Potestà normativa esclusiva statale sull'esecuzione dei contratti

18 Marzo 2021

Con Ordinanza interlocutoria n. 32 del 5 gennaio 2021, la Suprema Corte di Cassazione, Sez. I civile, ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale (q.l.c.) relativa all'art. 23, comma 2, L.r. Puglia n. 13/2001, ritenendo che tale norma – che subordina l'efficacia dell'iscrizione di riserve, che determinano un aumento dell'importo del contratto d'appalto, al previo versamento di un deposito cauzionale – violi il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni previsto dalla Costituzione.

La vicenda

L'Impresa edile Ziri Gennaro aveva citato in giudizio il Comune di Mottola (TA) per la condanna al pagamento di una somma in virtù di un contratto di appalto stipulato in data 13 gennaio 1999, con cui l'Ente comunale aveva commissionato la realizzazione di un edificio da adibire a Caserma dei Carabinieri.

In seguito, l'impresa aveva impugnato dinanzi alla Corte di appello di Lecce la sentenza di primo grado ad essa sfavorevole e, all'esito dell'ulteriore giudizio sfavorevole, aveva proposto ricorso in Cassazione per violazione o falsa applicazione di norme di diritto (*ex* art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c.).

Tra le altre cose, l'impresa ricorrente lamentava la violazione e falsa applicazione dell'art. 23, comma 2, L.r. Puglia n. 13/2001 (recante "*Norme regionali in materia di opere e lavori pubblici*", secondo cui "*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*".

Sostanzialmente, secondo tale norma, al fine di far valere eventuali riserve determinanti una maggiorazione dell'importo contrattuale, l'appaltatore è tenuto al versamento di un deposito cauzionale di un importo pari allo 0,5% della maggiorazione, pena l'impossibilità di far valere le suddette riserve.

Il giudizio della Cassazione

Ciò premesso, il Collegio, ai fini della decisione del merito del ricorso, ha ritenuto necessaria la previa verifica della legittimità costituzionale del citato art. 23, comma 2, per presunto contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), cioè per presunta violazione del sopravvenuto riparto di competenze normative Stato-Regioni, paventando un illegittimo sconfinamento della norma regionale in un ambito di competenza esclusiva statale quale è, nello specifico, l'ordinamento civile[1].

Segnatamente, ha ritenuto rilevante la q.l.c. per il giudizio *de quo**[2]*, posto che l'impresa ricorrente aveva lamentato, tra le altre cose, l'omesso esame, da parte della Corte di appello di alcune riserve proprio a causa della mancata costituzione del deposito cauzionale previsto dalla disposizione suddetta.

Inoltre, ha ritenuto non manifestamente infondata la questione.

A riguardo, è interessante rilevare che la Corte ha evidenziato l'inesistenza di una "materia" afferente i lavori pubblici, i quali vanno qualificati a seconda dell'oggetto cui afferiscono.

In particolare, la disciplina sui lavori pubblici, non rappresentando essi una materia specifica e definita all'interno del riparto di competenze normative, investe diversi ambiti materiali, che possono rientrare di volta in volta nell'ambito della potestà legislativa statale, concorrente o regionale. In tali ultimi due casi, peraltro, la Corte ha specificato che l'attività legislativa regionale deve comunque rimanere soggetta ai principi fondamentali desumibili dal codice civile, i quali afferiscono all'intera attività contrattuale della p.a., la quale non si identifica in una materia a sé, ma rappresenta un'attività inerente alle singole materie sulle quali si esplica[3].

Di talché, ha concluso la Corte, i dubbi di costituzionalità sollevati non devono ritenersi manifestamente infondati e devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire gli ambiti territoriali in cui esse trovano applicazione concreta.

A giudizio della Corte di Cassazione, dunque, la disciplina sugli appalti pubblici, essendo espressione di amministrazione attiva e di cura in concreto di interessi pubblici, interseca di volta in volta talune materie rientranti nella competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), quali l'ordinamento civile (con riferimento all'esecuzione dei contratti), la giurisdizione e le norme processuali, la giustizia amministrativa (con riferimento alla fase del contenzioso durante la procedura di selezione pubblica).

Ebbene, per verificarne la legittimità costituzionale è necessario avere riguardo al loro contenuto concreto.

Nel caso di specie, l'art. 23 comma 2 menzionato, disciplinando aspetti relativi all'iscrizione delle riserve ed alla loro decadenza, contiene inevitabilmente profili concernenti l'ordinamento civile, poiché attiene alla stipulazione ed esecuzione del contratto d'appalto tra p.a. ed affidatario, attività che, come noto, presenta prevalete natura privatistica.

Tale materia, come detto, rientra all'interno della competenza esclusiva statale, venendo in rilievo l'esigenza, sottesa al principio costituzionale di uguaglianza, di assicurare l'uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale della disciplina sulla fase di esecuzione dei contratti di appalto.

Ne consegue che, secondo il Collegio, la normativa regionale non può stabilire principi diversi e contrastanti rispetto a quelli fissati dal legislatore nazionale, non rilevando, a riguardo, che tali aspetti siano o meno espressamente disciplinati all'interno del codice civile o di altre norme statali.

Implicazioni derivanti dall'eventuale accoglimento delle prospettazioni della Cassazione

Tutto ciò premesso, la Cassazione, richiamando a sostegno delle proprie considerazioni anche alcuni precedenti pronunce della Corte Costituzionale conformi a tale soluzione ermeneutica, ha sospeso il giudizio *de quo*, investendo il Giudice delle Leggi della q.l.c. dell'art. 23 comma 2, L.r. Puglia n. 13/2001 nei termini anzidetti.

Si attende, pertanto, la decisione della Corte Costituzionale sulla questione.

L'eventuale accoglimento della q.l.c., infatti, cambierebbe sostanzialmente gli esiti del giudizio di merito, poiché si dovrebbe tener conto anche delle riserve indicate nell'ordinanza interlocutoria con i nn. 7, 8, 9 e 11, il cui esame era stato omesso dalla Corte d'appello per via del mancato deposito cauzionale da parte dell'impresa ricorrente.

In termini generali, peraltro, la conferma di quanto prospettato dalla Suprema Corte nell'ordinanza in esame confermerebbe che le Regioni non possono legiferare in materia contrattuale e, in particolare, non possono introdurre norme che in qualunque modo condizionino i rapporti tra le parti nella fase esecutiva dei contratti d'appalto, neanche su aspetti secondari o integrativi rispetto alla disciplina nazionale, posto che tale competenza spetta esclusivamente allo Stato.

Il che, come sottolineato in precedenza, deriva dall'esigenza di assicurare l'uniformità di disciplina e trattamento su tutto il territorio della Repubblica nella concreta estrinsecazione del rapporto contrattuale tra imprese appaltatrici e stazioni appaltanti.

[1] Come noto, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), lo Stato ha legislazione esclusiva per quanto riguarda la giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa

[2] A riguardo, si ricorda che la rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale è subordinata al giudizio, da parte del giudice del rinvio, sulla rilevanza della questione per il giudizio di merito e sulla non manifesta infondatezza del dubbio costituzionale rilevato.

[3] Sul punto, si ricorda che già da tempo la Corte Costituzionale è ferma nel ritenere che l'assenza dei "lavori pubblici" tra le materie elencate nell'art. 117 Cost. non ne determina l'automatica attrazione nella potestà legislativa residuale regionale, "al contrario si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato o a potestà legislative concorrenti" (Corte Cost. n. 303/2003).

Fonte: Ance

CC_32_2021