

## **Sentenza 12 luglio 2013 , n. 187**

**Materia:** Appalti pubblici

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Limiti violati:** 117 comma secondo, lettera e) Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Art. 11, commi 1, lett. c), 2 e 3, e art. 16, commi 1, lett. a) e b) e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 3 agosto 2012, n. 18

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 11, comma 1, lettera c), e comma 3, e 16, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 18 del 2012, della Provincia autonoma di Trento, i quali disciplinano rispettivamente i parametri utilizzati ai fini della determinazione dei compensi per attività professionali per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e le modalità di determinazione degli schemi-tipo di bandi delle gare d'appalto.

La Corte in primo luogo premette quali sono le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore dei lavori pubblici tra Stato ed enti territoriali ad autonomia differenziata.

Richiamando il proprio consolidato orientamento giurisprudenziale precisa che in presenza di specifica attribuzione statutaria in tale ambito materiale, non contemplando il titolo V della parte seconda della Costituzione la materia "lavori pubblici", trova applicazione [secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)] la specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale.

Questo comporta che il parametro di maggior favore (che è quello statutario) venga applicato nella sua interezza, con il corollario dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicitarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie.

Lo statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol, all'art.4 annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", degli "obblighi internazionali", nonché delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica", con ciò venendo a delimitare la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale.

In questa prospettiva, vengono in rilievo, anzitutto, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, "in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale".

Inoltre il legislatore provinciale «deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che

deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza.

1) L'art. 11, comma 3, della legge provinciale n. 18 del 2012 prorogando la vigenza della disciplina transitoria prevista da una norma statale (abrogata a far data dall'emanazione di un decreto ministeriale), ha l'effetto di determinare la perdurante applicazione di disposizioni lesive dei principi di tutela della concorrenza di derivazione comunitaria, violando, in tal modo, l'art. 4 dello statuto di autonomia. Infatti, la norma interposta viene a concretare limiti opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale, costituendo legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Ne consegue la sussistenza del contrasto con la norma invocata a parametro interposto (art. 9 del decreto-legge n. 1 del 2012) e viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2) L'art. 11, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 18 del 2012 prevede, in via suppletiva, l'utilizzo dell'elenco prezzi per determinare i compensi per attività professionali. La Corte richiama la propria giurisprudenza in materia, precisando che le modalità di adeguamento dei prezzari delle stazioni appaltanti sono regolate, quanto alla disciplina statale, dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, e che Corte ha già censurato disposizioni di legge regionale che consentivano alle stazioni appaltanti di utilizzare elenchi regionali dei prezzi, discostandosi dalle previsioni "più stringenti" della disciplina statale, per quanto attiene all'utilizzazione dei prezzari stessi.

E se è vero che, nel precedente richiamato, la Corte si è pronunciata su un ricorso proposto da una Regione a statuto ordinario, è vero anche che le considerazioni svolte in quella decisione, e dirette a censurare il contrasto tra la disciplina regionale e quella statale e la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) e l), Cost., si attagliano anche al caso in esame. In particolare, l'affermazione che le disposizioni allora esaminate, utilizzando i prezzari "scaduti" secondo modalità difformi da quelle stabilite dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006, come valeva in quel caso per ricondurre la materia alla competenza esclusiva del legislatore statale, così vale in questo caso a definire un limite opponibile alla competenza della Provincia autonoma a norma degli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, a tutela di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. La disposizione impugnata si discosta dalla disciplina statale utilizzando l'elenco prezzi previsto dall'articolo 13 della legge provinciale sui lavori pubblici alla stessa stregua delle tariffe, quale riferimento per stabilire i compensi per attività professionali, determinando, in tal modo, il contrasto con la disciplina statale.

Ne consegue il contrasto con la norma invocata a parametro interposto (art. 9 del decreto-legge n. 1 del 2012), e viene dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3) L'art. 16, comma 1, lettera a), della legge provinciale n. 18 del 2012, dispone che "la Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle autonomie locali, adotta schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente sulla base di bandi-tipo approvati dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture". Orbene, l'art. 64, comma 4-bis, del decreto legislativo n. 163 del 2006 attribuisce all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture il compito di approvare i "bandi-tipo", previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate.

Il bando-tipo costituisce pertanto lo schema di riferimento e detta criteri univoci ai fini della redazione del bando di gara, costituendo, pertanto, puntuale esplicazione e attuazione della norma statale.

In questo senso, è stato qualificato anche dalla determinazione n. 4 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici del 10 ottobre 2012, che lo ha definito «quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara».

In sintesi, il bando-tipo approvato dall'Autorità costituisce parametro specificativo della determinazione dei requisiti richiesti a vario titolo dal Codice degli appalti per: la partecipazione alle gare; la presentazione e la valutazione delle offerte, con particolare riferimento ai criteri di valutazione circa la carenza di elementi essenziali e di incertezza sul contenuto e sulla provenienza dell'offerta; le cause di esclusione; la partecipazione dei raggruppamenti temporanei, dei consorzi ordinari e dei consorzi stabili; la garanzia della qualità e dell'ambiente. Esso assume pertanto caratteri assai articolati e puntuali ai fini dell'individuazione dei criteri di disciplina delle diverse fasi della procedura di scelta del contraente, configurandosi come modello cui sono tenute ad uniformarsi le stazioni appaltanti "nella base", pur mantenendo queste ultime una limitata discrezionalità nel grado di dettaglio dei bandi e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle gare.

Ne consegue la preclusione per il legislatore provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, ad intervenire in tale ambito materiale riconducibile alla «tutela della concorrenza», nei termini precisati di derivazione comunitaria. Il rapporto tra le funzioni dell'Autorità di vigilanza nell'approvazione dei bandi-tipo e l'obbligo di adeguamento delle stazioni appaltanti risponde ad esigenze unitarie, che non tollerano alcun margine di discrezionalità "intermedio" riservato alla Giunta provinciale: il legislatore provinciale risulta pertanto privo del titolo competenziale ad intervenire in tale materia.

La Corte, riconosciuto il contrasto con la norma invocata a parametro interposto (art. 64, comma 4-bis, del d.lgs. n. 163 del 2006) dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 30, comma 3-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 10 settembre 1993, n. 26 (Norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale e per la trasparenza negli appalti), introdotto dall'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012 e modificato dall'art. 68, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25, per violazione degli artt. 4 e 8 del d.P.R. n. 670 del 1972 e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4) La Corte dichiara inoltre l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), dell'articolo 11, comma 2, e dell'articolo 16, comma 1, lettera b), e comma 3, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 18 del 2012.