, ogni dubbio di legittimità costituzionale riferito ai suoi contenuti (in particolare, per il rinvio ad esso operato dall'art. 8, comma 2, della legge n. 109 del 1994, secondo quanto prospettano le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna) non ha ragion d'essere.

9. - Tutte le ricorrenti denunciano la violazione di competenze ad esse costituzionalmente riservate, che deriverebbe dall'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (art. 4 della legge n. 109 del 1994).

Il nuovo organismo garantisce l'osservanza dei principi che devono ispirare l'attività amministrativa in materia di lavori pubblici, improntata a procedure trasparenti, al rispetto del diritto comunitario, all'affermazione della libera concorrenza tra gli operatori.

La disposizione denunciata disciplina, oltre alla composizione, le attribuzioni, l'organizzazione e l'attività dell'Autorità, alle cui dipendenze opera anche l'Osservatorio dei lavori pubblici.

Le ricorrenti deducono la violazione della loro autonomia legislativa ed amministrativa in materia di ordinamento degli uffici, di disciplina dell'attività del personale regionale e di lavori pubblici di interesse locale e regionale. Inoltre denunciano la mancanza di qualsiasi loro partecipazione alla designazione dei componenti di un organo che comprende nella propria attività i lavori pubblici regionali.

In particolare è considerato lesivo dell'autonomia regionale il potere dell'Autorità di richiedere informazioni, documenti o chiarimenti e di disporre ispezioni a carico di qualsiasi amministrazione aggiudicatrice di lavori pubblici (art. 4, comma 6), nonché di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie per chi si rifiuti di fornire le informazioni richieste o le dia non

veritiere (art. 4, comma 7). È pure considerata lesiva la prevista applicazione delle sanzioni disciplinari stabilite dall'ordinamento per gli impiegati dello Stato agli appartenenti a pubbliche amministrazioni che non forniscano i dati e le informazioni richiesti dall'Autorità (art. 4, comma 8).

Alcune ricorrenti sostengono anche che il complesso dei poteri attribuiti al nuovo organismo rappresenterebbe l'introduzione di una nuova figura di controllo sugli atti delle regioni e delle province autonome, in contrasto con il principio di tassatività che regola la materia. Inoltre l'istituzione dell'Osservatorio dei lavori pubblici duplicherebbe l'attività di analoghi organi regionali, in violazione del principio di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Le questioni non sono fondate.

L'istituzione dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici rappresenta uno dei cardini della riforma della materia. Viene difatti costituito, secondo linee che si affermano anche in altri settori nei quali si è manifestata l'esigenza di avere un'autorità indipendente, un nuovo organismo collegiale di alta qualificazione, chiamato ad operare in piena autonomia rispetto agli apparati dell'esecutivo ed agli organi di ogni amministrazione. L'esercizio di questa funzione di vigilanza e garanzia implica una conoscenza completa ed integrata del settore dei lavori pubblici, unitaria a livello nazionale.

Caratterizza la speciale configurazione e collocazione della nuova Autorità il sistema di nomina dei suoi cinque membri, effettuata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Il particolare rapporto con il Parlamento è sottolineato anche dalla relazione che l'Autorità deve ad esso inviare annualmente. Le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo. Le attività rimesse all'Autorità assumono carattere strumentale rispetto alla conoscenza ed alla vigilanza nel complessivo settore dei lavori pubblici.

In questa prospettiva si giustifica anche l'organizzazione di propri uffici e di un Osservatorio direttamente dipendente dall'Autorità. Quanto all'obbligo per le amministrazioni di comunicare all'Osservatorio dei lavori pubblici dati relativi agli appalti di importo superiore a 80.000 ECU, esso è espressione del dovere di cooperazione tra Stato, regioni e province autonome, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 29 del 1995 e 412 del 1994).

Anche le ispezioni o le indagini a campione, che l'Autorità può disporre, sono strumentali per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza e non comportano ingerenze negli indirizzi e nelle scelte relative alla realizzazione delle opere.

Il potere dell'Autorità di sanzionare con provvedimento amministrativo l'omessa o non veridica trasmissione di dati richiesti, già riconosciuto ad altre autorità indipendenti, è connesso al rispetto dell'obbligo di comunicare gli elementi di informazione necessari per l'esercizio delle funzioni di vigilanza. Quanto alle sanzioni disciplinari previste per i pubblici dipendenti, che rifiutino od omettano di fornire all'Autorità le informazioni, si è in presenza non di un potere disciplinare attribuito all'Autorità, ma della prevista sanzionabilità di comportamenti, per i quali dovrà essere promosso il procedimento dagli organi competenti secondo le regole proprie degli ordinamenti di settore.

10. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana denunciano l'art. 6, comma 5, della legge n. 109 del 1994, che prevede il parere obbligatorio del Consiglio superiore dei lavori pubblici su tutti i progetti per opere di importo superiore a 100 milioni di ECU. Le ricorrenti ritengono violato l'art. 118 della Costituzione, in quanto l'obbligo di richiedere il parere di un organo

tecnico centrale inserirebbe le regioni nell'ambito amministrativo statale.

La disposizione denunciata è stata interamente sostituita (art. 4, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995), e la nuova disciplina, che pure prevede il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, lo rende non necessario, giacché le regioni hanno la facoltà e non l'obbligo di richiederlo. Sono quindi venute meno le ragioni delle censure proposte dalle ricorrenti e la materia del contendere è cessata. Per gli stessi motivi si deve dichiarare cessata la materia del contendere anche in ordine alla questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 20, comma 4, della legge n. 109 del 1994, impugnato dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana per contrasto con l'art. 118 della Costituzione. Questa disposizione affida al Consiglio superiore dei lavori pubblici il parere vincolante sull'affidamento, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, di lavori pubblici mediante appalto-concorso. In un sistema che - a seguito della modifica dell'art. 6, comma 5, della legge n. 109 del 1994 ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 101 del 1995 - prevede come facoltativo per le regioni e le province autonome il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, anche il parere previsto dalla disposizione denunciata, vincolante se richiesto, si inquadra nella disciplina generale che attribuisce una facoltà, ma non obbliga ad avvalersi della competenza tecnica del Consiglio superiore.

11. - Le Regioni Emilia-Romagna e Toscana denunciano, in riferimento all'art. 118 della Costituzione ad al principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, anche l'art. 7, comma 5, della legge n. 109 del 1994, che prevede, per le opere pubbliche di rilevo nazionale o di iniziativa di amministrazioni statali comprese nel programma di settore e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti, che le intese relative ai profili urbanistici, se non perfezionate entro 60 giorni dalla richiesta dell'amministrazione statale competente, possono essere acquisite nell'ambito della conferenza di servizi. Ad avviso delle ricorrenti sarebbe stata così trasferita l'intesa tra Stato e regione, prevista dall'art. 81 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, dal piano politico costituzionale al piano amministrativo. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa nella conferenza di servizi, l'opposizione regionale potrebbe essere superata applicando la norma generale per i procedimenti amministrativi. La mancata unanimità nella conferenza dei servizi sarebbe superata dalle determinazioni adottate dal Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 14, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Le questioni non sono fondate. Il presupposto interpretativo dal quale le ricorrenti muovono è inesatto.

Il sistema complessivo delineato dal legislatore prevede che, se l'intesa tra lo Stato e la regione interessata non si perfeziona entro il termine stabilito, essa può essere acquisita nell'ambito della conferenza di servizi, nella quale tuttavia deve essere raggiunta l'unanimità dei consensi. In difetto di essa si applica la disciplina speciale, prevista in materia urbanistica dall'art. 81 del d.P.R. n. 616 del 1977.

Anche per le questioni relative all'art. 8, comma 8, della legge n. 109 del 1994, il presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente è inesatto. La Regione Lombardia denuncia, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, il divieto di ricorrere all'utilizzazione di elenchi ed albi speciali di fiducia come forme semplificate di qualificazione per l'affidamento dei lavori pubblici. La legislazione e l'amministrazione regionali non potrebbero così effettuare scelte preliminari ed operative.

La questione non è fondata, giacché la disposizione denunciata si applica esclusivamente ai soggetti indicati nell'art. 2 della stessa legge, tra i quali non sono comprese le regioni e le province autonome.

12. - Le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana denunciano il contrasto della disciplina dettata per la programmazione dei lavori pubblici (art. 14 della legge n. 109 del 1994) con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

Le amministrazioni aggiudicatrici devono approvare, anche nell'ambito di documenti programmatori già previsti dalla normativa vigente, il programma finanziario e tecnico dei lavori pubblici da eseguire nel triennio, indicando le finalità ed i tempi di realizzazione degli interventi secondo una valutazione dei costi e dei benefici, attribuendo priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico ed al completamento delle opere già iniziate (art. 14, comma 1).

La stessa disposizione prevede che il Ministro dei lavori pubblici definisca con proprio decreto lo schema tipo di programma triennale (art. 14, comma 5); che le pubbliche amministrazioni non concedano, di regola, finanziamenti per realizzare lavori non ricompresi nei programmi (art. 14, comma 6); che non sia alterato l'ordine di priorità degli interventi indicato nel programma, salvo modifiche imposte da eventi imprevedibili, da calamità o da nuove disposizioni normative (art. 14, comma 7). Le ricorrenti sostengono che vi sarebbe una riappropriazione di funzioni regionali da parte dello Stato, perché sarebbero derogati gli strumenti di programmazione, anche finanziaria, rimessi alla competenza regionale già previsti da norme vigenti. In particolare lederebbe l'autonomia regionale il carattere vincolante del programma previsto dall'art. 14 della legge n. 109 del 1994, che impedirebbe alle regioni di determinarsi diversamente. Anche la legge regionale non potrebbe disporre interventi non inseriti nello strumento di programmazione triennale.

La Regione Toscana ritiene anche che l'intervento dello Stato nella previsione e nella definizione di atti programmatori degli enti locali comporterebbe una lesione dell'autonomia regionale, essendo stato assegnato alle regioni il compito di individuare gli atti e gli strumenti di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale degli enti locali, rilevanti ai fini della programmazione regionale (art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142). L'art. 14 della legge n. 109 del 1994, inoltre, disciplinerebbe minutamente i contenuti del programma triennale dei lavori pubblici che gli enti locali sono tenuti ad adottare.

Le questioni non sono fondate. L'art. 14 della legge n. 109 del 1994 innova profondamente la discipli na del settore, predisponendo strumenti ritenuti necessari per indirizzare l'azione amministrativa secondo criteri oggettivi. L'esigenza è quella di determinare le opere pubbliche che possono essere effettivamente e completamente realizzate, in base alle disponibilità finanziarie e secondo un ordine di priorità che si basa sulla valutazione dei costi e dei benefici. Il metodo della programmazione triennale delle opere pubbliche è, dunque, collegato al rispetto dei principi generali fissati dall'art. 1 della legge. Nei suoi contenuti di principio l'art. 14 non lede competenze delle regioni né ostacola la loro potestà di programmazione. In particolare non impedisce ad esse determinazioni aggiuntive. Difatti il programma dei lavori pubblici non costituisce uno strumento chiuso e statico, giacché lo stesso art. 14 dispone, al comma 7, che le amministrazioni aggiudicatrici possono discostarsi dalle priorità fissate nel programma non solo per gli interventi imposti da eventi imprevedibili e da calamità, ma anche se vi sono modifiche dipendenti da nuove disposizioni di legge o da atti amministrativi, anche a livello regionale. Né il programma di lavori pubblici, configurato dalla disposizione denunciata, esclude gli altri strumenti programmatori già previsti dalla normativa vigente, ai quali la stessa disposizione fa anzi riferimento. La definizione di uno schema tipo di programma triennale, a carattere orientativo, emanato con decreto del Ministro dei lavori pubblici (art. 14, comma 5), risponde all'esigenza di omogeneità ed uniformità nella definizione, nell'acquisizione e nell'elaborazione di elementi conoscitivi e di dati, lasciando integra l'autonomia di determinazione nella programmazione regionale.

13. - La sola Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 19, comma 1, della legge n. 109 del 1994, che definisce i contratti di appalto di lavori pubblici come quei contratti che hanno per

oggetto l'esecuzione di lavori da parte dell'impresa contraente in base ad un progetto esecutivo, ad eccezione di quelli riguardanti la manutenzione periodica e gli scavi archeologici.

Ad avviso della ricorrente, la definizione legislativa restringerebbe la nozione di appalto rispetto alla normativa comunitaria e ne deriverebbe la violazione degli artt. 11, 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione. L'art. 1 della direttiva 89/440/CEE (recepita con il decreto legislativo n. 406 del 1991) offre una definizione degli appalti che consente di affidare all'impresa, oltre alla esecuzione dei lavori, anche la progettazione totale o parziale o l'esecuzione di un'opera rispondente ai bisogni specificati dall'amministrazione aggiudicatrice. In base alla disposizione denunciata non è possibile affidare, con l'appalto, anche, in tutto o in parte, l'attività di progettazione. Questo limite può essere superato in casi eccezionali, nei quali le caratteristiche particolari delle opere consentono di provvedere con appalto-concorso, o quando sia ammessa la concessione, che deve riguardare unitamente la costruzione e la gestione dell'opera (art. 19, comma 2). Successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione denunciata è stata sostituita dall'art. 6-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995. Permane, tuttavia, la stessa disciplina sostanziale, che prevede, come regola generale, che oggetto del contratto di appalto sia la sola esecuzione dei lavori.

La questione non è fondata.

La diversità delle definizioni espresse dalle norme comunitarie rispetto a quelle enunciate dalla legislazione statale non determina necessariamente un conflitto di discipline, anche in ragione della relatività delle qualificazioni normative dei distinti ordinamenti. Comunque, nel caso in esame, il contrasto non si verifica, giacché l'esclusione della progettazione dall'appalto per l'esecuzione delle opere è conseguenziale rispetto all'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di predisporre, per i lavori pubblici, progetti esecutivi, sicché non è dato avere appalti che implichino una attività di progettazione, ammessa ma non imposta dalla normativa comunitaria.

14. - Le Province autonome di Bolzano e di Trento e la Regione Sardegna denunciano anche, deducendo il contrasto con la disciplina da esse dettata nell'ambito della loro autonomia, la disposizione, considerata di dettaglio, che prescrive, per i contratti di appalto, la determinazione del prezzo solo a corpo e non a misura, ammettendo un'eccezione solo per quelli relativi alla manutenzione periodica ed agli scavi archeologici (art. 19, comma 4, della legge n. 109 del 1994). La disposizione denunciata è stata sostituita, con contenuto normativ o del tutto diverso, dall'art. 6-bis, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995. La materia del contendere è pertanto cessata.

15. - Altre questioni riguardano le procedure di scelta del contraente ed i criteri di aggiudicazione (artt. 20, comma 2, 21, comma 1, e 24 della legge n. 109 del 1994).

L'art. 20, comma 2, stabilisce che le concessioni di lavori pubblici sono affidate mediante licitazione privata. Questa disposizione è impugnata dalla Regione Emilia-Romagna per contrasto con gli artt. 11, 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione. Viene dedotta la lesione dell'autonomia regionale e la violazione del diritto comunitario, in quanto la direttiva 89/440/CEE, a differenza della norma censurata, lascerebbe completa libertà nella forma di gara, consentendo in taluni casi il ricorso alla trattativa privata.

La Regione Emilia-Romagna denuncia anche l'art. 24, comma 1, della legge n. 109 del 1994, che esclude l'utilizzazione della procedura negoziata per appalti di importo superiore a 5 milioni di ECU, procedura che, in alcuni casi, la normativa europea consente. Se ne deduce la violazione degli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione.

La Regione Toscana rivolge analoga denuncia all'art. 24, comma 1, lettera b), in riferimento all'art. 3 della Costituzione ed al principio di ragionevolezza. La trattativa privata sarebbe esclusa in casi nei quali è consentita, per importi notevolmente superiori, dalla normativa comunitaria. Anche la Regione Sardegna denuncia l'art. 24 della legge n. 109 del 1994, facendo tuttavia riferimento all'essere questa disposizione di dettaglio, vincolante per effetto della qualificazione come norma fondamentale di riforma economico-sociale, prevista in via generale dall'art. 1, comma 2, della stessa legge. Successivamente alla proposizione dei ricorsi, l'art. 24, comma 1, della legge n. 109 del 1994 è stato sostituito (art. 8-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995), ma il contenuto normativo della disciplina è rimasto sostanzialmente identico, sicché le censure vanno esaminate nel merito.

Le questioni non sono fondate.

La legge denunciata stabilisce, negli appalti di opere pubbliche, il principio della gara per la selezione del contraente cui affidare la realizzazione delle opere. L'esigenza di fondo è quella di assicurare la massima trasparenza nella scelta del contraente e la concorrenza tra diverse imprese. La trattativa privata è ammessa solo in ambiti più ristretti e rigorosi di quanto non preveda la normativa comunitaria, che peraltro configura il ricorso alla "procedura negoziata" come eccezione rispetto alla regola della "procedura aperta" o della "procedura ristretta", le quali implicano una gara tra imprese concorrenti. La norma nazionale assicura in modo ancor più esteso la concorrenza e non determina una lesione del diritto comunitario, che consente, ma non impone, la trattativa privata.

16. - La Regione Emilia-Romagna denuncia l'art. 21, comma 1, della legge n. 109 del 1994, in riferimento agli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, sotto due profili: sia in quanto esclude che la licitazione privata possa essere aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e non prevede la possibilità di presentare varianti ai progetti; sia perché l'amministrazione non potrebbe verificare ed eventualmente escludere le offerte anomale, eccezionalmente basse, prevedendosi in questo caso solo l'aumento dell'importo della garanzia da prestare. Successivamente alla proposizione del ricorso, la disciplina dettata dalla disposizione denunciata è stata modificata, nei suoi contenuti sostanziali, dal decreto-legge n. 101 del 1995, convertito in legge, con modificazioni, con la legge n. 216 del 1995 (che, all'art. 7, ha sostituito l'art. 21, comma 1, della legge n. 109 del 1994 ed aggiunto, dopo tale disposizione, il comma 1-bis). La disciplina che ne risulta consente all'amministrazione di valutare, ed eventualmente ammettere, l'offerta anomala secondo criteri prefissati dalla legge.

È, dunque, cessata la materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), nella parte in cui dispone che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale e principi della legislazione dello Stato "le disposizioni della presente legge" anziché solo "i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge";

2) dichiara non fondate - in riferimento, per le Regioni a statuto ordinario ricorrenti, agli artt. 115, 117, 118, 119, 125, 97, 3 e 11 della Costituzione; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, agli artt. 4, numeri 1 e 9, 8 e 58 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, nonché all'art. 70 della Costituzione; per le Province di Bolzano e di Trento, agli artt. 8, numeri 1 e 17, 16, 54, primo comma, numero 5, e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e alle relative norme di attuazione nonché all'art. 70 della Costituzione; per la Regione Sardegna, agli artt. 3, lettere a) ed e), 6, 46 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e alle relative norme di attuazione nonché all'art. 70 della Costituzione; per la Regione Valle d'Aosta, agli artt. 2, lettere a) e f), 4, 43 e 46 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 - le questioni di legittimità costituzionale promosse, con i ricorsi indicati in epigrafe, avverso le seguenti disposizioni della legge 11 febbraio 1994, n. 109:

art. 1, comma 3 (questioni promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana);

art. 1, comma 4 (questione promossa dalla Regione Lombardia);

art. 2, comma 2 (questioni promosse dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta);

art. 3 (questioni promosse nei confronti dell'intero testo dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta, e nei confronti dei commi 1, 2 e 6 dalla Regione Toscana);

art. 4 (questioni promosse nei confronti dell'intero testo dalla Regione Emilia-Romagna, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, dalle Regioni Sardegna e Valle d'Aosta; nei confronti dei commi 1, 3, 4, lettera f), numero 3, e lettera h), 5, 7, 8 e 17 dalla Regione Lombardia; nei confronti dei commi 6, 8, 12 e 17 dalla Regione Friuli-Venezia Giulia; nei confronti dei commi 1, 6, 14, 16 e 17 dalla Regione Toscana);

art. 7, commi 1, 2, 3 e 5 (questioni promosse dalla Regione Friuli-Venezia Giulia nei confronti dei commi 1, 2 e 3, dalla Regione Toscana nei confronti dei commi 1, 2, 3 e 5, dalla Regione Valle d'Aosta nei confronti del comma 1, dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti del comma 5);

art. 8, comma 8 (questione promossa dalla Regione Lombardia);

art. 14 (questioni promosse dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dei commi 5, 6 e 7, dalla Regione Lombardia nei confronti dei commi 1, 5, 6 e 7, e dalla Regione Toscana nei confronti dell'intero testo);

art. 19, comma 1 (questione promossa dalla Regione Emilia-Romagna);

art. 20, comma 2 (questione promossa dalla Regione Emilia-Romagna);

art. 24 (questioni promosse, nei confronti del comma 1, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, quest'ultima nei confronti della lettera b) di tale disposizione, e dalla Regione Sardegna nei confronti dell'intero testo);

3) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale: dell'art. 6, comma 5, e dell'art. 20, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, promosse, in riferimento all'art. 118 della Costituzione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe; dell'art. 19, comma 4, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, promosse, in riferimento ai rispettivi statuti speciali, dalle Province autonome di Bolzano e di Trento e dalla Regione Sardegna con i ricorsi indicati in epigrafe; dell'art. 21, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, promossa, in riferimento agli artt. 11, 118, primo comma, e 97, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il

ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (Norme urgenti in materia di lavori pubblici), convertito in legge, con modificazioni, con la legge 2 giugno 1995, n. 216, promossa, in riferimento all'art. 116 della Costituzione e agli artt. 2 e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, dalla Regione Valle d'Aosta con il ricorso indicato in epigrafe. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 1995.

Il presidente: Caianiello

Il redattore: Mirabelli

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 7 novembre 1995.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.