

Sentenza: 18 aprile 2023, n. 132

Materia: ordinamento civile

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l)

Ricorrenti: Corte di appello di Bari

Oggetto: art. 23, comma 2, della legge della Regione Puglia 11 maggio 2001, n. 13 (Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, l.r. Puglia 13/2001

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi

La Corte d'appello di Bari ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 2, l.r. 13/2001, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia «ordinamento civile». La disposizione censurata stabilisce che «2. Qualora, a seguito dell'iscrizione delle riserve da parte dell'impresa sui documenti contabili, l'importo economico dell'opera variasse in aumento rispetto all'importo contrattuale, l'impresa è tenuta alla costituzione di un deposito cauzionale a favore dell'Amministrazione pari allo 0,5 per cento dell'importo del maggior costo presunto, a garanzia dei maggiori oneri per l'Amministrazione per il collaudo dell'opera. Tale deposito deve essere effettuato in valuta presso la Tesoreria dell'ente o polizza fidejussoria assicurativa o bancaria con riportata la causale entro quindici giorni dall'apposizione delle riserve. Decorso tale termine senza il deposito delle somme suddette, l'impresa decade dal diritto di far valere, in qualunque termine e modo, le riserve iscritte sui documenti contabili. Da tale deposito verrà detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo verrà restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori».

Secondo il giudice a quo, tale disposizione regolando «profili concernenti l'ordinamento civile che è materia che ricomprende al suo interno la disciplina sulla stipulazione e sull'esecuzione dei contratti», riguarderebbe «un ambito di competenza esclusiva dello Stato, poiché viene in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare, in relazione agli aspetti di pertinenza ad esso, l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale». Con la conseguenza, che il legislatore regionale non potrebbe in alcun modo stabilire principi o regole diversi e contrastanti rispetto a quelli fissati dallo Stato.

La Corte ha ritenuto la questione fondata nel merito. L'art. 23, comma 2, l.r. Puglia 13/2001 prevede che l'appaltatore abbia l'onere di fornire garanzie reali o personali alla stazione appaltante per i maggiori costi che l'amministrazione si trovi a sopportare «per il collaudo dell'opera». La condizione affinché si configuri un tale onere è che l'iscrizione di riserve comporti un aumento rispetto all'importo contrattuale dell'opera; clausola, per la verità, di mero stile, essendo simile evenienza connotata all'istituto.

Il mancato rispetto del richiamato vincolo comporta la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, siano esse relative all'esecuzione del contratto o alla eventuale responsabilità contrattuale della stazione appaltante. Ove, viceversa, la garanzia sia rispettata, la disposizione stabilisce che essa vada a coprire i costi corrisposti al collaudatore; l'ultimo periodo della norma censurata prevede, infatti, che dal deposito sia «detratta la somma corrisposta al collaudatore e il saldo [sia] restituito all'impresa in uno con il saldo dei lavori». Ne consegue, nel caso della garanzia personale, la sua possibile escussione per la somma corrispondente ai costi versati al collaudatore.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'attrazione di una disposizione nell'area del diritto privato dipende dall'oggetto e dal contenuto della norma, così come dalla sua ratio e dalla finalità che persegue (ex plurimis, sent. 116/2019).

Non è, viceversa, rilevante il coinvolgimento di istituti disciplinati dal codice civile, tant'è che questa Corte, con specifico riferimento al contratto pubblico d'appalto, ha ravvisato «la sussistenza di aspetti di specialità, rispetto a quanto previsto dal codice civile, nella disciplina della fase di stipulazione e [di] esecuzione»; aspetti che non sono «di ostacolo al riconoscimento della legittimazione statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» (sent. 401/2007). Quanto alle ragioni sottese alla competenza legislativa statale esclusiva nella materia «ordinamento civile», esse sono le medesime che, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno indotto la Corte ad affermare il limite del «diritto privato». In particolare, la citata competenza si radicava (e tuttora si radica) nella «esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati» (così testualmente sent. 352/2001). La Corte, sulla scia della sent.352/2001, e proprio in virtù della stretta connessione con il principio di eguaglianza, è venuta poi specificando le condizioni che consentono a una disposizione regionale, che intersechi la materia privatistica, di superare il vaglio di legittimità costituzionale in riferimento all'«ordinamento civile». L'intervento deve essere connesso con una materia di competenza regionale, deve essere marginale e deve risultare conforme al principio di ragionevolezza, proprio nel rispetto del principio di eguaglianza, che incarna la ratio del limite medesimo (sent.283/2016 e 295/2009).

Tanto premesso, secondo la Corte, l'art. 23, comma 2, l.r. 13/2001 introduce, con una disciplina di rilievo tutt'altro che marginale, istituti propri del diritto privato e, in specie, del diritto contrattuale. Sotto il profilo dell'oggetto, la disposizione censurata regola profili che attengono all'efficacia e all'esecuzione del contratto pubblico d'appalto, fasi nelle quali l'amministrazione si pone in una posizione di tendenziale parità con la controparte e agisce non avvalendosi di poteri autoritativi, bensì nell'esercizio della propria autonomia privata. In linea generale, la disciplina del rapporto contrattuale è riservata alla legislazione statale, essendo precluso al potere legislativo regionale interferire con i diritti soggettivi e, in specie, con «i modi di acquisto e di estinzione, [con] i modi di accertamento, [e con] le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento» (sent. 159/2013).

Più in particolare, quanto al contenuto specifico dell'art. 23, comma 2, esso non attiene ad aspetti organizzativi o a profili marginali delle riserve, ma introduce una autonoma e peculiare disciplina che imputa all'appaltatore i costi di collaudo correlati alla verifica delle riserve, così incidendo sull'efficacia del contratto (sent. 79/2023).

A copertura di quei costi, prevede inoltre un onere di prestare garanzie reali o personali, stabilendo che, ove l'appaltatore non ottemperi a esso, consegue la decadenza

dalle pretese iscritte a riserva. Proprio il meccanismo della decadenza dimostra poi che la norma ha il potere di incidere sul diritto a far valere il corretto adempimento delle obbligazioni contrattuali e su quello al risarcimento del danno da responsabilità contrattuale, potendo cagionare l'estinzione di tali diritti, che nell'autonomia privata rinvengono la loro fonte. E questo è senza dubbio precluso al legislatore regionale (sent. 265 e 159 del 2013).

Peraltro, la disposizione censurata, oltre a regolare istituti propri del diritto privato, non trova alcuna corrispondenza nella legislazione statale: né in quella vigente al momento dell'emanazione della legge regionale e neppure in quella emanata in via successiva, fermo restando che l'illegittimità costituzionale della disposizione opera ab initio. In primo luogo, in base alla disciplina statale, le spese di collaudo gravano sull'amministrazione appaltante e non già sull'appaltatore (cfr. art. 16 l. 109/1994, vigente al momento dell'entrata in vigore della norma censurata e successivo art. 93, comma 7, d.lgs. 163/2006, nonché art. 113, comma 11, d.lgs. 50/2016). In secondo luogo, nella normativa statale vigente all'epoca in cui è entrata in vigore quella regionale censurata (art. 30 l.109/1994), così come nelle differenti versioni che si sono susseguite del codice dei contratti pubblici, non si ravvisa alcuna garanzia riferita ai maggiori costi dovuti all'attività di collaudo. Altrettanto eccentrica è la previsione del meccanismo decadenziale, che dipende da un onere del tutto estraneo rispetto ai contenuti e alla ratio propri della disciplina delle riserve.

Per converso, la disposizione censurata introduce, con un onere di prestare garanzie il cui inadempimento è sanzionato con la decadenza dalle pretese iscritte a riserva, un inedito istituto latamente ispirato a una finalità deterrente, che non mira alla tempestiva informazione sui costi dell'appalto, quanto piuttosto a inibire l'iscrizione di riserve e, comunque, a ottenere che parte dei costi di collaudo gravino sull'appaltatore. Tale ratio sottesa alla disposizione censurata è però, secondo la Corte, del tutto inidonea a giustificare una competenza legislativa regionale. Da un lato, l'art. 23, comma 2, l.r. 13/2011 stabilisce, infatti, che in sede di rimborso siano trattenuti tutti i costi di verifica delle riserve, prescindendo dalla fondatezza o infondatezza delle pretese fatte valere nei confronti della stazione appaltante; da un altro lato, ove pure si potesse ravvisare il perseguimento di un interesse pubblico, questo non sarebbe comunque idoneo a legittimare una competenza legislativa regionale.