CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **79/2023** (ECLI:IT:COST:2023:79)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SCIARRA** - Redattrice: **NAVARRETTA**
Udienza Pubblica del **07/03/2023**; Decisione del **07/03/2023**
Deposito del **27/04/2023**; Pubblicazione in G. U. **03/05/2023**
Norme impugnate: Artt. 26 e 33 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23/07/2021, n. 5.
Massime: **45569 45570**
Atti decisi: **ric. 52/2021**

SENTENZA N. 79

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 26 e 33 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e

dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 26 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2021.

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

udita nell'udienza pubblica del 7 marzo 2023 la Giudice relatrice Emanuela Navarretta;

uditi l'avvocato dello Stato Emanuele Feola per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Luca Graziani per la Provincia autonoma di Bolzano;

deliberato nella camera di consiglio del 7 marzo 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell'ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficienza, edilizia abitativa), per violazione degli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), in relazione all'art. 103 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Con il medesimo ricorso è stato altresì impugnato l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, all'art. 117, commi primo, secondo, lettere a) e m), e terzo, Cost., all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

2.– Il ricorrente riferisce che l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 ha introdotto una disciplina relativa alle polizze assicurative dovute dall'esecutore di contratti pubblici d'appalto, che lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e che violerebbe gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con l'art. 103 cod. contratti pubblici, recante un principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

2.1.– L'Avvocatura generale dello Stato ritiene, in particolare, che l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 contrasti con l'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, il quale prevede che – in occasione della consegna dei lavori – l'appaltatore debba stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative, che la tengano indenne dai pregiudizi che possa subire a causa del danneggiamento oppure della distruzione totale o parziale di impianti e opere, anche preesistenti, verificatasi nel corso dell'esecuzione dei lavori, e che coprano altresì l'eventuale responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso di tale esecuzione.

Il ricorrente evidenzia come la disposizione provinciale, riferendosi ad appalti per lavori di valore inferiore a 500.000 euro, deroghi a quanto richiesto dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, stabilendo che le stazioni appaltanti «prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori» le citate polizze assicurative, purché quest'ultimo disponga di una polizza generica contro la responsabilità civile.

Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, la legislazione statale consentirebbe, viceversa, un esonero dagli obblighi previsti dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici soltanto nei casi indicati dal comma 11 dello stesso art. 103, ovvero «per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per la loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di prodotti d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati».

Inoltre, la disposizione provinciale avrebbe invertito il rapporto fra regola ed eccezione desumibile dal combinato disposto dei commi 7 e 11 dell'art. 103, sopra richiamato, in quanto «secondo la disciplina statale la regola [sarebbe] data dalla prestazione della garanzia e l'eccezione dalla facoltà attribuita alle stazioni appaltanti di prescindere da essa, qualora […] ricorrano casi specifici debitamente motivati, anche in relazione al miglioramento del prezzo di aggiudicazione. Al contrario, secondo la disciplina censurata, la regola [sarebbe] l'esonero dalla prestazione della garanzia e l'eccezione l'acquisizione della medesima "in casi eccezionali e previa idonea motivazione"».

2.2.– Di conseguenza, secondo il ricorrente, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, nell'esonerare l'aggiudicatario dall'obbligo di stipulare e consegnare le polizze assicurative, di cui all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, qualora sia munito di polizza generica contro la responsabilità civile, configurerebbe un regime «palesemente incompatibile con [la disciplina] recata dal legislatore statale», in quanto tale generica polizza non coprirebbe i rischi specifici contemplati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici. Al contempo, la disposizione impugnata avrebbe rovesciato il rapporto regola-eccezione previsto dai commi 7 e 11 del medesimo art. 103.

La deroga introdotta con l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 non troverebbe, pertanto, «alcun fondamento normativo nello Statuto di autonomia» e «invad[erebbe] le competenze legislative attribuite allo Stato in via esclusiva dall'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione in materia di "ordinamento civile"».

3.– Viene impugnato anche l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, che introduce nell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 gennaio 2012, n. 2 (Promozione della banda larga sul territorio della provincia) i commi da 2 a 6, vòlti a definire le azioni necessarie a promuovere la banda larga nel territorio della Provincia.

Il ricorrente riporta che la disposizione impugnata interferirebbe con «il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021 in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, e segnatamente con la Missione 1 (C2, investimento 3)», dedicata alle reti ultraveloci e finalizzata a garantire «una connettività a 1Gbps per secondo per tutti e la piena copertura 5G delle aree popolate».

Nel perseguire simili obiettivi – precisa l'Avvocatura generale dello Stato – il Comitato interministeriale per la transizione digitale avrebbe approvato la strategia italiana per la banda ultra-larga, con la quale sarebbero state individuate le azioni idonee a conseguire i risultati di trasformazione digitale indicati dalla Commissione europea. Gli interventi comprenderebbero il completamento del piano di copertura delle "zone bianche" e delle misure a sostegno della domanda, oltre a prevedere ulteriori piani per coprire le aree in cui l'offerta di infrastrutture e di servizi digitali ad altissima velocità sia assente o insufficiente.

In particolare, secondo il ricorrente, il primo dei piani di intervento previsto dalla citata strategia – «Italia a 1 Giga», finanziato con le risorse stanziate nel Piano nazionale di ripresa e resilienza – mirerebbe a fornire «connettività ad almeno 1 Gbit/s in download e 200 Mbit/s in upload alle unità immobiliari che, a seguito della mappatura delle infrastrutture presenti o pianificate al 2026 dagli operatori di mercato, sono risultate non coperte da almeno una rete in grado di fornire in maniera affidabile velocità di connessione in download pari o superiori a 300 Mbit/s». Tale obiettivo comprenderebbe anche il territorio della Provincia autonoma di Bolzano, in quanto la strategia adottata sarebbe quella di applicare la soglia di 300 megabit per secondo in modo omogeneo per tutti gli utenti, sì da rendere efficiente l'utilizzo di risorse pubbliche del PNRR. La scelta del modello di intervento da adottare per l'attuazione del piano in esame sarebbe strettamente correlata all'esito dell'attività di mappatura, che, dunque, dovrebbe essere unitaria, al fine di garantire il raggiungimento di economie di scala.

Infine, il ricorrente riferisce che il piano dovrà essere completato entro la prima metà del 2026 a livello nazionale, sulla base di uno specifico cronoprogramma, di cui «si dovrà dare conto alla Commissione europea, nel rispetto delle scadenze intermedie previste nell'ambito del PNRR».

3.1.– Tanto premesso, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 andrebbe a interferire con le misure previste dal Governo, rischiando di compromettere il conseguimento degli obiettivi direttamente stabiliti dal regolamento europeo e di determinare la perdita delle risorse stanziate dall'Unione.

Di conseguenza, la norma oggetto di impugnazione contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto «– pregiudicando il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede europea – comport[erebbe] una evidente violazione "dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario"». Per le stesse ragioni, l'art. 33 impugnato cagionerebbe un vulnus anche all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. e agli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige.

3.2.– Ricondotti gli interventi programmati a un servizio di interesse economico generale, il ricorrente dubita della legittimità costituzionale del citato art. 33 anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che riserva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali alla competenza legislativa statale esclusiva.

3.3.– In subordine, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 sia attinente alle materie «governo del territorio» e «ordinamento della comunicazione» e che l'attuazione della banda larga e ultra-larga non possa essere realizzata in modo parcellizzato, bensì spetti al legislatore statale in sussidiarietà (viene richiamata, in proposito, la sentenza di questa Corte n. 163 del 2012).

Di riflesso, «considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultralarga e la sua diretta incidenza sul territorio e quindi sulle relative competenza regionali», l'Avvocatura ritiene che l'art. 33 impugnato vìoli anche gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., oltre che il principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

4.– Con memoria depositata il 23 aprile 2022, l'Avvocatura generale dello Stato illustra e sviluppa ulteriormente i motivi di ricorso già proposti.

In particolare, in relazione all'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, il ricorrente ribadisce il carattere derogatorio della disciplina impugnata rispetto all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, senza che ciò trovi giustificazione nel comma 11 dello stesso art. 103.

Quanto all'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, dopo aver ripercorso gli ultimi

interventi statali in materia di banda larga e ultra-larga, l'Avvocatura afferma che «le disposizioni oggetto di censura interferiscono con l'ambito degli interventi programmati dal Governo e rischiano, quindi, di pregiudicare la strategia nazionale di copertura del territorio con reti ultraveloci», adottata in esecuzione del regolamento (UE) n. 241/2021, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

5.– La Provincia autonoma di Bolzano si è costituita in giudizio, eccependo l'inammissibilità e comunque la non fondatezza delle questioni.

5.1.– In particolare, rileva l'inammissibilità delle questioni promosse con riguardo all'art. 26 legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, «in quanto la difesa erariale fa[rebbe] assurgere tutte le disposizion[i] del Codice dei contratti pubblici […] indistintamente a norme fondamentali di riforma economico-sociale […], senza tenere minimamente conto delle competenze attribuite alla Provincia».

5.2.– Nel merito, la Provincia autonoma insiste per la non fondatezza delle questioni relative all'art. 26. A tal proposito, ribadisce che «non tutte le disposizioni contenute in una legge di riforma economico-sociale possono ritenersi vincolanti per l'esercizio della potestà esclusiva, ma solo quelle che assurgono a principi generali di riforma». Di talché la previsione impugnata non si porrebbe in violazione di alcuna norma di riforma economico-sociale: del resto, l'unico principio che potrebbe essere desunto dall'art. 103 cod. contratti pubblici sarebbe «quello che il soggetto affidatario sia munito di polizza assicurativa, presupposto che [verrebbe] chiesto anche dalla norma provinciale qui impugnata».

L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 avrebbe, peraltro, facilitato la partecipazione alle procedure di gara introducendo misure pro-concorrenziali, in linea con quanto disposto dall'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2017, n. 162 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici).

In ogni caso, la disposizione avrebbe natura «squisitamente organizzativa, di indubbia competenza della Provincia autonoma di Bolzano».

5.3.– La difesa provinciale analizza, di seguito, le ragioni della non fondatezza delle questioni prospettate con riguardo all'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021.

5.3.1.– In relazione alla presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la difesa argomenta nel senso che la norma avrebbe quale obiettivo la promozione, nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano, della diffusione della banda ultra-larga, con espresso riferimento alle sole "zone bianche". Diversamente, il Piano «Italia a 1 Giga» riguarderebbe unicamente le case sparse nelle altre zone.

Inoltre, per le prime, le concessioni attribuite a livello statale da Infratel spa non contemplerebbero il territorio della Provincia autonoma di Bolzano, poiché «in sede di accordo quadro sancito in Conferenza Stato-Regioni l'11 febbraio 2016 si [sarebbe] concordemente stabilito che la Provincia autonoma avrebbe direttamente provveduto alla estensione della banda larga nelle zone bianche, anche sulla base di risorse attribuite dallo Stato».

Da ciò, la Provincia deduce che la disposizione impugnata non eccederebbe la competenza legislativa attribuita alla Provincia autonoma di Bolzano nella materia «ordinamento della comunicazione», che demanda allo Stato la definizione dei soli principi fondamentali, predisposti dal codice delle comunicazioni elettroniche (decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, recante «Codice delle comunicazioni elettroniche»). Quest'ultimo avrebbe previsto che «lo sviluppo del settore [debba] essere concordato in sede di conferenza unificata» e avrebbe

altresì attribuito alle regioni e alle province autonome la competenza su una serie di profili indicati all'art. 5 (recte: art. 8), comma 2, del d.lgs. n. 259 del 2003.

La difesa regionale ne inferisce l'ulteriore errore in cui sarebbe incorsa l'Avvocatura dello Stato, circa l'estraneità della Provincia rispetto alla materia e sostiene, al contrario, che «le Regioni e le Province autonome hanno il dovere di assicurare a livello territoriale di riferimento le condizioni perché il pluralismo dei mezzi di informazione possa trovare effettivo compimento».

Ritiene, quindi, che il Comitato interministeriale per la transizione digitale non avrebbe potuto operare a prescindere da una decisione preliminare della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, posto che in materia risultava già vigente un accordo-quadro raggiunto in quella sede l'11 febbraio 2016: sarebbero, pertanto, illegittime le deliberazioni 25 maggio 2021, 27 luglio 2021 e 11 ottobre 2021 del Comitato interministeriale.

5.3.2.– Peraltro – precisa ancora la difesa provinciale – «[l]e norme impugnate dal Governo non introdu[rrebbero] una disciplina differente da quella contenuta nelle fonti statali, di cui al d.lgs. n. 259 del 2003 e al decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33 (Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità), e neppure stabili[rebbero] o prefigur[rerebbero] modalità di sviluppo della banda larga in contrasto con i principi europei».

Infine, non potrebbe sostenersi che lo Stato abbia assunto in sussidiarietà il progetto "banda ultra-larga", in quanto le aree del territorio sulle quali la Provincia autonoma intende sviluppare la banda larga non sarebbero nemmeno considerate a livello statale.

In ogni caso – conclude la Provincia – non si potrebbe ritenere che il PNRR sia un documento preclusivo di altri virtuosi interventi pubblici, che concorrano nel senso auspicato dal medesimo piano.

5.3.3.– Quanto alla pretesa violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., la Provincia autonoma argomenta la non fondatezza, evocando l'inconferenza di tale parametro costituzionale: la norma impugnata «si limit[erebbe] a consentire la realizzazione sul territorio di interventi infrastrutturali che avranno le previe autorizzazioni statali (di cui al Codice delle comunicazioni elettroniche) e il previo riscontro degli uffici dell'Unione europea».

A parere della difesa, neppure sussisterebbe un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., «posto che l'intervento provinciale intende[rebbe] coprire proprio zone che non sarebbero coperte dai piani statali».

Infine, non risulterebbe nemmeno leso il principio di leale collaborazione, dal momento che l'intervento legislativo provinciale sarebbe frutto del citato accordo quadro, raggiunto nella Conferenza Stato, Regioni e Province autonome dell'11 febbraio 2016.

6.– Il 17 maggio 2022, è stato chiesto congiuntamente dalle parti un rinvio di sei mesi dell'udienza di merito, già fissata per il 24 maggio 2022, poiché in pendenza del ricorso sono state avviate trattative per la soluzione stragiudiziale della vertenza.

7.– Il 14 febbraio 2023, la Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria, in cui ha dato atto che, all'esito delle trattative intercorse con lo Stato, l'art. 9 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 gennaio 2023, n. 1 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità provinciale per l'anno 2023) ha abrogato i commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 2 del 2012, «a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'articolo 33 della legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5».

La difesa provinciale ha precisato che il testo della nuova norma «rispecchia, per contenuto, quanto richiesto dall'odierna ricorrente ai fini della trattativa stragiudiziale in esame. Inoltre, l'abrogazione dell'impugnato articolo 33 della Legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5, abrogazione con effetti retroattivi a far tempo dall'entrata in vigore della stessa Legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5, dà certezza del fatto che la norma qui impugnata avanti alla Corte costituzionale sub R.G. 52/2021, 1) non abbia avuto medio tempore alcuna applicazione; 2) né potrà mai averne alcuna».

Di conseguenza, la Provincia ha chiesto a questa Corte la dichiarazione della cessazione della materia del contendere, essendo soddisfatte entrambe le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale, ovvero la modifica satisfattiva e la prova della mancata applicazione della norma medio tempore.

8.– All'udienza le parti hanno insistito per le conclusioni rassegnate nei rispettivi scritti difensivi e l'Avvocatura generale dello Stato ha avallato la richiesta della Provincia autonoma di dichiarare cessata la materia del contendere in relazione alle questioni poste sull'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021.

Considerato in diritto

1.– Con ricorso depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, per violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione all'art. 103 cod. contratti pubblici, e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Con lo stesso ricorso ha altresì impugnato l'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, in riferimento agli artt. 8 e 9 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, all'art. 117, commi primo, secondo, lettere a) e m), e terzo, Cost., all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

2.– L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 dispone che, «[d]opo il comma 13 dell'articolo 27 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, sono aggiunti i seguenti commi 14 e 15: "14. Nel caso di procedure di gara per l'affidamento di lavori di importo inferiore a 500.000,00 euro, le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori, a condizione che il soggetto affidatario sia munito di polizza generica di responsabilità civile. 15. Le stazioni appaltanti possono comunque, in casi eccezionali e previa idonea motivazione, richiedere la polizza di assicurazione di cui al comma 14"».

3.– Il ricorrente riferisce che l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 ha introdotto una disciplina delle polizze assicurative dovute dall'esecutore di contratti pubblici d'appalto, che invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» e che, in violazione degli artt. 8 e 9 dello statuto speciale, contrasterebbe con l'art. 103 cod. contratti pubblici, recante un principio dell'ordinamento giuridico dello Stato e una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

4.– La difesa provinciale, costituitasi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità delle questioni promosse con riguardo all'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, «in quanto la difesa erariale fa[rebbe] assurgere tutte le disposizion[i] del Codice dei contratti pubblici

[…] indistintamente a norme fondamentali di riforma economico-sociale […], senza tenere minimamente conto delle competenze attribuite alla Provincia».

4.1.– L'eccezione non è fondata.

È orientamento costante di questa Corte quello secondo cui il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, nonché di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati (ex plurimis, sentenze n. 23 del 2022, n. 25 del 2020, n. 261 e n. 32 del 2017, nonché n. 239 del 2016).

Nel caso di specie, il ricorso statale richiama i parametri statutari e, in tale quadro normativo, individua nell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici una norma fondamentale di riforma economico-sociale, nonché un principio dell'ordinamento giuridico, il cui fine viene individuato nell'esigenza di assicurare la copertura di specifici rischi connessi all'esecuzione dei contratti pubblici di appalto, fatta salva la facoltà di non richiedere garanzie nei soli casi indicati dal comma 11.

Il ricorso, evidenziando come il legislatore provinciale introduca una deroga all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici e inverta il rapporto regola-eccezione previsto dal combinato disposto dei commi 7 e 11 del citato articolo, argomenta, seppure in sintesi, le ragioni del contrasto con le competenze conferite alla Provincia autonoma dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale.

Quanto alla possibilità di ascrivere l'art. 103, commi 7 e 11, cod. contratti pubblici al novero delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, questo, a ben vedere, è «profilo che investe il merito delle questioni» (sentenza n. 24 del 2022).

5.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, promossa in riferimento all'art. 8 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, è fondata.

6.– L'art. 8, numero 17), dello statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano, entro i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto, la competenza legislativa primaria nella materia «lavori pubblici di interesse provinciale».

L'esercizio di tale competenza deve, pertanto, svolgersi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto […] delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (art. 4).

In attuazione poi dello statuto speciale, l'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 ha, altresì, stabilito che «[l]e province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano con legge provinciale, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell'Unione europea in materia di appalti e concessioni, le procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture ai sensi dell'articolo 8, comma 1, numeri 1) e 17) del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, attenendosi al predetto principio di cui all'articolo 32, comma 1, lettera c), della legge 24 dicembre 2012, n. 234».

Questa Corte, nel valutare l'esercizio da parte di regioni a statuto speciale e di province autonome di competenze legislative primarie in materia di lavori pubblici, ha ascritto ai principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica anche profili basilari del diritto dei contratti «relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del[l']appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto

del principio di uguaglianza […]" (sentenza n. 114 del 2011)» (sentenza n. 74 del 2012; in senso analogo, sentenze n. 269 del 2014, n. 187 del 2013 e n. 221 del 2010). Occorre, infatti, «garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale» e alle province autonome (così puntualizza la sentenza n. 189 del 2007; nello stesso senso sentenze n. 23 del 2022 e n. 43 del 2011).

Inoltre, sempre relativamente alle fasi di conclusione e di esecuzione del contratto pubblico d'appalto, questa Corte ha rilevato la possibile presenza di istituti, che «rispondono ad interessi unitari e che − implicando valutazioni […] che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato − possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (sentenza n. 221 del 2010).

Ebbene, a fronte dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 162 del 2017 – disposizione attuativa dello statuto speciale che, come sopra anticipato, assegna alle Province autonome di Trento e di Bolzano la disciplina dei contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione –, occorre sottolineare, da un lato, che tale previsione richiama testualmente il necessario rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (sentenza n. 23 del 2022) e, da un altro lato, che la medesima disposizione si colloca nel solco dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 4 dello statuto speciale), compresi quelli attinenti ad aspetti basilari della disciplina contrattuale, che richiamano esigenze «di uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale», in conformità con «il principio costituzionale di eguaglianza» (sentenza n. 23 del 2022, che cita sul punto la sentenza n. 43 del 2011).

7.– L'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, riferendosi ai contratti pubblici di appalto relativi a lavori di importo inferiore a 500.000 euro, prevede che l'aggiudicatario, se munito di polizza generica di responsabilità civile, sia esonerato dall'obbligo di stipulare e consegnare due specifiche tipologie di polizze assicurative, che, viceversa, in base alla disciplina statale, l'appaltatore è tenuto a fornire.

La disposizione provinciale stabilisce, infatti, che «le stazioni appaltanti prescindono dal richiedere all'esecutore dei lavori una polizza di assicurazione che copra i danni subiti dalle stesse a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori, nonché che assicuri le medesime contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori».

Solo in casi eccezionali e previa idonea motivazione, le stazioni appaltanti possono – sempre secondo il dettato della disposizione provinciale – richiedere le citate polizze assicurative.

7.1.– Con tale disciplina, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 introduce una deroga al nucleo essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, norma il cui contenuto e le cui funzioni devono essere attentamente vagliati.

7.1.1.– La previsione statale regola un duplice obbligo a contrarre che discende, ex lege, quale effetto del contratto pubblico d'appalto.

In particolare, l'art. 103, comma 7, dispone che l'appaltatore aggiudicatario ha l'obbligo di stipulare e consegnare alla stazione appaltante polizze assicurative vòlte a coprire due specifici rischi. Una prima polizza deve tenere indenne il committente dai danni subiti «a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti ed opere, anche preesistenti, verificatisi nel corso dell'esecuzione dei lavori». Una seconda polizza deve assicurare «la stazione appaltante contro la responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori».

La disposizione statale, oltre a individuare il contenuto dei due obblighi che integrano ex lege il contratto d'appalto, regola il termine del loro adempimento – «almeno dieci giorni prima della consegna dei lavori» – e determina, altresì, l'ammontare delle coperture assicurative e la loro durata.

Relativamente alla polizza concernente i rischi da distruzione totale o parziale di impianti e opere in corso di lavori, l'art. 103, comma 7, prevede che «[n]ei documenti e negli atti a base di gara o di affidamento è stabilito l'importo della somma da assicurare che, di norma, corrisponde all'importo del contratto stesso qualora non sussistano motivate particolari circostanze che impongano un importo da assicurare superiore»; per la polizza contro la responsabilità civile per danni causati a terzi il massimale è, invece, «pari al cinque per cento della somma assicurata per le opere con un minimo di 500.000 euro ed un massimo di 5.000.000 di euro».

Inoltre, viene fissata per legge la durata della copertura assicurativa, che deve decorrere dalla data di consegna dell'opera per poi cessare con l'emissione del certificato di collaudo provvisorio o del certificato di regolare esecuzione o comunque trascorsi dodici mesi dalla data di ultimazione dei lavori risultante dal relativo certificato.

7.1.2.– L'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici racchiude, nel proprio nucleo essenziale, una norma fondamentale di riforma economico-sociale.

I tratti identificativi di quest'ultima si rinvengono nell'esigenza, perseguita dal legislatore statale, di garantire interessi generali attraverso un adeguato livello di protezione delle pubbliche amministrazioni committenti, che si riflette proprio sulla specificità dei rischi che vanno assicurati. Da un lato, il legislatore prescrive che le stazioni appaltanti siano tenute indenni da danni materiali, cagionati dall'appaltatore, in relazione all'esecuzione dell'appalto. Da un altro lato, intende preservare le pubbliche amministrazioni da eventuali obblighi risarcitori, cui possano essere tenute nei confronti di terzi, che abbiano subito danni nel corso e per effetto dell'esecuzione dei lavori, così rafforzando, al contempo, anche la tutela dei terzi.

Risulta, allora, evidente come la previsione dell'obbligo di copertura proprio degli specifici rischi sopra richiamati si imponga a difesa di interessi generali, che vanno garantiti con uniformità a livello nazionale.

Né può tacersi che il contenuto dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici è stato testualmente riprodotto nell'art. 117, comma 10, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), entrato in vigore il 1° aprile 2023.

Questo conferma il ruolo che la disposizione riveste nell'ambito di quella riforma complessiva che, con successivi interventi (nel 1994, nel 2006, nel 2016 e, da ultimo, nel 2023), ha incisivamente innovato il settore dei «lavori pubblici […] che, negli aspetti disciplinati dalla riforma, assume importanza nazionale e richiede l'attuazione di principi uniformi su tutto il territorio del Paese» (sentenza n. 482 del 1995; in senso analogo, ex multis, sentenze n. 23 del 2022, n. 166 del 2019, n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010).

7.2.– Individuati, nel contenuto essenziale dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, i tratti identificativi di una norma fondamentale di riforma economico-sociale, deve ulteriormente sottolinearsi che lo strumento con cui l'interesse generale protetto dalla norma risulta veicolato è costituito da un aspetto fondamentale della disciplina contrattuale.

L'interesse generale si traduce, infatti, nella previsione di un meccanismo legale di integrazione del contenuto del contratto pubblico d'appalto, dal quale scaturiscono ex lege gli

obblighi di cui all'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici. Tale disposizione coinvolge, dunque, un profilo basilare del contratto, relativo alla sua efficacia, prima ancora che alla sua esecuzione, profilo che non è suscettibile di differenziazioni nel territorio nazionale.

7.3.– Chiariti il senso e la portata dell'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici, emerge come l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 diverga da tale disciplina non relativamente a profili secondari o marginali, ma contraddicendo proprio il nucleo essenziale della disposizione statale.

Laddove l'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici prevede che dal contratto d'appalto derivi l'obbligo per l'aggiudicatario di assicurare la stazione appaltante contro due precisi rischi – quello per «i danni subiti [dalla stessa] a causa del danneggiamento o della distruzione totale o parziale di impianti e opere nel corso dell'esecuzione dei lavori» e quello relativo alla «responsabilità civile per danni causati a terzi nel corso dell'esecuzione dei lavori» – l'impugnato art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 riproduce testualmente il riferimento proprio a quei medesimi rischi, ma con l'opposto fine di escludere che l'aggiudicatario sia obbligato a stipulare le relative polizze assicurative a favore della stazione appaltante.

E a nulla giova che la previsione sia limitata alla sotto-categoria dei contratti pubblici d'appalto per lavori di importo inferiore a 500.000 euro e che la deroga sia condizionata a che l'aggiudicatario esecutore abbia una generica polizza di responsabilità civile.

Infatti, nella disposizione statale, l'ammontare dell'appalto può orientare la determinazione del massimale da assicurare, ma non vale certo a escludere l'obbligo di copertura degli specifici rischi individuati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici.

Quanto alla generica polizza di responsabilità civile, essa non offre alcuna delle garanzie richieste dalla previsione statale, a partire proprio dalla tipologia dei rischi assicurati, che sono oggetto dell'esplicita deroga.

Per questa stessa ragione la disposizione provinciale non si presta neppure a una interpretazione conforme a Costituzione, che vincoli la generica polizza assicurativa per responsabilità civile alla copertura dei rischi richiamati dall'art. 103, comma 7, cod. contratti pubblici.

Per un verso, è infatti testuale l'esclusione di quei rischi e, per un altro verso, la disposizione provinciale consente alle stazioni appaltanti di pretendere la loro copertura solo «in casi eccezionali e previa idonea motivazione».

7.4.– Da ultimo, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 non trova una giustificazione neppure nella previsione di cui all'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici, secondo la quale «[è] facoltà dell'amministrazione in casi specifici non richiedere una garanzia per gli appalti di cui all'articolo 36, comma 2, lettera a), nonché per gli appalti da eseguirsi da operatori economici di comprovata solidità nonché per le forniture di beni che per la loro natura, o per l'uso speciale cui sono destinati, debbano essere acquistati nel luogo di produzione o forniti direttamente dai produttori o di prodotti d'arte, macchinari, strumenti e lavori di precisione l'esecuzione dei quali deve essere affidata a operatori specializzati. L'esonero dalla prestazione della garanzia deve essere adeguatamente motivato ed è subordinato ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione».

Innanzitutto, tale disposizione statale si riferisce testualmente alla sola «garanzia» e non alle polizze assicurative, a differenza di quanto si rinviene nel comma 9 del medesimo art. 103 cod. contratti pubblici, che espressamente menziona «le garanzie fideiussorie e le polizze assicurative».

In ogni caso, non può tacersi che la previsione provinciale diverge dallo stesso contenuto dell'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici relativamente, non solo all'ambito di applicazione, ma anche ai presupposti richiesti per l'esonero dagli obblighi altrimenti derivanti dall'appalto pubblico.

Nella disposizione statale la facoltà di non richiedere una garanzia è contemplata, per i soli contratti indicati nello stesso comma 11, se l'esonero sia stato «adeguatamente motivato» e subordinatamente «ad un miglioramento del prezzo di aggiudicazione».

Per converso, nel caso della previsione provinciale, la deroga all'obbligo di fornire le polizze assicurative, oltre a riguardare contratti diversi da quelli indicati dall'art. 103, comma 11, cod. contratti pubblici, non presuppone la sussistenza di un vantaggio per la stazione appaltante, sotto il profilo del prezzo di aggiudicazione, né richiede una motivazione. Quest'ultima, al contrario, unitamente alla eccezionalità del caso, è condizione necessaria a far riemergere la sussistenza dell'obbligo.

7.5.– In conclusione, l'art. 26 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021 vìola i limiti di competenza dettati dall'art. 8 dello statuto speciale sotto plurimi profili.

La disposizione impugnata si pone in insanabile contrasto con il nucleo essenziale della norma fondamentale di riforma economico-sociale, recata dall'art. 103 cod. contratti pubblici. Al contempo, essa differenzia, a livello provinciale, la disciplina di un profilo basilare del contratto pubblico d'appalto relativo alla sua efficacia, oltre che alla sua esecuzione, profilo che necessita di uniformità a livello nazionale.

Restano assorbite le ulteriori censure.

8.– Passando ora a esaminare le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, deve essere accolta la richiesta della resistente, cui ha aderito, in udienza, l'Avvocatura generale dello Stato, di dichiarare cessata la materia del contendere.

L'art. 9 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2023 ha, infatti, abrogato, «a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'articolo 33 della legge provinciale 23 luglio 2021, n. 5», i commi 2, 3, 4, 5 e 6 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 2 del 2012, introdotti con il citato art. 33.

Ricorrono, dunque, ambedue le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, determinano la cessazione della materia del contendere: «che il legislatore abbia abrogato o modificato le norme censurate in senso satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e […] che le norme impugnate, poi abrogate o modificate, non abbiano ricevuto applicazione medio tempore" (sentenza n. 238 del 2018; nello stesso senso, ex multis, sentenze n. 185, n. 171 e n. 44 del 2018)» (sentenze n. 242 e n. 200 del 2022).

La prima condizione deve ritenersi senza dubbio integrata, posto che lo ius superveniens ha abrogato per intero il contenuto della disposizione impugnata e ha, dunque, integralmente rimosso i vulnera denunciati.

Anche la seconda condizione appare invero soddisfatta, poiché, a quanto consta, l'art. 33 non ha trovato applicazione. In ogni caso, l'espressa previsione della retroattività del meccanismo abrogativo priverebbe di fondamento giuridico qualunque attività di promozione della banda larga sul territorio provinciale che, per mera ipotesi, fosse stata avviata.

Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021.

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 26 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2021, n. 5 (Modifiche a leggi provinciali in materia di procedimento amministrativo, cultura, enti locali, uffici provinciali e personale, formazione professionale, istruzione, utilizzo delle acque pubbliche, agricoltura, tutela del paesaggio e dell’ambiente, territorio e paesaggio, servizio antincendio e protezione civile, difesa del suolo e opere idrauliche, ordinamento forestale, esercizi pubblici, commercio, artigianato, guide alpine e guide sciatori, appalti, igiene e sanità, banda larga, trasporti, politiche sociali, assistenza e beneficenza, edilizia abitativa);

2) dichiara cessata la materia del contendere con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 33 della legge prov. Bolzano n. 5 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché agli artt. 5, 117, commi primo, secondo, lettere a) e m), e terzo, 118 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Emanuela NAVARRETTA, Redattrice

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 aprile 2023.

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.