

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIETRO ARMANI

La seduta comincia alle 14.15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia, sull'evoluzione del riparto di competenze statali e regionali nel settore dei lavori pubblici e delle opere infrastrutturali strategiche.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia, sull'evoluzione del riparto di competenze statali e regionali nel settore dei lavori pubblici e delle opere infrastrutturali strategiche.

Al riguardo, desidero preliminarmente dare alcune indicazioni ai deputati presenti in ordine all'organizzazione dei lavori odierni. Infatti, anche in relazione al tempo a disposizione della Commissione, che dovrà passare allo svolgimento di un'ulteriore audizione, ritengo opportuno che, dopo l'illustrazione del ministro, sia consentito — in via prioritaria — un intervento per gruppo e che ulteriori interventi siano ammessi soltanto qualora vi siano congrui tempi residui a disposizione,

in modo tale da consentire al senatore La Loggia di poter replicare alle questioni poste dai deputati.

Quanto al merito dell'audizione odierna, desidero sottolineare l'importanza e la delicatezza del tema sul quale la Commissione ha chiesto l'intervento del ministro. Infatti, è evidente a tutti che, dall'inizio della nuova legislatura, rispetto al quadro giuridico complessivo nel settore dei lavori pubblici e delle infrastrutture, di per sé parecchio articolato, sono intervenuti alcuni fattori di forte discontinuità.

In primo luogo, le modifiche dell'articolo 117 della Costituzione, particolarmente incisive sulla materia delle opere pubbliche, che collocano su un piano del tutto nuovo il rapporto fra fonte statale e fonte regionale, sia di rango legislativo che regolamentare.

In secondo luogo, la produzione normativa statale avviata dalla legge n. 443 del 2001, la cosiddetta « legge obiettivo », che inaugura un nuovo filone normativo, quello delle « opere strategiche e di preminente interesse nazionale ». Questa materia è connessa ma non coincide con quella dei lavori pubblici e non mi sembra coincidere neanche con quella dei lavori pubblici di interesse nazionale. Infatti, da un lato, vi è un elemento in più, quello della rilevanza strategica dell'opera (che dovrebbe collocarla su un piano diverso e straordinario rispetto agli ordinari lavori pubblici di interesse nazionale), dall'altro occorre considerare che fra le opere della legge obiettivo possono essere comprese anche opere private, proprio in virtù della loro strategicità, e che allo Stato dovrebbe essere consentito di varare procedure semplificate e accelerate anche per queste opere, dalle quali dipendono le prospettive strategiche di sviluppo della nostra eco-

nomia (si pensi, ad esempio, alle centrali elettriche o agli impianti di rigassificazione).

In terzo luogo, la riforma della legge n. 109 del 1994 (cosiddetta « Merloni »), introdotta dal « collegato infrastrutture e trasporti » (articolo 7 della legge n. 166 del 2002), che ha recato numerose e puntuali modifiche alla « legge quadro » originaria.

Come è noto, l'VIII Commissione della Camera ha - in più occasioni - avuto modo di osservare che le linee evolutive degli interventi realizzati dalla maggioranza nel primo periodo di governo, sia nel settore delle opere pubbliche (« legge obiettivo », riforma della « legge Merloni ») sia in quello ambientale (« collegato », delega per il riordino della legislazione in campo ambientale), devono costantemente confrontarsi, in misura significativa, con gli ostacoli consistenti nelle incertezze derivanti dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione.

Tali incertezze rischiano, infatti, di incidere negativamente sull'effettiva possibilità di dare attuazione tanto all'indirizzo di governo in Parlamento, quanto ad organici e coerenti interventi di razionalizzazione dell'intero sistema normativo. La questione investe in particolare le materie di preminente interesse dell'attività della VIII Commissione: i lavori pubblici e la tutela dell'ambiente e del territorio, che costituiscono entrambi gli elementi centrali di un'efficace politica di rilancio delle infrastrutture in un'ottica di sviluppo sostenibile.

In questo contesto, si inquadra in particolare la più rilevante novità introdotta nella legislatura, ossia la cosiddetta « legge obiettivo ». Si tratta, come è noto, di una legge nata per favorire la semplificazione delle procedure per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, al fine di avviare una politica di opere pubbliche orientata al progresso del paese ed alla crescita delle nostre dotazioni infrastrutturali, anche per recuperare i ritardi accumulati nei confronti degli altri *partner* dell'Unione europea.

Al riguardo, può sottolinearsi che, mentre con le modifiche costituzionali viene

meno la distinzione fra opere di interesse nazionale e regionale, quasi contemporaneamente, con la legge n. 443 del 2001, viene invece introdotta nell'ordinamento la nuova categoria delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale. Tale situazione ha pertanto aperto un versante molto problematico, quello del rapporto Stato-Regioni, nel quale si è in sostanza avviato, a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa, un vero e proprio processo di sintesi e di aggiustamento, in cui Stato e regioni, ciascuno per la propria parte, stanno spingendo verso una riaffermazione delle proprie prerogative nel settore dei lavori pubblici, creando anche, come era ovvio, la nascita di contenziosi (basti pensare, a titolo esemplificativo, all'enorme quantità di ricorsi giacenti presso la Corte Costituzionale).

A ciò deve aggiungersi la considerazione che, quando lo Stato si trova - come è accaduto di recente - a dover esercitare un ruolo unificante in relazione a problemi specifici, la tendenza è ormai quella di attribuire le competenze alla Protezione civile, che sembra essere rimasto l'unico organismo in grado di assorbire in sé tutte le competenze statali nei casi di emergenza. A ben vedere, questa situazione assume un carattere quasi patologico, andando paradossalmente a scapito, piuttosto che a vantaggio, di un vero federalismo compiuto.

È dunque evidente che, a prescindere dalle pronunce della Corte costituzionale (attese ormai da circa un anno), soltanto un'incisiva e chiara riforma del Titolo V della Costituzione potrà sciogliere i dubbi relativi ai titoli dello Stato e delle regioni a legiferare in tale ambito, dipanando finalmente l'intricata situazione esistente e garantendo l'applicazione di un federalismo realmente efficace. In proposito, credo che la strada intrapresa dal Governo - con la nuova proposta di modifica costituzionale - sia positiva, anche se necessita di riflessioni ed aggiustamenti, soprattutto per quella complessa fascia di competenze concorrenti tra Stato e regioni nella materia dei lavori pubblici e, più in generale, del governo del territorio, che

sembrerebbe venire « cancellata » dalla revisione dell'articolo 117 della Costituzione, e su cui, invece, si è ormai consolidato un riparto normativo di fatto tra Stato e regioni. Il rischio è di portare ad una frammentazione della normativa statale e regionale, che potrebbe rendere massima l'incertezza sulla disciplina applicabile e compromettere, tra l'altro, l'afflusso di capitali privati per la realizzazione delle opere.

Per questi motivi, chiedo al ministro di illustrarci il quadro esistente e, in particolare, di farci comprendere quali siano le linee evolutive della riforma del Titolo V della Costituzione nelle materie di nostro interesse.

Do ora la parola al ministro La Loggia per la sua relazione.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Desidero ringraziare il presidente e tutti i componenti della Commissione, scusandomi per il ritardo, causato da un contrattempo. La materia che abbiamo di fronte è tra le più complicate e difficili nell'attuale quadro normativo del nostro paese. Dell'ampia relazione che ho predisposto, che lascerò agli atti, toccherò gli aspetti più essenziali.

In un quadro normativo già suscettibile — voglio usare un forte eufemismo — di miglioramenti, si innesta la riforma costituzionale del 2001, entrata in vigore nel novembre dello stesso anno. Essa incide profondamente nel settore che qui ci interessa, se è vero — come lo è — che la gran parte delle materie, per non dire quasi tutte, che ad esso si riferiscono, sono sostanzialmente indicate in quella formula che credo, ormai, tutto il Parlamento, o comunque quasi tutte le forze politiche, sono disponibili a definire come un quadro di riferimento estremamente incerto.

All'interno di quella definizione di legislazione concorrente, che, già di per sé, lascia margini ampi di incertezza per un verso e di ambiguità per un altro, di possibili contenziosi, di fatto già realizzati, tra Stato e le regioni, le materie, ben ventidue, hanno alimentato numerosi dubbi in riferimento a dove debba fer-

marsi l'azione dello Stato e dove debba iniziare quella delle regioni.

La definizione testuale della Costituzione è la seguente: « Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato »; essa dà, già di per sé, ma anche senza essere esperti costituzionalisti, il segno di una forte incertezza su cosa debba intendersi per principi fondamentali, dove essi si arrestino, e dove possa iniziare legittimamente l'azione delle regioni. Se a questo aggiungiamo — continuo la lettura dell'articolo 117 della Costituzione — che « Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza », abbiamo un ulteriore elemento non certo di chiarezza.

Inoltre, la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, e, in ogni altra materia, essa spetta alle regioni, quindi sia quelle di esclusiva competenza delle regioni, sia quella di legislazione concorrente tra Stato e regioni. Ed è questo il terzo elemento di incertezza.

Colgo l'occasione anche per cercare di chiarire per l'ennesima volta di che cosa ci stiamo occupando, perché ho notato, con qualche preoccupazione, che non sempre ci si comprende, parlando di questi argomenti, non solo tra non addetti ai lavori, ma purtroppo anche tra i più esperti. Proprio una settimana fa, in aula alla Camera, ho dovuto fare questa stessa precisazione, poiché era nato un equivoco, secondo me assolutamente non giustificato, su cosa si intendesse per disegno di legge di attuazione e per schema di disegno di legge costituzionale di riforma costituzionale.

Chiarisco che stiamo parlando del titolo V della parte seconda della Costituzione: le definizioni della Costituzione - parlo tra l'altro con espertissimi legislatori - non possono essere, sostituite da sinonimi. Non si può parlare indifferentemente di titolo V, di articolo V, o di capo V. Il titolo V della parte seconda della Costituzione non è l'articolo 5 della Costituzione che fa parte dei «Principi fondamentali», poi ha inizio la prima parte della Costituzione, divisa a sua volta in sezioni, titoli, articoli, commi, eccetera, arrivando alla seconda parte di essa, dove si ricomincia con sezioni, titoli, articoli e commi. Spesso nel linguaggio giornalistico, si fa una grande confusione ed è quindi bene chiarirlo, ma posso comprendere che un lettore, nella più assoluta buona fede, non sufficientemente avvertito, possa confondere un argomento per un altro.

Il disegno di legge di attuazione della riforma costituzionale non può che essere, così com'è, un disegno di legge ordinario, che si trova sul terzo gradino della gerarchia delle fonti, preceduto dalla Costituzione, dalle legge costituzionali e dalle leggi ordinarie, seguite a loro volta dagli atti aventi forza di legge, decreti-legge e decreti legislativi, poi dalle leggi regionali, dai regolamenti ed infine dalle circolari. Quando parliamo di un disegno di legge di attuazione, intendiamo riferirci ad un disegno di legge ordinario, che, lungi dal poter riformare la Costituzione, può soltanto attuarla attraverso uno strumento ordinario, o su iniziativa del Governo come in questo caso, o su iniziativa del Parlamento, come può succedere in altri casi. Sto precisando questo perché poi, non contemporaneamente, ma certamente contestualmente, si sta ponendo mano ad una nuova riforma costituzionale con il disegno di legge di riforma costituzionale del ministro Bossi, che va sotto il nome di devoluzione di alcune parti di materie dallo Stato alle regioni. C'è poi uno schema, che non è ancora un disegno di legge; a tale proposito, ho appreso dagli atti, che qualcuno avrebbe chiesto al Presidente Casini come mai la nuova riforma costituzionale non fosse ancora in Parla-

mento; di ciò mi sono meravigliato un po' ma poi ho dovuto spiegare che la procedura (lo faccio con molta umiltà e rammaricandomene molto) prevede che il Consiglio dei ministri approvi uno schema di disegno di legge costituzionale di riforma di una parte della Costituzione.

Qual è stato l'atto successivo rispetto alla legge obiettivo? La firma di contratti di intesa e di programma con tutte le regioni. Su 20 ne sono stati siglati 13 o 14, gli altri lo saranno nel giro di qualche settimana, in modo da completare - attraverso l'intervento della Conferenza Stato-regioni, la disponibilità del collega Lunardi e il mio enorme lavoro - un'intesa con tutte le realtà regionali.

Tra poco saranno nominati anche i commissari per le opere pubbliche da realizzare, così come previsto dalla normativa vigente: alcune grandi opere sono già avviate, altre stanno per iniziare (il CIPE ne ha deliberate alcune, altre sta per deliberarle). Uno degli aspetti più critici della riforma costituzionale in vigore è quello della legislazione concorrente e ci siamo posti soprattutto il problema di «tagliare» tale nodo (l'espressione «sciogliere» il nodo sarebbe stata troppo riduttiva), che significa dividere le competenze fra lo Stato e le regioni. In alcuni casi, pochi per la verità, abbiamo voluto seguire una procedura mista - prendendo spunto, per un verso, dalla normativa spagnola e, per un altro, da quella canadese - nella realizzazione della cosiddetta legislazione ripartita.

Se vogliamo essere più autarchici e meno esterofili, possiamo dire che ho tratto questa ispirazione dalla lettura dello statuto siciliano del 1946, che presenta un'incredibile modernità rispetto agli argomenti in discussione. Per quanto riguarda le materie in esame, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva abbiamo inserito le grandi reti di trasporto e di navigazione, i porti e gli aeroporti di rilievo nazionale o internazionale, le opere pubbliche statali, la sicurezza della circolazione e della navigazione; inoltre, togliamo il governo del territorio dalla legi-

slazione concorrente e lo affidiamo totalmente alla competenza esclusiva delle regioni.

Si tratta di uno schema - è appena iniziato un dibattito politico ma quanto prima lo diventerà in sede istituzionale con le regioni e le istituzioni locali - e mi auguro che, quando tornerà all'attenzione del Consiglio dei ministri, sussista un grado di maturazione ancora maggiore rispetto all'imponente complessità delle norme al nostro esame. Ritengo che sullo schema di disegno di legge esistano enormi margini di miglioramento perché, sino ad oggi, ho elaborato ulteriori ipotesi in tal senso, così come il collega Bossi (ovviamente, il titolare del Ministero per le riforme istituzionali ha più voce in capitolo in tali materie) e i rappresentanti di altre forze politiche. Ho cercato di fornire un contributo, di trovare un difficilissimo equilibrio e sono totalmente convinto che possiamo ulteriormente migliorare questo assetto di tipo sistemico.

Non bisogna fare l'elenco aritmetico delle future competenze dello Stato e delle regioni, perché tale calcolo sarebbe totalmente improprio e sbagliato. Non si tratta di capire se stiamo facendo un passo indietro o in avanti rispetto alla riforma costituzionale dell'Ulivo, ma stiamo tentando un'impostazione totalmente diversa, che parte da ciò che è più utile al cittadino: rispetto al soddisfacimento di un'esigenza, di un bisogno o al riconoscimento di un diritto, quest'ultimo si aspetta più facilmente una risposta dal comune, dalla regione, dallo Stato o dall'Europa?

Di conseguenza, si tratta di trovare all'interno di un'impostazione sistemica, che ha una sua correttezza formale e sostanziale, ulteriori possibilità di miglioramento (ad esempio, su una migliore definizione del concetto di interesse nazionale o su una sua diversa collocazione nel contesto della riforma, così come in riferimento alla legislazione ripartita). In tal senso, esistono già alcune idee e, quindi, bisogna continuare a discutere perché la proposta non è blindata ma aperta e largamente migliorabile. Da questo punto di vista, sentiremo le regioni, le

istituzioni locali, il Parlamento, le opposizioni e gli esperti ma con il solo limite del tempo perché tali riforme dobbiamo approvarle entro questa legislatura.

Quindi, ad un certo punto dovremmo concludere i lavori, ma non esiste alcun pregiudizio ad un ampio confronto costruttivo nell'ambito di questa impostazione, che mi pare vincente rispetto alla precedente, infatti, la corregge in questa parte essenziale senza interessare, se non marginalmente, gli articoli 118, 119 e 114, ma limitandosi ad abrogare l'ultimo comma dell'articolo 116, che dava luogo alla famosa possibile doppia velocità nell'attuazione del federalismo da parte delle regioni: in questo caso la doppia velocità non esiste perché tutte le regioni possono partire alla pari e, se vogliono, possono immediatamente esercitare le loro funzioni.

In conclusione, chiedo alla presidenza l'autorizzazione ad allegare, in calce al resoconto stenografico dell'audizione odierna, il testo della mia relazione - più dettagliata rispetto agli argomenti esposti - e mi riservo di replicare agli interventi dei componenti la Commissione.

PRESIDENTE. La presidenza lo consente, signor ministro.

Do ora la parola ai colleghi che intendano porre domande o formulare richieste di chiarimento.

FABRIZIO VIGNI. Vorrei fare alcune osservazioni e porre qualche domanda al ministro. Mi sfugge francamente - lo confesso - il nesso logico tra lo sforzo che il Parlamento e il Governo stanno facendo per dare attuazione al titolo V, così come riformato nel 2001, il disegno di legge che il ministro ha ricordato, e la necessità di predisporre un nuovo mutamento del titolo V della Costituzione, che, nel migliore dei casi, fa prevedere una fase di ulteriore notevole incertezza.

Dalla lettura dello schema - che potrà essere naturalmente corretto - si evince, per quanto attiene le materie di competenza di questa Commissione, non solo una qualche dose di ritorno di centrali-

simo, ma soprattutto un metodo, che a me sembra una scorciatoia molto illusoria di risolvere i numerosi problemi di conflitto fra competenze dello Stato e quelle delle regioni, ossia quello di « tagliare il nodo », per usare le parole del ministro; in altri termini, togliendo di mezzo le materie concorrenti e tagliando con l'accetta in due il problema, o la competenza è dello Stato o è delle regioni.

Questo potrebbe sembrare un modo efficace per risolvere i problemi, ma, entrando nel loro merito, ci accorgiamo che poi quel nodo rientra inevitabilmente dalla finestra, nel senso che ci sono una serie di materie che inevitabilmente non possono che essere in qualche modo concorrenti, come quella dei lavori pubblici.

Nella relazione allo schema, si afferma - ed anche giustamente - che la modifica costituzionale del 2001 e il Governo dell'Ulivo avevano lasciato incertezza su questo tema, perché esso nell'articolato non era esplicitato; ma, anche nello schema predisposto, non vi è traccia di tale indicazione. In realtà, per lavori pubblici, si intende riferirsi sia alla programmazione delle opere di interesse nazionale, sia alla localizzazione, alla realizzazione ed anche alle regole per gli appalti dei lavori pubblici.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Si parla di opere pubbliche statali.

FABRIZIO VIGNI. Ora, signor ministro, soprattutto in riferimento alla legge obiettivo e a ciò che è successo in questi due anni, lei sa che fondamentalmente i terreni di conflitto tra Stato e regioni sono stati due: da un lato la localizzazione delle opere, dato che nessuna regione ha dubitato sul fatto che la programmazione delle opere strategiche spetti ovviamente allo Stato, ma è stato messo in discussione il fatto che su tale tema si possa fare a meno di una concertazione di funzioni primarie di Governo del territorio che appartengono alle regioni; dall'altro, le regole per gli appalti dei lavori pubblici, sulle quali numerose regioni oramai legiferano.

La nostra opinione, nota da tempo, è che sarebbe una follia avere venti sistemi di regole diverse, così come venti mercati diversi in Italia sugli appalti e i lavori pubblici, essendo peraltro questa materia di tutela della concorrenza, sulla quale esistono norme comunitarie.

PRESIDENTE. Questo poi scoraggerebbe le imprese, che, secondo le diverse impostazioni delle regioni, opererebbero da una parte o dall'altra.

FABRIZIO VIGNI. Questo insieme di problemi (programmazione, realizzazione, appalti, localizzazione delle opere) inevitabilmente richiede una concertazione, un intervento concorrente di Stato e regioni che, a mio parere, andrebbe risolto, non tanto usando l'accetta nelle definizioni costituzionali, quanto con un'intesa di fatto, che dovrebbe riguardare, ad esempio per le regole degli appalti, almeno i principi fondamentali che riguardano la tutela della concorrenza; essi devono essere uniformi sul territorio nazionale, non affidati ad ogni regione, e lo Stato non deve invadere il terreno di competenza regionale sulla localizzazione dell'opera. È stato emblematico da questo punto di vista il lungo braccio di ferro che c'è stato sul tracciato del corridoio tirrenico, che il ministro conosce e che spero sia in via di risoluzione.

Ci sono aspetti che inevitabilmente non possono essere sottratti alle regioni. Nell'attuazione della legge obiettivo, a mio parere, ci sono state alcune forzature inaccettabili, tra le quali una estrema: il decreto Gasparri in materia di infrastrutture per la telefonia mobile arriva a considerare « l'antennina » da mettere sul tetto di Viale Mazzini al pari del Ponte sullo Stretto, riservando allo Stato competenze sottratte non alle regioni ma addirittura ai comuni. Se non si rimette ordine, si rischia di avere quelle situazioni patologiche che il presidente ha poco fa ricordato.

Forse ad alcuni è sfuggita - e lo ritengo un segnale patologico - l'ultima decisione del Governo, ossia quella di adottare

un'ordinanza per la realizzazione del passante di Mestre, utilizzando le procedure sulla protezione civile, anche in deroga alla legge obiettivo. Non ritengo sia questa la sede per affrontare i temi più polemici, ma il ministro Lunardi aveva affermato che il passante di Mestre sarebbe stato il banco di prova della legge obiettivo, ma, dopo due anni, dovrebbe dire che, nella sua attuazione, occorre andare in deroga alla legge obiettivo ed utilizzare le procedure sulla protezione civile.

Le stesse riflessioni riguardano anche il tema del governo del territorio. I colleghi della maggioranza, così come quelli dell'opposizione, hanno presentato proposte di legge, anche in materia di riforma urbanistica, con la convinzione che, essendo queste materie di competenza delle regioni, difficilmente si potrà fare a meno di una serie di principi uniformi sull'intero territorio nazionale.

È indispensabile discuterne perché anche qui ci troveremo su un terreno che richiede un intervento concorrente; lo stesso vale per l'ambiente, che pure a nostro parere è materia nazionale e sul quale però non può pensarsi di cancellare la legislazione regionale che, in maniera disordinata e farraginoso, è fiorita in questi anni, con l'adozione di regolamenti. La nostra impressione è che l'idea di risolvere il contenzioso, tagliando il nodo con l'accetta, faccia poi rientrare dalla finestra problemi, che invece dovrebbero essere affrontati su un piano di concertazione e di patto politico, prima ancora che istituzionale, tra Stato e regioni.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FRANCESCO STRADELLA**

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Vorrei chiarire che il disegno di legge di attuazione della riforma costituzionale è un'esigenza ineludibile per l'immediato e ci metterà nelle migliori condizioni di procedere con minor contenzioso. Senza considerare tutti gli altri problemi che il disegno di legge di attuazione risolve: dalla delega al Governo per la riforma del testo unico degli enti locali

al rappresentante dello Stato, alla nuova procedura dinanzi alla Corte costituzionale, alla partecipazione delle regioni nella fase ascendente della legislazione comunitaria, alla disciplina degli uffici territoriali del Governo. Vi è una enorme quantità di problemi che sono risolti dal disegno di legge. Comunque, esso ci pone nelle condizioni di attendere, con qualche affanno in meno, la nuova riforma, che sarà approvata non si sa quando. Il nesso è soltanto in questi termini, per il resto, come è ovvio, si tratta di due questioni distinte e separate, l'una riguardante il passato, l'altra l'avvenire. Sono anche temporalmente separate, anche se io sono assolutamente convinto - lo affermo con assoluta sincerità - che il disegno di legge di attuazione ci sarà ancora più utile a seguito della nuova riforma costituzionale di quanto non lo sia adesso, proprio perché ci farà trovare già risolta una serie di problemi che, altrimenti, dovremmo accantonare e risolvere successivamente.

Per quanto riguarda le competenze ripartite, come già ho affermato, riconosco che si può tentare di individuare una migliore formulazione, pur confermando il taglio del « nodo ». Tuttavia sulla materia dei lavori pubblici, come su altre materie, inviterei a compiere una riflessione su tutto l'articolato. Infatti, è ovvio che se ci limitiamo soltanto alla lettura della lettera t) può restare qualche dubbio. Se noi aggiungiamo la lettera i), dedicata alle norme generali sul procedimento amministrativo (mi riferisco alla competenza esclusiva dello Stato), se consideriamo anche la lettera r), dedicata alla tutela della concorrenza, se consideriamo la lettera g), relativa all'ordinamento civile dello Stato, credo che abbiamo già fornito la risposta alle domande che erano state poste. In altri termini, il quadro di riferimento è chiaro. Non possono esserci 20 tipi diversi di procedimento amministrativo, di ordinamento civile o di tutela della concorrenza, uno per ogni regione, è ovvio che ci debba essere un criterio univoco. Se, nell'ambito di questo criterio, una regione riesce a semplificare ulteriormente il procedimento amministrativo, sempre nel ri-

spetto di quelle garanzie che devono assolutamente rimanere identiche, da Aosta fino a Lampedusa, da Alghero ad Udine, credo che ciò sia profondamente giusto. Quindi, il Governo del territorio, con convinzione, lo lascerei interamente alla competenza esclusiva delle regioni, per tutto quanto riguarda l'urbanistica e quant'altro, avendo inserito qualcosa che nella riforma non c'era, cioè la tutela del paesaggio. Quest'ultimo argomento solleverà certamente una enorme quantità di dibattiti politici e tra gli esperti. Ormai, tutti gli esperti del settore escludono che la tutela del paesaggio possa rientrare all'interno della tutela dell'ambiente, essendo materia diversa, ma proprio per questo poggia su normative specifiche, quindi deve essere regolamentata sul piano delle competenze. Perciò, è ovvio che debbano esserci ulteriori affinamenti, che saranno da operare, sicuramente, a seguito di un approfondito dibattito sia in chiave tecnica sia - perché no - in chiave politica. Infatti, non si può escludere l'impostazione politica da una riforma di questa portata.

Inoltre, abbiamo risolto un problema che la precedente riforma non aveva sciolto, vale a dire quello della norma transitoria: le leggi esistenti restano valide sino a quando chi se ne deve occupare non legiferi. Questo problema ci ha creato, fino ad oggi, enormi difficoltà. In futuro, se questa riforma sarà approvata, sarà scritto con tutta chiarezza che le leggi regionali restano in vigore sin quando lo Stato non intervenga e le leggi statali restano in vigore sin quando non intervengano le leggi regionali. Almeno, il quadro di riferimento non è sconvolto; successivamente, sarà modificato secondo le nuove competenze ma, intanto, restano in vigore le norme vigenti. Purtroppo, nella riforma costituzionale che siamo, per così dire, costretti ad attuare questa previsione non c'è. Nel disegno di legge di attuazione abbiamo dovuto inserire proprio la clausola di cedevolezza, peraltro suggerita dal collega Bossi e da me totalmente condivisa; credo che questo sia un altro dei suoi pregi. In sostanza, la norma resta in vigore fino a quando non ce ne sarà un'altra che

la sostituisca: se la norma è dello Stato, e la competenza delle regioni, resta in vigore sino a quando la regione non avrà legiferato. Stiamo risolvendo questo problema in sede di attuazione della Costituzione, poiché in sede di riforma, purtroppo, nessuno l'aveva previsto. Altro che validità del disegno di legge di attuazione! Senza di esso, lo affermo in tutta franchezza, andiamo incontro al blocco del sistema-paese. Non possiamo aspettare con le mani in mano la nuova riforma costituzionale, con i tempi che richiederà, perché il mondo non si ferma ma si potrebbe fermare il nostro paese. Questo sarebbe estremamente grave.

UGO PAROLO. Ho ascoltato ed apprezzato sinceramente l'intervento del ministro La Loggia. Si tratta di una materia - me ne rendo conto - estremamente ostica, difficile, soprattutto per chi, come me, non è un esperto costituzionalista. Tuttavia, credo che dalla relazione del ministro sia stato possibile per tutti capire quale sia la situazione e quali le intenzioni del Governo. Ci sono alcuni aspetti che, sicuramente, devono essere chiariti; altri che devono essere discussi. Però, credo che alcuni punti fermi siano stati precisati e siano totalmente condivisibili. Il ministro, giustamente, ha ricordato come, poco più di una settimana fa, in Assemblea, durante la discussione del disegno di legge di attuazione del titolo V della Costituzione, ancora sia stata compiuta una confusione tra l'attuazione delle norme costituzionali in vigore e il disegno di legge per la riforma del medesimo titolo V. Penso che, magari, la confusione non fosse soltanto involontaria ma anche volontaria, volendosi strumentalizzare e fare emergere qualche divergenza esistente all'interno della maggioranza, come quella, che lei conosce, signor ministro, tra la posizione del nostro gruppo parlamentare ed alcune proposte avanzate dal Ministero che lei presiede, anche al fine di accogliere pretestuosamente alcune posizioni.

Abbiamo votato favorevolmente, con convinzione, il disegno di legge di attuazione del titolo V della Costituzione dato

che - ribadendo quanto da lei affermato - le modalità di attuazione che lei ha indicato ci convincono sostanzialmente perché devono fare da argine ad una situazione che, oggettivamente, oggi non è gestibile. Credo che sia normale che, affrontando un disegno di riforma costituzionale, ci si possa trovare di fronte ad una ingente mole di contenziosi tra i vari livelli istituzionali. Probabilmente, le numerose materie di legislazione concorrente hanno contribuito ad aumentare oltremodo questo contenzioso, comunque, ritengo che il contenzioso ci sarebbe stato in ogni caso. Questo era prevedibile, come lei ha ricordato poco fa affermando che, comunque, il disegno di legge di attuazione potrebbe essere utile anche in futuro, quando sarà approvato il nuovo titolo V della Costituzione.

Sostanzialmente, lei ha riassunto l'azione in tre punti: una migliore interpretazione delle leggi da parte statale, vale a dire di quanto è di competenza dello Stato; una ricognizione dei principi; infine, la riforma costituzionale. Innanzitutto, a proposito della ricognizione dei principi, vorrei chiederle una precisazione. Credo che il sistema di deleghe al Governo e, quindi, il successivo decreto legislativo per la ricognizione dei principi, sia un metodo ottimale in questa fase di emergenza in cui non abbiamo, oggettivamente, altri strumenti a disposizione. Tuttavia, a regime, quando sarà in vigore una riforma, come noi vorremmo, del titolo V della Costituzione, credo che la definizione dei principi e la funzione di arbitro incaricato di dirimere i contenziosi non possa spettare allo Stato, per mezzo di un decreto legislativo a seguito di una delega concessa dal Parlamento: al contrario, non vi è dubbio che l'arbitro dovrebbe essere un organo come la Corte costituzionale.

Da questo punto di vista, è evidente che la riforma del titolo V della Costituzione dovrebbe, per forza di cose, interessare anche le modalità con le quali la Corte costituzionale è nominata. I vari livelli costituzionali o istituzionali devono avere pari dignità, pari rappresentanza o, comunque, una adeguata rappresentanza al-

l'interno di questo organo, che sarà l'arbitro incaricato di decidere sui contenziosi. È evidente che, se vogliamo fare una vera riforma costituzionale di carattere autenticamente federalista - che dia pari dignità, ovviamente nel rispetto dei principi della Costituzione, a tutti gli organi istituzionali -, dobbiamo necessariamente riformare la Corte costituzionale, attraverso la possibilità per le regioni e per i livelli più bassi di poter indicare dei componenti che siano garanti delle aspettative di tali livelli istituzionali: in caso contrario, avremmo un arbitro che non è tale perché nominato da un solo contendente. Quindi, la ricognizione dei principi, attualmente prevista nel disegno di legge di attuazione, deve essere un metodo transitorio che può servirci anche nella prima fase della riforma costituzionale, in attesa che entri a regime il sistema di garanzie di una Corte costituzionale più equilibrata, ma su questo punto non possiamo sottacere perché si tratta di una questione importantissima.

Lei ha affermato che, rispetto alla riforma costituzionale, non si tratta di capire se siamo più bravi noi o se sia stato più bravo l'Ulivo ma, ovviamente, la nostra forza politica spinge fortemente verso un'organizzazione dello Stato in senso federalista. Tuttavia, concordiamo sulla necessità di fornire un impianto costituzionale che dia le migliori risposte possibili ai cittadini e, quindi, la piena attuazione del principio della sussidiarietà, sia orizzontale che verticale, che con il sistema attuale è abbandonato e dimenticato: in questo caso potremmo dotarci di un'organizzazione dello Stato che rispetti gli interessi di tutti i cittadini.

In materia di governo del territorio, oltre che al principio di sussidiarietà, dovremmo anche tener conto del principio di neutralità perché delegare eccessivamente alcune materie - detto da un esponente di una forza politica che fa del federalismo la sua bandiera può sembrare paradossale - non necessariamente può dare delle risposte nell'interesse generale dei cittadini.

Ad esempio, paradossalmente, se delegassimo gran parte delle competenze re-

golamentari in materia di governo del territorio ai comuni e agli enti locali, soddisferemmo le aspettative dei sindaci ma, a lungo andare, sottoporremmo gli amministratori locali ad una serie di pressioni non sempre nobili e questi non sapranno come soddisfare o interpretare in maniera neutra i bisogni generali. Quindi, dobbiamo anche garantire che, chi compie le scelte, possa farlo nelle condizioni migliori possibili anche dal punto vista degli interessi che vengono trattati; ovviamente, ciò vale soprattutto nel caso del livello amministrativo ma in una legge di riforma costituzionale questi principi dovremmo, se non altro, tenerli presente.

Lei ha trattato marginalmente la questione dell'interesse nazionale e su tale punto scaturiscono i maggiori contrasti della nostra forza politica rispetto alla proposta illustrata in Consiglio dei ministri. Se riuscissimo a mettere in campo un arbitro autorevole, quindi rappresentativo di tutte le parti, non ci sarebbe bisogno di rimarcare con tanta enfasi la questione dell'interesse nazionale. Infatti, nel momento in cui vogliamo, da una parte, uno Stato federale e, dall'altra, uno Stato unitario per le questioni generali e per l'interesse nazionale, quest'ultimo può essere definito solo dall'arbitro, cioè da una Corte costituzionale che dia pari dignità a tutti i livelli istituzionali e che sia garante per gli enti locali, per le regioni, per le città metropolitane e per lo Stato.

I nostri rilievi nascono per questo motivo, altrimenti ci troveremmo nella deprecabile situazione che su ogni dubbio circa l'interpretazione di una legge, collegandosi alla questione dell'interesse nazionale non meglio definita, le varie forze politiche più « centraliste » potrebbero ritenere che la maggior parte delle competenze possa essere attribuita allo Stato centrale, e quelle più « federaliste » in capo alle regioni: in questo caso rischieremmo di vanificare la riforma che lei sta portando avanti con tanto impegno e competenza. Infine, se attueremo una vera riforma federale, dovrà esserci anche una riforma fiscale dello Stato perché senza un'attribuzione diretta delle entrate tribu-

tarie e fiscali, garantita ai vari livelli, non potrà esserci il relativo esercizio delle competenze istituzionali.

PRESIDENTE. Atteso che hanno chiesto di intervenire altri deputati e che per le 15,15 era prevista un'ulteriore audizione, faccio appello ai colleghi perché siano il più possibile concisi nella loro esposizione.

ALFREDO SANDRI. Presidente, ci sta chiedendo di velocizzare gli interventi per consentire lo svolgimento della prossima audizione, ma invito a non comprimere eccessivamente i tempi, attesa la rilevanza del tema. Di conseguenza, riterrei opportuno rinviare il seguito dell'audizione del ministro La Loggia ad altra seduta.

PRESIDENTE. Mi rimetto alla disponibilità del ministro.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Assicuro la mia disponibilità a proseguire l'audizione in una data da concordare per la prossima settimana. Prima della conclusione, vorrei soltanto replicare alle osservazioni dell'onorevole Parolo.

PRESIDENTE. Prendo atto dell'orientamento della Commissione e, quindi, dopo la replica del ministro all'onorevole Parolo, l'audizione sarà rinviata ad altra seduta.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Sono assolutamente d'accordo sulle osservazioni formulate dal deputato Parolo. Mi rendo conto che occorre individuare un organo che possa essere utilizzato adeguatamente, con equilibrio e saggezza, per dirimere eventuali nuove questioni che, a mio avviso, dovrà essere principalmente il Senato federale della Repubblica.

Il presupposto di questo schema di riforma è che venga completato — se i tempi ce lo consentiranno lo indicheremo nello schema, altrimenti in un disegno di legge a parte — con la previsione di un

Senato federale o di una Camera delle autonomie, come la si voglia chiamare, che abbia alcune specifiche funzioni (sulle quali, peraltro, so che soprattutto il collega Bossi sta lavorando), tra le quali certamente quella di affrontare proprio l'argomento delle materie ripartite, in maniera tale che vi sia assoluta chiarezza sulle rispettive competenze, e quella, se dovesse restare il concetto di interesse nazionale anche se diversamente formulato, di dirimere le controversie che possano insorgere. Prevedendo, come ultima *ratio*, la Corte costituzionale, meglio se composta da rappresentanti delle regioni, il Senato federale dovrà assolvere la funzione di un formidabile filtro per tutti i potenziali contenziosi.

Con riferimento al federalismo fiscale, infine, intendo rassicurare tutti informando che, esattamente da ventisette minuti, è iniziato il lavoro dell'Alta commissione per la realizzazione del federalismo. È certamente una buona notizia e spe-

riamo che, quanto prima, essa completi i propri lavori e che ci metta nelle condizioni di poter presentare il disegno di legge, che è di importanza epocale, perché su ciò si giocherà il futuro del nostro paese. Possiamo infatti discutere sulle competenze di Stato e regioni, ma, senza una saggia ed equilibrata applicazione del federalismo fiscale, non si andrà da nessuna parte.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro La Loggia e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 27 giugno 2003.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

RELAZIONE DEL MINISTRO PER GLI AFFARI SOCIALI,
ENRICO LA LOGGIA

1. QUADRO DELLA LEGISLAZIONE ANTE RIFORMA 2001

La realizzazione delle opere pubbliche costituisce un fattore essenziale per lo sviluppo economico-sociale, la competitività e la modernizzazione del Paese e un volano spesso determinante (secondo le teorie Keynesiane) per l'incremento della occupazione e la coesione stessa nazionale.

Questo è maggiormente vero allorché, nell'ambito della categoria generale delle opere pubbliche, si vuol fare specifico riferimento a quelle infrastrutturali strategiche e agli insediamenti produttivi di preminente interesse nazionale.

Una ordinata rete di collegamenti viari e ferroviari, ma anche sistemi di comunicazione agevoli e veloci, strutture portuali, interportuali e aeroportuali in grado di smaltire il volume dei traffici, servizi organizzati e moderni costituiscono indubbiamente il presupposto essenziale di ogni politica economica e industriale.

Per questo, tra i punti qualificanti del programma di Governo è stata posta la realizzazione delle grandi opere pubbliche e per questo una delle prime leggi cui il Governo ha posto mano è stata proprio la c.d. legge Obiettivo.

Infatti, tra le condizioni necessarie per la realizzazione delle opere pubbliche, accanto alla possibilità di reperire le occorrenti risorse finanziarie, sta proprio l'esistenza di una legislazione che renda non solo fattibile ma, possibilmente, anche celere la loro esecuzione.

La normativa che disciplina la materia non è infatti, né semplice né unitaria.

Tre almeno sono i livelli normativi di cui occorre tener conto:

- quello comunitario;
- quello statale;
- quello regionale.

I rapporti con la normativa comunitaria sono regolati dal principio della prevalenza di questa su quella nazionale e quindi appaiono abbastanza chiari e trasparenti.

In particolare vengono in rilievo le disposizioni del Trattato sulla concorrenza nei mercati e le connesse direttive sugli appalti di lavori, sui servizi, sui ricorsi e sui settori esclusi.

Stante la loro fonte sovranazionale, tali disposizioni di impongono anche alla legislazione regionale, competente ai sensi del vecchio art. 117 Cost. in materia di lavori pubblici di interesse regionale nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

I rapporti tra legislazione nazionale e leggi regionali risentono quindi di questo doppio livello: comunitario e statale, limitatamente ai principi fondamentali.

L'intervento statale relativo ai lavori pubblici, costituito dalla legge n. 109 del 1994 (legge Merloni) e dal regolamento di attuazione, nell'unificare la precedente e complessa normativa ha collocato la materia dei lavori pubblici in una posizione intermedia fra diritto comunitario e legislazione regionale che, dopo chiarificatrici pronunce giurisprudenziali, ha trovato un certo grado di assestamento:

a) sul piano dei rapporti tra la legge in questione e le norme comunitarie la legge Merloni ha preso in considerazione, anche se non esclusivamente, le norme di carattere generale del Trattato sulla trasparenza e correttezza dei mercati e le altre direttive di settore.

Al riguardo è utile evidenziare che la normativa italiana sui lavori pubblici è in gran parte di derivazione comunitaria; tuttavia, mentre per gli appalti di forniture e di servizi è stato seguito fedelmente il modello comunitario, per gli appalti di lavori la normativa nazionale ha seguito differenti contenuti e finalità, pur considerando la normativa comunitaria come base;

b) sul piano dei rapporti tra Stato e Regioni, per quanto riguarda l'applicabilità della legge Merloni alle Regioni, la Corte costituzionale con la sentenza n. 482 del 1995 ha affermato che le disposizioni contenute nella stessa costituiscono *principi fondamentali desumibili dalla legge quadro*.

Con il riparto di competenze così stabilito, le Regioni sono state vincolate nell'adottare la normativa relativa ai lavori pubblici di propria competenza.

Il successivo d.lgs. n. 112 del 1998 ha riservato allo Stato la programmazione, progettazione, esecuzione e manutenzione delle opere in materie di difesa, dogane,

sicurezza pubblica, edilizia penitenziaria e per organi costituzionali o internazionali (art. 93).

2. FATTORI INNOVATIVI RELATIVI AI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE.

Nel quadro normativo sopradescritto sono successivamente intervenuti vari fattori innovativi che hanno creato problemi tecnico-pratici:

- 1) in primo luogo la riforma dell'art. 117 della Costituzione ha collocato su un piano del tutto nuovo i rapporti tra fonte statale e fonte regionale;
- 2) la legge n. 443 del 2001 (legge Obiettivo) ha introdotto una diversa impostazione della disciplina dei lavori pubblici;
- 3) la legge n. 166 del 2002 ha modificato la legge Merloni in maniera provvisoria (art. 7), rinviando ad una successiva ed integrale revisione della legge quadro sui lavori pubblici il suo adeguamento alle modifiche del Titolo V, parte seconda, della Costituzione.

Con la riforma del Titolo V, come sopra già accennato, si è creato il problema riguardante il nuovo assetto di competenze tra Stato e Regioni e, nel contempo, è stata messa in crisi la ripartizione delineata dalla legge Merloni.

Ciò in quanto dal testo costituzionale è scomparso ogni riferimento alla materia dei lavori pubblici. Ne è conseguita una serie di problemi che riguardano sia l'applicabilità della normativa pregressa sia la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni per l'adozione della nuova normativa.

Secondo parte della dottrina, l'intera materia dei lavori pubblici, non essendo enumerata tra le materie di competenza esclusiva dello Stato né tra quelle di competenza concorrente, sarebbe stata assegnata dalla riforma alla competenza esclusiva residuale delle regioni indipendentemente dalla rilevanza (d'interesse nazionale o regionale) dell'opera pubblica.

Altra autorevole dottrina ritiene, invece, che la materia sia scomparsa come ambito materiale a se stante. La disciplina dei lavori pubblici, cioè, si dovrebbe intendere:

1) **quale segmento della materia a cui si riferisce l'opera da disciplinare (profilo funzionale).**

Ad esempio le tre distinte voci (*porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*) contenute nel nuovo testo costituzionale, tra le materie di competenza

concorrente, fanno riferimento senza dubbio a specifiche tipologie di opere. Altro esempio è il caso in cui si consideri il suo carattere strumentale all'esercizio di una funzione (*difesa, sicurezza dello Stato, giustizia*);

2) quale profilo della disciplina riconducibile a materie trasversali previste dalla Costituzione.

Al riguardo si possono illustrare alcuni esempi:

- se la normativa deve garantire la parità nelle condizioni di accesso al mercato dei lavori pubblici, la disciplina sarà di competenza esclusiva dello Stato perché attiene all'ambito della *tutela della concorrenza*;
- se le norme riguardano i controlli di compatibilità ambientale (V.I.A.) o l'inserimento dell'opera nel contesto territoriale la disciplina sarà rispettivamente di competenza esclusiva dello Stato (*tutela dell'ambiente*) ovvero di competenza concorrente (*governo del territorio*).

3. LA LEGGE OBIETTIVO E LA LEGISLAZIONE DELEGATA

Successivamente alla riforma del Titolo V è stata emanata la legge 443 del 2001 (legge Obiettivo) che ha il chiaro intento di semplificare per determinate opere di preminente interesse nazionale le procedure, di ridurre il numero di organi coinvolti nel processo decisionale e di ricondurre le responsabilità ultime ad organi centrali titolari di funzioni strategiche.

È importante notare come la legge Obiettivo abbia anche il positivo intento di rendere la normativa nazionale maggiormente in linea con quella comunitaria attraverso una maggiore liberalizzazione, si pensi alla figura del "*general contractor*" e all'abolizione dei limiti di durata e di prezzo delle concessioni.

Punto controverso riguarda l'introduzione della nuova categoria delle "infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale" nell'ordinamento.

Tale categoria ha posto immediatamente il problema della permanenza del concetto di opera pubblica di interesse nazionale pur dopo entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e della conseguente legittimità, sotto tale profilo, dell'intervento del legislatore ordinario.

Al riguardo, deve osservarsi come il legislatore costituzionale riconosca in capo allo Stato ulteriori competenze, contenute negli articoli 119 e 120, oltre a quelle delineate nell'articolo 117.

Proprio rispetto a tali articoli la legge Obiettivo ha fatto propria la terminologia utilizzata dal legislatore costituzionale. Ciò è evidente ad esempio nel collegamento tra il concetto di “strategicità” delle opere e quella di “unità economica” contenuto nell’art. 120 Cost.

D’altra parte, la sussistenza dell’*interesse nazionale* delle opere pubbliche, parametro per individuare la competenza in capo allo Stato, può essere desunta dalla lettura del citato articolo 120 Cost. laddove si fa riferimento all’unità economica, dall’articolo 5 Cost. che afferma l’unitarietà e l’indivisibilità della Repubblica nonché dal combinato disposto degli articoli 41, 42 e 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, dal momento che il limite dell’utilità sociale all’iniziativa economica privata e al diritto di proprietà costituisce, secondo l’attuale formulazione dell’articolo 117 Cost., un bene-interesse che lo Stato, almeno come livello essenziale, deve garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

E’ stato pertanto sostenuto che anche dopo l’entrata in vigore della citata legge costituzionale, lo Stato possa legiferare ed eseguire opere strategiche di interesse nazionale anche se le stesse non sono espressamente previste nell’elencazione di cui all’articolo 117, comma secondo, della Costituzione.

In linea con tale impostazione è stata emanata la legislazione delegata nonché la normativa di settore, comunque riconducibile alla legge Obiettivo.

La normativa successiva alla legge Obiettivo, infatti, nel confermare la ricostruzione delle competenze delineate dalla medesima, cerca di salvaguardare gli interessi regionali funzionalmente connessi alla disciplina e all’attuazione delle opere pubbliche di interesse nazionale.

In particolare, proprio per venire incontro alle rimostranze delle Regioni, la legge n. 166 del 2002 (collegato infrastrutturale) ha espressamente sancito che l’individuazione delle opere deve avvenire d’intesa tra Stato e Regioni.

In tale linea, il decreto legislativo n. 190 del 2002 si è preoccupato di prevedere forme di raccordo forte e di collaborazione tra lo Stato e le Regioni, attraverso intese generali quadro e specifici accordi o intese.

Di particolare rilievo è il comma 5 dell’articolo 1 del d.lgs. 190 del 2002 che propone una collocazione della materia in oggetto all’interno del nuovo quadro di competenze legislative delineato dall’articolo 117 della Costituzione, prevedendo espressamente che “l’approvazione dei progetti e le procedure di aggiudicazione” appartengono comunque alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, siccome afferenti alla tutela della concorrenza, mentre le “altre attività contrattuali

e organizzative” rientrano nell’ambito di competenza concorrente, per tutte le materie indicate dall’articolo 117, comma terzo, della Cost.

Pertanto, la norma fa chiaramente riferimento ad una ricostruzione della competenza basata, prevalentemente sul profilo funzionale dell’opera pubblica.

Il medesimo criterio basato sulla funzione strumentale trovasi seguito nel T.U. dell’espropriazione per pubblica utilità, approvato con decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 302, laddove si prevede – art. 1, comma 3, - che “*le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza*”.

La legge finanziaria 2003 ha poi istituito un apposito Fondo rotativo per il sostegno finanziario delle opere pubbliche (art. 71).

4. RESTYLING

La complessità del quadro normativo che si è delineato e soprattutto la difficile lettura delle norme della Costituzione vigente hanno causato non pochi conflitti tra Stato e Regioni. Queste ultime, infatti, non condividono l’interpretazione che il Governo ha dato al dettato costituzionale.

In particolare, alcune Regioni hanno impugnato davanti alla Corte Costituzionale le nuove leggi in materia, sia quella Obiettivo (v. ricorsi di Toscana, Marche, Umbria, Emilia Romagna, Prov. Trento) sia il d.lgs n. 190/02 (v. ricorsi Toscana, Prov. Bolzano, Marche, Lombardia, Prov. Trento), contestando la sussistenza delle competenze legislative statali esercitate.

Altri ricorsi sono stati proposti avverso le applicazioni della legge Obiettivo (v. d.lgs. n. 198/02) in materia di infrastrutture per telecomunicazioni strategiche. (v. ricorsi di Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia Romagna, Umbria, Lombardia).

A tali contestazioni è stato controdedito, da una parte, l’afferenza delle opere strategiche agli interessi unitari dello Stato, dall’altra – per quelle inerenti le telecomunicazioni – la loro ricomprensione negli ambiti della tutela dell’ambiente o della concorrenza.

A ciò si aggiunga la circostanza che, dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V, alcune Regioni hanno prodotto leggi organiche in materia di lavori pubblici

determinando un ulteriore incremento della conflittualità tra i diversi livelli di governo.

In realtà il vero problema è sempre rappresentato dal fatto che l'attuale formulazione dell'articolo 117 della Costituzione non menzionando più la materia delle opere pubbliche, pone non pochi problemi attuativi in quanto demanda all'interprete il compito di individuare con certezza gli ambiti di competenza e finisce con il conferire alla Corte Costituzionale il gravoso compito di creare diritto, sostituendosi al legislatore costituzionale.

In virtù di tali considerazioni e con il chiaro intento di decrementare il contenzioso sopra descritto si è ritenuto necessario intervenire sulla materia, in occasione della proposta riforma dell'articolo 117 della Costituzione, eliminando in primo luogo la competenza legislativa concorrente ed attribuendo espressamente allo Stato la competenza in ordine alle **“opere pubbliche statali”**.

E' un atto di chiarezza sia sul piano giuridico che su quello politico, intendendosi attribuire allo Stato la titolarità del potere di normare sulle opere di proprio diretto interesse.

Ciò non esclude l'esigenza di un raccordo con le Regioni e le altre Autonomie locali, nel momento della loro realizzazione, quante volte vengano in considerazione altri interessi e materie (come quella del governo del territorio).

Ma, ferma la competenza statale, tale raccordo deve trovare attuazione attraverso i normali strumenti a ciò preposti (Conferenza Stato-Regioni o Unificata, intese e accordi) e, domani, attraverso l'intervento del Senato federale la cui istituzione dovrà completare la riforma.

