CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **302/2003** (ECLI:IT:COST:2003:302)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **FINOCCHIARO**
Udienza Pubblica del **11/03/2003**; Decisione del **23/09/2003**
Deposito del **01/10/2003**; Pubblicazione in G. U. **08/10/2003**
Norme impugnate:
Massime: **27961 27962 27963 27964 27965 27966**
Atti decisi:

N. 302

SENTENZA 23 SETTEMBRE - 1° OTTOBRE 2003

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, **-** Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione promossi con ricorsi della Provincia di Trento, della Regione Valle d'Aosta, della Provincia di Bolzano, della Regione Emilia Romagna, della Provincia di Trento e della Provincia di Bolzano sorti a seguito del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 concernente "Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni" e degli artt. 1, comma 2 e 3, 188, comma 8, 9 e 10, del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 544, recante "Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni" notificati il 28, il 27, il 29 aprile, il 26 e il 27 giugno 2000, depositati in Cancelleria il 5, il 9, il 18 maggio ed il 6 luglio successivi ed iscritti ai nn. 18, 19, 23, 30, 31 e 32 del registro conflitti 2000.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2003 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia di Trento e per la Regione Emilia Romagna, Giuseppe Ferrari per la Regione Valle d'Aosta, Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia di Bolzano e l'Avvocato dello Stato Paolo Cosentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. La Provincia di Trento, con atto notificato il 28 aprile e depositato il 5 maggio del 2000, la Provincia di Bolzano, con atto notificato il 29 aprile e depositato il 18 maggio del 2000 e la Regione Valle d'Aosta, con atto notificato il 27 aprile e depositato il 9 maggio del 2000, hanno proposto analoghi ricorsi per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), chiedendone l'annullamento nella parte in cui disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici di interesse provinciale e regionale ed in particolare (in subordine la Regione Valle d'Aosta) degli articoli: 1, comma 2; 2 comma 1, lettera *b)*; 5, comma 1, lett. *h)*; 8, comma 1 (reg. confl. nn. 18, 23 e 19 del 2000).

Le ricorrenti contestano l'applicabilità del regolamento - che disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici sulla base del potere conferito dall'art. 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (legge quadro in materia di lavori pubblici) - ai lavori pubblici di interesse provinciale e regionale.

In particolare: la disposizione che estende la qualificazione prevista dal regolamento agli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, affidati dalle regioni e dalle province ad autonomia differenziata (art. 1, comma 2); quella che include tra le "stazioni appaltanti" del regolamento, oltre ai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, della legge, anche le regioni e le province ad autonomia differenziata (art. 2, comma 1, lett. *b))*; quella che include due rappresentanti delle regioni e delle province autonome - designati dalla conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome - nella commissione consultiva (art. 5, comma 1, lett. *h)*), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per esprimere pareri nel corso del procedimento di autorizzazione, da parte di quest'ultima, degli organismi di diritto privato che attuano il sistema di qualificazione (Società organismi di attestazione, SOA); quella che include tra i soggetti che non possono detenere partecipazioni al capitale di una SOA anche le regioni e le province autonome (art. 8, comma 1).

Tutte le ricorrenti deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

Le Province di Trento e di Bolzano premettono di disporre, in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, della potestà legislativa primaria e delle relative potestà amministrative, ai sensi degli artt. 8, n. 17 e 16 d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia urbanistica ed opere pubbliche) e del d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e di aver disciplinato la materia con leggi provinciali e relativi regolamenti di

attuazione (legge prov. Trento 10 settembre 1993, n. 26, artt. 34, 37 e 41, d. Pres. Giunta prov. 30 settembre 1994, n. 12, art. 18, l. p. Bolzano, 17 giugno 1998, n. 6 e successive modificazioni, artt. 41-42), collegandosi alla normativa nazionale ed, in particolare (Bolzano) ai principi posti dall'art. 8, della legge n. 109 del 1994, senza che il Governo impugnasse per mancato adeguamento (*ex* art. 2, comma 2, del d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266), né si opponesse alla promulgazione (Bolzano).

La Regione Valle d'Aosta premette di disporre di analoghi poteri sulla base degli artt. 2, lett. *f)* e 4 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'art. 1 della legge 16 maggio 1978, n. 196 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) e dell'art. 58 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per l'estensione alla regione delle disposizioni del d.P.R. n. 616 del 1977 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1 *bis* del d.l. n. 481 del 1978, convertito in legge n. 641 del 1978) e di aver disciplinato la materia con legge (legge reg. 20 giugno 1996, n. 20, *recte,* 12) e prospetta la violazione anche degli artt. 5, 114, 115 e 116 della Costituzione.

Con riferimento alla normativa statale le ricorrenti sottolineano, in generale, che, dopo la sentenza della Corte n. 482 del 1995, solo i principi desumibili dalle disposizioni della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale vincolanti per le regioni e province ad autonomia differenziata.

Nel caso di specie, il principio consisterebbe nell'assoggettamento degli esecutori di lavori pubblici alla procedura di qualificazione e alla procedura di certificazione dei prodotti, processi, servizi e sistemi di qualità aziendali impiegati e non ad una disciplina di dettaglio, come l'istituzione del sistema effettuata con il regolamento.

In particolare, le ricorrenti deducono che il regolamento contestato non è loro applicabile, come emerge dall'art. 8 della legge "delegante", il quale, per i lavori pubblici assoggettati, rinvia all'art. 2, comma 1 che, a sua volta, per i soggetti affidatari, richiama l'art. 2, comma 2, dove non sono comprese regioni e province autonome.

Inoltre, aggiungono le ricorrenti, la non applicabilità è confermata dalla sentenza n. 482 del 1995, che, per tale motivo, ha respinto il ricorso all'epoca presentato, con conseguente violazione del principio di legalità.

Infine, le ricorrenti richiamano la giurisprudenza consolidata di questa Corte (sent. nn. 465 del 1991, 333 del 1995 e 408 del 1998), secondo la quale i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale e provinciale e lo strumento della delegificazione non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

Passando alle specifiche censure, le ricorrenti si soffermano soprattutto sull'estensione del sistema di qualificazione (previsto dal regolamento) per gli esecutori di lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, alle regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome.

Tutte sostengono che tale estensione non può trovare fondamento, nè nell'art. 93, comma 1, lett. *f)*, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che ha mantenuto allo Stato le funzioni relative "alla regolamentazione e alla vigilanza relativamente al sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici", perché riferibile solo alle regioni ordinarie, né nella ricomprensione di tale regolamentazione nella "disciplina del mercato", piuttosto che nella materia dei lavori pubblici, con conseguente esclusione di ogni specificità territoriale.

Su quest'ultimo profilo le ricorrenti deducono che, indiscutibilmente, la disciplina dei requisiti di capacità, esperienza, dimensione, richiesti per l'affidamento dei lavori pubblici, attiene alle garanzie di efficienza e sicurezza dell'opera costruita e non è diretta a disciplinare un determinato settore di mercato, come confermato da una tradizione legislativa e giurisprudenziale che l'ha sempre considerata quale un aspetto della disciplina dei lavori pubblici di spettanza delle autorità titolari delle competenze. Afferma inoltre la Provincia di Trento che se davvero la disciplina delle qualificazioni non tollerasse differenziazioni, dovrebbe ipotizzarsi un sistema unico a livello europeo.

Le Province di Trento e Bolzano, poi, aggiungono che non hanno fondamento i dubbi sui possibili pericoli collegati al riconoscimento dell'autonomia a province e regioni (esposti nella relazione governativa al regolamento), secondo cui un'impresa operante sul territorio nazionale dovrebbe conseguire tante qualificazioni quante sono le regioni, oltre a quella nazionale.

Infatti, il riconoscimento delle autonomie comporterebbe solo che per i lavori pubblici provinciali sarebbe sufficiente la qualificazione sulla base delle regole provinciali - comunque rispettose dei principi nazionali - ma, naturalmente, agli stessi potrebbero partecipare anche le imprese con qualificazione nazionale.

Gli altri articoli impugnati sono denunciati da tutte le ricorrenti come conseguenza e conferma della diretta applicabilità a loro del regolamento.

Inoltre, la Regione Valle d'Aosta - con riferimento all'art. 5, comma 1, lett. *h)* - aggiunge che, se per assurdo, il regolamento dovesse ritenersi conforme al quadro costituzionale, dovrebbe di conseguenza riconoscersi il ruolo marginale riservato alla Regione nell'ambito della commissione consultiva, dove non è previsto neppure un suo rappresentante su ventiquattro.

Con riferimento all'art. 8, comma 1, la stessa Regione - per l'ipotesi che la norma si ritenesse applicabile alle regioni a statuto speciale nonostante individui come destinatarie solo "le regioni e le province autonome" - lamenta l'invasione della potestà legislativa esclusiva in materia di lavori pubblici e rammenta che, con legge regionale (legge reg. 10 aprile 1997, n. 12, artt. 31 e 33), è prevista la possibilità per la Regione di acquisire partecipazioni societarie o di costituire società di diritto privato dotate di personalità giuridica.

2. In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano respinti.

L'Avvocatura si sofferma sulle ragioni per cui sarebbe errato l'assunto delle ricorrenti, secondo cui il principio di riforma economico sociale - ricavabile dall'art. 8, della legge n. 109 del 1994 - è costituito dall'assoggettamento degli esecutori, a qualsiasi titolo, di lavori pubblici alla procedura di qualificazione e di certificazione dei prodotti, servizi e sistemi di qualità aziendali impiegati, mentre la disciplina di tale sistema di qualità sarebbe rimessa alla potestà legislativa e regolamentare delle regioni e province a statuto speciale.

Premesso che la sentenza della Corte n. 482 del 1995 non ha riguardato l'art. 8 della l. n. 109 del 1994, relativo al sistema unitario di qualificazione, la difesa dello Stato sottolinea che la legge prevede un sistema di qualificazione unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo, dove la qualificazione non è un requisito per la partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori, "ma un requisito soggettivo dell'impresa, cioè un presupposto di legittimazione che consente all'impresa di essere parte di un appalto di opera pubblica durante tutta la durata di esso" (Consiglio di Stato, sez. V, 11 aprile 1991, n. 517; Corte dei conti, sez. controllo, 22 giugno 1993, n. 102). Tale unicità del sistema, posta a tutela della libera concorrenza del mercato, è costituzionalmente giustificato perché rivolto alla disciplina del mercato del settore,

concernendo - attraverso la qualificazione dell'impresa e la certificazione di qualità dei prodotti, servizi ed interventi effettuati dall'impresa - non tanto e non solo l'esecuzione di lavori pubblici ma il modo di essere e di presentarsi dell'impresa sul mercato per affrontare la concorrenza europea e internazionale. Evidenziato che il sistema di qualificazione previsto dall'art. 8 della legge n. 109 del 1994 ed attuato dal regolamento impugnato è fortemente innovativo - sostituendo ad una qualificazione formale basata sugli albi dei costruttori un modello basato sulla costante verifica del possesso dei requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari conformi alla disciplina comunitaria - l'Avvocatura sostiene che l'unicità della normativa è imposta dall'esigenza di trasparenza e uniformità delle regole nella concorrenza, che non può sopportare particolarismi normativi e specialità territoriali, al fine di evitare che un'impresa, operante sul territorio nazionale, debba conseguire, oltre ad una qualificazione nazionale, tante diverse qualificazioni quante sono le regioni.

Inoltre, aggiunge la difesa erariale, la regolamentazione del sistema di qualificazione è funzione mantenuta allo Stato dall'art. 93, comma 1, lett. *f)* del d.lgs. n.112 del 1998, ed erroneamente le ricorrenti sostengono che lo stesso varrebbe solo per le regioni ordinarie.

Infatti, dal collegamento dell'art. 93 con l'art. 10 dello stesso decreto legislativo, risulta evidente che, una volta indicate le funzioni da trasferire - sia pure con diverse modalità da regioni ordinarie a regioni e province ad autonomia differenziata - le funzioni mantenute allo Stato non possono non riguardare ugualmente tutte le regioni e le province autonome, perché altrimenti la distinzione tra funzioni trasferite e funzioni mantenute sarebbe priva di certezza giuridica ed il d.lgs. n. 112 del 1998 sarebbe scarsamente esaustivo del riparto di competenze.

3. La Regione Emilia Romagna ha proposto ricorso, notificato il 26 giugno e depositato il 6 luglio del 2000, per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) - emanato sulla base dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994 - chiedendone l'annullamento, nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse regionale, e, segnatamente, dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10 (reg. confl. n. 30 del 2000).

La Provincia di Trento e la Provincia di Bolzano hanno proposto analoghi ricorsi, notificati rispettivamente il 26 e il 27 giugno e depositati il 6 luglio del 2000, chiedendo l'annullamento dello stesso regolamento, nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse provinciale, e, segnatamente, dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10 (reg. confl. nn. 31 e 32 del 2000).

Le ricorrenti contestano: l'applicabilità del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale in via suppletiva, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro (art. 1, comma 3); l'applicabilità, in via permanente, del medesimo regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, comma 2); l'obbligo di istituire elenchi di collaudatori e di curarne la tenuta mediante apposite commissioni (art. 188, commi 8, 9 e 10).

Tutte le ricorrenti deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

La Regione Emilia Romagna premette di disporre, in materia di lavori pubblici di interesse regionale, di potestà legislativa concorrente e delle relative potestà amministrative, ai sensi degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e "di aver disciplinato la materia con varie leggi".

Le Province di Trento e di Bolzano premettono di disporre, in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, della potestà legislativa primaria e delle relative potestà amministrative, ai sensi degli artt. 8, n. 17 e 16 dello Statuto di autonomia (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670; relative norme di attuazione: d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266) e di aver disciplinato la materia con leggi provinciali e relativi regolamenti di attuazione (l. p. Trento 10 settembre 1993, n. 26, d.Pres. Giunta prov. 30 settembre 1994, n. 12, l. p. Bolzano 17 giugno 1998, n. 6 e successive modificazioni).

Con riferimento alla normativa statale le ricorrenti sottolineano che, dopo la sentenza della Corte n. 482 del 1995, solo i principi desumibili dalle disposizioni della legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni, costituiscono principi della legislazione dello Stato e norme fondamentali di riforma economico-sociale, rispettivamente per le regioni ordinarie e per le regioni e province ad autonomia differenziata. Quanto al regolamento, emanato ai sensi dell'art. 3 della stessa legge, mettono in evidenza che - sempre sulla base della sentenza n. 482 del 1995, oltre che della giurisprudenza consolidata di questa Corte (sent. nn. 465 del 1991, 333 del 1995 e 408 del 1998) - i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale e provinciale e che lo strumento della delegificazione non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia.

Inoltre, la Provincia di Bolzano aggiunge che il Governo non ha impugnato per mancato adeguamento (*ex* art. 2, comma 2, d. lgs 16 marzo 1992, n. 266), né si è opposto alla promulgazione della legislazione che si è data in materia per adeguare la disciplina ai principi della legislazione statale (l. p. n. 6 del 1998).

Passando alle specifiche censure, le ricorrenti si soffermano innanzitutto sulla disposizione che prevede l'applicabilità dell'intero regolamento in via transitoria a tutti i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale, sino all'adeguamento ai principi posti dalla legge n. 109 del 1994.

Tutte sostengono l'inidoneità della norma regolamentare ad intervenire nelle materie di competenza regionale e provinciale, tanto più se di competenza esclusiva, richiamando la giurisprudenza della Corte in precedenza citata.

Inoltre, quanto al fondamento di tale applicabilità nell'art. 10, l. 10 febbraio 1953, n. 62, richiamato espressamente dalla norma impugnata, in generale, ne sottolineano l'inidoneità perché relativo al rapporto di incompatibilità tra legge statale e legge regionale da valutare in concreto (Regione Emilia Romagna), ed in particolare l'erroneità rispetto alle province autonome, per le quali l'adeguamento è specificamente disciplinato da norme di attuazione statutaria (art. 2, d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266), che prevedono uno specifico giudizio di costituzionalità. A tal fine richiamano analogo rilievo fatto dalla Corte dei conti (Ufficio controllo sugli atti del Governo - rilievo n. 2 del 2000) e contestano il contrario avviso espresso dal Consiglio di Stato (parere n. 123 del 21 settembre 1999) e dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (parere del 17 marzo 1999).

La Provincia di Bolzano, infine, sostiene che il regolamento impugnato è privo di base legale perché, ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. n. 109 del 1994, come interpretato dalla sent. n. 482 del 1995, le regioni e le province non sono comprese tra i destinatari del regolamento.

Quanto all'applicazione, in via permanente, del medesimo regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate, nonché a materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione, le ricorrenti - ribadito in generale che tali previsioni presuppongono l'applicazione di tutte le disposizione della legge e non solo dei principi desumibili dalle stesse - con conseguente violazione dei principi costituzionali in

materia di esercizio del potere regolamentare e vizio di legalità dello stesso regolamento, si soffermano partitamente sulle tre ipotesi.

Sottolineano che l'eventuale esistenza di flussi finanziari ad *hoc*, separati dall'ordinaria finanza regionale, non influisce sulla natura dei lavori e sulla competenza delle regole da rispettare per il loro svolgimento, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio di Stato (parere cit.), e secondo quanto sostenuto anche dalla Corte dei conti (rilievo cit.) e da quanto emerge per le Province autonome dalle norme statutarie (art. 5, l. 30 novembre 1989, n. 386).

Per i lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate - messa in evidenza l'ambiguità della definizione che appare riferirsi sia ai lavori nelle materie oggetto di delega, sia ai lavori che spetterebbero allo Stato e verrebbero delegati - le ricorrenti ne deducono l'illegittimità poiché inciderebbe sul riparto di competenze tra lavori di interesse statale e di interesse regionale e provinciale basato sulla dimensione dei lavori e non sulle materie, quale risulta dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e, per le province, dalle disposizioni di attuazione statutarie (artt. 19 e 19 *bis*, d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381). Per i lavori realizzati nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione, evidenziata l'erroneità del riferimento alle province autonome, si sostiene l'illegittimità della previsione se riferita ai lavori pubblici nelle materie escluse dalla legislazione concorrente per le stesse ragioni sopradette. Se, invece, la norma intendesse riferirsi alla diretta applicabilità di norme regolamentari che disciplinerebbero aspetti sottratti all'ambito dei lavori pubblici regionali e provinciali, da un lato tale norma sarebbe illegittima perché con regolamento porrebbe un principio che discende dal riparto delle competenze, dall'altro sarebbe inammissibile che un regolamento pretendesse di definire i confini della materia di competenza provinciale.

Quanto, infine, all'obbligo imposto a regioni e province di istituire elenchi di collaudatori, di curarne la tenuta mediante apposite commissioni - disciplinando i requisiti e le modalità di iscrizione e la stessa organizzazione interna degli elenchi - le ricorrenti sottolineano la natura organizzatoria e non di principio della disposizione, come tale invasiva delle rispettive competenze, già esercitate, nel caso, dalla Provincia di Bolzano (art. 19, legge. prov. n. 6 del 1998).

4. In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati inammissibili o comunque respinti, con riserva di esprimere articolate osservazioni e difese.

5. Nei ricorsi per conflitto di attribuzione avverso il d.P.R. n. 34 del 2000, tutte le ricorrenti hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza.

5.1. La Provincia di Trento si ricollega innanzitutto ad argomentazioni già svolte nel ricorso introduttivo. Ribadisce che la sentenza n. 482 del 1995 si è espressamente occupata del regolamento di qualificazione, previsto dall'art. 8 della l. n. 109 del 1994, sia affermando in generale che i regolamenti non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale, sia negando l'applicabilità alle regioni dei commi 2 e 8 dello stesso articolo. Aggiunge la stessa Provincia che la competenza provinciale in materia di qualificazione delle imprese non altera la concorrenza "dal momento che non si tratta di imporre requisiti diversi a imprese che operano poi sugli stessi mercati (e che sarebbero avvantaggiate in caso di requisiti meno stringenti), visto che gli esecutori di lavori in Provincia di Trento devono avere tutti gli stessi requisiti" e che la materia non è quella della concorrenza ma quella della qualità delle opere pubbliche, soggetta alle norme fondamentali della legge quadro e agli obblighi comunitari. Infine, controdeducendo rispetto alla tesi dell'Avvocatura secondo cui l'art. 93, comma 1, lett. *f)* del d.lgs. n. 112/1998 - che riserva allo Stato la regolamentazione del sistema di qualificazione - varrebbe anche per gli enti ad autonomia differenziata sulla base di un'interpretazione congiunta con l'art. 10 dello stesso d.lgs., la Provincia sostiene che l'art. 10 cit. stabilisce solo che se le "Regioni speciali rimangono indietro in relazione ad alcuna delle funzioni conferite",

"tali funzioni devono essere ad esse trasferite, ferme restando quelle già di loro competenza in base alle norme statutarie e di attuazione". Concludendo, sostiene che le argomentazioni del ricorso hanno trovato conferma nella sentenza della Corte n. 376 del 2002, che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 20, l. n. 59 del 1997, come modificato dalla l. n. 340 del 2000, solo in quanto la norma impugnata poteva e doveva essere interpretata nel senso che i regolamenti di delegificazione non possono prevalere su preesistenti leggi regionali ma solo su preesistenti leggi statali; laddove il regolamento impugnato pretende di prevalere sulle leggi provinciali vigenti in materia. Ed, inoltre, ricorda che la preclusione di regolamenti statali in materie provinciali risulta anche dal d. lgs. n. 266 del 1992, che abilita solo le leggi a vincolare la provincia, comunque solo nei termini dell'obbligo di adeguamento e non della diretta applicabilità.

5.2. La Regione Valle d'Aosta, preliminarmente, afferma la permanenza dell'interesse al ricorso: la sospensione dell'albo regionale disposta con d.G.R. Valle d'Aosta n. 2506 del 9 luglio 2001, dopo la dichiarazione di illegittimità costituzionale - sent. n. 207 del 2001 - dell'art. 23 della l. r. 20 giugno 1996, n. 12, nella parte in cui prevedeva come condizione necessaria per la partecipazione alle gare per l'affidamento degli appalti l'iscrizione ad un albo regionale di preselezione dotato di efficacia triennale con riferimento alla presenza di un'adeguata ed efficiente organizzazione aziendale sul territorio regionale, non può essere interpretata come abdicazione alle proprie potestà riconosciute dall'ordinamento costituzionale. Quindi, richiamate le argomentazioni svolte nel ricorso, precisa che, essendo vincolata ai soli principi di riforma economico-sociale, non può essere assoggettata alle norme di dettaglio, tantomeno se regolamentari, secondo quanto sostenuto dalla Corte già per le regioni a statuto ordinario, perché altrimenti il disegno costituzionale diretto a riconoscere e promuovere l'autonomia regionale (artt. 5, 114 e 116, comma 1 Cost.) dovrebbe ritenersi privo di concreta attuazione. Controdeducendo alla tesi del Governo, secondo cui la disciplina impugnata tutelerebbe la libera concorrenza del mercato, distorta da tante discipline particolari in materia di requisiti delle imprese, premesso che l'espressione "libera concorrenza del mercato" non si riferisce a nulla, la Regione Valle d'Aosta aggiunge che la preoccupazione di evitare discipline plurime prova troppo, perché il sistema di qualificazione dovrebbe essere unico per tutta l'Unione Europea, mentre le imprese U.E. possono partecipare sulla base della qualificazione ottenuta nel Paese d'origine (art. 8, comma 11-*bis*, della legge n. 109 del 1994) e, analogamente, ai lavori pubblici di interesse regionale, possono partecipare anche le imprese "italiane in base alla qualificazione da esse posseduta conformemente al principio del mutuo riconoscimento". Quanto alla tesi del Governo della riserva allo Stato del potere di regolamentare il sistema di qualificazione, fondata sull'art. 93, comma 1, lett. *f)*, del d. lgs. n. 112 del 1998, in collegamento con l'art. 10 dello stesso d. lgs., ribadito che il primo riguarda solo le regioni ordinarie, aggiunge che il secondo attribuisce alle regioni a statuto speciale materie non rientranti nella competenza regionale, senza potersi desumere da esso un'erosione delle attribuzioni già assegnate da legge costituzionale. Infine, la Regione riprende le argomentazioni di dettaglio svolte nel ricorso partitamente rispetto ad agli artt. 5, comma 1, lett. *h)* e 8, comma 1 del regolamento impugnato.

5.3. Preliminarmente la Provincia di Bolzano, che per questa parte svolge argomentazioni comuni ai due ricorsi, si sofferma sul mutamento del titolo V della Costituzione. Pur non ritenendo del tutto convincente l'orientamento della Corte - secondo cui per i giudizi in via principale e per conflitto introdotti prima, il parametro resta quello originario (tra le altre, sentenza n. 39 del 2003) - non chiede di mutare orientamento, stante la circostanza che il cambiamento del parametro non condurrebbe a risultati diversi per via della evidente fondatezza dei ricorsi sulla base di quelli originari. Comunque, secondo la ricorrente, la riforma ha rafforzato le proprie competenze costituzionali e aggravato la incostituzionalità dei due regolamenti in via sopravvenuta, stante l'art. 117, quarto e sesto comma, in relazione all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. Da un lato sottolinea l'attribuzione del potere regolamentare allo Stato nelle sole materie di propria competenza legislativa esclusiva; dall'altro fa propria la tesi di "gran parte della dottrina", in base alla quale la ricomprensione dei "lavori pubblici"

nella competenza legislativa esclusiva residuale non incontra il limite dei principi fondamentali e, quindi, per le regioni e province ad autonomia differenziata, delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, pur riconoscendo che la Corte ha affermato tale limite nei confronti della Regione Sardegna (sentenza n. 536 del 2002), senza peraltro ribadirlo puntualmente (sentenza n. 48 del 2003). In particolare, con riferimento alla previsione del nuovo articolo 117, secondo comma lett. *e)*, della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato "la tutela della concorrenza", la provincia di Bolzano - ribadito che il nuovo parametro non è applicabile ai ricorsi anteriori secondo la giurisprudenza della stessa Corte - ne sostiene la non riferibilità alle regioni e province ad autonomia differenziata ai sensi dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001 e, comunque, anche ad ammetterne l'applicabilità, l'inidoneità ai fini del rigetto del ricorso avverso il d.P.R. n. 34 del 2000. Infatti, argomentando da alcune sentenze della Corte (nn. 282 e 407 del 2002), la provincia ritiene che "la tutela della concorrenza", al pari della "tutela dell'ambiente", non costituisce una materia in senso stretto ma un valore costituzionalmente protetto che attraversa le materie di competenza delle regioni, senza sottrarle a queste, giustificando solo specifiche norme statali, e non norme regolamentari, che limitano l'esercizio della potestà legislativa.

Inoltre, nel richiamare le argomentazioni svolte nel ricorso, la provincia ribadisce: che la sentenza n. 482 del 1995 ha espressamente escluso l'applicabilità dell'art. 8 della legge n. 109 del 1994 a regioni e province; che un regolamento statale non può intervenire nelle materie di competenza regionale con nessun tipo di norma, né di principio né di dettaglio; che l'art. 10 del d.lgs. n. 112 del 1998 non può essere fatto valere per materie già di competenza esclusiva, valendo solo per le funzioni che non siano già attribuite.

Infine, aggiunge che la normativa europea non richiede un sistema di qualificazione unico a livello nazionale, né esclude che all'interno dei singoli Stati vi possano essere sistemi diversi, richiedendo soltanto che i diversi sistemi di qualificazione (statali e regionali) rispettino la disciplina comunitaria, secondo cui l'iscrizione in elenchi ufficiali di imprenditori riconosciuti costituisce solo una presunzione di idoneità in relazione ad alcuni dei requisiti e criteri prescritti. Invece, il d.P.R. n. 34 del 2000 contrasta con la direttiva, laddove questa (artt. 18, 26, 27 e 29, direttiva CE 14 giugno 1993, n. 93/37) stabilisce come deve essere data la prova della capacità finanziaria, economica e tecnica da parte delle imprese e che il relativo accertamento deve essere fatto dalle amministrazioni aggiudicatici, mentre il regolamento impugnato prevede l'attestazione di qualificazione come condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti e che le stazioni appaltanti non possono richiederne la dimostrazione con altre modalità.

6. In prossimità dell'udienza la Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Trento hanno presentato analoghe memorie nei ricorsi per conflitto instaurati nei confronti del d.P.R. n. 554 del 1999 (reg. confl. nn. 30 e 31 del 2000). Entrambe sostengono che le argomentazioni del ricorso hanno trovato conferma nella sentenza della Corte n. 376 del 2002, che ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 20, della legge n. 59 del 1997, come modificato dalla legge n. 340 del 2000, solo in quanto la norma impugnata poteva e doveva essere interpretata nel senso che i regolamenti di delegificazione non possono prevalere su preesistenti leggi regionali ma solo su preesistenti leggi statali. La Provincia di Trento, inoltre, ricorda che la preclusione di regolamenti statali in materie provinciali risulta anche dal d.lgs. n. 266 del 1992, che abilita solo le leggi a vincolare la provincia, comunque solo nei termini dell'obbligo di adeguamento e non della diretta applicabilità.

6.1. Anche la Provincia di Bolzano ha depositato memoria, richiamando le argomentazioni svolte nel ricorso introduttivo e - per quanto possa occorrere - quelle della memoria relativa al ricorso della stessa provincia nei confronti del d.P.R. n. 34 del 2000.

6.2. L'Avvocatura dello Stato, resistente nei ricorsi presentati dalla Regione Emilia Romagna e dalle Province di Trento e Bolzano avverso il d.P.R. n. 554 del 1999, ha depositato

analoghe memorie.

A sostegno dell'inammissibilità dei ricorsi, l'Avvocatura argomenta che l'atto impugnato - essendo un regolamento c.d. delegificato - ha solo la forma del regolamento ma sostanza e forza di legge, ed è come tale inidoneo ad essere oggetto di conflitto di attribuzione, potendosi nei suoi confronti proporre solo ricorso in via principale nei diversi termini previsti; con la conseguenza che, anche a volerlo considerare, in via di conversione, quale impugnativa diretta, sarebbe palesemente tardivo.

Con riferimento all'infondatezza, la difesa del Governo sottolinea che la riforma operata dal legislatore nel settore dei lavori pubblici si fonda sulla stretta connessione tra le norme della legge quadro e quelle del regolamento delegificante, tale da non poter considerare operanti i principi contenuti nella legge se non tradotti nella disciplina del regolamento, sino a che non siano trasposti nelle leggi regionali, secondo la previsione dell'art. 1, comma 3, impugnato. Quanto alla applicabilità permanente del regolamento impugnato ai lavori pubblici finanziati in misura prevalente con fondi dello Stato, premesso che vengono in questione valutazioni discrezionali nella allocazione di ingenti risorse finanziarie sottratte ad altre finalità di interesse statale, sostiene che l'"interesse regionale" - che non può essere legato a parametri fissi come quello territoriale - diventa recessivo. Con riferimento, infine, alla applicabilità permanente del regolamento nelle "materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione", l'Avvocatura evidenzia che si tratta di materie - quali la disciplina delle società di ingegneria, la definizione di controversie, le garanzie - che non attengono alla competenza regionale in materia di lavori pubblici.

Nelle memorie relative ai ricorsi presentati dalle province di Trento e di Bolzano, la difesa erariale aggiunge che, mentre il richiamo all'art. 10 della l. n. 62 del 1953 contenuto nell'impugnato art. 1, comma 3, sembra escludere le regioni e province ad autonomia differenziata, l'applicabilità a queste dei principi contenuti nella legge quadro e nel regolamento discende direttamente dalla legge quadro attraverso il richiamo espresso ai principi di riforma economico-sociale (art.1, comma 2, della legge n. 109 del 1994).

Considerato in diritto

1. I sei ricorsi, promossi rispettivamente dalla Provincia di Trento (reg. confl. n. 18 del 2000), dalla Provincia di Bolzano (reg. confl. n. 23 del 2000) e dalla Regione Valle d'Aosta (reg. confl. n. 19 del 2000) nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), nonché dalla Regione Emilia Romagna (reg. confl. n. 30 del 2000), dalla Provincia di Trento (reg. confl. n. 31 del 2000) e dalla Provincia di Bolzano (reg. confl. n. 32 del 2000) nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, con riferimento al decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), sollevano questioni di legittimità costituzionale parzialmente coincidenti, in quanto dirette a sostenere l'inapplicabilità nei loro confronti dei regolamenti di delegificazione impugnati. I giudizi, evidentemente connessi, possono dunque essere riuniti per essere decisi con unica pronuncia.

2. Con i primi tre ricorsi, proposti dalla Provincia di Trento, dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Valle d'Aosta, si chiede l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, nella parte in cui disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici di interesse provinciale e regionale ed in particolare (in

subordine la Regione Valle d'Aosta) degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1, lettera *b)*; 5, comma 1, lett. *h)* ed 8, comma 1.

Le ricorrenti contestano l'applicabilità del regolamento - che disciplina il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici sulla base del potere conferito dall'art. 8 della legge n. 109 del 1994 - ai lavori pubblici di interesse provinciale e regionale.

In particolare: la disposizione che estende la qualificazione prevista dal regolamento agli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, affidati dalle regioni e dalle province ad autonomia differenziata (art. 1, comma 2); quella che include tra le "stazioni appaltanti" del regolamento, oltre ai soggetti di cui all'art. 2, comma 2, della legge, anche le regioni e le province ad autonomia differenziata (art. 2, comma 1, lett. *b)*); quella che include due rappresentanti delle regioni e delle province autonome - designati dalla conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome - nella commissione consultiva (art. 5, comma 1, lett. *h)*), istituita presso l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per esprimere pareri nel corso del procedimento di autorizzazione, da parte di quest'ultima, degli organismi di diritto privato che attuano il sistema di qualificazione (Società organismi di attestazione, SOA); quella che include tra i soggetti che non possono detenere partecipazioni al capitale di una SOA anche le regioni e le province autonome (art. 8, comma 1).

Tutte le ricorrenti, premesso di disporre in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (o regionale) della potestà legislativa primaria e delle relative potestà amministrative, peraltro già esercitate, deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

3. La Regione Emilia Romagna ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, avverso il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) - emanato sulla base dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994 - chiedendone l'annullamento nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse regionale e segnatamente dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10. La Provincia di Trento e la Provincia di Bolzano hanno proposto analoghi ricorsi, chiedendo l'annullamento dello stesso regolamento nella parte in cui intende disciplinare i lavori pubblici di interesse provinciale e segnatamente dell'art. 1, commi 2 e 3, e dell'art. 188, commi 8, 9 e 10.

Le ricorrenti contestano l'applicabilità del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale in via suppletiva, sino all'adeguamento della propria legislazione ai principi desumibili dalla legge quadro (art. 1, comma 3); l'applicabilità, in via permanente, del medesimo regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, comma 2); l'obbligo di istituire elenchi di collaudatori e di curarne la tenuta mediante apposite commissioni (art. 188, commi 8, 9 e 10).

Le ricorrenti, premesso di disporre in materia di lavori pubblici di interesse provinciale (o regionale) della potestà legislativa primaria (o concorrente) e delle relative potestà amministrative, peraltro già esercitate, deducono l'invasione della propria sfera di competenza in materia di lavori pubblici, mediante la violazione dei principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità.

Tutte sostengono l'inidoneità della norma regolamentare ad intervenire nelle materie di competenza regionale e provinciale, tanto più se di competenza esclusiva, richiamando la giurisprudenza della Corte.

Inoltre, quanto al fondamento di tale applicabilità nell'art. 10, l. 10 febbraio 1953, n. 62, richiamato espressamente dalla norma impugnata, in generale ne sottolineano l'inidoneità perché relativo al rapporto di incompatibilità tra legge statale e legge regionale da valutare in concreto (Regione Emilia Romagna), ed in particolare l'erroneità rispetto alle province autonome, per le quali l'adeguamento è specificamente disciplinato da norme di attuazione statutaria (art. 2, d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266), che prevedono un apposito giudizio di costituzionalità.

La Provincia di Bolzano, infine, sostiene che il regolamento impugnato è privo di base legale perché, ai sensi dell'art. 2, comma 2, l. n. 109 del 1994, come interpretato dalla sent. n. 482 del 1995, le regioni e le province non sono comprese tra i destinatari del regolamento.

4. Va premesso che, come di recente affermato da questa Corte (sentenze nn. 39 e 13 del 2003 e 507 del 2002), tutti i ricorsi devono essere scrutinati alla luce delle disposizioni costituzionali sulla competenza vigenti nel momento in cui i decreti impugnati sono stati adottati, a nulla rilevando il successivo mutamento dei parametri conseguenti all'entrata in vigore del nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione.

4.1. I primi tre ricorsi sono fondati sulla base delle considerazioni che seguono.

I decreti del Presidente della Repubblica n. 34 del 2000 e n. 594 del 1999 trovano il loro fondamento, rispettivamente, negli artt. 8 e 3 della legge n. 109 del 1994.

Con il primo di tali articoli è stato previsto che, con apposito regolamento, da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, è istituito, tenuto conto della normativa vigente in materia, un sistema di qualificazione, unico per tutti gli esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici di cui all'articolo 2, comma 1 (della legge n. 109 del 1994), di importo superiore a 150.000 euro, articolato in rapporto alle tipologie ed all'importo dei lavori stessi (art. 8, comma 2).

Con il secondo dei suddetti articoli è stata demandata alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con le modalità di cui al presente articolo e secondo le norme della legge n. 109 del 1994 la materia 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 e delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli incarichi di progettazione; *c)* alle forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedimentali, anche mediante informazione televisiva o trasmissione telematica, nonché alle procedure di accesso agli atti; *d)* ai rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e alle relative competenze.

Subito dopo l'emanazione delle suddette norme, questa Corte ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 109 del 1994 sollevata da alcune regioni e, con la sentenza n. 482 del 1995, l'ha dichiarata infondata rilevando, fra l'altro, l'inesattezza del presupposto interpretativo da cui le ricorrenti muovevano, e così testualmente motivando: "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 e 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 ragione di essere".

Sulla base di tali considerazioni il d.P.R. n. 34 del 2000 - e particolarmente le norme dello stesso impugnate - è incostituzionale nella parte in cui dispone la propria applicabilità alle regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome per non essere le stesse comprese fra i destinatari del regolamento.

Né si può convenire con l'eccezione della difesa erariale secondo cui la sentenza della Corte n. 482 del 1995 non ha riguardato l'art. 8 della legge n. 109 del 1994, relativo al sistema unitario di qualificazione, essendo infatti sufficiente rilevare, da un lato, che, come risulta dalla motivazione della pronuncia di questa Corte, vi è espresso richiamo all'articolo citato e, dall'altro che l'art. 8 della legge abilitante, rinvia, per i lavori pubblici assoggettati, all'art. 2, comma 1, che, a sua volta, per i soggetti affidatari, richiama l'art. 2, comma 2, dove non sono comprese regioni e province autonome.

Quanto enunciato trova del resto conferma nella sentenza di questa Corte n. 376 del 2002 che, nell'affrontare il problema dei regolamenti di delegificazione emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, afferma espressamente che la delegificazione - cioè la sostituzione di una disciplina di livello regolamentare ad una preesistente di livello legislativo - riguarda solo la legislazione statale preesistente e che la delegificazione è lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore. La sostituzione *in parte qua* con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali.

4.2. Concludendo sui primi tre ricorsi, va dichiarato che non spetta allo Stato adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, conseguentemente, va pronunciato l'annullamento degli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettera *b)*, 5, comma 1, lettera *h)* ed 8, comma 1, del predetto d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, nella parte in cui, rispettivamente, (a) individuano fra i destinatari del sistema unico di qualificazione, gli esecutori dei lavori pubblici, di importo superiore a 150.000 euro, affidati dalle regioni anche a statuto speciale e dalle province autonome di Trento e Bolzano (art.1, comma 2); (b) definiscono "stazioni appaltanti", fra le altre, le regioni anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano (art. 2, comma 1, lett. b); (c) includono nella commissione consultiva due rappresentanti delle regioni e delle province autonome (art. 5, comma 1, lett. h), espressione da intendersi comprensiva anche delle Regioni ad autonomia differenziata); (d) includono anche le regioni e le province autonome tra i soggetti che non possono detenere partecipazioni al capitale di una SOA (art. 8, comma 1, espressione comprensiva anche delle Regioni a statuto speciale)

5. Passando all'esame degli altri tre ricorsi proposti dalla Regione Emilia Romagna, dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano deve rilevarsi, preliminarmente, l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale ed argomentata sulla

circostanza che l'atto impugnato ha solo la forma del regolamento ma sostanza e forza di legge, come tale inidoneo ad essere oggetto di conflitto di attribuzione, potendosi nei suoi confronti proporre solo ricorso in via principale nei diversi termini previsti; con la conseguenza che, anche a volerli considerare, in via di conversione, quale impugnativa diretta, sarebbero palesemente tardivi.

L'atto impugnato non ha valore di legge e, quindi, non è soggetto al procedimento di impugnazione già previsto dall'art. 2 della legge costituzionale del 1948 e ora previsto (con termine modificato) dall'art. 127, comma 2, della Costituzione.

Correttamente, pertanto, le ricorrenti hanno proposto il conflitto di attribuzione ed i relativi ricorsi, notificati nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato, ai sensi dell'art. 39, comma 2, della legge n. 87 del 1953 sono ammissibili, per essere stati tempestivamente proposti.

5.1. Passando all'esame delle singole questioni, sono fondate le censure relative agli artt. 1, comma 2, e 188, commi 8, 9 e 10 del d.P.R. n. 554 del 1999, per le stesse ragioni enunciate nel precedente paragrafo n. 4.1, dal momento che tale disciplina estende, con norma regolamentare, le disposizioni predette a soggetti esclusi dall'applicazione delle stesse, sulla base della legge n. 109 del 1994. Pertanto, va dichiarato che non spetta allo Stato adottare con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e, conseguentemente va pronunciato l'annullamento degli artt. 1, comma 2, e 188, commi 8, 9 e 10 del citato d.P.R. n. 554 del 1999, nella parte in cui estendono, rispettivamente, l'applicabilità del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato, ai lavori realizzati nell'ambito di funzioni delegate e nell'ambito delle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione (art. 1, comma 2), nonché estendono l'obbligo di istituire elenchi di collaudatori e di curarne la tenuta mediante apposite commissioni (art. 188, commi 8, 9 e 10).

Il prevalente finanziamento statale e l'afferenza a funzioni delegate o a materie estranee al vecchio art. 117 della Costituzione non giustificano infatti l'applicabilità del regolamento che, in via generale, non si applica alle regioni e si deve escludere che il criterio del finanziamento prevalente sia suscettibile di trasferire un'opera pubblica dalla sfera di competenza regionale a quella statale.

Quanto all'altra censura è sufficiente osservare che lavori pubblici di competenza regionale non sono solo quelli attinenti ad altre materie di competenza regionale previste dal vecchio art. 117, in quanto l'ambito della materia "lavori pubblici" di competenza regionale era definito da norme di attuazione degli statuti speciali e, per le regioni ordinarie, dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

5.2. Con riferimento alla censura relativa dell'art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 544 del 1999, secondo cui, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, le regioni, anche a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge, occorre distinguere fra Regioni ordinarie e Province di Trento e Bolzano (accomunate, per quel che interessa, alla Regione Trentino-Alto Adige).

Nei confronti delle prime la norma impugnata non è illegittima, perché ad esse si applica il meccanismo dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, esplicitamente richiamata.

La disposizione denunciata va intesa nel senso che il regolamento si applica ove la

preesistente legislazione regionale risulti in concreto abrogata per effetto del suo contrasto con i principi fondamentali recati dalla legge n. 109 del 1994, oltre che là dove non vi sia mai stata legislazione regionale (e dunque la disciplina statale previgente e ora "delegificata" continui ad applicarsi in forza del principio di continuità).

Stabilire se le leggi regionali preesistenti sono o non sono in contrasto con i nuovi principi fondamentali e, quindi, sono o non sono abrogate, è compito dei giudici nei casi concreti; il regolamento statale non può fare presumere che sia così, a priori, per tutte le leggi regionali preesistenti.

Sulla base di questa interpretazione, la questione, relativa alle Regioni ordinarie, è infondata.

Diverso è il discorso per le Province di Trento e Bolzano.(che godono di una disciplina comune, per quanto di interesse, alla Regione Trentino-Alto Adige)

A loro non si applica l'art. 10 della legge n. 62 del 1953, ma l'art. 2 del d. lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), secondo cui il sopravvenire di nuove norme statali comportanti vincoli di adeguamento della legislazione provinciale non produce abrogazione delle leggi provinciali preesistenti in contrasto con i nuovi vincoli, ma solo un obbligo di adeguamento, la cui mancata realizzazione può essere fatta valere dal Governo con apposito ricorso contro le leggi provinciali non adeguate.

Nei confronti, quindi, delle due Province autonome non può trovare applicazione il regolamento statale in base all'art. 10 della legge n. 62 del 1953.

Pertanto va dichiarato che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili in via suppletiva nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente va pronunciato l'annullamento dell'art. 1, comma 3, del predetto d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi;

a) *dichiara* che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34 (Regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) e con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Regioni, anche a statuto speciale, e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente, annulla gli artt. 1, comma 2, 2, comma 1, lettera *b)*, 5, comma 1, lettera *h)* e 8, comma 1, del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34, nonché gli

artt. 1, commi 2 e 188, commi 8, 9 e 10 del d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferiscono alle Regioni, anche a statuto speciale, e alle province autonome di Trento e di Bolzano;

b) *dichiara* che non spetta allo Stato e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri adottare, con il decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni) norme applicabili nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente annulla l'art. 1, comma 3, del predetto d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, nella parte in cui si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano;

c) *rigetta*, per il resto, il ricorso per conflitto di attribuzioni proposto dalla Regione Emilia Romagna avverso l'art. 1, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 (Regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni), con il ricorso indicato in premessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 ottobre 2003.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.