

I limiti alla potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome: in particolare il limite delle riforme economico-sociali.

Corte costituzionale, 12 febbraio 2010, n. 45

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 recante “Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell’economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica”.

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Sono state impugnate numerose disposizioni della legge in esame a fronte del fatto che nonostante la Provincia autonoma di Trento, ai sensi dell’art. 8, comma 1, numero 17, del DPR 670/1972, recante lo Statuto speciale per la Regione Trentino Alto Adige, abbia una potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse provinciale, tale potestà deve essere esercitata nel rispetto dei vincoli posti dallo stesso art. 8, comma 1 dello Statuto, tra i quali il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento e delle normative di riforma economico-sociale, come confermato dalla Corte costituzionale. Nello specifico, il ricorrente sostiene che alcune disposizioni della legge provinciale contrastano con il d.lgs. 163/2006, e, pertanto, violano i principi generali dell’ordinamento ed il limite costituito dai principi delle riforme economico-sociali, posto che il Codice dei contratti pubblici contiene principi generali in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, e deve considerarsi espressione di riforme economico-sociale.

In proposito si richiamano le sentenze n. 51/2006 e 447/2006 ove è disposto che "il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali e delle Province autonome attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come riforme economico-sociali, con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tali materie potranno continuare ad imporsi al rispetto delle Regioni speciali".

Inoltre, il ricorrente segnala che la Corte ha più volte statuito (in particolare si vedano le sentt. nn. 536/2002 e 447/2006) che, nel caso in cui una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà primaria delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome interferisca in tutto o in parte con un ambito spettante ai sensi dell’art. 117, comma 2, Cost., alla potestà legislativa esclusiva statale, il legislatore nazionale possa incidere sulla materia di competenza regionale qualora l’intervento sia volto a garantire standards minimi ed uniformi ed introdurre limiti unificanti che rispondano ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, con una prevalenza della competenza esclusiva statale su quella primaria delle Regioni speciali e delle Province autonome. Nel caso di specie la "tutela della concorrenza" e l' "ordinamento civile" di competenza esclusiva statale, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera e) e lettera l), Cost., possono certamente interferire con la materia dei lavori pubblici, per cui tutti gli aspetti disciplinati dal d.lgs. 163/2006 inerenti questi profili devono ritenersi vincolanti anche per la Provincia autonoma di Trento che pertanto non può introdurre una disciplina difforme.

A fronte delle considerazioni su esposte, il ricorrente ritiene che siano censurabili perché in violazione dei vincoli posti al legislatore provinciale dal suindicato art. 8, comma 1 dello Statuto, nonché invasive della competenza esclusiva statale di cui all’art. 4, comma 3, del d.lgs. 163/2006 le seguenti disposizioni della legge in esame: articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6, 10, 15, 16, 17, 18, 20, 22- 48, 53, 55-74, 79-108, 110 e 111.

Per analoghe ragioni è stato impugnato anche l’art. 29, commi 1 e 2 della legge della Provincia autonoma di Trento, n. 16/2008, recante “Disposizioni per la formazione dell’assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento – legge finanziaria provinciale 2009”.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, prima di esaminare le singole censure proposte con i due ricorsi dello Stato, afferma che occorre stabilire, se trovino applicazione, o comunque rilevino, le norme contenute nel Titolo V della parte II della Costituzione e pertanto possa essere considerato come parametro di costituzionalità l'art. 117, comma 2, lettere e), l), Cost., ovvero se debbano essere applicate soltanto quelle contemplate nello statuto speciale.

In proposito, l'art. 10 della l. cost. 3/2001 ha previsto che sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tuttavia, ciò non significa che nel caso di specie la Provincia autonoma di Trento possa esercitare la competenza legislativa primaria nella materia lavori pubblici, assegnata dallo Statuto, senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. 163/2006. Lo stesso statuto prevede che la potestà legislativa primaria della Provincia debba esplicarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Pertanto, in primo luogo, la Provincia di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, è tenuta a rispettare i principi generali del diritto comunitario, tra cui la tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e, Cost.

Altro limite alla suddetta competenza legislativa provinciale è rinvenibile nei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti alla disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza, e che pertanto è di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera l), Cost.

Infine, la Provincia autonoma è tenuta, tra l'altro, a rispettare anche quelle norme statali, contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, che sono espressione dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e delle norme di riforma economico-sociale.

In conclusione, la Corte afferma nel settore degli appalti pubblici il riparto di competenze si atteggia in modo diverso a seconda che trovino applicazione il Titolo V della parte II della Costituzione ovvero norme statutarie speciali che prevedano, in via autonoma, la materia dei lavori pubblici, di interesse regionale o, come nel caso qui in esame, di interesse provinciale. Ciò comporta che la potestà legislativa della Provincia nella materia dei lavori pubblici può esplicitarsi nella disciplina di tutti quegli aspetti che non rientrano nella tutela della concorrenza, nell'ordinamento civile e nei principi stabiliti dal d.lgs. 163/2006 a cui deve essere riconosciuto la natura di norme fondamentali di riforma economico- sociale.

Esaurita l'analisi delle questioni preliminari, la Corte nel passare a valutare le singole censure, dichiara l'inammissibilità di un primo gruppo di censure in quanto formulate in modo generico ed indeterminato dato che dal ricorso statale non è dato comprendere neppure se le norme impugnate vengano censurate per il solo fatto di invadere la competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela della concorrenza o di ordinamento civile oppure vengano censurate per il loro asserito contrasto con i parametri interposti contenuti nella disciplina comunitaria o in quella nazionale di cui al citato Codice. A tale ultimo proposito, deve, inoltre, sottolinearsi come il ricorrente avrebbe dovuto indicare le disposizioni del predetto Codice, o almeno il loro contenuto, eventualmente recanti prescrizioni difformi rispetto a quelle oggetto di impugnazione (sentenze n. 411 del 2008 e n. 51 del 2008).

Un secondo gruppo di censure deve ritenersi ammissibile e fondato, alla luce delle argomentazioni della Corte su esposte; infine un gruppo di censure, in quanto riferito a disposizioni di natura programmatica che non incidono sulle competenze statali, deve ritenersi non fondato.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara:

- a) l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, 4, 34, 35, 37, 56, e 86 della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2008, n. 10 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica);
- b) l' inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 1, della legge prov. n. 26 del 1993; 5; 10; 15; 16, comma 1, lettera c); 17; 22; 23; 24; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 46; 47; 48; 53; 55; 56; 57; 58; da 59 a 72; 73 e 74; da 79 a 85; da 87 a 89; da 91 a 95; 97 e 98; da 100 a 108; 112, comma 2, della suddetta legge prov. n. 10 del 2008;
- c) l' inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Trento 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2009);
- d) la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, che sostituisce l'art. 1, commi 2 e 4, della legge prov. n. 26 del 1993; 2; 3; 6; 17; 20; 90; 99; 110 e 111 della suddetta legge prov. n. 10 del 2008;
- e) la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 2 e 3, della suddetta legge prov. n. 16 del 2008.

Giurisprudenza richiamata:

- Sui principi di riforma economico-sociale: Corte Cost. sentt. nn. 226/2009, 378/2007, 51/2006.
- Sulla competenza statale in materia di lavori pubblici: Corte cost. sent. n. 401/2007.