



Astrid

Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche

L'attuazione del titolo V: aspetti problematici

La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni

Nota – Hanno collaborato alla elaborazione di questo studio Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Manin Carabba, Marco Cammelli, Vincenzo Cerulli Irelli, Gaetano D'Auria, Alessandro Pajno, Giorgio Pastori, Cesare Pinelli, Franco Pizzetti, Domenico Sorace, Luisa Torchia, Paolo Urbani, Adriana Vigneri. Il gruppo è stato coordinato da Franco Bassanini.

1. Sulla base delle disposizioni del titolo V della parte II della Costituzione vigenti **prima della riforma costituzionale** del 2001, spettava allo **Stato** la competenza legislativa per tutte le opere e infrastrutture pubbliche, con la sola eccezione delle opere ricompresse nella materia “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale”. Solo per queste ultime, la potestà legislativa e la potestà amministrativa spettavano alle Regioni, la prima nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e nel rispetto dell’interesse nazionale e dell’interesse delle altre Regioni, la seconda ad esclusione delle opere di interesse esclusivamente locale, di competenza comunale o provinciale.

La decisione finale sulla localizzazione e/o i tracciati delle opere competeva alla Regione per le opere di interesse regionale da ultimo ricordate, ancorché per esse lo Stato continuasse a disporre della potestà legislativa di principio.

Alla localizzazione delle opere di interesse statale (per le quali la Regione non disponeva di alcuna potestà legislativa) si provvedeva mediante intese fra lo Stato e le Regioni interessate, salvo che per alcune materie (difesa) e salvo la previsione di una deliberazione finale del Consiglio dei Ministri in caso di mancata intesa.

2. Nel nuovo titolo V, risultante dalla **riforma costituzionale del 2001**, la competenza **legislativa** per le opere e infrastrutture, indipendentemente dalla distinzione fra opere di interesse statale e opere di interesse regionale, è attribuita alle Regioni, ed è soggetta solo ai limiti generali del rispetto della Costituzione, degli obblighi internazionali e delle norme comunitarie, limiti che valgono in generale per tutti i legislatori, statale e regionali.

L’unica eccezione è costituita dalle **“grandi reti di trasporto e navigazione”**, dai **“porti e aeroporti civili”**, e dagli **“impianti di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”**, per i quali la potestà legislativa è bensì attribuita alle **Regioni**, ma il **legislatore statale** conserva la potestà di dettare **principi fondamentali per la legislazione regionale** (art.117, terzo comma).

Nel nuovo testo costituzionale, non esiste dunque una

Stato e Regioni nel previgente titolo V

Il nuovo titolo V: le competenze legislative

Le grandi infrastrutture: legislazione concorrente

materia denominata lavori pubblici di interesse nazionale, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, come era nel precedente titolo V. E neppure si potrebbe giungere a configurare nella sostanza una materia siffatta in via interpretativa, perché l'eventuale dimensione dell'interesse non è più oggi un autonomo elemento indicatore della competenza legislativa statale, come è reso palese dal fatto che le grandi reti di trasporto e di navigazione, gli aeroporti e porti civili e gli impianti e le reti nazionali di trasporto dell'energia restano di competenza legislativa regionale, pur prevedendosi, per l'evidente interesse nazionale in materia, una concorrente competenza legislativa statale di principio.

3. Nel nuovo testo costituzionale, alle Regioni è attribuita la **potestà regolamentare** per tutte le materie, escluse solo quelle riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Nel caso che qui ci interessa, dunque, le Regioni hanno **potestà regolamentare per tutte le grandi opere infrastrutturali, così come per qualunque altra opera e infrastruttura**, senza eccezione alcuna, non residuando in materia alcuna potestà regolamentare allo Stato.

4. Per quanto concerne la **potestà amministrativa**, il nuovo testo costituzionale, com'è noto, non la ripartisce per materia, ma stabilisce alcuni principi generali fissati dall'art. 118, rinviano poi a una ripartizione definita, nel rispetto di tali principi, dalla legge.

Non trova infatti più alcun fondamento in Costituzione il principio del **parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative**, già parzialmente superato, nel quadro del previgente titolo V, dalla legge 59 del 1997 (cosiddetta Bassanini uno).

Di conseguenza, la articolazione delle competenze legislative direttamente delineata dall'articolo 117 della Costituzione non si estende automaticamente alla ripartizione delle competenze amministrative, che va disegnata e regolata dal legislatore sulla base degli autonomi principi stabiliti nell'art. 118: **sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, come criteri da applicare per valutare se, in deroga alla generale attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, determinate funzioni vadano attribuite a livelli istituzionali sopracomunali, “per assicurarne l'esercizio**

Potestà regolamentare: competenza regionale

Potestà amministrativa: fine del parallelismo

I principi costituzionali per l'allocazione delle funzioni amministrative

unitario”.

In base a tali regole e criteri, in altri termini, le funzioni amministrative devono essere attribuite ai Comuni, a meno che non ricorra l'esigenza di assicurarne l'esercizio unitario: in questo ultimo caso, la funzione andrà attribuita ad altro livello di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Nella applicazione di tali principi il legislatore competente gode, come è chiaro, di un margine di discrezionalità interpretativa abbastanza ampio, ancorché non illimitato.

Il conferimento delle funzioni amministrative agli enti territoriali diversi dai comuni avviene con legge statale o regionale nel rispetto della ripartizione di competenze legislative effettuata dall'art.117.

3. La **potestà legislativa concorrente** è configurata, nel nuovo Titolo V, come una "concorrenza" fra soggetti chiamati ad esercitare la potestà legislativa sulla stessa materia, ma rispettando una chiara delimitazione delle relative competenze: allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali e alle Regioni la determinazione della disciplina sostanziale compatibile con i principi fondamentali, ove stabiliti. Le due competenze sono **in principio separate**, non potendo lo Stato sconfinare, oltre i principi fondamentali, nella disciplina sostanziale della materia, e non potendo le Regioni sconfinare oltre la disciplina di settore, nella determinazione dei principi fondamentali.

La natura di principio, per di più fondamentale, propria della potestà legislativa che residua allo Stato nelle materie elencate nell'art.117, terzo comma (tra cui, per l'appunto, le poche infrastrutture di dimensione o interesse nazionale sopra ricordate) impone che l'attività di attuazione e concretizzazione del principio sia messa in opera mediante la legislazione regionale. Il limite dei principi vale, quindi, con riguardo alla legislazione.

Le Regioni dispongono, inoltre, nelle materie di legislazione concorrente, come già si è accennato, della potestà regolamentare, di modo che è da escludere la possibilità di emanare regolamenti statali in queste materie (e i regolamenti già vigenti saranno via via sostituiti da regolamenti regionali).

Le materie in cui lo Stato ha una potestà legislativa

La legislazione concorrente: principi generali

(piena o circoscritta ai principi fondamentali) sono **tassativamente elencate** e quindi vanno **interpretate necessariamente in senso stretto**. Inoltre, la formulazione letterale del terzo comma dell'articolo 117 induce a ritenere che i principi fondamentali nella nuova formulazione debbano limitarsi effettivamente a delineare in modo essenziale i cardini della disciplina della materia, **senza sconfinamenti nel campo delle scelte operative o di dettaglio, suscettibili di differenziazione da Regione a Regione**.

Nel caso delle grandi infrastrutture, le materie di legislazione concorrente non possono dunque non essere che quelle espressamente indicate nel terzo comma dell'articolo 117 del nuovo testo costituzionale: porti, aeroporti, grandi reti di trasporto e navigazione, impianti di produzione, trasporto e distribuzione “nazionale” dell’energia.

Qualche interprete, osserva che, a rigore, **non sarebbero incluse in questo ristretto elenco le strade e le autostrade**, che dovrebbero ritenersi vie di comunicazione e non di trasporto. Le opere lineari per la cui disciplina lo Stato può dettare principi fondamentali, secondo questa interpretazione, sarebbero pertanto soltanto le ferrovie, le grandi reti di navigazione, le reti di trasporto e distribuzione nazionale dell’energia. Si tratta, com’è evidente, di una interpretazione che avrebbe effetti dirompenti, visto che la legge Lunardi si occupa prevalentemente di strade e autostrade. Ma anche non accogliendo questa interpretazione, basata su una distinzione tra vie di trasporto e vie di comunicazione di incerto fondamento, resterebbe fermo tuttavia che la competenza legislativa dello Stato, in materia, dovrebbe limitarsi alle infrastrutture stradali come **elementi del sistema nazionale dei trasporti**.

Non è tra gli scopi di questa nota effettuare una **ricognizione dei principi fondamentali** vigenti nella materia delle infrastrutture di interesse o dimensione nazionale; e neppure identificare in modo preciso ed esaustivo i contenuti di una possibile legislazione statale di principio. A mero titolo esemplificativo, si possono tuttavia svolgere al riguardo alcune considerazioni.

I principi fondamentali, in questa materia, potrebbero riguardare innanzitutto le **caratteristiche tecniche e costruttive** delle opere, gli **standard** che queste debbono

La legislazione concorrente sulle infrastrutture: ambito di applicazione

I principi fondamentali in materia di infrastrutture...

assicurare, ovvero la **funzione** che queste assolvono (per le grandi reti di trasporto, per esempio, la loro funzione di collegamento ultraregionale).

Quanto all'individuazione delle opere, occorrerebbe distinguere tra **individuazione** delle opere costituenti le reti nazionali di trasporto, navigazione, distribuzione dell'energia, ecc. e la loro **localizzazione sul territorio**. Riguardando i principi fondamentali le scelte legislative, e solo esse, è evidente che la legislazione statale di principio non dovrebbe, a rigore, avere ad oggetto l'individuazione in concreto delle singole opere, ma le grandi scelte di indirizzo che presiedono alla loro individuazione concreta, come ad esempio il potenziamento dei collegamenti ferroviari, il sistema delle dorsali e dei collegamenti trasversali, le autostrade del mare. Ma un principio fondamentale potrebbe concernere, come si vedrà, anche gli indirizzi generali per la definizione di un procedimento che consenta di pervenire in via amministrativa alla individuazione delle singole opere o infrastrutture strategiche salvaguardando le esigenze unitarie e le competenze e gli interessi attribuiti dall'ordinamento ai diversi enti pubblici in gioco (stato, Regioni, enti locali).

Si consideri, al riguardo, che lo Stato ha altresì potestà legislativa in materia di "governo del territorio", ma anche questa potestà è limitata alla determinazione dei principi fondamentali. Resta dunque confermato che lo Stato debba limitarsi a fissare regole generali, nonché a definire i principi della disciplina dei procedimenti con i quali si individuano le grandi opere e si provvede alla loro localizzazione (per esempio il principio della **concertazione fra le amministrazioni interessate mediante intese, accordi di programma, conferenze dei servizi**). Qui peraltro il profilo si intreccia con la distribuzione dei compiti/funzioni amministrativi.

La legge statale di principi è, inoltre, certamente competente a definire principi di accelerazione, di snellimento e di semplificazione dei procedimenti per la localizzazione delle infrastrutture, rinviando tuttavia al legislatore regionale la concreta regolamentazione del procedimento. Una eccezione potrebbe essere costituita dal procedimento di **valutazione dell'impatto ambientale** la cui disciplina rientra nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, 2° comma.

**....in ordine alla
individuazione delle opere**

Quanto infine alla **realizzazione** delle opere, lo Stato è certamente “autorizzato” ad indicare i principi di evidenza pubblica da osservare in materia, nel rispetto del diritto comunitario (anche in deroga alle norme più restrittive della Merloni, come è già previsto). Occorre considerare che qui interviene trasversalmente una competenza esclusiva dello Stato (**tutela della concorrenza**, art. 117 2° comma, ammesso e non concesso che l'intero impianto normativo che sorregge gli appalti pubblici sia riconducibile esclusivamente alla “tutela della concorrenza”). Ma ciò non giustificherebbe in nessun caso la attribuzione ad organi statali di compiti amministrativi come quelli relativi ai bandi e alla gestione degli appalti, all'approvazione dei progetti, all'affidamento delle opere e alla formazione dei contratti.

**....in ordine alla
realizzazione delle opere**

5. Come si è accennato, per quanto concerne le **competenze amministrative**, il nuovo art.118 non contiene un'attribuzione diretta di funzioni, ma piuttosto regole e criteri per la ripartizione delle funzioni da parte dell'ente titolare, di volta in volta, della potestà legislativa nella specifica materia.

**A chi spetta allocare le
funzioni amministrative?**

Mentre è del tutto chiaro che in principio spetta alla legge dello Stato allocare le funzioni amministrative nelle materie di potestà legislativa **statale esclusiva** (art. 117, comma 2) e spetta alla legge regionale allocarle nelle materie di legislazione residuale regionale (art. 117, comma 4), è meno facile determinare a **chi spetti allocare le funzioni amministrative nelle materie di legislazione concorrente**.

**...in particolare: nelle
materie di legislazione
concorrente**

L'attribuzione di questo potere tout court al legislatore statale sembra difficilmente compatibile con il limite dei principi fondamentali entro cui la competenza legislativa statale è ristretta.

L'attribuzione di questo potere alla legge regionale sembra invece, in prima approssimazione, più coerente con la lettera del nuovo ordinamento costituzionale. Infatti, a mente del nuovo art. 117, terzo comma, anche nelle materie di legislazione concorrente, la potestà legislativa “spetta alle Regioni”, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali eventualmente determinati dalle leggi dello Stato; e alle Regioni spetta senza eccezioni la potestà regolamentare.

Tuttavia, dovendo la legge regionale, per l'appunto, rispettare i principi fondamentali dettati al riguardo dalla legge dello Stato, decisivo è stabilire se una compiuta e

precisa attribuzione di poteri e funzioni amministrative ad un organo o quanto meno ad un soggetto (per esempio, lo Stato) possa configurarsi come disposizione di principio.

In generale, sembra di dovere tenere per fermo che.

a) nell'ambito dei principi fondamentali di una materia, che operano per definizione ad un alto livello di astrattezza, non possa essere prevista la **disciplina specifica e dettagliata di una funzione amministrativa** con relativa imputazione della stessa ad un determinato organo; questa disciplina è dunque di competenza del legislatore regionale;

b) che, tuttavia, i predetti principi, criteri e regole ben potrebbero riguardare non soltanto l'**esercizio delle funzioni amministrative**, ma anche la loro **allocazione**, e comunque la necessità di garantirne l'**esercizio unitario**: e dunque la legge dello Stato può, entro questi limiti, dettare principi fondamentali ai legislatori regionali anche per quanto concerne la allocazione delle funzioni amministrative in materia di grandi infrastrutture.

6. Dai due ricordati canoni interpretativi sembra di potere innanzitutto ricavare alcune prime parziali conseguenze.

Innanzitutto: non sembrerebbe in ogni caso compatibile con il nuovo assetto costituzionale l'attribuzione allo Stato della **totalità** delle funzioni amministrative in materie per le quali il legislatore costituzionale ha attribuito alle Regioni la potestà legislativa (sia pure nel rispetto dei principi fondamentali determinati dalle leggi dello Stato) e la potestà regolamentare. Anche a prescindere dall'opinione di chi ritiene che la competenza amministrativa non possa essere scissa dalla potestà regolamentare, sembra infatti difficile ammettere che la Regione, ritenuta competente a dettare, in tutto o in gran parte, la regolamentazione di un settore, possa essere poi del tutto esclusa dalla gestione amministrativa del medesimo.

Ma non rientra sicuramente nella competenza del legislatore statale, altresì, stabilire (o, a fortiori, stabilire con decisione unilaterale) che una **determinata funzione amministrativa** (per es. la approvazione di un progetto o la localizzazione di determinate opere o categorie di opere) deve essere attribuita in via esclusiva alla competenza di un organo dello Stato, in nome della esigenza di un suo esercizio unitario a livello nazionale.

Il limite dei principi nella allocazione delle funzioni amministrative

Quel che la legge dello Stato non può fare

Infatti, una disposizione siffatta difficilmente potrebbe ritenersi compresa nei limiti della competenza legislativa di principi. In più, essa produrrebbe conseguenze paradossali e costituzionalmente aberranti. Sia perché in tal modo, in molte materie ex novo attribuite alla competenza legislativa regionale sia pure concorrente (è il caso, fra le altre, delle grandi infrastrutture), si verrebbe a contraddirsi la scelta di pieno, anzi prevalente coinvolgimento delle Regioni, che il legislatore costituzionale ha fatto col nuovo articolo 117, rovesciando la scelta del Costituente del 1947. Sia perché, nei fatti, le Regioni si troverebbero a disporre, in relazione a queste infrastrutture (e, specificamente, alla loro localizzazione) di competenze in fatto più limitate e ridotte di quelle che ad esse riconosciute nel quadro di un ordinamento previgente che non riconosceva ad esse alcuna competenza legislativa in queste materie.

7. Occorre tuttavia tener conto che, nel caso specifico della localizzazione delle grandi opere e infrastrutture, l'esercizio delle funzioni amministrative non appare integralmente ed esaustivamente riconducibile alla materia delle "opere pubbliche", nella quale la competenza legislativa statale è limitata alla sola determinazione dei principi fondamentali. Siamo infatti al confine con numerose altre materie, alcune affidate alla legislazione statale esclusiva, altre alla legislazione concorrente, altre ancora alla legislazione regionale piena o residuale.

Fra le prime (materie di competenza esclusiva del legislatore statale) rientrano sicuramente la "*tutela della concorrenza*", l'*ordinamento civile*", la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*" (si pensi, per es. alla fornitura di energia elettrica o di acqua potabile), la "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*", le "*funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*". Fra le seconde (materie di competenza legislativa concorrente) rientrano il "*governo del territorio*", la "*tutela della salute*", la "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*". Fra le ultime (materia di competenza legislativa regionale), l'agricoltura e le foreste, la promozione delle attività produttive, e in generale lo sviluppo locale.

In linea di principio, naturalmente, questo complesso disegno di articolazione di competenze riguarda la competenza legislativa e regolamentare.

L'intreccio delle competenze statali e regionali

Ma non meno complessa è, in base alla legislazione attualmente vigente, la trama della ripartizione delle competenze amministrative in queste materie: e proprio la ricordata articolazione di potestà legislative rende improbabile che questa trama possa essere drasticamente semplificata in futuro. Una radicale semplificazione richiederebbe infatti un'azione concordata e convergente del legislatore statale e dei ventuno legislatori regionali (e delle Province autonome di Trento e Bolzano), sotto diversi profili competenti in materia.

Allo stato, dunque, non si può non tenere conto del fatto che **la localizzazione e la realizzazione di grandi infrastrutture interferisce in maniera rilevante con le scelte che, in via legislativa, regolamentare e amministrativa, Stato e Regioni sono chiamati a fare nell'ambito delle competenze all'uno e alle altre attribuite in via esclusiva e/o concorrente in forza dei nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione.**

8. Da questa inconfondibile considerazione derivano due conseguenze assai chiare.

Da un lato, appare costituzionalmente assai discutibile ogni ipotesi di riserva della competenza decisionale in materia ad uno solo dei soggetti costituzionali titolari delle ricordate competenze.

Dall'altro, si rende necessario individuare strumenti di cura e di tutela di interessi diversi e diversamente imputati nel sistema costituzionale. Non resta dunque che ricorrere ad una soluzione che **consenta di far partecipare alla decisione (all'esercizio delle competenze amministrative) tanto lo Stato quanto le Regioni, attraverso un procedimento che coinvolga l'uno e le altre.**

E' un problema in linea generale risolvibile con il ricorso a strumenti quali le intese o gli accordi di programma fra Stato e Regioni, le intese fra Regioni di cui all'art.117, comma 8, , gli accordi nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata ai sensi del decreto legislativo 281 del 1997, le conferenze dei servizi disciplinate dalla legge 241 e successive modificazioni, ecc., per finire con alcune disposizioni della stessa legge Lunardi

Sotto questo profilo non sembra contestabile la facoltà del legislatore statale di stabilire, nell'ambito dei principi fondamentali che vincolano la legislazione regionale di

La concertazione necessaria

Gli strumenti della concertazione

disciplina delle materie in questione, che i procedimenti amministrativi debbano prevedere la partecipazione dei diversi soggetti istituzionali a vario titolo competenti o che talune funzioni debbano essere esercitate sulla base di intese fra i soggetti interessati. Si tratterebbe anzi in tal caso, come già si è accennato, di un principio probabilmente già ricavabile in via interpretativa dal sistema costituzionale, pur in mancanza di una sua enunciazione in una disposizione statale di principio.

9. Quale disciplina dei procedimenti di decisione in materia di localizzazione di grandi infrastrutture può essere ritenuta coerente con il principio di concertazione fra i diversi soggetti costituzionalmente competenti, principio desumibile, come si è detto, dal sistema costituzionale di ripartizione delle competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, in base al nuovo titolo V?

Si può osservare, al riguardo che il principio di leale collaborazione è stato inteso, finora, come un principio soddisfatto da una partecipazione delle Regioni ai processi decisionali statali variamente configurata, dalla misura debole della consultazione alla misura forte dell'intesa, passando per una gamma di strumenti e meccanismi intermedi. E che, al fine di pervenire comunque ad una decisione finale, la legge ha di recente previsto in via generale la facoltà del Consiglio dei ministri, di adottare una decisione conclusiva del procedimento, nel caso di mancata intesa.

Ma, da una parte, ciò si applicava e si applica, in genere, alle decisioni di competenza **statale**, tanto che la stessa decisione finale, nel caso di opere di competenza **regionale o locale**, era invece attribuita alla competenza della Giunta regionale: donde la difficoltà di applicare questo modello in un ordinamento che, viceversa, non contempla più in materia la figura delle opere e infrastrutture di interesse nazionale riservate in via esclusiva alla competenza statale.

D'altra parte, va ricordato che la nuova Costituzione ha modificato in profondità l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni: lo Stato non né più l'ente di legislazione generale, né l'ente di amministrazione generale, né il titolare esclusivo della valutazione e della cura dell'interesse nazionale.

Occorre dunque che anche i meccanismi di collaborazione sinora sperimentati siano ripensati in coerenza con il nuovo assetto e il nuovo ruolo che i diversi enti assumono entro il

Quale concertazione

La concertazione paritaria

nuovo quadro costituzionale. L'unica strada percorribile, al riguardo, sembra essere quella della estensione delle **forme di collaborazione paritaria**, di cui sono esempi, per l'appunto, gli accordi, le intese, gli accordi di programma, i pareri conformi.

10. In concreto, si può ipotizzare in primo luogo, che sia opportuno prevedere meccanismi di collaborazione diversi a seconda che la questione coinvolga **tutte le regioni o concertazione soltanto alcune di esse**.

Nel primo caso, l'intesa o l'accordo trova la sua sede naturale nella Conferenza Stato-Regioni (o nella Conferenza unificata, quando si tratti di questioni che coinvolgono in misura significativa competenze e interessi degli enti locali). Nel secondo caso, l'intesa o l'accordo può intercorrere fra il Governo e una o più Regioni, secondo moduli già sperimentati.

Occorre prevedere, in secondo luogo, i meccanismi da attivare nel caso che l'intesa non venga raggiunta. Naturalmente la questione si pone in modo assai diverso a seconda dell'oggetto della mancata intesa: per citare solo alcuni aspetti, essa potrebbe avere ad oggetto la allocazione in generale delle funzioni amministrative, la approvazione di programmi generali di opere o infrastrutture, la individuazione di singole opere, la localizzazione delle stesse, la loro esecuzione, etc.

La definizione di questi meccanismi appare assai delicata e complessa.

Da una parte, infatti, essi devono risultare efficaci, e quindi **consentire di pervenire, in tempi sufficientemente rapidi, alle decisioni necessarie**, quando una decisione debba essere comunque raggiunta per assicurare la tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Dall'altra, occorre evitare che l'attribuzione ad uno dei soggetti interessati del potere di decisione finale finisca, di fatto, per **vanificare le procedure concertative**, alle quali il titolare della decisione finale potrebbe essere indotto a partecipare solo pro forma, senza alcuna disponibilità a prendere in esame soluzioni capaci di armonizzare i diversi interessi pubblici rappresentati dai soggetti partecipanti alla procedura di concertazione.

Quando non si raggiunge l'intesa

11. La **individuazione** delle infrastrutture nazionali costituenti le grandi reti di trasporto e di navigazione, o gli impianti di produzione , trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (che per lo più avviene approvando, aggiornando, o integrando **piani o programmi nazionali**) sembra, salvo specifiche e motivate eccezioni (identificabili nella eventuale esigenza di piani o programmi non nazionali ma coinvolgenti comunque numerose regioni), interessare necessariamente tutto il territorio nazionale.

In questo caso, l' esigenza di assicurare l'esercizio unitario, ancorché partecipato, delle relative competenze decisionali sembra incontestabile.

Più variegata può risultare la individuazione dei porti e aeroporti civili, che possono in effetti interessare tutto il territorio nazionale o sue porzioni.

In ogni caso, sembra coerente con l'assetto costituzionale sopra ricordato prevedere un procedimento che consenta bensì l'intervento paritario di tutti gli enti interessati, ma che preveda altresì **un vincolo di risultato** che operi per tutti e una **disposizione di chiusura** per pervenire comunque alla decisione finale in merito alla individuazione delle infrastrutture nazionali ritenute necessarie. Così, non si potrà ammettere che lo Stato presenti una proposta non modificabile, ma non si potrà neanche ammettere un voto meramente interdittivo da parte di una o più Regioni dissidenti. Il dissenso andrà, quindi, non solo motivato, ma potrà essere ammesso solo se corredata da una proposta alternativa che rispetti parametri finanziari e tecnici comparabili o migliori rispetto a quelli della proposta iniziale.

In questo caso, e in relazione alla necessaria unitarietà dei piani o dei programmi nazionali (o comunque degli strumenti di definizione della rete nazionale dei trasporti , della navigazione e della produzione, trasporto e distribuzione dell'energia), non parrebbe costituzionalmente illegittima la eventuale attribuzione ad un organo dello Stato dei poteri di **iniziativa** e di **impulso** dei procedimenti di concertazione (nel caso della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata questa attribuzione di poteri è implicita nella attribuzione al Presidente del Consiglio o a suoi delegati della presidenza dei due organi e dei connessi poteri).

Né, per le stesse ragioni, pare costituzionalmente illegittima la identificazione della **sede della decisione finale**,

Il procedimento per l'individuazione delle infrastrutture strategiche

Un vincolo di risultato...

...poteri di iniziativa e impulso....

in caso di mancata intesa, nel Consiglio dei ministri, riunito con la partecipazione dei Presidenti delle regioni interessate. Nel caso della individuazione delle opere che costituiscono il piano o programma nazionale delle reti di trasporto, navigazione o produzione, trasporto o distribuzione dell'energia, occorrerebbe naturalmente consentire la partecipazione dei Presidenti di **tutte** le Regioni, data la dimensione nazionale degli interessi coinvolti.

Trattasi di una conclusione non pacifica, anche perché esposta al rischio, già accennato, di favorire uno svuotamento dei meccanismi concertativi, a vantaggio di una solitaria decisione del Governo.

Occorre dunque un **bilanciamento**. L'introduzione di meccanismi di accelerazione di decisioni unitarie quali quelli or ora accennati dovrà essere equilibrata, per esempio, dalla previsione di **idonei strumenti di garanzia della effettività** della partecipazione delle Regioni e degli enti locali nella disciplina delle conferenze dei servizi (o del funzionamento della Conferenza Stato-Regioni o della Conferenza unificata, in *"sostituzione"* della Conferenza dei servizi), che valgano ad evitare il rischio di una gestione puramente rituale della procedura di concertazione.

Dovrà inoltre essere equilibrata da una diversa organizzazione del procedimento di **localizzazione** delle **singole** opere o impianti **all'interno** del territorio di ciascuna Regione, che valga a scoraggiare un uso arbitrario dei poteri del Consiglio dei ministri, come organo di decisione finale sui piani e programmi nazionali delle infrastrutture.

12. La individuazione delle infrastrutture o impianti di interesse o dimensione nazionale non è scindibile da una localizzazione di larga massima delle singole infrastrutture nell'ambito del territorio nazionale (almeno nella grande maggioranza delle fattispecie). Ma ciò non esaurisce la decisione sulla localizzazione delle singole infrastrutture. Infatti, la **localizzazione dettagliata e puntuale delle opere e la definizione dei tracciati delle infrastrutture lineari sembrano suscettibili, in molti casi, di più alternative, nell'ambito della decisione di massima assunta col piano o programma nazionale, e nel rispetto dei vincoli tecnici, economici, finanziari, normativi ed ambientali pertinenti a ciascuna opera e correlati alla**

....e una norma di chiusura

Gli strumenti di "bilanciamento"

La localizzazione delle infrastrutture nel territorio regionale

morfologia del territorio.

Occorre innanzitutto chiedersi se per queste decisioni – che attengono alla concreta e dettagliata localizzazione di una infrastruttura all'interno del territorio di una singola Regione, o, come si è detto, alla scelta fra le concrete alternative localizzative consentite dalla decisione di massima effettuata dal piano o programma nazionale – debba essere adottata la stessa disciplina del procedimento di concertazione previsto per le scelte nazionali. La risposta è negativa per le ragioni di seguito esposte.

Pare innanzitutto evidente che, in questi casi, la procedura concertativa debba riguardare i soli enti pubblici direttamente interessati, e cioè, oltre allo Stato, la Regione e gli enti locali nel cui territorio l'infrastruttura o l'impianto debba essere localizzato. L'intesa o l'accordo interviene fra di essi, con il vincolo di risultato di cui già si è detto, e dunque con l'onere di presentare proposte alternative coerenti con il piano o programma nazionale come sopra definito e con l'obbligo di deliberare entro termini certi, ragionevoli e compatibili con la tempistica prevista dal piano o programma nazionale.

L'iniziativa in materia, e cioè la convocazione e presidenza della Conferenza dei servizi, o l'attivazione del procedimento di concertazione, spetta alla Regione interessata.

Ciò per le ragioni di equilibrio già sopra evidenziate. Ma anche perché, non rientrando più la materia nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, in tanto si può ammettere un ruolo preminente di quest'ultimo in quanto questo sia legittimato da **esigenze di gestione unitaria**, che certamente si danno nel caso della approvazione di un **piano o programma nazionale** di opere e infrastrutture o nella definizione della **rete nazionale** di trasporto o di navigazione, ma **non** nella concreta **scelta fra le alternative localizzative** compatibili con il piano o programma nazionale e coerenti con i suoi vincoli tecnici o/e economico-finanziari.

13. Per le stesse ragioni, **competente ad adottare la decisione finale, in caso di mancata intesa sulla localizzazione puntuale dell'infrastruttura, non potrà che essere la Giunta regionale** interessata (o altro organo equivalente previsto dallo Statuto della Regione).

Infatti, la mancata intesa non può spostare il potere di

Una diversa disciplina

Chi partecipa al procedimento concertativo

Il ruolo della Regione

La decisione finale sulla localizzazione....

decisione fuori dalla Regione, visto che si tratta dell'ente titolare degli interessi della comunità e del territorio regionale e sempre a condizione che la Regione si sia fatta carico di presentare una proposta alternativa rispettosa di condizioni finanziarie, tecniche e di fattibilità comparabili a quelle della proposta statale.

L'attribuzione alla Regione della decisione finale, in questo caso, non porterebbe, dunque, all'inerzia, ma piuttosto alla realizzazione dell'opera secondo la valutazione regionale, compatibile con i vincoli e le decisioni assunte col piano o programma nazionale.

Al contrario, la attribuzione della decisione finale al Consiglio dei Ministri, in tal caso, comporterebbe una spoliazione delle attribuzioni regionali contraria all'assetto delle competenze disegnato nella nuova disciplina costituzionale, e non giustificata da esigenze di carattere unitario soddisfatte anche dal meccanismo accennato.

Non sarebbe invece contraria al nuovo assetto costituzionale (si veda il nuovo articolo 120 della Costituzione) la previsione di un **potere sostitutivo del Governo da esercitarsi nel solo caso in cui la Regione non decidesse, o non decidesse entro termini predeterminati e congrui.**

Dovrebbe trattarsi, beninteso, di un potere **rigorosamente finalizzato ad evitare il blocco della attuazione del piano o programma nazionale, o ritardi nella sua attuazione**, dovuti alla inerzia regionale, **non anche a rovesciare o modificare decisioni regionali** nel merito non condivise dal Governo.

Non si può dimenticare infatti che, piaccia o non piaccia, secondo il nuovo titolo V, **il governo non è più l'interprete esclusivo dell'interesse nazionale**, quindi il compito di decisore di ultima istanza non può essergli attribuito, se non quando l'attribuzione di tale ruolo alla Regione interessata contrasta irreparabilmente con esigenze unitarie ovvero per sopperire all'inerzia regionale.

14. A non diverse conclusioni si dovrebbe giungere nel caso in cui la localizzazione dell'opera o il tracciato della infrastruttura lineare **interessi due o più Regioni finite**.

E' probabile che, in questi casi, siano per lo più sufficienti a dirimere eventuali contrasti le previsioni del piano o

...un'attribuzione necessaria della Regione...

...salvo l'intervento sostitutivo del Governo

programma nazionale, pur limitate alla localizzazione di massima dell'opera o alla indicazione di massima del tracciato.

Per la parte non definita dai piani o programmi nazionali, è nella logica del sistema prevedere **intese o accordi fra le Regioni interessate**, che dovrebbero di norma precedere la convocazione delle conferenze dei servizi regionali per le decisioni relative alla localizzazione dell'opera o infrastruttura nell'ambito del territorio regionale (e comunque. Come è ovvio, precedere la conclusione dei loro lavori). **L'accordo o l'intesa fra le Regioni costituirebbe ulteriore vincolo per le decisioni** da adottare in tali conferenze dei servizi.

In caso di mancata intesa fra le Regioni, dovrebbe ipotizzarsi **l'intervento sostitutivo dello Stato**, al quale spetterebbe definire i predetti vincoli (nel caso di una infrastruttura autostradale, per esempio, la definizione del punto del tracciato che attraversa il confine tra due regioni, e dunque condiziona le successive scelte del tracciato infraregionale).

15. A chi compete introdurre nell'ordinamento i procedimenti concertativi sopra analizzati e dettarne la disciplina?

In base a quanto si è fin qui detto, è incontestabile che la materia sia riconducibile all'ambito della legislazione concorrente, vincolata dai principi desumibili dal sistema costituzionale, e in specie dal dettato dei nuovi articoli 117 e 118.

La competenza è dunque della legge regionale, nel rispetto dei principi eventualmente stabiliti dalla legge dello Stato. Beninteso: dalla legge dello Stato costituzionalmente legittima, dunque coerente con i principi costituzionali anzidetti.

Che fare, in presenza di una legislazione statale in tutto o in parte contrastante con tali principi? E in assenza di leggi regionali in materia?

Ancora: poiché l'attribuzione di funzioni amministrative deve avere comunque una base legislativa o comunque normativa, come fornire anche una nuova e legittima base normativa all'allocazione delle funzioni amministrative, coerente con il nuovo quadro costituzionale?

16. Secondo l'opinione prevalente, **il principio di continuità impone di rispettare l'allocazione di funzioni**

Le infrastrutture interregionali

Come adeguare norme e procedimenti al nuovo titolo V

amministrative prevista dalla legislazione in vigore, ancorché non conforme alla nuova disciplina costituzionale, sino a quando essa non sia modificata da una legge statale o regionale: quest'ultima dovrà essere conforme a Costituzione, e dovrà dunque rispettare le disposizioni costituzionali in tema di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e i principi e i criteri costituzionali concernenti l'allocazione delle funzioni amministrative. Degli uni e degli altri si è detto nei paragrafi precedenti.

Il principio di continuità si applicano le leggi vigenti...

Occorre dunque partire dalla legislazione vigente.

Prima della legge Lunardi (n.443 del 2001), la legislazione in vigore aveva sancito il carattere strumentale delle opere pubbliche, non più di competenza di un'unica struttura amministrativa, ma di più amministrazioni in relazione al rapporto di strumentalità. Al di fuori delle opere espressamente riservate allo Stato, **le funzioni amministrative**, anche relativamente alla realizzazione, progettazione, esecuzione e manutenzione straordinaria delle opere strumentali a funzioni statali, erano **delegate alle regioni**.

Il decreto legislativo n.112 del 1998 (attualmente vigente salvo le importanti deroghe previste dalla legge Lunardi, ma limitate alle infrastrutture espressamente individuate come strategiche con il procedimento speciale da essa introdotto), ha innanzitutto previsto un **procedimento concertativo** per la definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla **articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale**: alle relative decisioni si perviene “attraverso intese nella Conferenza unificata” (art. 52).

Il decreto legislativo 112 del 1998, nel quadro del vecchio titolo V

In base allo stesso decreto legislativo, lo Stato conserva la competenza alla programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione – oltre che delle opere pubbliche relative a organi costituzionali o di rilievo costituzionale o internazionale e a quelle attinenti alla difesa, alle dogane, all'ordine e sicurezza pubblica e all'edilizia penitenziaria (art.93, lett. b) e d)) – anche delle grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale (lett. c); alla pianificazione pluriennale della viabilità e alla programmazione, progettazione, realizzazione e gestione della

rete autostradale e stradale nazionale, costituita dalle grandi direttrici del traffico nazionale e da quelle che congiungono la rete viabile principale dello Stato con quella degli stati limitrofi (art. 98, comma 1); alla pianificazione, programmazione, progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale....nei porti di rilievo nazionale e internazionale(art. 104); alla programmazione, costruzione, ampliamento e gestione degli aeroporti di interesse nazionale (art.98); alla programmazione e al finanziamento della realizzazione e manutenzione degli immobili destinati a ospitare uffici dell'amministrazione dello Stato (art. 93). Il procedimento di classificazione delle strade di interesse nazionale prevede l'intesa in conferenza unificata, formalizzata me un d.p.c.m.(art.101 comma 1).

La localizzazione delle opere di interesse statale
(ma in realtà anche quelle di interesse di altre amministrazioni, diverse da regioni ed enti locali) è tra le funzioni e compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali in forza degli artt. 55, 56, 93, 94, 98, 99, 104 e 105 del decreto legislativo 112, che solo per gli immobili destinati a ospitare uffici dell'amministrazione dello Stato annovera la localizzazione tra le funzioni mantenute allo Stato, non senza peraltro far salve anche in tal caso la specifica disciplina contenuta nell'articolo 55

. Quest'ultima disposizione contiene due prescrizioni che vincolano maggiormente (rispetto alla disciplina previgente) l'amministrazione precedente: l'obbligo di far precedere alla attivazione delle procedure di localizzazione la presentazione di un quadro complessivo delle opere e degli interventi compresi nella programmazione triennale della amministrazione precedente, da realizzarsi nel territorio regionale; e, nei casi di variazione degli strumenti urbanistici vigenti conseguenti alla approvazione di progetti di opere, l'obbligo dell'amministrazione precedente di predisporre uno specifico studio sugli effetti urbanistico-territoriali e ambientali dell'opera e sulle misure necessarie per il suo inserimento nel territorio comunale.

17. La legge n.443/2001, cosiddetta legge obiettivo o legge Lunardi, estende la competenza statale ben al di là dei limiti definiti dalla disciplina legislativa ordinaria or ora ricordati.

Con la legge obiettivo, infatti, lo Stato definisce infrastrutture pubbliche e private ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, riservando a sé non solo la valutazione della "strategicità" e dell'"interesse nazionale", ma anche ogni ulteriore funzione amministrativa sulle opere strategiche. E ciò nonostante che, come si è rilevato, nel nuovo quadro costituzionale l'interesse nazionale non coincide più con l'interesse statale, ma piuttosto con la valutazione degli interessi fatta, secondo le rispettive competenze, dagli enti che, ai sensi dell'art.114, costituiscono la Repubblica.

Sotto questo profilo, la legge obiettivo presenta sicuramente profili di illegittimità, evidenziati del resto nei ricorsi già presentati dalle Regioni alla Corte costituzionale. E' peraltro del tutto evidente che essa è, sotto molti profili, in palese contraddizione con il quadro dei principi costituzionali così come ricostruito nei paragrafi precedenti.

Ma, allo stato, la legge n. 443del 2001, oggi vigente, deve essere applicata da tutti i soggetti dell'ordinamento finché non venga dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale o finché non venga modificata o sostituita da altre leggi , statali e/o regionali, coerenti con i principi costituzionali.

18. Il disegno di legge (collegato alla legge finanziaria per il 2002) recante disposizioni in materia di **infrastrutture e di trasporti** (A.S. 1246) modifica alcune delle disposizioni della Legge Lunardi, ma **riesce a superare solo in parte le censure di costituzionalità che l'hanno investita.**

Quanto all'**individuazione delle infrastrutture** strategiche, esso prevede che il programma nazionale sia predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti **di intesa** con gli altri Ministri competenti e **con le Regioni** interessate, e sia inserito, previo parere del CIPE e previa **intesa con la Conferenza unificata**, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti.

Nulla si prevede per il caso di mancata intesa: non è chiaro dunque se, in tal caso, l'infrastruttura debba ritenersi **non compresa** fra quelle individuate come strategiche nel programma nazionale, o se, al contrario, la decisione in

La legge Lunardi: il Governo ha sempre l'ultima parola

**Il disegno di legge sulle infrastrutture e i trasporti....
...e l'individuazione delle infrastrutture strategiche**

materia debba intendersi **rimessa al Consiglio dei Ministri** in applicazione della disposizione generale contenuta nell'art. 5 della legge 400 del 1988, come modificata dall'art. 12 del decreto legislativo 303 del 1999.

In ogni caso, se il disegno di legge A.S. 1246 fosse alla fine definitivamente approvato nella formulazione ricordata, il procedimento concertativi, almeno per quanto concerne la individuazione delle infrastrutture strategiche, risulterebbe disciplinato in modo sostanzialmente coerente con i principi costituzionali desumibili dal nuovo titolo V, ferma restando la necessità, per le ragioni di bilanciamento già sopra analizzate, di una parallela disciplina del procedimento di localizzazione parimenti coerente con i nuovi principi costituzionali (e ferma restando, beninteso, la palese incostituzionalità della estensione di tale procedimento anche agli “**insediamenti produttivi** strategici e di preminente interesse nazionale”).

Non altrettanto si può dire per quanto concerne, viceversa, la **localizzazione delle singole infrastrutture inserite nel programma nazionale**.

In materia, la legge Lunardi contiene disposizioni contraddittorie, prevedendo, fra i criteri direttivi della delega legislativa conferita al Governo con il comma 2 dell'articolo 1, da una parte l'intesa con la Regione per la localizzazione dell'opera nell'ambito dei progetti preliminari, dall'altra la competenza esclusiva del CIPE, integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, per “i provvedimenti concessori e autorizzatori necessari, comprensivi della localizzazione dell'opera”.

Nessuna delle due disposizioni è, a ben vedere, compatibile con il sistema dei principi costituzionali sopra delineato, e col ruolo che, in materia, va riconosciuto alla Regione competente per territorio. Si aggiunga che, in ogni caso, il Governo sembra intenzionato a ritenere applicabile, anche in materia di localizzazione dell'opera nel territorio regionale, la disposizione generale del decreto legislativo 303 del 1999 in materia di decisione finale del Consiglio dei ministri in caso di mancata intesa fra gli enti o le amministrazioni interessate.

Il disegno di legge 1246 riproduce le due ricordate disposizioni senza alcuna modifica, e dunque non risolve la

***La localizzazione delle opere strategiche
nella legge Lunardi...***

***....e nel d.d.l. sulle
infrastrutture e i trasporti***

contraddizione or ora evidenziata né vale ad allineare il procedimento ai principi costituzionali stabiliti dal nuovo titolo V. Ma in più contiene una nuova disposizione anche più censurabile: introduce infatti un **procedimento alternativo** per l'approvazione dei progetti preliminari e definitivi delle infrastrutture strategiche, comprensivi della localizzazione dell'intervento, che si esaurisce in un decreto del Presidente del Consiglio, previa **deliberazione del CIPE** integrato dai Presidenti delle Regioni interessate, **sentita** la Conferenza unificata e le commissioni parlamentari competenti.

E' dunque evidente che il disegno di legge A.S. 1246, se dovesse alla fine venire approvato nel testo ricordato, non varrebbe a risolvere il problema della disciplina del procedimento di localizzazione delle grandi infrastrutture in modo coerente con i principi costituzionali contenuti nel nuovo titolo V.

Resta fermo tuttavia che, anche in tal caso, la nuova disciplina legislativa, così come ora avviene per la legge Lunardi, dovrà essere applicata da tutti i soggetti dell'ordinamento finchè non venga dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale o finchè non venga modificata o sostituita da altre leggi , statali e/o regionali, coerenti con i principi costituzionali.

Sul versante delle leggi statali, uno strumento idoneo per introdurre nel nostro ordinamento una disciplina dei procedimenti concertativi per la localizzazione di grandi infrastrutture, coerente con i principi costituzionali, potrebbe essere rappresentato dal disegno di legge A.S. 1281, recante "Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa", (A.S. 1281), che, nel testo approvato dal Consiglio dei Ministri, novella la disciplina della Conferenza dei servizi.

19. Veniamo ora al versante regionale. **Che cosa possono fare le regioni per tutelare in concreto le loro prerogative costituzionali** nella programmazione e nella localizzazione delle grandi opere pubbliche?

Da una parte **non resterà alle Regioni altra strada che la riproposizione nei confronti del collegato sulle infrastrutture e i trasporti, non appena promulgato e pubblicato, di un ricorso alla Corte costituzionale del tutto analogo a quelli che le Regioni hanno già**

**Le vie da percorrere:
a) il ricorso alla Corte Costituzionale**

proposto nei confronti della legge Lunardi.

Dall'altra, appare tuttavia altamente consigliabile la via della **approvazione di una legge regionale che provveda a definire una disciplina del procedimento di localizzazione conforme ai principi costituzionali**, e che valga ad evitare che, nelle more del giudizio della Corte costituzionale, abbiano ad applicarsi le disposizioni della legge Lunardi o della legge collegata sulle infrastrutture e i trasporti.

Tale legge potrà, beninteso, essere impugnata dal Governo. Ma, nel frattempo, essa avrà vigore, prevalendo sulla Lunardi e sulle sue successive correzioni in quanto **lex posterior**. La Corte costituzionale ne valuterà la costituzionalità, presumibilmente, dopo essersi pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge Lunardi, e alla luce dei principi interpretativi in quella sede definiti.

L'approvazione di una legge regionale, contenente una disciplina del procedimento concertativi coerente con i principi costituzionali e rispettosa delle esigenze unitarie, potrebbe peraltro favorire un esito positivo per le Regioni dei ricorsi presentati nei confronti della legge Lunardi. Essa, infatti, renderebbe evidente che **l'alternativa al procedimento previsto dalla Lunardi non consiste nella rinuncia a garantire le esigenze unitarie, ma nella identificazione di meccanismi idonei a conciliarle con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni e agli enti locali.**

20. Non è infatti in alcun modo contestabile, nel quadro delineato del nuovo titolo V della Costituzione, che **ciascuna Regione possa legiferare in materia di grandi opere e infrastrutture, e disciplinare l'allocazione di funzioni amministrative in materia, compresi i procedimenti concertativi per la loro localizzazione**, anche dettando disposizioni divergenti da quelle fino ad ora contenuti nelle leggi dello Stato, nei limiti generali imposti dalla Costituzione a tutti i provvedimenti legislativi (rispetto delle disposizioni della Costituzione, delle norme comunitarie e dei trattati internazionali), e **nel rispetto dei principi fondamentali** stabiliti dalla legge dello Stato nella specifica materia (ma, ovviamente, dei soli principi costituzionalmente legittimi, e dunque dei soli principi della

**La via da percorrere:
b)una legge regionale
sulla localizzazione delle
grandi infrastrutture...**

**....legittimata a sostituire
le disposizioni
incostituzionali della
legge Lunardi**

legge n. 443 coerenti con il nuovo quadro costituzionale sopra analizzato).

Una volta entrata in vigore la singola legge regionale, questa, come già si è rilevato, prevarrebbe sulla legge statale nell'ambito del territorio della regione, anche allorché fosse impugnata dal Governo ai sensi dell'art. 127 Cost. In tal caso, ferma restando l'applicabilità della legge, la questione si sposterebbe nell'ambito del giudizio di costituzionalità e sarà risolta valutando se la legge regionale abbia rispettato o, al contrario, violato i principi costituzionali, nonché i principi fondamentali legittimamente stabiliti dalla legislazione statale. Tra questi ultimi non sono da ritenere comprese, per le ragioni sopra indicate, le disposizioni della legge Lunardi contrastanti con il nuovo dettato costituzionale degli articoli 117 e 118 (a partire dallo stesso articolo 1, comma 1, della legge 443, anche perché, a tacer d'altro, si tratta di una norma puntuale, per di più ad applicazione transitoria, e non di principio).

Il fatto che, nelle more del giudizio della Corte costituzionale, la legge regionale sia vigente e pienamente applicabile eviterà il rischio che, in attesa della decisione della Corte, continui a doversi applicare una disciplina dei procedimenti di localizzazione di grandi infrastrutture evidentemente contrastante con i principi stabiliti dai nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione.

21. Le legge regionale sul procedimento per la individuazione delle grandi opere infrastrutturali e per la definizione della loro localizzazione nel territorio della Regione dovrebbe:

I contenuti della legge regionale

a) disciplinare le **forme e i modi della partecipazione della Regione ai procedimenti concertativi nazionali** relativi alla definizione dei piani e programmi nazionali, o comunque alla **individuazione** delle grandi opere e infrastrutture costituenti le reti nazionali di trasporto, di navigazione e di trasporto e distribuzione dell'energia, nonché gli impianti nazionali di produzione energetica e i porti gli aeroporti di interesse nazionale. E così, per esempio, prevedere le forme di consultazione degli enti locali, delle associazioni ambientaliste, delle associazioni dei consumatori, delle organizzazioni del lavoro e della produzione; prevedere

modalità e forme della eventuale partecipazione del Consiglio regionale, mediante la formulazione di indirizzi al Presidente o alla Giunta; disciplinare la rappresentanza della Regione ad eventuali conferenze dei servizi nazionali o alle riunioni del CIPE, ecc.

b) disciplinare le forme e i modi della partecipazione della Regione a **procedimenti concertativi con le Regioni finitime** interessate alla localizzazione specifica e alla realizzazione di opere o infrastrutture riguardanti due o più Regioni contermini;

c) **disciplinare l'intero procedimento di definizione della localizzazione di opere e infrastrutture all'interno del territorio regionale.** Tale disciplina non potrà non comprendere: la definizione dei **vincoli esterni**, derivanti dai piani e programmi nazionali, dalle decisioni nazionali in materia di localizzazione di massima delle infrastrutture, dalle intese o accordi con altre Regioni, e le modalità per ottenerne il rispetto, in termini di risultato; la regolamentazione del **procedimento di concertazione** nelle sue varie fasi, di consultazione, di istruttoria e di deliberazione, l'identificazione dei soggetti o enti legittimati a partecipare a ciascuna di esse, la disciplina dei tempi e dei termini per la decisione finale; la regolamentazione **dell'intervento sostitutivo della Giunta regionale o di altro organo regionale equivalente, per pervenire comunque alla decisione**, in caso di mancato accordo nell'ambito della conferenza dei servizi o comunque nell'ambito del procedimento concertativo.

22. I provvedimenti del Governo, in applicazione della legge Lunardi, di programmazione e di organizzazione delle opere pubbliche nel territorio regionale, adottati in violazione delle prerogative costituzionali della Regione, come sopra illustrate, possono essere **impugnati dalla Regione stessa davanti al TAR**, con ricorso giurisdizionale; ovvero **davanti alla Corte costituzionale** sollevando conflitto di attribuzione. In entrambi i casi, può essere eccepita la illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge Lunardi o della legge collegata alla Finanziaria sulle infrastrutture e i trasporti , qualora nel frattempo essa sia intervenuta a sostituire le ricordate disposizioni della legge Lunardi.

**Le vie da percorrere:
c) i ricorsi giurisdizionali**

Tanto la Corte costituzionale quanto il TAR possono disporre, in presenza di gravi pregiudizi che possano derivare agli interessi della Regione, dall'applicazione del provvedimento statale, **la sospensione dell'efficacia** dello stesso, su istanza della Regione ricorrente. In sede di conflitto di attribuzione, ciò è pacifico (art. 40, l. 11.3.1953, n. 87) anche se la Corte, com'è noto, usa con estrema cautela del potere sospensivo degli atti impugnati in sede di conflitto.

Anche davanti al TAR, nella specie, la sospensiva può essere disposta nel momento stesso in cui viene riconosciuta siccome non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma e rinviati gli atti alla Corte costituzionale. La sospensiva ha effetto, in questo caso, sino alla ripresa della fase cautelare davanti al TAR una volta risolta dalla Corte la questione di costituzionalità (Corte cost., 12.10.1990, n. 444).

ASTRID

**Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche
e sull'innovazione nell'amministrazione pubblica**

ROMA Corso Vittorio Emanuele II, 142 (ang. P.zza S.Andrea della Valle)

Tel. 0039-06-6810261 e-mail: astrid@astrid-online.it