

La disciplina delle infrastrutture tra “governo del territorio”, “tutela della concorrenza” e “tutela dell’ambiente”.

Corte costituzionale, 28 maggio 2010, n. 186

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale).

Norme impugnate e parametri di riferimento:

Sono stati impugnati gli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 7, 8, e 9, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettere e), l) e s) della Costituzione.

La legge regionale impugnata, che consta di diciannove articoli, al fine di rendere più efficiente la rete infrastrutturale della Regione Liguria, disciplina la realizzazione di autostrade e di infrastrutture ferroviarie con ampio coinvolgimento delle autonomie locali, prevedendo, quanto alla progettazione e realizzazione delle opere, il ricorso alla finanza di progetto, secondo le disposizioni di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE).

Il ricorrente premette che, nonostante le Regioni abbiano competenza legislativa concorrente in materia di «governo del territorio», la materia della disciplina delle infrastrutture, per i profili attinenti alla tutela dell’ambiente, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e per le «attività di progettazione», ai sensi dell’art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, rientra nella competenza esclusiva dello Stato. In proposito si richiama la sentenza di questa Corte n. 401 del 2007 che avrebbe già collocato la progettazione delle opere, nei suoi molteplici aspetti di affidamento degli incarichi di progettazione, di livelli e contenuto della progettazione, nonché di esecuzione dei progetti, nell’ambito della competenza esclusiva statale. Si tratterebbe, infatti, di un ambito in cui vengono in rilievo la tutela della concorrenza, l’ordinamento civile, le opere dell’ingegno, la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che vanno assicurati in modo eguale su tutto il territorio nazionale, «in quanto i livelli della progettazione mirano a garantire l’esecuzione a regola d’arte di opere pubbliche che sono destinate ad assicurare i diritti civili e sociali della collettività, nonché la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, che si realizza attraverso una corretta progettazione».

In particolare sono state censurate le seguenti disposizioni:

- l’art. 5 che, prevedendo, ai commi 2 e 3, che la Regione provvede autonomamente allo studio di fattibilità, di compatibilità ambientale ed all’affidamento dell’incarico di redazione del progetto preliminare con la procedura ivi disciplinata, violerebbe, gli artt. 162, 165 e 183 del d.lgs. n. 163 del 2006, che attribuiscono, invece, tali competenze allo Stato, trattandosi di profili riconducibili alla tutela dell’ambiente ed alla concorrenza (art. 117, secondo comma, lettere e), ed s), Cost.);

- l'art. 6, in tema di procedura per l'affidamento del progetto preliminare attraverso la finanza di progetto, si porrebbe in contrasto con gli artt. 153, 154 e 155 del d.lgs. n. 163 del 2006, secondo cui le stazioni appaltanti possono provvedere all'affidamento tramite la finanza di progetto nel rispetto della prevista disciplina statale, nonché con l'art. 4, comma 3 dello stesso d.lgs., il quale attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia di procedure di affidamento e di attività di progettazione, rientrando tali attività nell'ambito della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.);
- l'art. 7 della legge regionale in esame, che disciplina la procedura e l'approvazione del progetto preliminare, senza richiamare le procedure previste dalla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), recepita dal decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), con violazione del vincolo comunitario di cui all'art. 117, comma 1, Cost.
- l'art. 8, in tema di concessione avente ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva nonché la realizzazione e la gestione delle autostrade, contrasterebbe con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006, il quale attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato le procedure di aggiudicazione e di affidamento, trattandosi di aspetti riconducibili alla nozione di tutela della concorrenza. Inoltre, la previsione secondo cui la Regione può definire autonomamente con il concessionario autostradale una specifica autonoma convenzione (art. 8, comma 2), oltre ad introdurre potenzialmente distorsioni nel mercato concorrenziale, sarebbe suscettibile di violare il principio di leale collaborazione (art. 118 Cost.), trattandosi di infrastrutture per i collegamenti a lunga distanza che vanno oltre l'interesse regionale;
- l'art. 9, comma 2, che, stabilendo i contenuti del progetto definitivo, si porrebbe in contrasto con l'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 163 del 2006 che, invece, attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di stipulazione ed esecuzione dei contratti, in quanto attività rientranti nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.).

Si chiede, infine, l'illegittimità costituzionale consequenziale dell'intera legge della Regione Liguria n. 30 del 2009.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, prima di pronunciarsi nel merito delle questioni sollevate, ha richiamato la sua consolidata giurisprudenza in cui è stato precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" e che «rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost.» (sentenza n. 225 del 2009). In tale contesto, «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale» (cfr. sentenza n. 234 del 2009). Da ultimo, la sentenza n. 120 del 2010 ha ribadito che l'obbligo di sottoposizione del progetto alla procedura di VIA, o nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale, che nella disciplina statale rappresenta un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale. Ne consegue che le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA.

Conseguentemente, sono fondate le censure sollevate in relazione alla disciplina riguardante la VIA in materia di autostrade regionali, in quanto in contrasto con la citata disciplina statale in materia ambientale, e pertanto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Sono fondate, inoltre, anche le censure concernenti l'art. 5, comma 2 e 3, e gli artt. 6, 8 e 9, proposte in riferimento al d.lgs. n. 163 del 2006, con il quale lo Stato ha esercitato la propria competenza nella materia tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost).

Infatti, la Corte ha già osservato che la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi "ambiti di legislazione" che «si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono»: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, «si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto», ma con la «prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006.

Quanto alla identificazione degli "ambiti di legislazione", è stato precisato che la disciplina delle procedure di gara, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431, n. 401 del 2007, n. 411 del 2008). Siffatte discipline, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che ha titolo pertanto a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006).

Decisione della Corte:

La Corte dichiara:

- a) l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), nella parte in cui consente di assoggettare a VIA regionale i progetti di opere infrastrutturali relativi anche alle autostrade, come definite all'art. 2, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);
- b) l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 8 e 9, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009;
- c) l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Liguria n. 30 del 2009, promossa, in relazione all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alla Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Giurisprudenza richiamata:

- Sulla VIA: Corte cost. sentt. nn. 120/2010, 234/2009, 225 del 2009.
- Sui contratti pubblici: Corte cost. sentt. nn. 411/2008, 431 e 401 del 2007.