

17 MAGGIO 2017

Sulla persistente necessità di una  
riforma costituzionale delle  
competenze in materia infrastrutturale

di Luisa Azzena

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Pisa



# Sulla persistente necessità di una riforma costituzionale delle competenze in materia infrastrutturale \*

**di Luisa Azzena**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università di Pisa

**Sommario:** **1.** Criticità attuali del tema delle infrastrutture tra difficoltà discendenti dall'intrinseca trasversalità della materia e non univocità delle definizioni costituzionali. **2.** L'allocazione costituzionale delle competenze in materia di infrastrutture antecedente al 2001. **3.** La riforma costituzionale del 2001. La materia "infrastrutture" al crocevia di competenza legislativa concorrente Stato/Regioni e competenza legislativa regionale residuale. L'ininfluenza della dimensione dell'interesse dell'infrastruttura. **4. segue.** La ripartizione delle competenze amministrative e il contributo della giurisprudenza costituzionale alla razionalizzazione del sistema. Esigenze di semplificazione e crescita infrastrutturale nella legge n. 124 del 2015. **5.** Scelte infrastrutturali e partecipazione. **6.** Tentativi (incompiuti) di revisione costituzionale e prospettive (possibili): una "mini-riforma" costituzionale in materia di infrastrutture. **7.** Riflessioni conclusive.

## **1. Criticità attuali del tema delle infrastrutture tra difficoltà discendenti dall'intrinseca trasversalità della materia e non univocità delle definizioni costituzionali**

Il recente tentativo di riforma costituzionale ha proposto alcuni temi che, rimasti invero, nel dibattito che lo ha accompagnato, più in ombra di altri, necessitano di essere riproposti. Il tema delle infrastrutture è indubbiamente tra quelli che, a seguito dell'esito negativo del referendum sulla riforma costituzionale, deve essere ripreso. È dalla realizzazione di "buone" infrastrutture, infatti, che può derivare un aiuto, particolarmente importante nell'attuale momento di crisi, alla ripresa economica e alla crescita del Paese<sup>1</sup>.

Il tema è complesso e necessita di essere esaminato con uno sguardo attento ai profili evolutivi della materia, di per sé caratterizzata da una naturale storicità; muovendo, quindi, dall'analisi dell'evoluzione della collocazione costituzionale della materia, per verificarne le attuali criticità in vista di una sua ulteriore revisione.

Trattare del tema delle infrastrutture con riguardo al profilo dell'allocazione delle competenze in materia è compito non agevole, che si presenta addirittura come un rompicapo. Rompicapo determinato, per

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Da ultimo, v. R. MASERA, *Dalle buone infrastrutture il rilancio della crescita*, Milano, 2017.



un verso, dalla materia in sé, ontologicamente trasversale, in quanto coinvolgente una pluralità di interessi giuridicamente rilevanti e rientranti in diverse “materie”, secondo il criterio per la ripartizione delle competenze adottato dal nostro ordinamento. Rompicapo che, per altro verso, trae l'origine della sua complessità dalla non univocità delle definizioni costituzionali relative agli ambiti di competenza; difficoltà che la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, intervenuta nel 2001, lungi dal risolvere, ha ulteriormente accentuato, determinando, a cascata, una sovrapposizione di soluzioni, legislative e giurisprudenziali, di attuazione costituzionale, certamente nociva ad un settore così centrale e addirittura strategico, nell'attuale tempo di crisi.

Nel testo originario della Costituzione del 1948, infatti, caratterizzato, come noto, dall'attribuzione generale delle competenze legislative allo Stato, salvo la competenza concorrente Stato/Regioni con riferimento ad una serie limitata di materie identificata dall'art. 117, secondo comma, Cost., l'unico riferimento al tema delle infrastrutture era quello contenuto appunto in tale disposizione, laddove attribuiva alla competenza legislativa concorrente la materia “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale”. La materia “infrastrutture” in genere, dunque, ad esclusione della sotto-materia così identificata dal secondo comma, spettava, secondo il criterio di residualità come allora inteso, alla competenza legislativa dello Stato (*infra*, par. 2).

Tale assetto è stato completamente rivoluzionato dalla riforma costituzionale intervenuta nel 2001. Nell'attuale testo costituzionale, gli unici riferimenti alla materia “infrastrutture” sono quelli contenuti nell'art. 117, terzo comma, Cost., che affida alla competenza legislativa concorrente Stato/Regioni le materie “grandi reti di trasporto e navigazione”, “porti e aeroporti civili”, “impianti di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Avendo, come noto, la riforma del Titolo V del 2001 ribaltato il criterio di attribuzione delle competenze legislative, dal silenzio della Costituzione sulla spettanza (alla potestà legislativa statale esclusiva ai sensi del secondo comma dell'art. 117 o alla potestà legislativa concorrente ai sensi del terzo comma del medesimo articolo) della materia “infrastrutture” in genere, si ricava che, all'opposto di quanto era possibile desumere dal testo costituzionale pre-riforma, questa risulterebbe attribuita alla potestà legislativa regionale residuale, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., almeno nella misura in cui non sia possibile ricondurla in alcun modo ad altra delle materie nominate dal secondo o dal terzo comma dell'art. 117<sup>2</sup> (*infra*, par. 3).

---

<sup>2</sup> La Corte costituzionale ha, infatti, precisato come non sia sufficiente che una materia risulti “innominata”, perché sia ricondotta interamente alla competenza legislativa regionale residuale: “In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione” (Corte cost., sent. 23 dicembre 2003, n. 370).

Il progetto di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi<sup>3</sup>, quindi, si proponeva di superare alcune delle criticità nel tempo evidenziate, mediante l'aggiunta, nell'elenco delle competenze legislative attribuite in via esclusiva allo Stato, delle materie “produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia” e “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale” (*infra*, par. 6).

A tali considerazioni relative alla non univocità del dato costituzionale testuale bisogna aggiungere, come anticipato, quelle relative alla complessità della materia in sé. La materia si interseca, infatti, con altre, attraversandole trasversalmente: soprattutto (ma non solo) con l' “urbanistica” di cui all'originario testo costituzionale, con l' “ambiente e ecosistema”, con il “governo del territorio”, con la “concorrenza”, ..., di cui al testo costituzionale riformato nel 2001. Anche con riferimento alle materie che interferiscono con quella infrastrutturale che qui interessa, la non univocità della terminologia costituzionale, com'è evidente, costituisce fattore che vale a ulteriormente confondere.

La complessità del quadro costituzionale, riverberandosi in “complicatezza” della sua attuazione legislativa e amministrativa, è di sicuro ostacolo allo sviluppo infrastrutturale. Tra le cause dell'arretratezza del nostro Paese sotto tale profilo è stata, infatti, individuata proprio “un'architettura istituzionale e un sistema di regole e di procedure che rendono macchinose, defatiganti e farraginose la programmazione, la decisione, la localizzazione e la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche”<sup>4</sup>; problema che va ad aggiungersi a quello dell'elevato indebitamento pubblico, che rende difficile reperire nei bilanci pubblici le risorse necessarie per finanziare i piani di infrastrutturazione, dai costi ingenti.

Questa difficoltà, a sua volta, in una sorta di *loop*, finisce per impedire la crescita e la ripresa economica: senza risorse non si possono realizzare le infrastrutture e, per converso, senza infrastrutture non si possono realizzare risorse. Addirittura, i problemi infrastrutturali vengono oggi considerati, dagli stessi economisti, prioritari anche rispetto a quelli della finanza pubblica, che fin qui erano ritenuti la causa prima del “problema italiano”<sup>5</sup>.

Tra l'altro, come osservato, il problema delle istituzioni e delle procedure non è irrilevante ai fini del finanziamento delle infrastrutture. Attrarre capitali privati, infatti, è possibile soltanto se il contesto è conveniente; e del contesto fanno parte, oltre a strumenti finanziari, sistemi di garanzia e incentivi

---

<sup>3</sup> Disegno di legge costituzionale recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, approvato in via definitiva dalla Camera il 12 aprile 2016, ma bocciato, come noto, all'esito della consultazione referendaria del 4 dicembre 2016.

<sup>4</sup> F. BASSANINI, *Introduzione, Paper* su “Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure”, in *astrid-online.it*, 2010, p. 4.

<sup>5</sup> F. BASSANINI, *Prefazione*, in R. MASERA, *Dalle buone infrastrutture*, cit., p. 9.

fiscali adeguati, anche regole e procedure che garantiscano tempi certi e rapidi per le decisioni pubbliche relative alle infrastrutture, per il rilascio delle autorizzazioni amministrative, per l'adozione dei provvedimenti di concessione e di esproprio funzionali alla realizzazione di opere e impianti, nonché, infine, per i procedimenti contenziosi relativi alla localizzazione, aggiudicazione e realizzazione di infrastrutture e impianti strategici... L'incertezza e la lunghezza dei tempi, in sintesi, scoraggiano gli investitori, elevano i profili di rischio degli investimenti, accrescono il costo dei finanziamenti<sup>6</sup>. Siffatte considerazioni evidenziano l'essenzialità, in materia infrastrutturale, delle politiche di semplificazione intraprese dal legislatore (*infra*, par. 4).

## **2. L'allocazione costituzionale delle competenze in materia di infrastrutture antecedente al 2001**

Per meglio comprendere l'evoluzione delle prescrizioni costituzionali in chiave storico-ricostruttiva, occorre risalire allo studio del testo costituzionale antecedente alla riforma del 2001. Nel testo originario dell'art. 117 Cost., come anticipato, era affidata espressamente alla potestà legislativa regionale la materia “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale”.

Si trattava di una potestà legislativa concorrente, l'unica, come noto, di cui potevano godere le Regioni a statuto ordinario, da esercitarsi, quindi, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, oltre che nel rispetto dell'interesse nazionale e dell'interesse delle altre Regioni (originario art. 127 Cost.). In applicazione del criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni allora vigente, secondo cui la competenza legislativa generale (o residuale) spettava allo Stato, a questo, dunque, risultava attribuita la competenza legislativa in relazione alla disciplina di tutte le opere e infrastrutture pubbliche diverse da quelle espressamente affidate alle Regioni dall'(originario) art. 117 Cost.

Inoltre, in virtù del principio c.d. del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative previsto dall'(originario) art. 118 Cost., secondo il quale l'attribuzione delle competenze amministrative “seguiva” quella delle competenze legislative, allo stesso modo risultavano ripartite tra livello statale e livello regionale altresì le competenze amministrative in materia. L'art. 118 Cost., ultimo comma (originario), inoltre, consentiva alla legge statale di sottrarre alla competenza regionale le funzioni amministrative di carattere esclusivamente locale per attribuirle alla competenza comunale o provinciale.

Dalla Costituzione discendeva, dunque, una diversa allocazione delle competenze in materia di infrastrutture, a seconda che queste rivestissero interesse regionale, o meramente locale, ovvero fossero di interesse statale. Nel caso di infrastrutture di interesse regionale, nei limiti della legge statale di

---

<sup>6</sup> F. BASSANINI, *Introduzione*, cit., p. 5.

principio, alle Regioni spettavano le scelte, legislative o amministrative relative, in particolare, alla localizzazione e/o ai tracciati delle opere infrastrutturali, salvo il caso che la legge statale fosse intervenuta a devolvere a Comuni e Province le competenze (solo) amministrative in relazione a quelle opere che presentassero carattere “esclusivamente locale”. In tale ultima ipotesi si sarebbe dunque assistito al coinvolgimento di tre livelli di governo: il livello statale, competente per la legislazione di principio, il livello regionale, competente per la legislazione di dettaglio, e quello comunale e/o provinciale, competenti per l'attuazione amministrativa della disciplina legislativa.

è, peraltro, opportuno ricordare come il principio del parallelismo, in concreto, abbia operato in modo da “espropriare”, in molti casi, le Regioni delle competenze non solo amministrative, ma anche legislative loro spettanti *ex art. 117 Cost.* L'affermarsi della funzione di indirizzo e coordinamento statale, destinata a operare in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative regionali, ha, infatti, finito per espropriare le Regioni prima delle proprie funzioni amministrative e poi, per il tramite del principio del parallelismo, anche di quelle legislative<sup>7</sup>.

Nel caso, invece, di infrastrutture di interesse statale, le scelte, tanto legislative quanto amministrative, erano rimesse (in via esclusiva) allo Stato. Anche a questo riguardo è necessario fare riferimento a come, nella prassi, lo schema della netta ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni abbia finito per non operare in modo così deciso. L'evolversi del regionalismo c.d. cooperativo, fondato sull'affermarsi del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>8</sup>, ha, infatti, determinato un coinvolgimento di queste ultime, chiamate a condividere le scelte statali in ordine a diversi aspetti, tra i quali interessa soprattutto ricordare quello della localizzazione delle infrastrutture mediante “intese”, salva, in caso di mancato raggiungimento, la decisione finale del Consiglio dei Ministri.

E', infine, necessario fare riferimento a come la materia “infrastrutture” si intersecasse, come anticipato, con altre e, in particolare, con riguardo al fondamentale aspetto della localizzazione delle opere, con la materia che l'art. 117 Cost. (originario) appellava “urbanistica” e affidava alla competenza concorrente Stato/Regioni. Per di più, al momento del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni, dopo la loro istituzione nel 1970, si evidenziò come l' “urbanistica” a sua volta fosse inscindibile da altre

---

<sup>7</sup> Sull'evoluzione della funzione di indirizzo e coordinamento v. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, pp. 108-112.

<sup>8</sup> La formula “regionalismo cooperativo” fu introdotta da P.A. CAPOTOSTI, *La conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 896 ss. Sulla graduale emersione del principio collaborativo nella giurisprudenza costituzionale cfr. altresì P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (La via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 474 ss. Dopo la riforma del 2001 del Titolo V, Parte II, Cost. v. E. Malfatti - P. Passaglia (a cura di), *Principio cooperativo e sistema delle autonomie: attività normative e rapporti organici*, in *federalismi.it*, n.9/2006; F. Migliarese Caputi, *Diritto degli enti locali. Dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, 2016.

materie<sup>9</sup>. Problemi analoghi di intrecci di competenze si posero in relazione ad altre materie (es. “agricoltura e foreste”, “tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale”, “navigazione e porti lacuali” affidate alla competenza concorrente; tutela della salute, tutela dell’iniziativa economica, tutela del diritto alle prestazioni essenziali, promozione dello sviluppo, ..., non enunciate e perciò rientranti nella competenza esclusiva statale) e, solo in parte risolti dal legislatore statale con il trasferimento delle funzioni alle Regioni “per settori organici” (d.p.r. n. 616 del 1977), hanno richiesto in molti casi l’intervento chiarificatore della Corte costituzionale.

### **3. La riforma costituzionale del 2001. La materia “infrastrutture” al crocevia di competenza legislativa concorrente Stato/Regioni e competenza regionale residuale. L’influenza della dimensione dell’interesse dell’infrastruttura**

La riforma in senso federale dell’ordinamento operata nel 2001 con la revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione, mancando di fare chiarezza, ha, al contrario, aggravato l’intreccio e addirittura il groviglio di competenze relative alla materia “infrastrutture”.

Non solo nel nuovo art. 117 Cost. sono emerse nuove materie, in precedenza non espressamente prese in considerazione o previste, vuoi a causa della diversa sensibilità dell’epoca, come nel caso della materia “ambiente e ecosistema”, vuoi a causa della diversa situazione politico-legislativa, mutata anche a causa del progredire dell’integrazione europea, come nel caso della materia “tutela della concorrenza”; sono emerse nuove denominazioni di vecchie materie, così il “governo del territorio” si è sostituito alla materia “urbanistica”, determinando problemi interpretativi sulla coincidenza o meno dell’ampiezza dell’ambito delle materie diversamente denominate, ...

Il groviglio delle materie e, quindi, della spettanza delle relative competenze si è così ulteriormente complicato, anche perché non si è più potuto contare sulla definizione e delimitazione di materie e competenze a cui faticosamente si era infine giunti, richiedendosi così nuovamente interventi chiarificatori del legislatore o del giudice costituzionale.

Ma soprattutto, mentre nel vecchio art. 117 Cost., come si è visto, la competenza legislativa (e con essa, in virtù del principio del parallelismo, quella amministrativa) in materia di infrastrutture era ripartita tra

---

<sup>9</sup> Basti qui far cenno all’inscindibilità della materia “urbanistica” da quelle relative al paesaggio, alle bellezze naturali, all’ambiente, essendo risultato da subito evidente come fosse impossibile ipotizzare un intervento urbanistico che non determinasse alcuna conseguenza su queste; che, non nominate dall’art. 117 Cost., risultavano attribuite alla competenza statale. La mancanza di attribuzioni regionali in tali materie finiva, dunque, per determinare la pratica impossibilità per le Regioni di esercitare le proprie funzioni in materia di “urbanistica”, essendo impossibile farlo senza intaccare dette materie di competenza statale. Così il d.p.r. n. 616 del 1977 (art. 82), facendo ricorso alla possibilità offerta dal secondo comma dell’art. 118 Cost., dispose che la materia “beni ambientali”, di competenza statale, fosse delegata alla competenza amministrativa regionale, così da consentire alle Regioni l’effettivo esercizio delle funzioni loro spettanti relative all’ “urbanistica”.

Stato e Regioni in ragione della *dimensione* del relativo interesse, risultando espressamente affidata alla concorrenza Stato/Regioni in caso di “opere di interesse regionale”, e allo Stato in caso di opere di interesse nazionale, niente dispone espressamente il nuovo art. 117 Cost. (che, come il precedente, si occupa di ripartire le competenze tra Stato e Regioni sulla base del criterio materiale, pur secondo l'impostazione, “capovolta”, per cui spettano allo Stato in via esclusiva, o alla concorrenza Stato/Regioni, le competenze enumerate, mentre spettano alle Regioni in via esclusiva quelle residuali)<sup>10</sup>.

Le materie che si ricollegano al tema delle infrastrutture, nel nuovo testo costituzionale, sono: “grandi reti di trasporto e navigazione”, “porti e aeroporti civili” e “impianti di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, per le quali è prevista la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma). In tali materie spetta, dunque, alle Regioni la potestà legislativa, “salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”<sup>11</sup>.

Al di là delle materie così specificamente individuate, non essendovi, nel secondo comma dell'art. 117 Cost., che contiene l'elenco delle materie di competenza esclusiva statale, alcun riferimento alla materia “infrastrutture” in genere, occorre concludere nel senso che, salvo quanto rientri nelle materie individuate dal terzo comma su riferite, la competenza legislativa in materia di “infrastrutture” non possa che essere una competenza residuale, e in quanto tale, secondo il nuovo criterio di ripartizione delle competenze tra livelli di governo, spettante alle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.)<sup>12</sup>.

Quello che colpisce è che, stando a questa ricostruzione, l'unica del resto possibile, alle Regioni spetterebbe, in quanto residuale, la competenza legislativa esclusiva per *tutte* le opere e infrastrutture (eccettuate solo quelle previste dal terzo comma), indipendentemente dalla distinzione fra opere di interesse statale e opere di interesse regionale.

A differenza di quanto previsto nell'originario Titolo V, Parte II, Cost., nel quale, come si è visto, le competenze tra Stato e Regioni venivano ripartite tenendo conto della dimensione (statale o regionale) dell'interesse, questa non viene tenuta in alcun conto nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. Il quale non prevedendo, al secondo comma, una materia denominata “lavori pubblici di interesse nazionale”, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, determina la conseguenza che la materia

---

<sup>10</sup> AA.VV., *Paper* su “L'attuazione del Titolo V: aspetti problematici. La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni”, in *astrid-online.it*, giugno 2002.

<sup>11</sup> legislativa concorrente la competenza in materie relative al sistema delle grandi infrastrutture nazionali, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n.2/2016; in precedenza, ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, seconda ed., 2009, pp. 146 ss.; ID., *La Costituzione dopo la riforma*, cit., p. 76.

<sup>12</sup> Sempre che non risulti possibile la riconduzione dello specifico oggetto di volta in volta in questione ad *altra* materia nominata nel secondo o nel terzo comma dell'art. 117 Cost. (Corte cost., sent. n. 370 del 2003, v. *supra*, nota 2).

“lavori pubblici” o “infrastrutture” rientri sempre nella competenza residuale regionale, senza alcun riguardo alla dimensione dell’interesse, ovvero al fatto che vengano in considerazione opere o lavori pubblici di interesse (solo) regionale o (addirittura) nazionale.

L’eventuale dimensione dell’interesse, dunque, non costituisce, nell’attuale disegno costituzionale, un autonomo elemento indicatore della competenza legislativa statale. Per cui si deve giungere alla conclusione, tutt’altro che logica, che nella competenza regionale residuale debba rientrare la disciplina delle “grandi” infrastrutture “di interesse nazionale”.

Né a ridimensionarla può valere l’affermazione che, comunque, le principali opere pubbliche sono attribuite espressamente alla competenza concorrente dal terzo comma (“porti e aeroporti civili”; “grandi reti di trasporto e di navigazione”, reti di “trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”); a smentire siffatta osservazione basti considerare come, nella disposizione, non vi sia alcun cenno a quelle, oggi addirittura fondamentali, infrastrutture costituite dalle reti logistiche o da quelle di telecomunicazioni<sup>13</sup>, ...

Siffatta conclusione, che può apparire, nella sua alquanto palese illogicità, come una “svista” del legislatore costituzionale, a ben vedere, è, piuttosto, configurabile come una precisa scelta in tal senso, motivata probabilmente dall’intento del legislatore costituzionale di rendere le Regioni pienamente partecipi delle scelte strategiche del “sistema Paese”<sup>14</sup>. A riprova della consapevolezza della scelta sta la circostanza che, nell’individuare le materie di legislazione concorrente (nel terzo comma dell’art. 117 Cost.), il legislatore costituzionale, quando ha voluto, ha fatto espresso riferimento alla dimensione dell’interesse, ad esempio quando ha fatto riferimento alle “grandi reti di trasporto e di navigazione” o agli impianti e le reti di “trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. Tuttavia, dal riferimento espresso alla dimensione (“grande” o “nazionale”) dell’interesse, esso non ha fatto derivare l’attribuzione della competenza legislativa esclusiva allo Stato, bensì (incomprensibilmente) alle Regioni, sia pur, trattandosi di competenza di tipo concorrente, nei limiti della competenza legislativa statale di principio.

Questo assetto di competenze operato e voluto dal legislatore costituzionale è stato aspramente criticato in dottrina, specie da chi ha rilevato che “la concorrenza deve trovare fondamento

---

<sup>13</sup> Il terzo comma dell’art. 117 Cost. contempla, invero, la materia “ordinamento delle comunicazioni”, affidata alla legislazione concorrente, senza però riferirsi specificamente alle infrastrutture a queste inerenti. A tale riguardo, la Corte costituzionale, nella sentenza 29 ottobre 2003, n. 324, ha ritenuto che possa ammettersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga però esclusivamente “alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell’attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”. Sull’ambiguità e incertezza della locuzione “ordinamento delle comunicazioni”, v. A. PACE, *L’ordinamento della comunicazione*, in *Dir. pubbl.*, 2004, pp. 282 ss.

<sup>14</sup> B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., p. 147. Sulla consapevolezza della scelta v. anche AA.VV., *Paper* su “L’attuazione del Titolo V”, cit.



Cost. rinvia per la definizione della ripartizione delle competenze, valuta se, in deroga alla generale attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni, possa risultare opportuno il conferimento ai livelli di governo sovracomunali, “per assicurarne l’esercizio unitario”.

La “mobilità” di tale criterio di ripartizione delle competenze amministrative ha determinato l’affermarsi, nella giurisprudenza costituzionale, del meccanismo c.d. della “chiamata in sussidiarietà”<sup>18</sup>, ovvero del principio “in forza del quale, allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell’art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l’ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga”<sup>19</sup>.

Affinché detta deroga possa ritenersi legittima è tuttavia necessario, stante la rilevanza dei valori in gioco, per un verso, che la valutazione dell’interesse unitario sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e rispondente a ragionevolezza, alla stregua di uno scrutinio stretto; per altro verso, che siano previste adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, in modo da contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni stesse. In tali casi, la legge statale “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà”<sup>20</sup>.

È particolarmente interessante qui osservare come la dottrina della “chiamata in sussidiarietà” sia stata elaborata proprio con riferimento alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali<sup>21</sup>. Sin dalla sentenza n. 303 del 2003, la Corte ha infatti riconosciuto allo Stato la possibilità di attrarre a sé la

---

<sup>18</sup> La dottrina della “chiamata in sussidiarietà”, inaugurata con la sentenza 8 ottobre 2003, n. 303, è divenuta una costante della giurisprudenza costituzionale, v. *infra*, nota 20).

<sup>19</sup> Così Corte cost., sent. 15 dicembre 2015, n. 261.

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 303 del 2003, cit., seguita da costante giurisprudenza. *Ex pluribus*, Corte cost., sent. 21 gennaio 2004, n. 6; 14 ottobre 2005, n. 383; 22 luglio 2010, n. 278; 22 luglio 2011, n. 232; 27 giugno 2012, n. 163; 11 luglio 2012, n. 179; n. 261 del 2015, cit.; 27 gennaio 2016, n. 7; 17 febbraio 2016, n. 21; 25 maggio 2016, n. 110; 30 novembre 2016, n. 251. Nel caso di adozione di atti regolamentari o di atti a contenuto generale o programmatico in ambiti che incidono sulle competenze regionali, l’intesa deve essere realizzata in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata. Il “sistema delle conferenze” costituisce infatti il “luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti” (Corte cost., sent. 17 febbraio 2016, n. 21), ove “si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate” (Corte cost., sent. 8 febbraio 2006, n. 31; 29 aprile 2009, n. 114). Nel caso invece di adozione di atti che investono le competenze di una singola Regione, l’intesa deve essere assunta con la Regione interessata (Corte cost., sent. 16 marzo 2011, n. 79; 21 gennaio 2004, n. 6).

<sup>21</sup> V. B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., pp. 194 ss.

competenza in materia, purché, nel rispetto del principio di leale collaborazione, attraverso una procedura di intesa, che riguardi tanto la fase di programmazione generale delle opere quanto quella della loro distribuzione sul territorio nazionale. La deroga alla ripartizione costituzionale delle competenze, in definitiva, è ammessa, ma solo nella logica del “vecchio” regionalismo “cooperativo”, quale aveva finito per affermarsi sotto la vigenza dell'originario Titolo V<sup>22</sup>.

La dottrina dell'attrazione in sussidiarietà è rivelatrice e sintomatica delle difficoltà relative all'allocatione delle competenze amministrative. La “mobilità” del criterio di attribuzione delle stesse, infatti, per un verso, rende meno sicura l'attribuzione di una data competenza ad uno o ad altro livello di governo; per altro verso, tende a “frantumare” e rendere frammentarie le diverse competenze inerenti ad una medesima materia. Il metodo concertativo, privilegiato, come si è visto, dalla giurisprudenza costituzionale e che emerge talvolta nella legislazione<sup>23</sup>, non sempre è però idoneo a consentire di pervenire ad un risultato utile, potendo condurre, all'opposto, nel caso in cui i soggetti interessati non riescano ad addivenire a un'intesa, ad una situazione di stallo, dannosa per la crescita, economica e non solo.

A complicare l'intreccio delle competenze amministrative in materia, occorre tener conto anche di come gli enti territoriali non siano gli unici titolari di attribuzioni, coesistendo, su molti profili, anche competenze amministrative delle diverse Autorità di regolazione, le quali pongono non di rado problemi di coordinamento innanzitutto tra loro stesse (si pensi all'ENAC per le infrastrutture aeroportuali, alle Autorità portuali per le infrastrutture portuali, da un lato, e, dall'altro, all'Autorità dei trasporti per le infrastrutture relative ai trasporti in genere); quindi, tra queste e il Ministero delle infrastrutture nonché con i vari livelli di governo locale. Anche a non voler considerare i problemi di sovrapposizione e di mancanza di coordinamento tra tale molteplicità di autorità amministrative (peraltro nemmeno qui ricordate in modo esaustivo, ma solo esemplificativo), certo è che una tale frammentazione delle competenze non favorisce la realizzazione di quegli obiettivi di semplificazione, trasparenza ed efficienza, che sono oggi ritenuti prioritari in quanto funzionali alla ripresa economica e alla crescita del Paese<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> V. *supra*, spec. nota 8).

<sup>23</sup> Nel settore del gas, ad esempio, la normativa prevede, in diverse forme, la partecipazione degli enti territoriali. Così per i terminali di rigassificazione di gas naturale liquefatto (art. 46, comma 1, del d.l. n. 159 del 2007); per gli stoccaggi di gas naturale (art. 11 del d.lgs. n. 164 del 2000; D.M. Ministro dello sviluppo economico del 21 gennaio 2011); per le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale (art. 52-*quinquies*, 5, del D.P.R. n. 327 del 2001 e art. 37 del d.l. n. 133 del 2014). Analoghe previsioni si rinvencono per le infrastrutture ed insediamenti petroliferi (art. 57 e 57 *bis* del d.l. n. 5 del 2012); per le reti nazionali di trasporto dell'energia e per gli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici (art. 1-*sexies* del d.l. n. 239 del 2003).

<sup>24</sup> Sulle difficoltà che la frammentazione delle competenze determina, con particolare riguardo allo svolgimento delle attività produttive v., da ultimo, L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo e le attività produttive: le barriere, gli*

Il quadro dei soggetti implicati nelle scelte amministrative in materia di infrastrutture, per di più, per quanto già sufficientemente complicato, non può essere considerato completo ove non si considerino altresì i soggetti privati che, a seguito dei processi di privatizzazione che hanno coinvolto settori fortemente interessati alle infrastrutture, non possono non essere (almeno in qualche misura) partecipi delle scelte a queste relative, che proprio per detti soggetti possono essere addirittura determinanti e finanche essenziali. Si pensi al settore ferroviario, nel quale, a seguito del processo di liberalizzazione, operano soggetti privati e soggetti divenuti privati dopo la privatizzazione (Ferrovie dello Stato Italiane s.p.a.); soggetti per i quali sono all'evidenza assolutamente essenziali infrastrutture quali i binari, le stazioni, ... per non dire del loro enorme interesse per le interconnessioni con altre infrastrutture, quali quelle portuali o aeroportuali.

Quest'ultima considerazione porta al cuore del problema: le infrastrutture, nell'attuale realtà globalizzata, non possono essere pensate atomisticamente, ma, necessariamente, come “sistema”, pena la perdita della competitività di tutti gli attori interessati e, quindi, in definitiva, dell'intero sistema economico (e non solo). La necessità di costruire un “sistema” infrastrutturale comporta inevitabilmente maggiore complessità dell'azione amministrativa; complessità che deve emanciparsi dalla “complicazione” da cui questa è attualmente afflitta<sup>25</sup>, come la sottolineatura della frammentazione e delle molteplici sovrapposizioni delle competenze su svolta ha con evidenza mostrato.

Alla base della competitività del sistema infrastrutturale italiano e, in definitiva, del sistema economico del Paese, sta, dunque, un'esigenza di semplificazione, prioritaria in quanto necessario presupposto dello sviluppo. A soddisfare tale esigenza è principalmente volta la riforma della P.A. avviata con la legge n. 124 del 2015, che mira, specificamente, a favorire la crescita infrastrutturale, disponendo la semplificazione e l'accelerazione, attraverso la riduzione dei termini e la previsione di poteri sostitutivi, dei procedimenti amministrativi relativi alla localizzazione, alla progettazione ed alla realizzazione di opere e infrastrutture.

Il regolamento di delegificazione emanato in attuazione della legge<sup>26</sup> ha così previsto la riduzione dei termini previsti per i procedimenti amministrativi relativi a progetti, individuati con cadenza annuale, “riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività

---

*ostacoli, i nodi, Studi di caso per uscire dal labirinto*, in L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, pp. 11 ss.

<sup>25</sup> Su tali concetti v., da ultimo, F. MONCERI, *La semplificazione dell'amministrazione nella crisi delle economie di mercato*, Napoli, 2016.

<sup>26</sup> D.p.r. 12 settembre 2016, n. 194, *Regolamento recante norme per la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti amministrativi, a norma dell'articolo 4 della legge 7 agosto 2015, n. 124*.

imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione”, nonché ai procedimenti “relativi a infrastrutture e insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese”<sup>27</sup>.

Detta semplificazione riguarda i procedimenti relativi al rilascio di autorizzazioni, licenze, concessioni non costitutive, permessi o nulla osta, “comunque denominati”, che siano “necessari per la localizzazione, la progettazione e la realizzazione delle opere, lo stabilimento degli impianti produttivi e l'avvio delle attività”, compresi “quelli di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico, alla tutela della salute e della pubblica incolumità”; esigenze, queste ultime che, pur nella loro rilevanza e delicatezza, non possono dunque più essere di ostacolo a quelle, considerate assolutamente prioritarie, di semplificazione e di accelerazione dei procedimenti. Quest'ultimo profilo, invero, non ha mancato di suscitare perplessità, apparendo discutibile la scelta nel senso della prevalenza dell'esigenza della celerità decisionale su quella di tutela degli interessi sensibili.

Nonostante alcune ombre, è comunque certo che dal complesso di riforme attivato dalla legge n. 124 del 2015 è atteso un importante, quanto improrogabile, contributo alla semplificazione e alla razionalizzazione del sistema infrastrutturale e, quindi, alla competitività e alla crescita del Paese. L'efficacia dell'intervento del legislatore sarebbe, per vero, accresciuta ove questi potesse contare su un quadro costituzionale riformato, che resolvesse le attuali aporie e incertezze (su tale prospettiva v. *infra*, spec. par. 6).

## 5. Scelte infrastrutturali e partecipazione

L'incerta ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, oltreché di quelle amministrative tra i vari livelli di governo, ha determinato l'insorgere di un ampio contenzioso di fronte alla Corte costituzionale; contenzioso che apprezzabilmente la Consulta ha cercato, come si è visto, di risolvere appellandosi ad un principio di leale collaborazione tra i diversi soggetti.

Le incertezze relative alla ripartizione delle competenze amministrative tra livelli di governo e/o altri soggetti, cui la legge attribuisca competenze in materia (ad esempio, come si è visto, le Autorità di regolazione, ...) hanno alimentato, altresì, innumerevoli contenziosi dinanzi al giudice amministrativo.

Il fenomeno dilagante del contenzioso giurisdizionale si presenta, all'evidenza, estremamente dannoso, in quanto lo stato di incertezza, che la pendenza di un giudizio inevitabilmente accentua, determina una

---

<sup>27</sup> Il regolamento conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere sostitutivo in caso di inutile decorso del termine; qualora si tratti di interventi che coinvolgano esclusivamente, o in misura prevalente, il territorio di una Regione o di un Comune o Città metropolitana, e purché non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera, “il Presidente del Consiglio di regola delega all'esercizio del potere sostitutivo il presidente della regione o il sindaco”. Quando invece l'intervento coinvolga le competenze delle regioni e degli enti locali e non sussista un preminente interesse nazionale alla realizzazione dell'opera “le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata”.

serie di inconvenienti di grande momento; si pensi all'aumento dei tempi per la realizzazione delle infrastrutture, da cui, a cascata, discendono altri effetti negativi, come la crescita dei costi delle stesse, eventuali condanne del giudice europeo qualora si tratti di infrastrutture per adempimenti a impegni assunti in tale sede, la fuga degli investitori, talvolta il fallimento delle imprese, ... Inconvenienti di tale gravità da causare addirittura in molti casi la mancata realizzazione dell'opera infrastrutturale.

Tra i fattori che nel nostro Paese hanno determinato la mancata realizzazione di opere di interesse strategico, oltre al contenzioso giurisdizionale, non si può non annoverare l'opposizione, in forme più o meno organizzate, dei cittadini.

Questo fenomeno è stato ricostruito nel c.d. osservatorio NIMBY (Not In My Back Yard), un *database* nato da un progetto di ricerca sul fenomeno delle contestazioni territoriali ambientali, con l'obiettivo di monitorare, censire e analizzare le opere contestate in Italia e, quindi, promuovere iniziative di approfondimento e divulgazione relativamente ai diversi aspetti del fenomeno: dai processi informativi e di comunicazione al tema del coinvolgimento della popolazione, dalle politiche di governo territoriale alle strategie di programmazione nazionale<sup>28</sup>. Da tale *database* nazionale delle opere di pubblica utilità contestate risulta che attualmente ammontano addirittura a 355 le infrastrutture e le opere di pubblica utilità oggetto di contestazioni, che rischiano per questo di non essere portate a compimento.

Eppure, nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, come riformato nel 2001, venivano poste le basi per il riconoscimento e l'attribuzione di un ruolo, nello svolgimento delle “attività di interesse generale”, ai cittadini, singoli e associati. L'art. 118, ultimo comma, Cost., nell'affermare il principio di sussidiarietà orizzontale, mira infatti a coinvolgere nelle scelte e nell'azione amministrativa la c.d. società civile, onde rinvenire in essa non solo risorse aggiuntive, ma anche (soprattutto) consenso e condivisione; ciò che è particolarmente importante quando si tratti dell'adozione di decisioni relative alla realizzazione di un'infrastruttura, alla sua localizzazione, ...

Tale principio, che pure in altri campi ha trovato modo di esprimersi compiutamente, è stato invece, nel settore delle infrastrutture, probabilmente sottovalutato e svilito. Questo ha determinato in alcuni casi l'insorgere di proteste, talvolta tanto aspre da arrivare ad impedire, come su accennato, la realizzazione dell'opera contestata<sup>29</sup>.

Non sono mancati casi di sperimentazione dello strumento del “dibattito pubblico”, con la “de-verticalizzazione del percorso decisionale sulla localizzazione dell'opera”, i cui esiti, però sono stati

---

<sup>28</sup> Per approfondimenti v. *nimbyforum.it*.

<sup>29</sup> In particolare, l'esperienza del processo decisionale relativo alla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione (comunemente nota come TAV), ha evidenziato l'inadeguatezza di alcuni consolidati approcci dell'attività pubblica di pianificazione e localizzazione addirittura delle più importanti opere infrastrutturali nazionali. In argomento, A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 1181.

controversi. Tale strumento ha, di recente, fatto ingresso nel nostro ordinamento attraverso il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (nuovo codice degli appalti), che ha introdotto l'obbligo del ricorso alla “consultazione pubblica” in relazione alle “grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulla città o sull’assetto del territorio” (art. 22)<sup>30</sup>.

La riflessione sui nuovi percorsi decisionali è particolarmente attuale e viva<sup>31</sup>. Gli strumenti di partecipazione, indubbiamente, possono recare un valido apporto alle scelte, particolarmente a quelle relative alla realizzazione delle opere infrastrutturali strategiche. Non si può peraltro tacere di come la partecipazione dei soggetti privati alle scelte pubbliche possa anche portare, all'opposto, all'emersione di interessi particolari che possono finire per paralizzare e vanificare il perseguimento dell'interesse generale, la cui cura è, pur sempre, *in primis* affidata al tradizionale canale della rappresentanza politica.

Occorre quindi approfondire modi e contenuti della partecipazione. Potrebbe, a tal fine, risultare utile la distinzione tra due “facce” della sussidiarietà orizzontale: una prima “faccia” che potrebbe esser definita “azionale” e una seconda “decisionale”<sup>32</sup>.

Il principio di sussidiarietà orizzontale, nella seconda “faccia”, varrebbe a consentire ai cittadini di partecipare e intervenire *sulle decisioni* che li riguardano. In tale “faccia” il principio richiede però che si valuti con estrema cautela quale apporto dei cittadini, singoli o associati, possa essere considerato utile e quale, invece, segnare la resa dell'interesse pubblico a interessi privati particolari e egoistici. In molti casi, infatti, le azioni di contrasto alla realizzazione delle opere pubbliche non sono state animate dall'intento di perseguire l'interesse della generalità dei cittadini, quanto piuttosto dalla critica alla distribuzione di sacrifici e benefici; alla critica, in altri termini, alla subordinazione degli interessi

---

<sup>30</sup> Art. 22. (*Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico*)

1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulla città o sull’assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall’amministrazione e relativi agli stessi lavori.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice, sono fissati i criteri per l’individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura.

3. L’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore proponente l’opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.

4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all’opera sottoposta al dibattito pubblico.

<sup>31</sup> Molto importante è il contributo offerto al dibattito dal Laboratorio *Labsus*, fondato e presieduto da Gregorio Arena, v. [labsus.com](http://labsus.com).

<sup>32</sup> Sia consentito in proposito il rinvio a L. AZZENA, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia “faccia” della sussidiarietà orizzontale*, in *Munus*, 2015, pp. 419 ss.



particolari a quello generale; che altro non è, in un ordinamento democratico, che il paradigma dell'azione amministrativa.

La sussidiarietà orizzontale, nella “faccia” “azionale”, invece, riguarda il contributo dei cittadini non alla formazione delle decisioni, ma piuttosto *allo svolgersi in concreto dell'azione amministrativa*. Questa “faccia” della sussidiarietà, in particolare, può risultare estremamente utile e proficua, valendo le iniziative della società civile a coadiuvare e a rafforzare gli interventi dei pubblici poteri. In ogni caso, occorre però che siano i pubblici poteri, attraverso il dialogo tra i livelli di governo, rappresentativi della collettività, ad aprirsi e a recepire le istanze provenienti dai cittadini.

La valorizzazione degli strumenti di partecipazione (pur con le cautele di cui si è detto), indubbiamente, specie se sommata a riforme volte alla semplificazione e alla razionalizzazione delle scelte, legislative e amministrative, strategiche, quali quelle relative alle infrastrutture, è dunque meritevole della massima attenzione, potendo valere alla creazione di un contesto che favorisca lo sviluppo e la competitività del Paese.

## **6. Tentativi (incompiuti) di revisione costituzionale e prospettive (possibili): una “mini-riforma” costituzionale in materia di infrastrutture**

Alle su evidenziate incongruenze e incertezze relative all'allocazione costituzionale delle competenze in materia di infrastrutture, come definite dal Titolo V Parte II Cost. con la riforma del 2001, si è cercato di ovviare a più riprese.

Il tentativo operato con il progetto di riforma costituzionale, approvato dalle due Camere del Parlamento e successivamente bocciato dal referendum costituzionale nel 2006, volto a riportare la legislazione in materia di infrastrutture “grandi”, “strategiche”, “nazionali”<sup>33</sup> nell'ambito della competenza esclusiva statale, se, da un lato, valse a evidenziare la sussistenza di un ampio consenso intorno alla necessità di modificare in tal senso l'assetto delle competenze, dall'altro mise in luce la difficoltà di portare a compimento una revisione costituzionale eccessivamente ampia e eterogenea.

Muovendo da quest'ultima considerazione, è stata avanzata la proposta di una “mini-riforma”, contenuta nell'oggetto, dell'art. 117 Cost., ossia di una riforma limitata, finalizzata esclusivamente a fissare in capo allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di “grandi reti di trasporto e navigazione”, “porti e aeroporti civili di interesse nazionale”, “produzione e trasporto di energia di

---

<sup>33</sup> Il progetto di riforma prevedeva l'inserimento, nel testo dell'art. 117, secondo comma, Cost. delle lettere: *s-bis*) “grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza” e *s-quinquies*) “produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia”.

*interesse nazionale*”, “reti di telecomunicazione di *interesse nazionale*”, lasciando invece alla competenza esclusiva del legislatore regionale le infrastrutture e gli impianti di interesse regionale e locale<sup>34</sup>.

L'idea della “mini-riforma” limitata alla disciplina del tema delle infrastrutture è, come si dirà, oggi ridivenuta attuale ed è su questa che si intende incentrare l'attenzione. Se, nei fatti, tale proposta non si è concretizzata, pure, ha avuto il merito di contribuire ad evidenziare le incongruità della ripartizione delle competenze in materia di infrastrutture nell'attuale Titolo V, e ad aprire la strada ad una nuova proposta di riforma costituzionale in materia.

Una nuova ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di infrastrutture è stata infatti prospettata nell'ambito del progetto di riforma Renzi-Boschi. Le modifiche ipotizzate si inserivano nell'ambito di un ambizioso progetto di riforma che, al pari di quello fallito nel 2006, approvato dal Parlamento, ha finito, come noto, per essere vanificato dall'esito negativo del successivo referendum costituzionale nel 2016, confermando così (probabilmente definitivamente) la difficoltà di realizzare revisioni costituzionali eccessivamente ampie ed eterogenee<sup>35</sup>.

Sulle modifiche che il progetto si proponeva di apportare in tema di infrastrutture merita di soffermarsi con un'analisi puntuale, nella prospettiva di riproporre una limitata riforma costituzionale, che, muovendo dagli errori e dai difetti dello stesso, ma altresì valorizzandone gli aspetti di pregio<sup>36</sup>, possa pervenire a dotare la materia “infrastrutture” di una cornice costituzionale nuova, che valga a fare chiarezza sulla spettanza delle competenze, eliminando le dannose incertezze, le incongruenze e sinanche i paradossi dell'allocazione attuale delle stesse.

In questa prospettiva si riesamineranno i tratti salienti della riforma vanificata dal referendum costituzionale, per valutare gli elementi suscettibili di essere “recuperati” in vista dell'elaborazione di una nuova proposta di revisione limitata al solo tema delle infrastrutture.

Le novità in argomento, nel progetto Renzi-Boschi, si situavano, come anticipato, in un ampio quadro di riforma, riassumibile in un'idea di centralizzazione, da un lato, e depotenziamento dell'autonomia

---

<sup>34</sup> F. BASSANINI, *Introduzione*, cit., p. 9. Il testo della “mini-riforma”, consultabile in [astrid-online.it](http://astrid-online.it), *Paper* su “Programmazione, decisione e localizzazione”, cit., sarebbe stato il seguente:

1. All'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, sono aggiunte le seguenti lettere:
  - t) grandi reti di trasporto e navigazione, porti e aeroporti civili di interesse nazionale;
  - v) produzione e trasporto di energia di interesse nazionale;
  - u) ordinamento della comunicazione e reti di telecomunicazione di interesse nazionale”.

2. All'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, sono soppresse le parole “porti e aeroporti civili”, “grandi reti di trasporto e navigazione”, “ordinamento della comunicazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”.

<sup>35</sup> Per tutti v. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art.138 Cost.*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 2007, p. 11.

<sup>36</sup> Sull'esigenza di trarre dall'esperienza della crisi e del fallimento del progetto di revisione costituzionale l'insegnamento per sviluppare ulteriormente il regionalismo e il sistema delle autonomie locali, v. S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *Italian Papers on Federalism*, n.1/2017.



regionale, dall'altro. In estrema sintesi, quanto alla forma di stato, il progetto si caratterizzava per un brusco *revirement* rispetto al percorso di affermazione del modello federale che, accolto inizialmente con entusiastica fiducia, era andato nel tempo mostrando sempre più i suoi limiti.

L'aspetto più rilevante riguardava, come noto, la scomparsa della competenza legislativa concorrente, causa di incertezze in ordine alla delimitazione delle rispettive attribuzioni e conseguentemente causa di un continuo contenzioso, particolarmente nocivo con riferimento alla materia delle opere pubbliche. Conseguenza del venir meno della competenza legislativa concorrente sarebbe stata la ri-allocazione delle materie contenute nell'attuale terzo comma dell'art. 117 Cost. nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale o di quella regionale residuale. Posto che il progetto si caratterizzava per un accentramento delle funzioni in capo allo Stato, la gran parte delle più rilevanti materie attualmente ripartite tra Stato e Regioni veniva collocata appunto tra le attribuzioni statali.

Così, con riferimento alle materie inerenti le infrastrutture, il progetto proponeva l'introduzione di nuove lettere (*v*) e *z*), in aggiunta a quelle che contrassegnano l'elenco delle materie di competenza statale nel secondo comma dell'art. 117, cosicché il testo di tale disposizione sarebbe risultato così riformato: “Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ... *v*) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia; *z*) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale”.

Quello che risulta particolarmente interessante rilevare è come le competenze riservate alla legislazione esclusiva dello Stato fossero delimitate con riferimento alla *dimensione* dell'interesse: sarebbero spettate infatti alla legislazione dello Stato le infrastrutture “strategiche”, le “grandi” reti di trasporto e navigazione “di interesse nazionale”, porti e aeroporti civili “di interesse nazionale e internazionale”, le reti “nazionali” di trasporto e distribuzione dell'energia. Sarebbe riemerso così, per l'allocazione delle competenze, quel criterio della dimensione dell'infrastruttura o dell'interesse all'infrastruttura che, come si è visto, informava l'originario art. 117 Cost. e che aveva finito per smarrirsi con la riforma del Titolo V del 2001. Tale novità sarebbe stata indubbiamente da accogliersi con favore, in quanto suscettibile di apportare un notevole contributo alla razionalizzazione del sistema.

Il riferimento alla dimensione dell'interesse dovrebbe pertanto essere ripreso, nella prospettiva di una nuova riforma limitata al tema delle infrastrutture. Questa dovrebbe infatti muovere dalla consapevolezza dell'insostituibilità di una ripartizione delle competenze legislative che non sia legata alla dimensione territoriale dell'utenza e dei sistemi economici interessati all'infrastruttura, all'opera o all'impianto<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Come sottolineato da F. BASSANINI, *Introduzione*, cit, p. 9.

Un altro aspetto del progetto Renzi-Boschi a cui guardare con grande interesse, in vista di un suo “recupero” nell’elaborazione della proposta di nuova, limitata riforma, è quello relativo alla previsione della competenza esclusiva statale, con riferimento alle infrastrutture strategiche, alle grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale, quanto alle “*relative norme di sicurezza*”.

Il tema è indubbiamente ed evidentemente di estremo rilievo: la sicurezza delle infrastrutture dovrebbe costituire il presupposto della loro stessa ideazione e realizzazione. Ciò considerato, anzi, probabilmente il progetto di riforma avrebbe dovuto spingersi più oltre, non limitando la competenza statale in una materia tanto cruciale alle sole infrastrutture strategiche e di interesse nazionale, ma estendendola a *tutte* le infrastrutture, non essendo ammissibili, sotto tale delicatissimo profilo, distinzioni, ma risultando, al contrario, indispensabile una disciplina uniforme per ogni tipo di opera e infrastruttura indipendentemente dalla sua dimensione e dalla sua collocazione geografica<sup>38</sup>.

Nella prospettiva di una riforma limitata alla ri-allocazione delle competenze in materia infrastrutturale, il tema della sicurezza delle opere e delle infrastrutture dovrebbe dunque necessariamente, e addirittura imperativamente, essere ripreso, così da pervenire ad affidare alla legislazione statale il compito di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale.

Del progetto di riforma Renzi-Boschi sono però, altresì, da evidenziare, in negativo, soluzioni da evitare, in prospettiva.

Come noto, la riforma non avrebbe mutato l’attuale criterio di attribuzione alle Regioni delle competenze residuali<sup>39</sup>, vale a dire quelle individuate *in negativo*, cioè attribuite alle Regioni in quanto non rientranti nell’elenco di quelle attribuite in via esclusiva allo Stato. Così, per quanto qui particolarmente interessa, sarebbe risultata radicata in capo alle Regioni la competenza in ordine alle materie non espressamente contenute nelle lettere *ν*) e *ξ*) del secondo comma dell’art. 117; le infrastrutture non “strategiche”, o non “di interesse nazionale”, così come i porti non “di interesse nazionale e internazionale”; le reti di trasporto e distribuzione dell’energia non “nazionali”, sarebbero infatti rientrati, residualmente, nella competenza regionale. Dall’interpretazione sistematica delle lettere *ν*) e *ξ*) del secondo comma e del (riformato) terzo comma del medesimo art. 117 Cost., dunque, si sarebbe agevolmente ricavato che allo Stato sarebbe spettata la competenza legislativa esclusiva in materia di “infrastrutture strategiche di interesse nazionale”, mentre alla Regione la competenza esclusiva in relazione a tutte le infrastrutture né “strategiche” né di “interesse nazionale”, e dunque a tutte le infrastrutture di interesse regionale o locale.

---

<sup>38</sup> Si pensi, ad esempio, ai recenti fatti di cronaca che hanno svelato come i sistemi di sicurezza relativi alle infrastrutture ferroviarie in alcune tratte regionali siano affidate all’uso del telefono, anziché, come avviene in altre parti del territorio nazionale, alle più moderne tecnologie.

<sup>39</sup> Che sarebbe risultato posto dal terzo comma dell’art. 117, anziché, come oggi, dal quarto.

Ciononostante, non del tutto coerentemente e omogeneamente, alla previsione dell'attribuzione alle Regioni di tutte le materie residuali in quanto non elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., si aggiungeva, nel progetto di riforma, la previsione dell'attribuzione alla competenza legislativa regionale di una serie di materie enumerate. Tale mancanza di omogeneità, oltre che criticabile sul piano stilistico, è apparsa suscettibile di alimentare dubbi interpretativi, particolarmente con riferimento alla materia infrastrutturale. Nel testo di riforma, il (progettato) terzo comma dell'art. 117 disponeva infatti che: “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia ... di *dotazione infrastrutturale*, ..., nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”.

La disposizione si caratterizzava, all'evidenza, per la scarsa chiarezza<sup>40</sup>. In particolare, risulta evidente come sarebbe stato sufficiente l'ultimo inciso (“nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”) a radicare in capo alle Regioni la competenza in materia di infrastrutture per quanto non espressamente attribuito alla legislazione statale; le opere e le infrastrutture non “strategiche”, o non “di interesse nazionale” sarebbero infatti rientrate, in virtù della clausola di residualità, nella competenza regionale. Mentre il riferimento espresso alla competenza regionale in materia di “dotazione infrastrutturale” sarebbe stato, più che pleonastico, foriero di dubbi interpretativi<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Per meglio dar conto della scarsa chiarezza della disposizione, si riporta il testo integrale, che avrebbe così recitato: “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di *dotazione infrastrutturale*, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”.

<sup>41</sup> Si sarebbe, infatti, innanzitutto, dovuto comprendere il motivo dell'utilizzo del termine “dotazione infrastrutturale” anziché, più semplicemente, di quello, “infrastrutture”, simmetricamente rispetto alla dizione letterale di cui alla lettera *z*) del secondo comma del medesimo art. 117 Cost. La materia “dotazione infrastrutturale” potrebbe infatti non essere coincidente con quella “infrastrutture”; il termine utilizzato dal progetto di riforma pareva evocare una materia in qualche modo “servente” rispetto alla “infrastruttura” e non, invece, coincidente con questa. Così legittimando la conclusione che la materia “dotazioni” *serventi* rispetto ad un'infrastruttura strategica di interesse nazionale (stante l'assenza di un riferimento nel terzo comma a una dimensione solo regionale della “dotazione infrastrutturale”) fosse da considerarsi una competenza (esclusiva) regionale. Ciò che all'evidenza avrebbe potuto essere causa di problemi di funzionamento della stessa infrastruttura strategica, ove la Regione non avesse provveduto alle dotazioni utili o addirittura indispensabili al suo funzionamento (es. parcheggi, viabilità secondaria,...). Volendo dunque intendere l'espressione “dotazione infrastrutturale” in tal senso, la via da seguire non avrebbe potuto che essere quella indicata dalla Corte costituzionale, quella cioè del (vecchio) regionalismo cooperativo, pena il rischio della non fruibilità dell'infrastruttura. Ove invece si fosse considerata la locuzione “dotazione infrastrutturale” quale sinonimo del termine “infrastrutture”, dall'interpretazione sistematica delle lettere *v*) e *z*) del secondo comma e del terzo comma del medesimo art. 117 Cost., si sarebbe dovuta trarre la conclusione che allo Stato sarebbe spettata la

La mini-riforma qui auspicata dovrebbe pertanto evitare di incorrere nell'errore di enumerare specifiche competenze ricollegabili alla materia infrastrutturale tra quelle attribuite alle Regioni dal quarto comma dell'art. 117; la clausola di residualità posta da tale disposizione è infatti pienamente idonea a consentire l'attribuzione alla competenza regionale della disciplina delle infrastrutture il cui interesse sia limitato all'ambito territoriale della stessa.

Certo è che una riforma limitata nell'oggetto, ovviamente, non potrebbe risolvere le difficoltà di carattere generale e sistemico che l'esperienza è andata evidenziando, come quelle derivanti dall'intreccio inestricabile delle materie, inevitabilmente discendente dall'adozione (nella proposta di riforma così come nell'attuale Titolo V, non diversamente del resto da quello originario) di un criterio di ripartizione delle competenze basato su elenchi di materie.

Il progetto Renzi-Boschi avrebbe con ogni probabilità addirittura aggravato l'intreccio. L'allungamento dell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa statale avrebbe infatti comportato che difficilmente il legislatore regionale, pur nelle materie rimaste nella propria competenza, avrebbe potuto evitare l'interferenza con una qualche materia, connessa, attribuita a quella statale<sup>42</sup>.

Il problema dell'intreccio delle materie e delle competenze sarebbe, a maggior ragione, evidentemente, destinato a restare insoluto nell'ottica di una riforma limitata.

Purtuttavia, traendo spunto dal progetto Renzi-Boschi, si potrebbe valutare l'opportunità di riprendere, tra le materie che attraversano trasversalmente quella infrastrutturale, la materia “procedimento amministrativo”, che la riformata lettera *g*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. intendeva affidare alla competenza esclusiva statale<sup>43</sup>, consentendo così di soddisfare quell'esigenza di uniformità di regole procedurali, la cui mancanza è oggi particolarmente avvertita e sofferta, specie dagli investitori.

---

competenza legislativa esclusiva in materia di “infrastrutture strategiche di interesse nazionale” mentre alla Regione la competenza esclusiva in relazione a tutte le infrastrutture che non fossero né “strategiche” né di “interesse nazionale”, e dunque a tutte le infrastrutture di interesse regionale o locale. Alla medesima conclusione, cioè, a cui si sarebbe pervenuti sulla base della sola (e semplice) lettura della clausola di residualità.

<sup>42</sup> Nel progetto di riforma, l'elenco delle materie affidate alla competenza esclusiva statale, che suscettibili di interferenze con la competenza legislativa regionale risultava addirittura più ampio dell'attuale; comprendeva, senza pretesa di esaustività, le materie “tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici”, “ambiente ed ecosistema”, “disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo” (materie tutte affidate alla competenza esclusiva statale), ma anche “tutela e promozione della concorrenza”; “dogane”, “protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale”; “disposizioni generali e comuni sul governo del territorio”, “sistema nazionale e coordinamento della protezione civile” (in aggiunta, ovviamente, a quelle previste dalle lettere *v*) e *z*) di cui si è ampiamente detto).

<sup>43</sup> Secondo il progetto di riforma costituzionale, il nuovo art. 117, secondo comma, lett. *g*) avrebbe recitato: “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale”.

Sotto questo profilo, dunque, il progetto avrebbe potuto portare un elemento di chiarezza da riguardarsi con favore e pertanto da rivalutare, nella prospettiva qui indicata di una limitata riforma, giustificandone l'ampliamento, pur sempre circoscritto, dell'oggetto.

Infine, una nuova riforma, per quanto limitata, non potrebbe non farsi carico di evitare l' "ingiustificato privilegio" che il progetto Renzi-Boschi avrebbe riservato alle Regioni speciali, escludendole dal campo di applicazione del riformato Titolo V<sup>44</sup>; esclusione apparsa irragionevole specie con riguardo ad alcune competenze esclusive statali (tra le quali sono certamente da annoverare quelle in materia infrastrutturale), "che si riferiscono per definizione a fondamentali interessi dell'intero paese, ma che non potrebbero applicarsi all'intero territorio nazionale"<sup>45</sup>.

## 7. Riflessioni conclusive

Una riflessione, dunque, dopo l'esito negativo del referendum costituzionale si impone, onde valutare quali parti del progetto di riforma Renzi-Boschi siano stati sacrificate, non a causa dell'inopportunità in sé della modifica proposta, bensì in ragione dell'eccessiva ampiezza e ambiziosità del progetto complessivo, e siano quindi da recuperare in vista di una nuova prospettiva riformatrice.

La riforma della materia infrastrutturale appare essere tra le più necessarie e urgenti, specie nell'attuale momento di crisi; il problema infrastrutturale è infatti, come si è evidenziato, tra le cause principali della difficoltà della ripresa economica del nostro Paese.

Occorre, dunque, riflettere sin da subito sull'idea di una mini-riforma costituzionale, limitata al tema delle infrastrutture, che dovrebbe muovere dalla proposta già avanzata nel passato, riprendendo gli spunti positivi offerti dal progetto Renzi-Boschi.

Tra questi, come segnalato, occorrerebbe innanzitutto riprendere, al fine della ripartizione della competenze legislative tra Stato e Regioni, il riferimento al criterio, che appare irrinunciabile, della dimensione dell'infrastruttura, o meglio della dimensione dell'interesse all'infrastruttura.

Si dovrebbe, in secondo luogo, provvedere all'inserimento della materia "sicurezza delle infrastrutture" tra quelle di competenza esclusiva statale, anche laddove si tratti di infrastrutture di interesse (solo) regionale o locale: in materia di sicurezza non sono infatti ammissibili discipline differenziate (o addirittura possibili vuoti di tutela) nel territorio nazionale.

---

<sup>44</sup> L'art. 39 (*Disposizioni transitorie*), 13 del disegno di legge costituzionale disponeva infatti che: "Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome". Poiché il capo IV del disegno di legge conteneva la maggior parte delle disposizioni di modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione, ciò significava che la nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni non avrebbe operato con riferimento alle Regioni speciali.

<sup>45</sup> U. DE SIERVO, *I più che discutibili contenuti*, cit., pp. 291 ss.



Dall'esperienza della proposta di riforma Renzi-Boschi possono trarsi altresì, in negativo, indicazioni su errori da scongiurare. Così, pare assolutamente da evitare ogni complicazione di un sistema di allocazione delle competenze già di per sé sufficientemente complesso mediante l'aggiunta, nel quarto comma dell'art. 117 Cost., oltre alla clausola di residualità, di ulteriori elenchi di materie o sotto-materie, che non porterebbero chiarezza, ma solo alimentarebbero incertezze interpretative e conseguente contenzioso.

Volendo estendere l'ambito della mini-riforma oltre gli stretti confini della materia infrastrutturale, infine, non parrebbe inopportuno riflettere sull'opportunità di inserimento tra le materie oggi affidate alla competenza legislativa esclusiva statale di quella “procedimento amministrativo”, come ipotizzato nel progetto Renzi-Boschi.

L'occasione di una mini-riforma, da ultimo, consentirebbe di provvedere ad un, più che opportuno, necessario “svecchiamento” delle materie indicate dall'art. 117 Cost., tenendo conto di come oggi, da un lato, le infrastrutture non siano più costituite solo da porti, aeroporti, reti elettriche, ... ma siano anche, e in misura sempre crescente, costituite da reti logistiche, reti di telecomunicazioni, non più solo terrestri, ma anche satellitari, ... ; dall'altro, di come le diverse infrastrutture non possano più essere riguardate atomisticamente, bensì debbano essere pensate e realizzate nell'ottica di un “sistema” complesso e integrato.