

La Consulta si pronuncia sulla legittimità dei “bandi-tipo” adottati dagli enti territoriali

30 Settembre 2013

Con la sentenza in oggetto, la Corte Costituzionale ha affrontato, fra l'altro, la questione della legittimità della adozione da parte degli enti territoriali ad autonomia differenziata di schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente in materia di contatti pubblici.

Più precisamente, la questione sottoposta alla Corte concerne la corretta individuazione dei limiti della competenza legislativa provinciale di rango primario in materia di lavori pubblici nonché la riconducibilità della normativa sui bandi-tipo alla più ampia e trasversale materia della tutela della concorrenza, materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Al riguardo, va preliminarmente ricordato che l'art. 117, comma II, lettera e) e l) della Costituzione, attribuisce alla Stato potestà legislativa esclusiva nelle materie, tra le altre, della tutela della concorrenza, della giustizia amministrativa e dell'ordinamento civile. Tale articolo, dunque, costituisce il parametro rispetto al quale valutare la compatibilità della norma censurata. In modo particolare, va rammentato che nel giudizio di legittimità le fonti normative non contenute in norme di rango costituzionale che trovano, però, copertura negli articoli della Costituzione in quanto espressione diretta dei principi in essi contenuti, vengono utilizzate come limite interposto (o indiretto) per le fonti di livello primario. Integrano, dunque il parametro normativo in base al quale viene espresso il giudizio della Corte.

In applicazione di tale norma, nella sentenza n. 187/2013, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 18 del 2012 nella parte in cui prevede che la Giunta provinciale, previo parere del Consiglio delle Autonomie Locali, possa adottare schemi-tipo di bandi, di inviti a presentare offerte e di altri atti necessari per svolgere le procedure di scelta del contraente. I giudici costituzionali hanno ritenuto tale norma in contrasto con la previsione (norma interposta) dell'art. 64, comma 4 bis, del D. Lgvo. 163/06 – comma aggiunto dall'art. 4, comma 2, lettera h) del Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito dalla l. 106/2011 – che attribuisce all'Autorità di 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.

La Corte, in particolare, ha, in via preliminare, ribadito il principio secondo cui in presenza di una specifica attribuzione statutaria della materia dei *“lavori pubblici di interesse provinciale”* trova applicazione, non contemplando il titolo V della parte II della Costituzione la materia generale dei lavori pubblici, la specifica previsione in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale. Tuttavia, tale parametro di maggior favore, secondo la ricostruzione della Consulta, non può applicarsi indiscriminatamente ma deve tener conto degli specifici limiti previsti dagli stessi Statuti Speciali anche con riferimento alle competenze legislative primarie. A tal proposito l'art. 4 dello Statuto di autonomia del Trentino Alto-Adige/SudTirolo annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. In questa prospettiva, vengono

sicuramente in rilievo i limiti derivanti dalla tutela della concorrenza e dunque delle disposizioni contenute nel Codice dei Contratti Pubblici che costituiscono diretta attuazione delle norme comunitarie. Il D.lgs. 163/06, infatti, è rilevante sia in quanto può essere considerato espressione di riforma economico-sociale, sia in quanto disciplinante profili che rientrano nelle materie della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile di competenze legislativa statale. Ciò significa che, in tale ambito, il legislatore provinciale, ancorché ad autonomia speciale, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale.

La Consulta ha definito il Bando-tipo, anche alla luce della determinazione n. 4/2012 dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici, come il *"quadro giuridico di riferimento sulla base del quale le stazioni appaltanti sono tenute a redigere la documentazione di gara"*. In altri termini, il Bando-tipo costituisce il principale parametro di recepimento e di specificazione di tutti i requisiti richiesti dal Codice dei Contratti Pubblici in relazione alle diverse fasi della procedura di scelta del contraente. Costituisce, dunque, un modello a cui le diverse stazioni appaltanti devono necessariamente adeguarsi ai fini della realizzazione di un mercato il più possibile concorrenziale. Proprio in virtù di tale funzione di garanzia il legislatore statale ha attribuito ad una autorità nazionale ed indipendente quale l'A.V.C.P. la predisposizione ed approvazione di tali schemi (art. 64, comma *bis*, del Codice succitato).

Ne consegue, dunque, la preclusione per il legislatore provinciale, ancorché dotato di autonomia speciale, di intervenire in un ambito quale quello della tutela della concorrenza di diretta derivazione comunitaria e di competenza esclusivamente statale. Nessun margine discrezionale di intervento può, infatti, essere riservato agli organi statutari dei diversi enti territoriali poiché ciò non risponderebbe alle esigenze unitarie sottese all'obbligo di adeguamento ai bandi-tipo delle stazioni appaltanti. Il legislatore provinciale risulta, dunque, privo del potere di intervento in tale materia.

Sulla base di tali considerazioni, e soffermandosi sulla fattispecie sottoposta all'attenzione, la Corte ha quindi dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 16, comma 1, lettera a), della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 18 del 2012, dal momento che attribuiva alla Giunta Provinciale, anche se limitatamente alla materia dei lavori pubblici di interesse provinciale, un autonomo potere discrezionale di adozione di schemi di bando-tipo. Tale previsione è, infatti, confliggente con l'esigenza unitaria di tutela generalizzata della concorrenza del mercato che sottende il disposto dell'art. 64 del Codice dei Contratti.

In allegato alla presente news il testo integrale della decisione.

[13149-Sentenza Corte Costituzionale 187_2013.pdf](#)[Apri](#)