CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **74/2012** (ECLI:IT:COST:2012:74)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GALLO** - Redattore: **CARTABIA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **21/03/2012**
Deposito del **30/03/2012**; Pubblicazione in G. U. **04/04/2012**
Norme impugnate: Artt. 13, c. 1°, 17, c. 1°, 30, c. 4°, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 07/04/2011, n. 7.
Massime: **36188 36189 36190 36191**
Atti decisi: **ric. 58/2011**

SENTENZA N. 74

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011 n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell’autonomia del

Trentino)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito il 9 giugno, ricevuto dalla resistente il 9 giugno, depositato nella cancelleria il 13 giugno 2011 ed iscritto al n. 58 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 6 marzo 2012 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 9 giugno 2011 (ricevuto dalla resistente il 15 giugno 2011) e depositato in cancelleria il 13 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)», relativi all'ambito materiale degli appalti pubblici.

2.– Il ricorrente premette innanzitutto una ricostruzione delle competenze della Provincia autonoma di Trento nell'ambito degli appalti, inquadrandole nel riparto di competenze disposto dalla Costituzione e dallo statuto della Regione Trentino-Alto Adige, di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). La competenza provinciale che l'art. 8, primo comma, n. 17 dello statuto attribuisce alla Provincia in materia di «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» sarebbe circoscritta dall'art. 4 del medesimo statuto, che impone alla legislazione provinciale di armonizzarsi con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché di rispettare gli obblighi internazionali e le norme fondamentali delle riforme economico sociali; inciderebbero altresì sulla competenza provinciale i titoli competenziali statali in materia di «tutela della concorrenza» e di «ordinamento civile», derivanti dall'art. 117, secondo comma, Cost.

2.1.– Venendo più specificamente alle singole doglianze, l'art. 13, comma 1, della legge provinciale impugnata, che sostituisce il comma 1 dell'art. 25 della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), prevede la facoltà per le amministrazioni aggiudicatrici di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione dei lavori, qualora la spesa risultante dal conto finale, al netto del ribasso, non superi la soglia comunitaria.

Così disponendo, la norma provinciale travalicherebbe i limiti della propria competenza, invadendo quella statale.

Infatti, l'art. 141, comma 3, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) prevede la sostituzione del certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione per lavori entro i 500.000 euro d'importo, mentre dà facoltà alla stazione appaltante di effettuare la medesima sostituzione per importi non eccedenti il milione di euro. Poiché, secondo quanto riportato dal ricorrente, la soglia comunitaria all'epoca sarebbe stata di 5.515.000 euro – ma in realtà risultava ammontare allora a 4.845.000 euro – la normativa impugnata colliderebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, che attribuisce competenza esclusiva allo Stato in materia di ordinamento civile, e con l'art. 8 dello statuto del Trentino-Alto Adige, per la medesima ragione.

2.2.– La seconda doglianza riguarda l'art. 17, comma 1, della legge provinciale sopramenzionata. Il comma oggetto di censura attribuisce ad un regolamento provinciale il potere di «individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura».

Anche in questo caso, secondo il ricorrente, la legislazione provinciale travalicherebbe le competenze provinciali per invadere quelle attribuite allo Stato.

Infatti, il Codice dei contratti, all'art. 53, comma 4, stabilirebbe tassativamente in quali casi i contratti debbano essere stipulati a corpo e misura. In particolare, affermerebbe in via generale l'individuazione dei lavori a corpo, riservando la facoltà di procedere all'individuazione a misura in ipotesi determinate.

Tale discrasia tra la normativa provinciale e quella statale determinerebbe la violazione dell'art. 8 dello statuto speciale di autonomia e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., relativamente alla materia «ordinamento civile», poiché la legge provinciale disciplinerebbe l'oggetto del contratto, venendo dunque ad incidere nel campo dell'ordinamento civile.

2.3.– La terza doglianza si riferisce all'art. 30, comma 4, della legge provinciale impugnata, che sostituisce l'art. 37, comma 5, della richiamata legge provinciale n. 26 del 1993. La disposizione provinciale in questione consente il ricorso del subappalto, nei casi in cui siano necessari lavori o componenti ad alto contenuto tecnologico o comunque caratterizzati da una rilevante complessità tecnica, e qualora questi superino il valore del 15 per cento dell'importo totale dei lavori. Anche a questo riguardo la normativa provinciale presenterebbe elementi di difformità rispetto al d.lgs. n. 163 del 2006, art. 37, comma 11.

In particolare, la norma provinciale censurata ometterebbe il riferimento all'elenco delle opere superspecialistiche e ai requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, a differenza della legislazione statale, che invece rimanda a un regolamento statale attuativo di quegli aspetti.

Facendo leva sulla necessità che la disciplina relativa alla qualificazione necessaria per partecipare alle procedure di gara sia uniforme in tutto il territorio nazionale, a tutela della concorrenza e nel rispetto del principio di uguaglianza, il ricorrente ritiene che la normativa provinciale violi gli obblighi internazionali, di cui agli artt. 4 e 8 dello statuto. Contemporaneamente, la norma invaderebbe le competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e). Infine, la norma sarebbe in contrasto con l'art. 117 Cost., secondo comma, lettera l), in materia di ordinamento civile e penale.

2.4.– La quarta doglianza si riferisce all'art. 47 della legge provinciale impugnata, che sostituisce l'art. 58.19 della legge provinciale n. 26 del 1993. Tale articolo stabilisce in via generale la necessità che i lavori siano affidati a seguito di presentazione del progetto esecutivo o del progetto definitivo con l'integrazione del capitolato speciale di appalto. Inoltre, l'articolo consente, in casi specifici, che sia omessa la progettazione esecutiva e che questa venga sostituita da apposita perizia che individui anche genericamente i lavori da realizzare, con riferimento ai beni mobili e alle superfici decorate.

Questo articolo, a detta del ricorrente, travalicherebbe ugualmente i poteri assegnati alla Provincia in materia, invadendo le competenze statali.

Il d.lgs. n. 163 del 2006, all'art. 203, con riferimento in particolare ai lavori afferenti al settore dei beni culturali, prescrive che questi siano affidati sulla base della presentazione del progetto definitivo ed esecutivo, e che quest'ultimo possa essere omesso in casi tassativamente previsti. Non prevede invece che la progettazione esecutiva possa essere sostituita con

un’apposita perizia.

La disposizione del d.lgs. n. 163 del 2006, avendo come scopo la conservazione dei beni culturali, secondo il ricorrente atterrebbe a profili di tutela inderogabile, nonostante la competenza primaria della Provincia autonoma in materia di tutela dei beni culturali. Quei profili si applicherebbero uniformemente su tutto il territorio nazionale, anche sulla scorta del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). La Corte costituzionale (sentenze n. 164 del 2009 e n. 101 del 2010) avrebbe riconosciuto a tale normativa la qualità di «norme di grande riforma economico-sociale», alle quali anche le Province autonome debbono uniformarsi. Il conflitto tra la legislazione statale e quella provinciale determinerebbe dunque una violazione, da parte della Provincia, dei limiti stabiliti dallo statuto.

3.– Si è costituita in giudizio la Provincia di Trento, con atto depositato presso la cancelleria il 25 luglio 2011, chiedendo che tutte le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e infondate.

3.1.– Quanto alla prima doglianza, riguardante l’art. 13, comma 1, della legge provinciale, a detta della resistente, essa sarebbe inammissibile per una pluralità di ragioni. In primo luogo, poiché sarebbe scorretto e contraddittorio invocare una clausola di competenza esclusiva statale sancita all’art. 117, secondo comma, Cost. per scrutinare una normativa della Provincia autonoma che trova fondamento nello statuto speciale: scorretto perché l’articolo della Costituzione riguarderebbe soltanto le Regioni ordinarie e non la Provincia di Trento; contraddittorio perché l’individuazione del parametro sarebbe ammissibile solo in favore della Provincia, e non invocabile a limitazione di una sua competenza.

Il ricorso sul punto sarebbe inoltre ulteriormente contraddittorio, perché invoca il contrasto della norma provinciale con la norma statale. A detta della difesa provinciale, se si trattasse di invasione di materia, non sarebbe necessario individuare un’ipotesi di contrasto tra la legislazione statale e quella provinciale, bastando che la normativa provinciale esorbiti dalle competenze affidate alla Provincia. In questo senso, il resistente invoca le sentenze n. 391 del 2006 e n. 35 del 2011.

Infine, la doglianza sarebbe generica.

Il ricorso sul punto sarebbe parimenti infondato per diverse ragioni. Innanzitutto, in quanto il verbale di collaudo non riguarderebbe l’ordinamento civile, ma l’esercizio di un potere amministrativo, che la Provincia eserciterebbe legittimamente, e rispetto al quale potrebbe aversi impugnazione di fronte al giudice amministrativo o tramite ricorso straordinario, come emerge da numerose pronunce del giudice amministrativo.

Inoltre, anche qualora si dovesse ritenere che l’oggetto della normativa rientri nell’ordinamento civile, ciò non costituirebbe un’aprioristica esclusione di qualsiasi competenza provinciale sul punto. Infatti, lo statuto della Provincia non sarebbe fondato sulla logica del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, ma su specifiche attribuzioni di materia, alla Regione e alla Provincia, tra cui non mancano aspetti di sicuro rilievo per l’ordinamento civile, come l’«impianto e tenuta dei libri fondiari» (art. 4, n. 5, dello statuto), lo «sviluppo della cooperazione» (art. 4, n. 9), l’«ordinamento delle minime proprietà culturali», l’ordinamento dei «masi chiusi» (art. 8, n. 8). Il medesimo principio dovrebbe valere anche nell’ambito della disciplina dei lavori pubblici di interesse provinciale. Lo dimostrerebbe una consolidata tradizione legislativa, che ha visto la Provincia esercitare la competenza in materia di lavori pubblici di interesse provinciale sin dal 1983. Le medesime norme di attuazione statutaria presupporrebbero la presenza della legislazione provinciale in materia ed anche la giurisprudenza costituzionale avrebbe ripetutamente ribadito la piena competenza provinciale in materia di lavori pubblici, sia prima dell’entrata in vigore del Titolo V novellato (sentenze

nn. 86 del 1979, 214 del 1985, 482 del 1995, 302 del 2003), sia a seguito di tale riforma. In particolare, a detta della parte resistente, la giurisprudenza successiva al 2001 avrebbe dato rilievo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che tutela le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano da una riduzione delle competenze a seguito della riforma costituzionale del Titolo V (sentenze nn. 302 del 2003, 401 del 2007 e 45 del 2010).

Infine, la parte resistente afferma che la scelta fra il certificato di collaudo e quello di regolare esecuzione non sarebbe riconducibile ad alcun principio dell'ordinamento giuridico, né esprimerebbe una scelta relativa al principio di uguaglianza, trattandosi soltanto di una diversa modalità di verifica della corrispondenza tra le prestazioni pattuite e quelle eseguite. La legge provinciale, ampliando la possibilità di sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione, si limiterebbe a disciplinare fasi riguardanti l'organizzazione del momento esecutivo e adatterebbe la disciplina statale al contesto provinciale. In questo senso, si sarebbe già espressa la sentenza n. 45 del 2010.

3.2.– Quanto alla seconda doglianza, riguardante l'art. 17, comma 1, della legge provinciale, essa sarebbe innanzitutto ripetitiva di una impugnazione effettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della legge provinciale n. 10 del 2008, dichiarata inammissibile per genericità. Anche la presente impugnazione, che lamenta la violazione della materia ordinamento civile, sarebbe ugualmente inammissibile perché generica nel descrivere l'incisione della competenza statale in materia.

Sul punto, il ricorso sarebbe comunque infondato perché la norma oggetto di censura non riguarderebbe l'ordinamento civile, ma la tipologia di contratto, scelta rientrante nella discrezionalità dell'amministrazione stipulante e sulla quale la legge provinciale potrebbe legittimamente intervenire. Lo avrebbe confermato, secondo la resistente, anche questa Corte, nella sentenza n. 45 del 2010, con riferimento ad una norma provinciale relativa alla suddivisione dei lavori in più contratti d'appalto, con modalità da individuarsi in un regolamento di attuazione. Anche allora il legislatore provinciale aveva disciplinato una modalità afferente alla individuazione dell'oggetto del contratto d'appalto, con una disciplina che aveva superato il vaglio della Corte.

3.3.– Quanto alla terza doglianza, riguardante l'art. 30, comma 4, della legge provinciale, essa sarebbe inammissibile per la sua genericità.

Inoltre, la disposizione provinciale corrisponderebbe totalmente a quella statale, eccetto i limiti del subappalto, rispetto al quale essa fa riferimento all'art. 42 della legge provinciale impugnata, anziché all'art. 118, comma 2, del Codice dei contratti.

Infine, il ricorso sarebbe infondato sul punto perché, come la Corte ha precisato nella già citata sentenza n. 45 del 2010, il regolamento statale, nella specie quello che elenca le opere per le quali è possibile il subappalto e i requisiti necessari per la sua esecuzione, non può trovare applicazione nei confronti della Provincia di Trento.

3.4.– La quarta doglianza, relativa all'art. 47 della legge provinciale e alle varie fasi della progettazione, sarebbe inammissibile per genericità, non indicando quali norme del decreto legislativo n. 42 del 2004 sarebbero violate, né argomenterebbe in quale senso la lieve divergenza della disciplina provinciale dalla disciplina statale configurerebbe una violazione della tutela minima uniforme dei beni culturali, come lamentato dal ricorrente.

La questione sarebbe infine infondata, perché tanto la normativa impugnata quanto l'art. 203 del Codice dei contratti non atterrebbero ai beni culturali, ma prevalentemente ai lavori pubblici. Inoltre, la norma impugnata non contrasterebbe con norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, ma costituirebbe una disciplina di adattamento e semplificazione in

materia, senz'alcun pregiudizio per il livello di tutela dei beni.

4.– La Provincia di Trento, con l'art. 51 della legge del 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento), è intervenuta sulla legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di appalti di interesse provinciale, modificando tre delle quattro norme oggetto di censura.

4.1.– L'art. 25, comma 1, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993, è stato modificato dall'art. 51 della legge provinciale n. 18 del 2011, disponendo che «Nel caso di lavori d'importo fino a 500.000 euro il certificato di collaudo è sostituito da quello di regolare esecuzione; per i lavori d'importo superiore, ma non eccedente il milione di euro, è facoltà del soggetto appaltante sostituire il certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione», in tal modo allineando la disciplina provinciale a quella statale.

4.2. – Con riferimento all'art. 37, comma 5, della richiamata legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993, come modificato dalla norma impugnata, il sopravvenuto art. 51, comma 8 della legge provinciale n. 18 del 2011, ha precisato che le opere per le quali è possibile procedere al subappalto e i requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione sono individuati dalla normativa statale.

4.3.– Con riferimento all'art. 58.19 della legge provinciale sui lavori pubblici, l'art. 51, comma 16, della predetta legge provinciale n. 18 del 2011 ha eliminato l'ipotesi della sostituzione della progettazione esecutiva con un'apposita perizia, ha previsto che si proceda all'affidamento soltanto a fronte della progettazione esecutiva o di quella definitiva integrata dal capitolato speciale d'appalto e ha consentito che si possa prescindere dalla progettazione esecutiva nei soli casi previsti dalla normativa statale.

5.– In prossimità dell'udienza pubblica, la Provincia di Trento ha depositato una seconda memoria difensiva, con la quale ha ribadito la richiesta di rigetto del ricorso, ha dato conto della legge provinciale n. 18 del 2011 nel frattempo intervenuta e ha chiesto perciò che si pronunciasse la cessazione della materia del contendere in riferimento alle censure sollevate sugli artt. 13, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge provinciale, evidenziando che la novella legislativa avrebbe eliminato ogni elemento di difformità tra la legislazione provinciale e la legislazione statale e che la normativa impugnata non avrebbe avuto applicazione medio tempore.

6.– La Presidenza del Consiglio dei ministri, a seguito dell'intervento normativo della Provincia, ha notificato il 27 febbraio 2012 e depositato presso la cancelleria il 28 febbraio 2012 rinuncia parziale al ricorso, limitatamente alle censure relative agli articoli 13, comma 1, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011, rispettivamente riferentisi alla sostituzione del certificato di collaudo con quello di regolare esecuzione e ai casi in cui può omettersi la fase di progettazione esecutiva.

7.– La Provincia di Trento ha accettato la rinuncia al ricorso, con delibera della Giunta provinciale del 2 marzo 2012, depositata presso la cancelleria il 5 marzo 2012.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso spedito il 9 giugno 2011, ricevuto dalla resistente il 15 giugno 2011 e depositato in cancelleria il 13 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 13, comma 1, 17, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici,

della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)», modificativi della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), con riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettere e) e l), della Costituzione, nonché agli artt. 4 e 8 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Le disposizioni impugnate, secondo il ricorrente, esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse provinciale», che l'art. 8, primo comma, n. 17, dello statuto speciale attribuisce alla Provincia autonoma di Trento, nel rispetto dei limiti stabiliti dal precedente art. 4. Più specificamente, le disposizioni censurate inciderebbero sulla disciplina dell'«ordinamento civile» e della «concorrenza», così violando i limiti posti dallo statuto e dagli evocati parametri costituzionali alla competenza legislativa provinciale.

2.– Successivamente alla presentazione del ricorso, la resistente è intervenuta con legge provinciale 27 dicembre 2011, n. 18 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Provincia autonoma di Trento – Legge finanziaria provinciale 2012), il cui art. 51 ha modificato la normativa già disciplinata da alcune delle disposizioni impugnate, in particolare dagli artt. 13, comma 1, 30, comma 4, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011.

3.– A seguito delle modifiche normative, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base della delibera del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2012, ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso con riferimento alle sole questioni relative agli artt. 13, comma 1, e 47 della legge provinciale n. 7 del 2011.

In data 5 marzo 2012, la Provincia di Trento, in forza della delibera della Giunta provinciale del 2 marzo 2012, ha poi depositato formale accettazione della rinuncia al ricorso, in riferimento ai medesimi artt. 13, comma 1, e 47 della legge provinciale.

Ne consegue che, limitatamente alle disposizioni da ultimo menzionate, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il processo deve dichiararsi estinto.

4.– In riferimento alla questione relativa all'art. 37, comma 5, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993, quale modificato dall'impugnato art. 30, comma 4, della legge provinciale, successivamente integrato dall'art. 51, comma 8, della legge provinciale n. 18 del 2011, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La disposizione in esame regola l'utilizzo del subappalto, prevedendo che: «Qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino, oltre ai lavori prevalenti, opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture impianti e opere speciali, e qualora una o più di tali opere superi in valore il 15 per cento dell'importo totale dei lavori, se i soggetti affidatari non sono in grado di realizzare le predette componenti, possono utilizzare il subappalto, con i limiti dettati dall'art. 42».

La disposizione provinciale impugnata ripete testualmente l'art. 37, comma 11, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), salvo il rinvio all'art. 42 della legge provinciale stessa per la determinazione dei limiti quantitativi – che nella legge statale ha il suo corrispondente nel rinvio all'art. 118 del medesimo decreto legislativo – e salvo il fatto che, a differenza della normativa statale, la disposizione provinciale omette di definire l'elenco

delle opere e i requisiti di specializzazione per i quali si può utilizzare il subappalto.

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato esclusivamente quest'ultimo aspetto della disciplina provinciale del subappalto, lamentando l'omissione da parte del legislatore provinciale di ogni riferimento all'elenco delle opere specialistiche e ai requisiti di specializzazione, per i quali invece il legislatore statale prevede l'intervento di un apposito regolamento governativo. Nessuna censura da parte del ricorrente – né nella delibera del Consiglio dei ministri, né nel ricorso dell'Avvocatura dello Stato – è stata sollevata in riferimento ad altri aspetti della disposizione provinciale in tema di subappalto. Dunque, è solo in riferimento ai profili ritualmente eccepiti che la Corte è oggi chiamata a pronunciarsi, dato che nei giudizi in via principale il thema decidendum è fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza (ex multis, sentenza n. 533 del 2002).

Così precisati i confini della questione sollevata, si deve dichiarare la cessazione della materia del contendere, limitatamente all'impugnativa dell'art. 30, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2011.

Infatti, con l'art. 51, comma 8 della menzionata legge n. 18 del 2011, il legislatore provinciale ha colmato la lacuna lamentata nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, integrando la precedente disciplina (art. 37, comma 5, della legge provinciale sui lavori pubblici n. 26 del 1993) con un periodo del seguente tenore: «Le opere previste da questo comma e i requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione sono individuati dalla normativa statale». La modifica introduce, dunque, un rinvio alla normativa statale per la specificazione delle opere e dei requisiti che consentono il subappalto. In tal modo la legislazione provinciale si è adeguata alla normativa statale, cosicché si deve ritenere superata la censura prospettata dal ricorrente.

Occorre, inoltre, considerare che, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Provincia ha affermato che la nuova disposizione non fa che chiarire quella che era già la ratio della normativa provinciale in materia di subappalto e che, dunque, la disposizione impugnata non ha mai ricevuto applicazione in contrasto con la normativa statale; circostanza questa non contestata dal Presidente del Consiglio dei ministri ricorrente. La disposizione impugnata non ha, quindi, prodotto alcuna violazione dell'ordine costituzionale, neppure nel breve lasso temporale che ha preceduto l'esplicito adeguamento alla normativa statale.

Alla luce delle precedenti considerazioni, conformemente alla costante giurisprudenza di questa Corte, deve quindi essere dichiarata la cessazione della materia del contendere riguardo alla questione relativa all'art. 30, comma 4, della legge provinciale impugnata.

5.– Deve essere ora esaminata la questione sollevata in riferimento all'art. 17, comma 1, della medesima legge provinciale n. 7 del 2011.

La disposizione in esame stabilisce che «Il regolamento di attuazione può individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura». La normativa statale, invece, all'art. 53, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006, nel testo oggi vigente, prevede come principio generale che i contratti pubblici debbono essere stipulati "a corpo", consentendo alle stazioni appaltanti la facoltà di stipulare "a misura" solo i contratti di importo inferiore a 500.000 euro, oltre ad alcuni tipi di contratto nominativamente individuati, tra cui, ad esempio, i contratti di manutenzione, restauro e scavi archeologici. La ratio delle due diverse modalità di determinazione del prezzo è indicata dallo stesso legislatore statale, il quale precisa che per le prestazioni "a corpo" il prezzo convenuto non può essere modificato sulla base della verifica della quantità e della qualità della prestazione, mentre per le prestazioni "a misura" il prezzo convenuto può variare in aumento o in diminuzione, secondo la

quantità effettiva della prestazione. La preferenza espressa dal legislatore nazionale per le prestazioni “a corpo” risponde, dunque, ad una esigenza di prevedibilità della spesa pubblica.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l’impugnato art. 17, comma 1, della legge provinciale violi gli artt. 8 e 4 dello statuto di autonomia speciale e l’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. poiché, attribuendo al regolamento provinciale il potere di stabilire le modalità di determinazione del prezzo, si discosta dalla normativa statale, di cui al citato art. 53, comma 4, disciplinando l’oggetto del contratto, che attiene all’ambito dell’ordinamento civile.

5.1.– Al riguardo, occorre preliminarmente esaminare l’eccezione di inammissibilità prospettata dalla resistente, basata sulla genericità della censura.

L’eccezione non può essere accolta.

Nel ricorso introduttivo l’Avvocatura generale dello Stato – conformemente alla delibera del Consiglio dei ministri – individua tanto la disposizione oggetto della censura (art. 17, comma 1, della legge provinciale n. 7 del 2011), quanto i parametri statutari e costituzionali che si assumono violati (artt. 4 e 8 dello statuto di autonomia speciale e art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e sviluppa, sia pur sinteticamente, l’illustrazione delle relative censure, incentrandole sul limite dell’ordinamento civile che anche le Province autonome sono tenute a rispettare nell’esercizio dell’autonomia loro garantita.

5.2.– Nel merito, la questione è fondata.

Questa Corte ha già avuto occasione di esaminare la problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale e le Province autonome in relazione al riparto delle rispettive competenze in tema di lavori pubblici (ex multis, sentenze n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), anche con specifico riferimento alla Provincia di Trento, qui resistente.

Nessun dubbio che, laddove gli statuti speciali – come è il caso dello statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 8) – riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici, debba trovare applicazione la relativa previsione statutaria, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò tuttavia non significa che la legislazione regionale o provinciale sia libera di esplicarsi senza vincoli, dato che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie. Nel caso in esame, la competenza della Provincia autonoma di Trento nell’ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall’art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica».

Tale limite include anche i principi dell’ordinamento civile, come questa Corte ha già avuto modo di precisare proprio in riferimento all’ambito degli appalti: il legislatore regionale e provinciale «deve rispettare i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell’esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 114 del 2011).

I limiti ora richiamati sono stati violati nel caso di specie, in quanto la disposizione provinciale si discosta dai principi di quella statale per un profilo che attiene alla fase

contrattuale delle procedure di appalto. Tale disposizione, infatti, interviene sulla disciplina della determinazione del prezzo della prestazione – "a corpo" o "a misura" – , incidendo così sul contenuto del contratto, e attiene perciò ad un aspetto del rapporto negoziale, che rientra nell'ambito dell'ordinamento civile. La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che, nel settore degli appalti pubblici, la fase che ha inizio con la stipulazione del contratto e prosegue con l'attuazione del rapporto negoziale è disciplinata da norme dell'ordinamento civile. Ciò in quanto, in tale fase, l'amministrazione agisce non nell'esercizio di poteri amministrativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia negoziale (ex plurimis, sentenze n. 53 del 2011 e n. 401 del 2007).

Di conseguenza, la disposizione provinciale impugnata, nella parte in cui rinvia a un regolamento provinciale di attuazione la disciplina della determinazione del prezzo, senza far riferimento ai limiti all'autonomia negoziale prestabiliti dal legislatore statale, ha violato il limite dei principi generali dell'ordinamento civile e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, recante «Modificazioni della legge provinciale sui lavori pubblici, della legge provinciale sulla ricerca e della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino)»;

2) dichiara l'estinzione del processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 1, e 47 della predetta legge provinciale;

3) dichiara la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione relativa all'articolo 30, comma 4, della medesima legge provinciale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 30 marzo 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI

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.