

SENTENZA N. 447

ANNO 2006

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- Francesco	AMIRANTE	”
- Ugo	DE SIERVO	”
- Romano	VACCARELLA	”
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di lavori pubblici, viabilità, industria, commercio, artigianato, esercizi pubblici e turismo e altre disposizioni), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 15 dicembre 2005, depositato in cancelleria il successivo giorno 23 ed iscritto al n. 98 del registro ricorsi 2005.

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

*udito* nell'udienza pubblica del 21 novembre 2006 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

*uditi* l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1.— Con ricorso notificato il 15 dicembre 2005 e depositato il successivo giorno 23, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato,

ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni, l'art. 1, comma 3 (nell'epigrafe e nel *petitum* del ricorso si indica il comma 2 dello stesso art. 1), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di lavori pubblici, viabilità, industria, commercio, artigianato, esercizi pubblici e turismo e altre disposizioni), per violazione dell'art. 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) e dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

Il ricorrente premette che la materia dei lavori pubblici è regolata, nell'ambito territoriale della Provincia, dalla legge provinciale 17 giugno 1998, n. 6 (Norme per l'appalto e l'esecuzione di lavori pubblici), che detta una disciplina completa di tutte le fasi del processo di realizzazione di un'opera pubblica (dalla progettazione fino all'esecuzione e al collaudo).

In particolare, l'art. 66 di tale legge, nel testo anteriore alle modifiche apportate dalla disposizione impugnata, vietava la possibilità di ricorrere all'istituto della revisione dei prezzi, consentendo soltanto l'applicazione, in presenza di determinati presupposti, del c.d. «prezzo chiuso» in linea con quanto stabilito dal legislatore nazionale (art. 26 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante «Legge quadro in materia di lavori pubblici»).

La norma censurata, modificando il predetto art. 66, ha reintrodotto, sottolinea la difesa dello Stato, la «revisione dei prezzi», stabilendo che, «qualora per effetto di circostanze imprevedibili si siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera tali da determinare un aumento o una diminuzione superiore al decimo del prezzo complessivo convenuto ovvero superiore al quinto del prezzo per categoria di lavoro convenuto, l'appaltatore interessato o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata a fine lavori solo per quella differenza che eccede il decimo». La disposizione riportata riprodurrebbe il contenuto dell'art. 1664 del codice civile, che «comunemente non si ritiene applicabile all'appalto di lavori pubblici (...), in quanto la medesima materia trova disciplina speciale corrispondente nelle norme sulla revisione dei prezzi». In tal modo, sottolinea l'Avvocatura, la norma provinciale avrebbe disciplinato un profilo dell'esecuzione del contratto, relativo alla determinazione del corrispettivo dell'appalto, «che appartiene al diritto civile, ancorché speciale, e quindi invade la competenza esclusiva statale».

1.1.— Svolta questa premessa, il ricorrente assume che la disposizione impugnata violerebbe l'art. 8 dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, il quale, riconoscendo alla Provincia di Bolzano competenza legislativa in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, prevede che essa debba esercitarsi in armonia con la Costituzione e nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

La norma censurata violerebbe anche l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile». Il legislatore regionale, introducendo un meccanismo di adeguamento del corrispettivo spettante all'appaltatore, avrebbe, infatti, disciplinato profili rilevanti del contratto e della sua esecuzione in relazione ai quali «non si può ammettere» una regolamentazione diversa «a seconda della Regione nel cui territorio» il contratto stesso viene stipulato.

L'Avvocatura dello Stato aggiunge, inoltre, come l'abrogazione dell'istituto della revisione dei prezzi, operata dall'art. 3 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, rappresenti una «misura di finanza pubblica» mirata al permanente e definitivo controllo in via generale della spesa. In quest'ottica, secondo la difesa dello Stato, il principio della invariabilità del corrispettivo introdotto dal legislatore statale costituirebbe una «norma fondamentale di riforma economica e finanziaria, che da un lato orienta le amministrazioni a considerare nel prezzo del contratto il tempo di esecuzione come un elemento di certezza, dall'altro, impone alle imprese esecutrici una formulazione delle offerte nelle gare pubbliche che tenga conto della dinamica dei costi in funzione di andamento dei tempi, con precisa assunzione del rischio di impresa».

In tale prospettiva, conclude l'Avvocatura, «non può essere ammessa una norma regionale o provinciale che, seppure in un ambito di marcata autonomia legislativa, abbia l'effetto di rompere un rigoroso limite di finanza pubblica generale introducendo nel sistema un *vulnus* privo della benché minima giustificazione di interesse locale».

2.— Si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, deducendo, in via preliminare, la inammissibilità del ricorso per il seguente ordine di motivi.

In primo luogo, la Provincia autonoma, sul presupposto che oggetto dell'impugnazione sia il comma 2 dell'art. 1 della legge provinciale n. 8 del 2005 (che disciplina i “criteri di aggiudicazione” e che viene indicato nell'epigrafe e nel *petitum* del ricorso), assume la inammissibilità di detta censura «per falsa specificazione del parametro del giudizio e mancanza totale di motivazione», in quanto le argomentazioni addotte a sostegno del gravame si presentano slegate dal contenuto effettivo della norma impugnata, cioè del citato comma 2 dell'art. 1.

In secondo luogo, si sottolinea che il ricorrente non avrebbe specificato «con la dovuta esattezza quale dei numerosi commi» dell'art. 117 della Costituzione sarebbe stato leso, atteso che nella parte espositiva del ricorso viene indicato il secondo comma dell'art. 117 Cost., mentre nella parte conclusiva si indica il primo comma dello stesso art. 117.

Infine, la resistente osserva come, trattandosi di una impugnazione di una legge della Provincia autonoma, si sarebbe dovuto osservare l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

2.1.— Nel merito, si assume la non fondatezza del ricorso.

Innanzitutto, la resistente sottolinea come il predetto comma 2 dell'art. 1 della legge provinciale n. 8 del 2005 non violerebbe i parametri costituzionali evocati.

In relazione alla censura di violazione dell'art. 1, comma 3, della stessa legge provinciale, si ritiene, innanzitutto, che tale disposizione «non interferisce» con la norma contenuta nell'art. 1664 cod. civ.

Inoltre, la disposizione impugnata, secondo la difesa provinciale, si adeguerebbe a quanto disposto dal comma 4-*bis* dell'art. 26 della legge n. 109 del 1994, introdotto dall'art. 1, comma 550, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), che ha posto una deroga al divieto di revisione dei prezzi negli appalti pubblici. Ne discenderebbe che la norma impugnata sarebbe stata emanata «in esecuzione di un principio di riforma economico-sociale».

3.— Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Provincia autonoma di Bolzano ha ribadito le argomentazioni, contenute nell'atto di costituzione, volte a sostenere la inammissibilità o l'infondatezza del ricorso statale.

#### *Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato talune disposizioni contenute, rispettivamente, nell'art. 1 e nell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di lavori pubblici, viabilità, industria, commercio, artigianato, esercizi pubblici e turismo e altre disposizioni), deducendo la violazione dell'art. 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) e dell'art. 117 della Costituzione.

2.— Riservata a separata pronuncia l'impugnazione delle disposizioni contenute nell'art. 5 della citata legge provinciale, deve essere qui esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della medesima legge.

3.— In via preliminare, va osservato che nell'epigrafe del ricorso (e nel *petitum* dello stesso) il ricorrente ha indicato come oggetto specifico dell'impugnazione proposta il comma 2 dell'art. 1 della legge; ha, però, svolto tutte le argomentazioni, poste a base delle sue censure, in relazione alla disposizione, in materia di revisione dei prezzi nei pubblici appalti di competenza provinciale, contenuta nel comma 3 del medesimo articolo. A ciò va aggiunto che nella relazione di accompagnamento della deliberazione del Consiglio dei ministri in data 14 dicembre 2005, con la quale è stata autorizzata la proposizione del ricorso, si fa riferimento al comma 3 dell'art. 1, specificandosi che detto comma «reintroduce il principio della revisione dei prezzi che invece rimane espressamente escluso dall'art. 26 della legge statale (...) n. 109 del 1994».

La resistente Provincia autonoma, a questo riguardo, sin dalla sua prima memoria, ha preliminarmente eccepito la manifesta inammissibilità del ricorso «per falsa specificazione del parametro del giudizio e mancanza totale di motivazione», sul presupposto che oggetto di impugnazione sia il comma 2 dell'art. 1 e sul rilievo che le argomentazioni addotte a sostegno del ricorso si presentano del tutto slegate dal contenuto effettivo della norma impugnata, cioè del citato comma 2 dell'art. 1.

3.1.— L'eccezione preliminare sollevata dalla difesa della Provincia autonoma non può essere accolta, dal momento che è palese l'errore materiale contenuto sia nell'epigrafe del ricorso che nel *petitum* dello stesso, nei quali si fa riferimento al comma 2 dell'art. 1 dell'impugnata legge provinciale. Infatti, dal complessivo tenore dell'atto introduttivo, oltre che dalla citata relazione ministeriale, si evince che il reale oggetto della impugnazione proposta è la disposizione in materia di revisione dei prezzi negli appalti pubblici, contenuta nel comma 3 del medesimo art. 1.

4.— A fondamento della impugnazione il ricorrente ha dedotto due motivi di illegittimità costituzionale concernenti – rispettivamente – la violazione dell'art. 117, secondo comma (senza alcuna ulteriore specificazione), della Costituzione, richiamando, però, espressamente la competenza statale in materia di “ordinamento civile”, che risulterebbe invasa dalla norma provinciale, e la violazione dell'art. 8 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in quanto la disposizione impugnata lederebbe un principio fondamentale di riforma economico-sociale contenuto nella legislazione statale in materia di lavori pubblici.

5.— Ciò chiarito, si può passare all'esame della ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla resistente Provincia autonoma, sotto il profilo della asserita genericità delle censure proposte con riguardo tanto all'art. 117, secondo comma, della Costituzione (peraltro, anche erroneamente citato come primo comma nella parte del ricorso contenente il *petitum*), quanto all'art. 8 dello statuto speciale richiamato dal ricorrente a fondamento della impugnazione.

5.1.— Anche tale eccezione preliminare deve essere respinta.

Il ricorrente, sia pure in modo impreciso, ha inteso sollevare due distinte questioni di costituzionalità, aventi ciascuna carattere assorbente rispetto all'altra, in quanto dotate entrambe di propria autonomia. Esse, inoltre, non presentano quel tasso di genericità idoneo a determinarne la inammissibilità sul piano processuale, dal momento che consentono di individuare sufficientemente il contenuto e la portata delle censure proposte.

6.— Quanto al merito del ricorso, il relativo esame deve essere effettuato con distinto e specifico riferimento alle due questioni in cui si articolano le doglianze avanzate dal ricorrente. E in tale esame riveste carattere prioritario la questione di costituzionalità sollevata con riguardo alla dedotta violazione dello statuto speciale, per avere la norma impugnata disatteso, nella materia *de qua*, uno dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibile dalla legislazione statale.

7.— La questione è fondata.

7.1.— L'istituto dell'adeguamento del prezzo concordato nel settore degli appalti pubblici – ai fini soprattutto della gestione di sopravvenienze giuridicamente rilevanti intervenute nel corso

dell'esecuzione del rapporto contrattuale – ha costituito oggetto di una pluralità di interventi del legislatore statale, giustificati da esigenze e finalità di volta in volta diverse a seconda del momento storico.

Limitando l'analisi soltanto ad alcuni stadi della sua complessa evoluzione normativa, va ricordato che l'istituto della revisione dei prezzi – in origine previsto al fine di tutelare l'appaltatore contro i rischi di variazioni di mercato idonee ad alterare l'equilibrio in atto al momento della conclusione del contratto – venne profondamente modificato dall'art. 33, comma 2, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 1986). Tale disposizione aveva, infatti, stabilito che «per i lavori relativi ad opere pubbliche da appaltarsi, da concedersi o da affidarsi dalle Amministrazioni e dalle Aziende dello Stato, anche con ordinamento autonomo, dagli enti locali o da altri enti pubblici, aventi durata inferiore all'anno, non è ammessa la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi». Soltanto per i lavori aventi durata superiore all'anno, la facoltà di procedere alla revisione dei prezzi era consentita dal medesimo articolo 33 «a decorrere dal secondo anno successivo all'aggiudicazione e con esclusione dei lavori già eseguiti nel primo anno e dell'intera anticipazione ricevuta, quando l'Amministrazione riconosca che l'importo complessivo della prestazione è aumentato o diminuito in misura superiore al 10 per cento per effetto di variazioni dei prezzi correnti intervenute successivamente all'aggiudicazione stessa» (comma 3). A fronte della descritta regolamentazione dell'istituto della revisione dei prezzi, il legislatore del 1986 aveva previsto la possibilità per le amministrazioni di «ricorrere al prezzo chiuso, consistente nel prezzo del lavoro al netto del ribasso d'asta, aumentato del cinque per cento per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori» (art. 33, comma 4).

Successivamente, l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, ha eliminato ogni eccezione al divieto di procedere alla revisione dei prezzi, generalizzando così la facoltà di stipulare contratti «a prezzo chiuso», secondo le modalità stabilite dall'art. 33, comma 4, della predetta legge n. 41 del 1986.

È poi intervenuto l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica), che ha abrogato il citato comma 4 dell'art. 33, come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 333 del 1992, sancendo così l'obbligatorietà del sistema dei contratti «a prezzo chiuso» così detto «puro» (cfr. [sentenza n. 308 del 1993](#)).

Un'ulteriore tappa dell'evoluzione normativa è rappresentata dall'art. 26 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), che ha fissato il principio secondo cui «per i lavori pubblici affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici e dagli altri enti aggiudicatori o realizzatori non è ammesso procedere alla revisione dei prezzi e non si applica il primo comma dell'articolo 1664 del codice civile» (comma 3), stabilendo che per tali lavori si applica, invece, «il prezzo chiuso, consistente nel prezzo dei lavori al netto del ribasso d'asta, aumentato di una percentuale da applicarsi, nel caso in cui la differenza tra il tasso di inflazione reale e il tasso di inflazione programmato nell'anno precedente sia superiore al 2 per cento, all'importo dei lavori ancora da eseguire per ogni anno intero previsto per l'ultimazione dei lavori stessi» (comma 4).

Ancora successivamente, il comma 550 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), ha aggiunto all'art. 26 sopra citato il comma 4-bis, secondo il quale, «in deroga a quanto previsto dal comma 3, qualora il prezzo di singoli materiali da costruzione, per effetto di circostanze eccezionali, subisca variazioni in aumento o in diminuzione, superiori al 10 per cento rispetto al

prezzo rilevato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nell'anno di presentazione dell'offerta (...), si fa luogo a compensazioni, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il 10 per cento», nel limite delle risorse economiche appositamente accantonate secondo le modalità sancite dal comma 4-*sexies* dello stesso art. 26.

Da ultimo, l'art. 133 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) ha sostanzialmente recepito il contenuto dell'ultima versione dell'art. 26 della legge n. 109 del 1994.

7.2.— Alla luce della evoluzione normativa sopra descritta, deve ritenersi che la disciplina statale, riportata nei suoi passaggi essenziali, e, in particolare, l'art. 26 della legge n. 109 del 1994, come modificato dalla legge n. 311 del 2004, posseda i caratteri sostanziali identificativi delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, al di là della autoqualificazione effettuata dall'art. 1 della stessa legge n. 109 del 1994, secondo il quale «i principi desumibili dalle disposizioni» contenuti nella predetta legge «costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale» (v. [sentenza n. 482 del 1995](#)).

È indubbio, infatti, che l'istituto della revisione prezzi risponda ad un interesse unitario, afferendo a scelte legislative di carattere generale che implicano «valutazioni politiche e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio» ([sentenza n. 308 del 1993](#)).

Ne consegue che al legislatore statale, nella materia *de qua*, deve riconoscersi, nella regolamentazione del settore, il potere di vincolare la potestà legislativa primaria anche delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

7.3.— Si tratta ora di stabilire se la norma impugnata si ponga effettivamente in contrasto con la richiamata disciplina statale, alla quale, come si è precisato, va attribuito il carattere di normativa fondamentale di riforma economico-sociale.

La disposizione censurata prevede testualmente che, «qualora per effetto di circostanze imprevedibili si siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera tali da determinare un aumento o una diminuzione superiore al decimo del prezzo complessivo convenuto ovvero superiore al quinto del prezzo per categoria di lavoro convenuto, l'appaltatore interessato o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata a fine lavori solo per quella differenza che eccede il decimo».

Orbene, è evidente come, in tal modo, il legislatore regionale abbia disciplinato l'istituto della revisione del prezzo in modo difforme rispetto alla vigente regolamentazione statale. Mentre, infatti, quest'ultima si caratterizza per la previsione del divieto di revisione dei prezzi, con espressa enunciazione della inapplicabilità dell'art. 1664 del codice civile, il legislatore regionale ha, invece, introdotto il principio della revisione del prezzo proprio secondo le modalità stabilite dall'art. 1664 cod. civ., di cui viene riprodotto pressoché testualmente il contenuto. Né è condivisibile il rilievo, formulato dalla resistente Provincia autonoma, secondo cui con la disposizione impugnata il legislatore provinciale «non avrebbe fatto altro che adeguarsi» a quanto previsto dall'art. 1, comma 550, della legge n. 311 del 2004 (che ha aggiunto all'art. 26 della legge n. 109 del 1994 il comma 4-*bis*). Quest'ultima disposizione, infatti, da un lato, si limita a prevedere talune eccezioni al divieto di revisione dei prezzi in presenza di presupposti non coincidenti con quelli sanciti dalla norma censurata; dall'altro, e soprattutto, contempla un particolare procedimento di revisione che tiene conto (per finalità, tra l'altro, di contenimento della spesa pubblica) dei prezzi rilevati con decreti ministeriali e della entità delle risorse economiche appositamente accantonate per gli scopi previsti dal successivo comma 4-*sexies* dello stesso art. 26.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve, pertanto, essere dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge provinciale n. 8 del 2005 che, introducendo l'istituto della revisione prezzi mediante il recepimento del contenuto dell'art. 1664 cod. civ., viola una norma fondamentale di riforma economico-sociale posta dalla disciplina statale di settore.

7.4.— Resta assorbita la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8 (Modifiche di leggi provinciali in materia di lavori pubblici, viabilità, industria, commercio, artigianato, esercizi pubblici e turismo e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 dicembre 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 dicembre 2006.