

***LIBER AMICORUM***  
**PER**  
**PASQUALE COSTANZO**

**LUISA AZZENA**

**REGIONI: LA DIFFERENZIAZIONE POSSIBILE.**

**LA MATERIA INFRASTRUTTURE NELLA  
PROSPETTIVA DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

**13 MARZO 2020**



**Luisa Azzena**  
**Regioni: la differenziazione possibile.**  
**La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato**

SOMMARIO: 1. Una premessa. La non intrinseca divisività del tema del regionalismo differenziato. – 2. Una prima rassicurazione: i “confini” costituzionali della competenza legislativa regionale. – 3. Una seconda rassicurazione. L'oggetto della possibile devoluzione: non “materie”, ma “forme” e “condizioni” di autonomia. – 4. Non “esclusività” della competenza legislativa “differenziata” delle Regioni; semmai, una nuova (e mutevole) forma di “concorrenza”. – 5. La necessità di impostare la questione della differenziazione possibile in termini puntuali (cioè analizzando puntualmente ogni specifica materia nelle sue partizioni e nelle attribuzioni relative). – 6. La “materia” infrastrutture: identificazione di quali “competenze” siano deferibili alle Regioni che intendano differenziarsi. Spunti. – 7. Una conclusione.

*1. Una premessa. La non intrinseca divisività del tema del regionalismo differenziato*

Quello del regionalismo differenziato appare essere un tema intrinsecamente divisivo; il processo di attuazione attualmente in corso divide infatti non solo i politici, ma anche gli studiosi e in genere gli osservatori, tra chi vi vede soprattutto un'opportunità per la crescita del Paese e chi vi ravvisa piuttosto un pericolo per l'unità nazionale<sup>1</sup>.

Che la differenziazione delle autonomie regionali di per sé sia divisiva è però un assioma tutt'altro che dimostrato.

Al contrario, quello tra differenziazione e unità non è un conflitto ontologicamente irriducibile; l'attuazione del regionalismo differenziato non è incompatibile con l'unità della Repubblica.

I timori per l'unità nazionale, i timori di una “secessione” economica, politica, culturale della parte “ricca” del Paese<sup>2</sup>, in parte almeno, possono essere infatti quantomeno ridimensionati ove si affronti la questione<sup>3</sup> muovendo dall'individuazione dei confini costituzionali, costituiti da quell'“orientamento assiologico complessivamente risultante dal quadro costituzionale”<sup>4</sup> al quale ogni processo politico di attuazione della Costituzione deve necessariamente attenersi, utile rassicurazione nei confronti dei rischi paventati.

Fondamentale a tal fine è altresì rivolgere l'attenzione all'identificazione dell'oggetto della possibile differenziazione, alla ricerca di un'indicazione di metodo che consenta, una volta sgomberato il campo da equivoci interpretativi, di impostare la questione nei termini più rigorosi e (soprattutto) costruttivi, rigettando quell'assioma, fonte di divisività che si rivela così non essere intrinseca ma, in quanto derivante da pregiudiziali ideologiche, destinata a ridimensionarsi ove si affronti la questione non in astratto ma in concreto, ovvero nel merito.

Così impostata la questione, campo di osservazione particolarmente proficuo risulta essere la “materia” delle infrastrutturazioni, materia dalla sottostimata rilevanza sociale, con riferimento alla quale la differenziazione, se ben impostata, può essere motivo di crescita, piuttosto che fonte di stasi e danni per il Paese<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Di “opposti estremismi” parla E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 febbraio 2019; anche ID., *In tema di regionalismo differenziato in attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, in *Astrid*, 26 giugno 2019.

<sup>2</sup> Il riferimento è a G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari, 2019.

<sup>3</sup> Questione, “terribile”, riguardante, al fondo, il rapporto tra Costituzione e politica: l'una “descrive i confini del campo su cui l'altra si muove, ma di siffatte movenze non precostituisce né i ritmi né il loro complessivo modo di essere”, A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta OnLine, Studi 2002* (Relaz. al Convegno su Regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo, Messina 18-19 ottobre 2002).

<sup>4</sup> A. RUGGERI, *op. cit.*

<sup>5</sup> A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in

## 2. Una prima rassicurazione: i “confini” costituzionali della competenza legislativa regionale

A rassicurare chi teme che l'accresciuta autonomia regionale rechi il rischio di disgregazione dell'ordinamento nazionale sta innanzitutto l'interpretazione assiologica del quadro costituzionale, che esprime la necessaria conciliazione tra autonomia e unità, tra esigenze dell'autonomia territoriale e esigenze dell'unità della Repubblica.

Necessità che, come ha costantemente orientato l'interpretazione delle norme costituzionali relative al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, così non può non costituire un “faro” anche nel presente, delicato passaggio di attuazione della Costituzione.

Sin dall'indomani della riforma del Titolo V, come noto, apparve subito chiaro come le competenze legislative attribuite alle Regioni sulla base del comma 4 dell'art. 117 Cost. fossero “residuali” ma non “esclusive”.

Fu subito chiaro, innanzitutto, come la legge dello Stato potesse “attraversarle” trasversalmente, sulla base della competenza (questa sì esclusiva) attribuita dalla *lett. m)* del secondo comma dell'art. 117 Cost. (“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”).

Non solo; dal disposto costituzionale risultava altresì come la legge statale potesse, del pari, “attraversare” trasversalmente qualsiasi materia di competenza regionale laddove si trattasse di profili inerenti all’ordinamento civile” e a quello “penale” (art. 117, comma 2, *lett. l)*).

L’“esclusività” della competenza legislativa regionale veniva così, da più parti, minata, divenendo insostenibile, e rivelando l'asimmetria con la competenza legislativa statale qualificabile come *veramente* esclusiva.

Per di più, allo Stato (al “Governo”) era dato il potere di incidere ulteriormente sull'autonomia regionale in nome di quei principi (non ben definiti e pertanto potenzialmente tanto più pervasivi) di “unità giuridica” e di “unità economica” che, ai sensi dell'art. 120, comma 2 Cost., ne legittimano l'intervento sostitutivo.

Vincoli erano altresì posti dall’art. 119 Cost., espressamente richiamato dallo stesso art. 116, 3 Cost.

Solo all'interno dello stesso Titolo V, dunque, vennero ravvisati elementi che contraddicevano la “esclusività” delle competenze regionali “residuali”. E siffatti elementi (e dunque la negazione della configurabilità come “esclusiva” della competenza regionale, comunque essa disegnata e qualificata) riemergono oggi, di fronte alla sfida dell'attuazione del regionalismo differenziato.

Oltre a quelli, più specifici ed espliciti, previsti dal Titolo V, l'interpretazione assiologica della *intera* Costituzione conduce a ravvisare ulteriori limiti, “confini che non possono essere oltrepassati”<sup>6</sup> alla competenza legislativa regionale, utili a rassicurare contro i rischi di una “secessione” o comunque di una diversificazione tra Regioni tale da mettere a rischio l'unità della Repubblica.

Detti confini sono stati individuati nei doveri inderogabili di solidarietà (art. 2 Cost.), nel principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), nei principi della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario (art. 53 Cost.).

Invero, dalle ricordate disposizioni costituzionali non si ricavano solo confini, ma anche canoni e criteri che valgono a orientare la prospettiva della differenziazione regionale.

Così, il necessario rispetto del principio di eguaglianza, come è stato evidenziato, “va oltre la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, comma 2, *lett. m)* Cost., e va invece considerato

---

[Federalismi.it](http://Federalismi.it), 16 ottobre 2019.

<sup>6</sup> R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in “salsa italiana”. La questione irrisolta della forma territoriale dello Stato, Parte seconda*, in *Lo Stato*, 11/2018, 40.

anche nelle sue declinazioni di ragionevolezza, proporzionalità e di eguaglianza sostanziale”<sup>7</sup>; aspetti, questi ultimi, indispensabili al fine di identificare quali attribuzioni, in concreto, possono o meno essere devolute alle Regioni che richiedono la differenziazione. Sono infatti proprio i canoni di ragionevolezza, proporzionalità e eguaglianza sostanziale che devono fondare la prospettiva dell'attribuzione di una accresciuta autonomia ad una o più Regioni.

Così pure, dall'art. 5 Cost. non si trae solo il confine dell'unità e indivisibilità della Repubblica, ma altresì il canone della “leale collaborazione”, che, valendo ad assicurare il temperamento di unità e autonomia, deve essere tenuto in particolare considerazione nella prospettiva della differenziazione.

Su di esso, come noto, la giurisprudenza costituzionale ha fondato la dottrina della “chiamata in sussidiarietà”; dottrina che, ammettendo la possibilità che esigenze amministrative consentano a competenze legislative di transitare dall'ambito regionale e quello statale, mostra l'inscindibilità degli ambiti di competenza legislativa e di competenza amministrativa e, nella prospettiva della differenziazione, pone con forza evidente l'esigenza che non si disponga degli ambiti di competenza legislativa Stato/Regioni senza tener conto altresì degli ambiti di competenza amministrativi<sup>8</sup>.

Tale epilogo ermeneutico altro non esprime che quell'esigenza di conciliare la tensione tra differenziazione e unità che lo spirito della Costituzione impone.

Ed è un approdo “rassicurante” per coloro che avversano non preconcettualmente l'attuazione del regionalismo differenziato identificandolo con un attentato all'unità nazionale; un approdo che dovrebbe valere a ridimensionare i timori e a far svanire le divisioni intorno a tale tema: per quanto accresciuti, gli ambiti di competenza delle Regioni che intendono “differenziarsi” restano pur sempre sotto l'egida unificante dei valori costituzionali fondamentali<sup>9</sup>.

### *3. Una seconda assicurazione. L'oggetto della possibile devoluzione: non “materie”, ma “forme” e “condizioni” di autonomia*

All'origine dell'asserita irriducibilità del conflitto tra differenziazione e unità, tra attuazione del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, comma 3, Cost. e rispetto del principio di unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., sembra ravvisabile un equivoco relativo all'oggetto della possibile maggior autonomia di alcune Regioni: equivoco determinato da una confusione concettuale, oltre che terminologica.

In particolare, ad apparire frequentemente male inteso è il concetto di “materia”; concetto che, già di per sé, sconta una intrinseca difficoltà di qualificazione e conseguentemente di “perimetrazione”. Questione antica, aggravatasi dopo la scarsa attenzione posta in relazione ad essa dal legislatore di riforma del Titolo V.

La prima fonte di malintesi è infatti ravvisabile nello stesso testo costituzionale, ed anche nello stesso Titolo V.

In particolare, equivoco risulta essere l'art. 117 Cost. che, nel predisporre, nei commi 2 e 3, gli elenchi di “materie” (così espressamente definendole) rispettivamente esclusive statali e concorrenti, fa, a ben vedere, riferimento, in alcuni casi a *vere e proprie* (interesse) materie, in altri a *porzioni* di materie, e in altri ancora addirittura a “*non-materie*”, come l'esame attento del contenuto di tali elenchi rivela.

Ad esempio, il fatto che l'art. 117 Cost. attribuisca alla legislazione concorrente l'“istruzione, salva

---

<sup>7</sup> R. TARCHI, *op. cit.*, 40.

<sup>8</sup> Di “oblio” dell'art. 118 Cost. nel processo di differenziazione in corso parla M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *Astrid*, *Rassegna*, maggio 2019.

<sup>9</sup> Sulle garanzie unitarie del sistema v. G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019.

l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale" (comma 3); mentre riserva allo Stato le "norme generali sull'istruzione" (comma 2 *lett. n*) ) dimostra come la *materia* "istruzione" sia suddivisa in "porzioni" di materia, che altro non sono, a ben guardare e a ragionare logicamente, che "attribuzioni" specifiche, assegnate ora all'uno ora all'altro legislatore, inerenti appunto alla *sola* materia "istruzione".

Nonostante l'art. 117 commi 2, 3 e 4 Cost., parli di "materie" di legislazione rispettivamente esclusiva, concorrente, residuale, dunque, non sempre ad essere affidate alla competenza legislativa statale o regionale sono "materie"; più spesso, sono, invece, più o meno ampie, "attribuzioni".

La questione della corretta definizione dell'oggetto della competenza legislativa si è quindi riproposta al momento dell'attuazione del regionalismo differenziato, come dimostrano le bozze di intese sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei Ministri e i Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia, Emilia Romagna il 25 febbraio 2019, nelle quali i termini "materie" e "competenze" sono usati spesso indifferentemente, rivelando la scarsa consapevolezza della loro diversità concettuale<sup>10</sup>.

Nell'impostare la questione dell'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., occorre invece muovere dal considerare come, testualmente, la lettera dello stesso non alla possibilità di attribuire alle Regioni ulteriori "materie" faccia riferimento, bensì "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie" indicate; cosicché appare chiaro come oggetto della possibile devoluzione alle Regioni che lo richiedano non possano essere ulteriori materie, ma (solo) *ulteriori attribuzioni inerenti alle materie* attualmente spettanti allo Stato.

L'ampiezza della prospettata accresciuta autonomia di alcune Regioni risulta quindi, sulla base di tale considerazione, assai ridimensionata; ciò che dovrebbe valere a rassicurare, attenuandone le preoccupazioni, chi teme per l'unità nazionale, e a ridurre l'irriducibilità delle opposte posizioni.

#### 4. Non "esclusività" della competenza legislativa "differenziata" delle Regioni; semmai, una nuova (e mutevole) forma di "concorrenza"

Se, come si è ricordato, di competenza regionale *esclusiva* è stato escluso potersi parlare con riferimento alle materie riferite alla legislazione regionale dal comma 4 dell'art. 117 Cost., a maggior ragione ciò deve essere escluso con riferimento all'ipotesi prefigurata dall'art. 116, comma 3, Cost., nel quale, come si è detto, non è prevista la devoluzione alle Regioni di intere "materie" ma solo di "attribuzioni" (più o meno ampie, ma pur sempre specifiche e limitate) relative a "materie" per l'innanzi non assegnate alle stesse.

Ne consegue che, tanto con riferimento alle ulteriori "forme e condizioni di autonomia" che le Regioni potrebbero assumere erodendo gli spazi di legislazione esclusiva statale (cioè divenendo titolari delle competenze attualmente assegnate dal comma 2 dell'art. 117 Cost. in via esclusiva alla legge statale), tanto con riferimento a quelle competenze che, attualmente concorrenti (previste quindi nel comma 3 del medesimo art. 117), potrebbero risultare accresciute, non si potrebbe parlare di "materie" attribuite *in via esclusiva* alla competenza regionale, ma solo di "attribuzioni", "competenze" *solo relativamente "piene"*, in quanto pur sempre costrette entro i confini delineati dalla Costituzione e dall'interpretazione costituzionale, potendo *al più* divenire di ampiezza pari a

---

<sup>10</sup> Ad esempio, nel testo dell'intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia, l'art. 2, titolato "*Materie*", afferma che: "1. Ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, alla Regione Veneto sono attribuite *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia* nelle seguenti materie", evidenziando sin dal titolo la confusione terminologica e concettuale tra "materie" e "forme e condizioni di autonomia"; per di più, quelle che sono definite nel medesimo articolo "forme e condizioni di autonomia" sono in realtà quelle che l'art. 117 della Costituzione, come già sottolineato, chiama "materie": "organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari"; "norme generali sull'istruzione"; "istruzione"; "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"; "rapporti internazionali e con l'Unione Europea della regione"; "commercio con l'estero"; "tutela e sicurezza del lavoro" (cfr. [www.affariregionali.gov.it](http://www.affariregionali.gov.it)).

quelle residuali di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost.; ciò che dovrebbe ulteriormente contribuire a tranquillizzare chi avversa l'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., per il timore di una eccessiva differenziazione.

L'asimmetria tra ampiezza del tipo di competenza legislativa dello Stato e quello delle Regioni non potrebbe infatti che permanere, baluardo dell'unità della Repubblica.

Cosicché per la legislazione regionale si potrebbe forse parlare di una nuova forma di “concorrenza”<sup>11</sup>, diversa da quella tradizionale (definita dal comma 3 dell'art. 117 Cost.), che assicurerebbe una più ampia autonomia al legislatore regionale in quanto non dovrebbe rispettare i “principi fondamentali” dettati con legge statale, ma “solo” tutti quei confini che la Costituzione, come si è evidenziato, delinea.

Diversa nell'ampiezza rispetto a quella tradizionale, ma comunque pur sempre una forma di “concorrenza”: nella “nuova”, così come nella “tradizionale” concorrenza, infatti, quale che sia la materia di cui si tratti, alcune attribuzioni sono (e non potrebbero non essere) sottratte alla legge regionale e affidate a quella statale, uguale per tutto il territorio nazionale, cosicché la compiuta disciplina della materia verrebbe a risultare dal concorso dei due legislatori.

E ciò, vale ribadirlo, tanto se la Regione acquisisse competenze ulteriori e differenziate in materie *attualmente concorrenti* quanto in materie *attualmente esclusive statali* (quelle poche previste dal 116, comma 3).

In ogni caso, infatti, le nuove competenze *al più* potrebbero divenire equiparate a quelle attualmente spettanti alle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost., quelle cioè qualificate come “residuali”. Le quali, come ricordato, sono “quasi piene”, non esclusive. Rispetto alle competenze legislative esclusive statali, quelle regionali, in altri termini, sarebbero sempre “meno che esclusive”.

Anche nell'ipotesi-limite in cui *tutte* le Regioni avanzassero la richiesta di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” in *tutte* le materie<sup>12</sup> attualmente concorrenti, se tale richiesta avesse un seguito, risulterebbe sì vanificata l'attuale forma di concorrenza prevista dall'art. 117, comma 3, Cost., ma permarrrebbe comunque una asimmetria tra competenze statali *veramente* esclusive e competenze regionali “quasi piene” ma comunque non *esclusive*.

Al di fuori di tale ipotesi-limite, è realistico pensare che, in molte materie, alle Regioni che si differenziano non siano date *tutte le attribuzioni possibili* (nei limiti dei confini costituzionali), ma siano assegnate *solo alcune* attribuzioni “ulteriori”; in tal caso la prospettiva si frastaglierebbe enormemente, potendo accadere che ad una Regione siano date forme e condizioni di autonomia maggiori di quelle attuali ma sempre inferiori a quelle della competenza (quasi) piena, magari ammettendo che solo in relazione ad una porzione di materia, in ipotesi attualmente concorrente ex art. 117, comma 3, Cost., una Regione possa non essere soggetta ai principi della legge statale, ma restando soggetta a questi per i restanti profili della medesima materia, e così via. Le combinazioni di attribuzioni affidate alla legge statale o regionale diventerebbero moltissime, sinanche incalcolabili. Perciò la nuova forma di concorrenza sarebbe “mutevole”: perché non sarebbe più, come l'attuale, monolitica con riguardo all'obbligo di rispettare i principi della legge statale, ma avrebbe ampiezza variabile a seconda di quanto disposto dalla legge di differenziazione.

In ogni caso, dunque, anche nel caso-limite in cui potesse dirsi superata quella tradizionale, non sarebbe segnata la fine della “concorrenza”, che assumerebbe nuova ampiezza e forme mutevoli (ma, in definitiva, niente di rivoluzionario...).

Le cautele, insomma, ci sono; gli strumenti ci sono perché quella delle Regioni, pur accresciuta,

---

<sup>11</sup> Di “un ‘*tertium genus*’, una particolare sottocategoria nel panorama delle autonomie regionali” parla P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in [Il Piemonte delle autonomie](#), 3/2018.

<sup>12</sup> Ipotesi, invero, che suscita più di una perplessità; così, all'esito di una puntuale analisi, esclude che tutte “le 23 materie previste dal terzo e dal secondo comma dell'articolo 117 Cost. possano essere oggetto di devoluzione autonomistica” A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in [Federalismi.it](#), 17 aprile 2019. Cfr. anche L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in [Rivista AIC](#), 4 settembre 2019.

non sia mai una competenza veramente esclusiva, tale da tagliar fuori del tutto la legge statale e quindi da far temere una crisi dell'unità nazionale.

*5. La necessità di impostare la questione della differenziazione possibile in termini puntuali (cioè analizzando puntualmente ogni specifica materia nelle sue partizioni e nelle attribuzioni relative)*

Una volta acquisito che la Costituzione non ripartisce le “materie” tra i due legislatori, ma, più complessamente, ripartisce tra essi le molteplici “attribuzioni” che nell'ambito di ciascuna materia vengono individuate, si può impostare diversamente anche la questione del “tipo” di competenza legislativa che risulterebbe all'esito della devoluzione *ex art. 116, comma 3, Cost.*

Non è detto infatti che una competenza inizialmente concorrente, per effetto della devoluzione, diventi *esclusiva* della Regione (con i “soli” limiti costituzionali di cui si è detto); così come non è detto che una competenza inizialmente esclusiva dello Stato diventi concorrente: l'ampiezza dell'autonomia regionale all'esito della devoluzione dipende solo ed esclusivamente da quel che, caso per caso, singolarmente la legge di devoluzione preveda. O meglio: da quali competenze e attribuzioni ulteriori la legge rinforzata di cui all'art. 116, comma 3, Cost. intenda affidare alla Regione interessata.

Non c'è, in altri termini, alcun automatismo; essendo oggetto di devoluzione “attribuzioni” e non “materie”, la legge stessa nell'indicarle, ne indicherà anche ampiezza e limiti.

Se ne trae la conseguenza che l'oggetto della devoluzione, e la sua estensione, non può essere identificato in termini generali e generici, essendo al contrario necessario un esame approfondito e attento volto a individuare quali sono le “attribuzioni” nelle quali una “materia” può essere scomposta e quindi, successivamente, quali sono quelle per le quali sussistano giustificazioni ragionevoli nel senso della devoluzione, e, infine, quale ampiezza dare (e quali confini) alle attribuzioni che si decida di devolvere.

Un'operazione complessa, dunque, che deve essere svolta non in generale, ma specificamente materia per materia, attribuzione per attribuzione.

Questa operazione potrà, lungi dal “dividere” (gli osservatori e la Repubblica), consentire di migliorare il testo costituzionale del 2001, superandone le incongruenze che l'esperienza ha sin qui portato a evidenza.

*6. La “materia” infrastrutture: identificazione di quali “competenze” siano deferibili alle Regioni che intendano differenziarsi. Spunti*

Particolarmente importante è l'adozione di una siffatta prospettiva in relazione alla questione relativa alla “materia” *infrastrutture*. L'attenzione è soprattutto rivolta a quella devoluzione che può portare a criticità i diritti sociali e lo stato sociale, quale quella relativa alla salute o all'istruzione; sottovalutando come la materia infrastrutturale sia centrale per quella crescita economica che della crescita sociale costituisce il presupposto.

Centrale, ma non oggetto di accurata attenzione da parte del legislatore di riforma del Titolo V, il quale, secondo una *ratio* che non è dato di comprendere, ha frammentato e smembrato la materia: l'art. 117, comma 3, Cost., infatti, attribuisce le infrastrutture “grandi” o di carattere “nazionale” alla competenza concorrente (“porti e aeroporti civili”; “grandi reti di trasporto e di navigazione”; “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”), cosicché quelle residuali, non elencate in tale comma (vale a dire altre infrastrutture, di minor rilievo e/o di interesse solo regionale o locale, o relative a settori diversi da quelli considerati, es. quelle nel settore delle comunicazioni) risultano affidate alla competenza legislativa regionale residuale (di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost.).

L'assetto disegnato nel 2001, per la sua palese incongruenza, è da tempo oggetto di critiche e

ritenuto bisogno di una riforma<sup>13</sup>, che, opportunamente, affidi alla competenza legislativa statale la disciplina delle infrastrutture di carattere nazionale, lasciando a quella regionale quella delle infrastrutture di diverso rilievo.

Siffatte considerazioni sono sufficienti a rendere più che evidente come, nel processo in corso di attuazione del regionalismo differenziato, la prospettiva della devoluzione alle Regioni (o ad una Regione) della intera “materia” *infrastrutture* si muoverebbe lungo una linea del tutto opposta a quella della razionalizzazione delle competenze, aggravando l'attuale situazione di incongruenza e determinando l'insorgenza non solo di gravi problemi per la crescita economica e sociale, ma altresì di serissimi rischi per l'unità del Paese.

La prospettiva non è meramente ipotetica, dal momento che la differenziazione in materia non solo è stata richiesta da tutte le Regioni che hanno intrapreso il processo devolutivo attualmente in corso, ma è altresì allo studio di altre (es. Liguria)<sup>14</sup>; ove dovesse concretamente realizzarsi, tale innovazione porterebbe le infrastrutture di interesse statale nell'ambito della competenza esclusiva (almeno, più esclusiva possibile, stante le precisazioni su svolte) di dette Regioni.

Cercando di tradurre in termini concreti tale prospettiva, si determinerebbe, esemplificando, una situazione per cui una Regione, magari di confine, verrebbe ad avere una competenza (quasi) *esclusiva* (nei limiti cioè su precisati) in ordine alla disciplina legislativa delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, di interesse nazionale (!). Cosicché l'adozione (sempre in ipotesi) da parte di tale Regione di una legislazione che introducesse ostacoli, ad esempio tariffe o pedaggi a costi elevati, renderebbe difficili i collegamenti tra Regioni e addirittura con gli Stati confinanti.

Una siffatta conseguenza sarebbe all'evidenza gravissima, e la possibilità di evitarla, invocando le esigenze di “unità giuridica e economica” di cui all'art. 120 Cost. non sarebbe tanto agevole; bisognerebbe infatti riflettere sulla possibilità di azionare il meccanismo del potere sostitutivo, costituzionalmente previsto, dopo che, a norma della stessa Costituzione, ex art. 116, 3 Cost., le competenze legislative siano state legittimamente e costituzionalmente devolute.

D'altra parte, quale maggior attentato all' “unità” del Paese di cui all'art. 5 Cost. della limitazione della libertà di circolazione sull'intero territorio nazionale, non a caso oggetto di specifica tutela costituzionale da parte dell'art. 16 Cost., per il quale “*Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge*”?

Ad ogni modo, prima di cercare rimedi (eventuali e forse spuntati) *ex post*, occorre evidentemente operare non solo legittimamente, ma anche razionalmente *ex ante*.

Così la materia deve essere innanzitutto attentamente “pensata”, prima di ipotizzarne la devoluzione. Ciò significa impegnarsi nell'individuazione puntuale, nell'ambito della “materia” delle *infrastrutture*, di quali siano le “attribuzioni” che possono utilmente e, ancor prima, ragionevolmente, essere affidate ad una più ampia autonomia regionale.

Tenendo conto delle considerazioni “rassicuranti” su svolte, la traslazione delle “attribuzioni” dall'ambito della legislazione statale a quello regionale deve quindi essere sottoposta ad uno scrutinio da effettuarsi alla luce dell'art. 3 Cost., di quel principio di eguaglianza che, oltre alla non

---

<sup>13</sup> Cfr. 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*, 2010, 9, che propone una “mini-riforma”, dell'art. 117 Cost., ossia 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 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>14</sup> V. Delibera della Giunta Regionale Liguria n. 34 del 25/01/2019, che afferma l'interesse ad ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in materia di “Infrastrutture, Logistica e Portualità”.

discriminazione, impone il rispetto dei canoni di ragionevolezza, proporzionalità e di eguaglianza sostanziale.

Certo, l'identificazione, nell'ambito della materia infrastrutture (come del resto qualsiasi altra), di quelle attribuzioni che possono essere devolute, nel rispetto dei “confini” costituzionali di cui si è detto, è tutt'altro che agevole.

Per affrontare la questione, in vista di una devoluzione utile e ragionevole, occorre muovere dalle attuali definizioni costituzionali, e dal rilievo dei loro aspetti critici.

Come già ricordato, l'art. 117, comma 3, Cost., affida alla competenza concorrente la disciplina di “porti e aeroporti civili”; “grandi reti di trasporto e di navigazione”; “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

L'assenza di qualsivoglia specificazione con riguardo alla dimensione (nazionale o regionale)<sup>15</sup> induce inequivocabilmente a ritenere che sia i porti che gli aeroporti, siano essi di interesse nazionale o regionale, siano affidati alla competenza legislativa concorrente, vale a dire alla competenza legislativa regionale nel rispetto dei principi posti dalla legge statale.

Dell'incongruenza di siffatta previsione si è detto; palesemente, dunque, l'attribuzione a una o più Regioni addirittura di *ulteriori* forme di autonomia si scontrerebbe (quantomeno) con il canone della ragionevolezza che deve guidare l'eventuale devoluzione.

Per di più, occorre tener conto di come molte importanti attribuzioni attengano all'ambito amministrativo; queste, per il loro rilievo, verrebbero a rientrare sulla base dell'art. 118 Cost., nella competenza (amministrativa) statale. Ben potrebbe quindi accadere che si determini l'attrazione in sussidiarietà allo Stato anche della relativa competenza legislativa, come del resto accaduto proprio in riferimento al Piano della portualità, atto amministrativo generale che è stato attratto dalla competenza regionale a quella statale, pur con la garanzia della “intesa” con le Regioni sulla scorta del principio di leale collaborazione<sup>16</sup>.

E' evidente che, ove la dottrina dell'attrazione in sussidiarietà trovasse applicazione all'indomani dell'affidamento, in applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., ad una o più Regioni di una più ampia autonomia in materia infrastrutturale, questa finirebbe per risultare essere stata *inutiliter* data.

Ragionamenti analoghi potrebbero svolgersi con riguardo alle “grandi reti di trasporto e di navigazione”, del pari attualmente affidate alla competenza legislativa concorrente. Pare evidente che un atto amministrativo di grande rilevanza, quale ad esempio il rilascio o la revoca di concessioni autostradali<sup>17</sup>, non potrebbe, in virtù dell'art. 118 Cost., che essere affidato alla competenza statale, potendo comportare, analogamente a quanto su ipotizzato, l'attrazione in sussidiarietà allo Stato anche della competenza legislativa dello Stato. Porterebbe dunque in una direzione opposta a quella della maggior autonomia regionale; cosicché, ove in ipotesi fosse stata disposta la devoluzione delle attribuzioni in materia a una o più Regioni *ex art.* 116, comma 3, Cost., questa risulterebbe affatto vanificata.

Addirittura *in re ipsa* pare essere l'incongruenza (e addirittura il paradosso) dell'affidamento attuale alla competenza concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”; il solo fatto che la dimensione dell'interesse venga definita “nazionale” avrebbe dovuto consequenzialmente determinarne l'affidamento alla competenza statale. Ma ove sull'errore (o “svista”) del legislatore di riforma del Titolo V dovesse fondarsi, come richiesto dalle Regioni che si sono attivate, addirittura una più ampia autonomia regionale, il paradosso si accrescerebbe e, salva l'attivazione di quegli strumenti (come l'attrazione in sussidiarietà su ricordata) che potrebbero consentire allo Stato di “avocare” a sé la competenza legislativa, il rischio per l'unità della Repubblica

---

<sup>15</sup> A.M. POGGI, *Perché abbiamo bisogno delle Regioni*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 4 marzo 2020, parla in proposito di “una scrittura dell’art. 117 poco felice”, ma anche di “un nodo strutturale irrisolto circa la regolazione, più che delle materie, della scala (nazionale o locale) degli interessi in gioco nella disciplina delle materie”.

<sup>16</sup> Garanzia imposta da [Corte cost.](https://www.corteconstituzionale.it), 11 dicembre 2015, n. 261.

<sup>17</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Sulla legittimità costituzionale del decreto legge “milleproroghe”, nella parte in cui disciplina il regime delle concessioni di (strade e) autostrade*, in [Astrid Rassegna](https://www.astrid.it), 2/2020.

sarebbe di tutta evidenza.

La soluzione, nel senso della migliore allocazione delle competenze, per di più, non risiede solo nella “secca” alternativa Stato/Regione, ma deve essere individuata anche alla luce della valorizzazione dei principi di solidarietà, sussidiarietà orizzontale<sup>18</sup>, ... Principi il cui rilievo, in materia infrastrutturale, appare evidente laddove si ponga mente, ad esempio, alle scelte preliminari inerenti ai più rilevanti interventi di infrastrutturazione del territorio, che oggi non possono prescindere dall'attivazione degli istituti di partecipazione<sup>19</sup>.

Per affrontare correttamente la questione, semplicisticamente ritenuta (dalle Regioni richiedenti e dalle intese sin qui siglate) di traslazione di ulteriori materie, occorre invece, come si qui si è cercato di dimostrare, muovere dalla corretta individuazione delle diverse attribuzioni che a ciascuna materia ineriscono; quindi, per ciascuna di esse, effettuare uno scrutinio (almeno) alla luce dei canoni derivanti dall'art. 3 Cost. (ragionevolezza, proporzionalità, eguaglianza sostanziale), dall'art. 5 Cost. (leale collaborazione), dagli artt. 2 e 118 ult comma, Cost. (solidarietà e sussidiarietà orizzontale).

Certo, altre disposizioni costituzionali potrebbero venire in considerazione, ad esempio in relazione alle infrastrutture nel settore dei trasporti sarebbe l'art. 16 Cost. a segnare un ulteriore “confine” costituzionale alla devoluzione di forme più ampie di autonomia alle Regioni.

Incongruo sarebbe inoltre accomunare nella “materia” infrastrutture *tutte* le infrastrutture: al contrario, diversi sono i problemi che si pongono in relazione alle infrastrutture dei trasporti, o a quelle delle fonti di energia, o ancora ad altre infrastrutture, quali quelle delle comunicazioni (erroneamente non prese in considerazione dal legislatore di riforma del Titolo V, e pertanto risultanti affidate alla competenza regionale residuale).

Ma anche all'interno di ciascuna delle categorie infrastrutturali indicate occorre compiere ulteriori specificazioni; così, con riguardo ai trasporti, diverse sono le questioni che si pongono in relazione alle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali o aeroportuali; con riguardo alle fonti di energia diverse in relazione alla fonte di energia considerata (gas, elettricità, ...).

Operazione successiva è quella di individuare, nell'ambito dell'attribuibile, le diverse funzioni o attività (e relative competenze). Così, ad esempio, con riferimento alla *realizzazione* di infrastrutture, si tratterà di identificare le competenze con riferimento alle specifiche attività ad essa inerenti: progettazione dell'opera, sua localizzazione, affidamento dei lavori, loro realizzazione, controllo, collaudo.

C'è poi il tema della *gestione*, che comprende quello, importantissimo, della manutenzione, in ordine al quale la chiara individuazione delle competenze risulta più che mai essenziale. E non solo al fine di poter contare su chiaramente definite responsabilità, ma anche perché l'incertezza riguardo alle attribuzioni di ciascun soggetto determina il rischio che vi siano aree di non intervento; rischio tanto più essenziale da scongiurare quanto più le infrastrutture siano inerenti ad attività pericolose per la vita e la salute umana (come nel caso delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie, ...).

Altro aspetto da trattare partitamente è quello della *sicurezza* delle infrastrutture, per il quale la differenziazione deve essere esclusa; sarebbe inaccettabile un livello di sicurezza diverso nel territorio nazionale. Se con riguardo ad altri aspetti della materia infrastrutturale potrebbe essere reputata adeguata (ed anzi auspicabile) una modifica dell'attuale assetto costituzionale delle competenze, che valesse ad attribuire allo Stato le competenze riguardo alle infrastrutture di interesse nazionale, e alle Regioni quelle di interesse solo regionale o infraregionale, per quanto attiene alla sicurezza delle

---

<sup>18</sup> Come evidenziato, con riferimento alla materia sanitaria, da F. ANGIOLINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali vs. universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it) 31 luglio 2019.

<sup>19</sup> Quale il *dibattito pubblico* sui “progetti di fattibilità” delle grandi opere richiesto dal Codice degli appalti, d. lgs. 18 aprile 2016, n. 50, e disciplinato dal d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76, su cui v. P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 19 gennaio 2019; G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [Amministrazione In Cammino](http://Amministrazione In Cammino), 30 settembre 2017.

infrastrutture, la competenza statale dovrebbe essere affermata con chiarezza; non affidata (come pure si potrebbe, ma meno efficacemente e chiaramente) a istituti quale quello di cui alla lettera *m*) del comma 2 dell'art. 117, dall'attivazione solo eventuale, affidata alla sensibilità (non alla responsabilità) del legislatore statale.

### 7. Una conclusione

Per “prendere sul serio l'opzione autonomistica”<sup>20</sup>, occorre dunque impegnarsi a distinguere, nel merito delle materie, tra le varie attribuzioni, così da poter riflettere, per ciascuna di esse, sull'opportunità, ragionevolezza, utilità di un eventuale ampliamento dell'ambito di autonomia delle Regioni<sup>21</sup>.

Solo così l'attuazione del regionalismo differenziato potrà valere come “occasione di ripensamento critico sulla concreta operatività del titolo V Cost.”<sup>22</sup>; solo così sarà possibile considerare il regionalismo differenziato come “un mezzo per rivitalizzare il regionalismo italiano”<sup>23</sup>, piuttosto che come un'opzione ideologica da perseguire o, all'opposto, da scongiurare a tutti i costi.

---

<sup>20</sup> G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio*, cit.

<sup>21</sup> Cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 30 ottobre 2019.

<sup>22</sup> Da tale considerazione E. BALBONI, *In tema di regionalismo*, cit., trae la propria conclusione: “... la mia risposta sintetica al quesito sulla opportunità e fattibilità dell'attuazione del 116, 3 è: *sì, a condizione che...*”.

<sup>23</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 20 marzo 2019, 7.