

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
PIETRO ARMANI

**La seduta comincia alle 11,20.**

**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).*

**Seguito dell'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 il seguito dell'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.

Ricordo che, nella seduta del 7 maggio scorso, si è svolta l'illustrazione dei temi dell'audizione da parte del Ministro, a seguito della quale vi sono stati interventi da parte di alcuni colleghi, che hanno posto alcuni quesiti e formulato osservazioni.

Come i membri della Commissione riteranno, in quella occasione si è convenuto che ulteriori interventi possano avere luogo nella seduta odierna, dando la precedenza ai rappresentanti dei gruppi che non si sono ancora espressi e consen-

tendo, successivamente, eventuali interventi ad altri colleghi che non abbiano già preso la parola.

Dopo tali interventi, darò quindi la parola al ministro La Loggia, che potrà replicare ai nuovi quesiti posti.

Do ora la parola ai colleghi.

MAURIZIO ENZO LUPI. Ringrazio innanzitutto il ministro per la sua disponibilità a tornare nuovamente: ciò rappresenta un'ulteriore conferma della serietà con cui il Governo considera il lavoro della Commissione.

Vorrei fare alcune osservazioni recependo lo spirito della puntuale relazione svolta dal ministro. Tra l'altro, ho molto apprezzato anche la chiarezza con cui il ministro ha più volte ribadito che è all'esame uno schema di riforma, non ancora approvato, per cui è ancora forte la necessità di un confronto.

Si tratta di un modo di legiferare nuovo in termini di concezione della politica, da parte sia nostra, sia del Governo. Si avanzano infatti delle proposte concrete, senza le quali sarebbe impossibile confrontarsi e, a fronte di queste ultime, si dialoga con vari soggetti: le regioni, i comuni, i partiti (anche all'interno della stessa maggioranza), le istituzioni e il Parlamento, in modo da permettere al Governo di presentare alla fine una sintesi che, da semplice schema, diventerà disegno di legge costituzionale. Una tale osservazione di metodo mi sembra fondamentale ed importante perché, purtroppo, negli anni precedenti tutto ciò non è mai accaduto.

Mi permetto, quindi, con questo spirito, di porre alcune domande e svolgere alcune riflessioni che potrebbero rivelarsi critiche in senso propositivo.

Dalla relazione che il ministro ci ha presentato è emerso in modo chiaro il

tema dei lavori pubblici e, in particolare, del conflitto sorto (dopo l'entrata in vigore della legge obiettivo) a proposito della possibilità di introdurre nella nostra Costituzione un principio finora dimenticato, incentrato sull'individuazione delle responsabilità e delle competenze in materia di opere pubbliche di interesse nazionale: questa è stata la grande questione dal 31 dicembre del 2001 ad oggi.

La soluzione trovata nello schema proposto dal ministro sembra stabilire un principio che dovrebbe essere condiviso da tutti. È ovvio che le opere pubbliche di interesse nazionale, proprio per la loro stessa definizione, devono essere di competenza dello Stato, presupponendo una necessità che è di tutta la nazione. È quindi necessario individuare un luogo dove si decida, dove si operi una sintesi dei confronti in atto e si permetta la realizzazione di ciò che costituisce l'interesse nazionale.

Per evitare polemiche (vi sono stati rilievi in tal senso da parte di alcuni colleghi dell'opposizione), bene ha fatto il ministro a sottolineare e a ribadire che porre la questione delle opere pubbliche di interesse nazionale in capo allo Stato, non vuol dire eliminare quei luoghi dove è necessario il confronto e la concertazione, tant'è che si fa riferimento alla Conferenza Stato-regioni, alla Conferenza unificata, alla Conferenza Stato-città quali luoghi indispensabili dove tale concertazione può avvenire, proprio al fine della realizzazione delle opere pubbliche di interesse nazionale. Questa sottolineatura mi sembra importante.

Alcune questioni, tuttavia, rimangono aperte, sia per quanto riguarda la normativa sui lavori pubblici (quindi, più in generale, le competenze in tema di lavori pubblici), sia, ancora di più, per quanto riguarda la materia del governo del territorio, a cui il ministro ha fatto cenno ma che meriterebbe un'ulteriore riflessione, anche alla luce del nuovo spirito ricordato.

Signor ministro, lei ha già risposto ad un'osservazione che varrebbe comunque la pena di approfondire — perché l'esigenza esiste — riguardante la normativa più

generale in materia di lavori pubblici. Essendo prevista solo la competenza dello Stato per quanto riguarda le opere pubbliche di interesse nazionale, è evidente che tutto il resto — come è scritto nello schema — diventa di competenza delle regioni.

L'esigenza di principi unitari, cui lei ha fatto riferimento quando ha parlato della concorrenza (che, peraltro, è di competenza dello Stato), così come di altri principi di carattere generale, permane. Come risolvere, allora, chiarendola e definendola, una tale esigenza anche in materia di lavori pubblici in termini di una normativa più generale?

Poiché siamo in presenza di numerose legislazioni da parte delle regioni, che devono essere coerenti con norme generali o principi, quello appena esposto rimane a mio avviso un problema aperto, senza nulla togliere alla competenza esclusiva delle regioni, senza spodestare le regioni delle loro competenze, ma intervenendo a garanzia del fatto che non si verifichino ulteriori contenziosi: è questo il vero problema!

Non è un caso — ed è questa la sollecitazione che rivolgo al ministro — che proprio secondo tale ragionamento (non tanto sulle materie di nostra competenza, ma su quelle di competenza di altre Commissioni), vi sia la necessità di inserire norme generali e di principio, attraverso lo schema da lei proposto, vengano inserite, per esempio in tema di tutela della salute, dell'alimentazione, dell'istruzione oppure in tema di armonizzazione dei bilanci e via dicendo. Ben venga, dunque, tra le competenze dello Stato, l'attribuzione ad esso di elaborare norme generali anche per le materie in cui tale esigenza emerge in materia lampante.

Ritengo che il vero problema di questi anni consista nel fatto che nessuno ha mai tentato di confrontarsi con il problema di elaborare una normativa di principio vera e propria, così come recita il Titolo V della Costituzione. Per esempio, quando ci troviamo di fronte a competenze concorrenti in tema di governo del territorio, si afferma che la competenza statale consiste

nell'approntare una legislazione di principi ma il problema è che nessuno ha mai proceduto in tal senso e, quando il Governo o il Parlamento si addentrano nell'elaborazione di norme generali, si rischia di sconfinare nell'elaborazione di quelle di dettaglio. A questo punto, si crea il contenzioso.

Personalmente, invito i colleghi a riflettere e a confrontarci, ritenendo che l'idea di comprendere tra le competenze dello Stato, l'elaborazione di norme generali su alcune materie costituisca la migliore garanzia che il tasso di conflittualità diminuisca. Nessuna regione, infatti, anche la più « federalista », rispetto a norme generali e di principio, avrebbe qualcosa da ridire. Non potrebbe, cioè, aprire alcun contenzioso se non nel caso di norme strumentali.

Se non si facesse una riflessione sul tema delle norme generali anche per il governo del territorio, demandato alla competenza esclusiva delle regioni, si correrebbe un rischio, proprio per il contenuto ancora generico e non definito di tale materia. Essendo stato assessore all'urbanistica al comune di Milano, quando penso al governo del territorio intendo esattamente la pianificazione urbanistica e la strumentazione edilizia, mentre oggi, così come è esposto nel titolo V della Costituzione, non corrisponde a tutto ciò. Dando la competenza esclusiva in un ambito normativo e amministrativo di grandissima ampiezza — so che la Corte costituzionale dovrà pronunciarsi su cosa si intenda per governo del territorio —, se su queste materie non si introducesse una normativa di principi generali (un esempio è la legislazione proposta dalla maggioranza), si rischierebbe un conflitto peggiore di quello che potrebbe avvenire per i lavori pubblici. In quel caso la situazione è molto chiara, anche se esiste il problema della concorrenza, che comunque viene garantita e tutelata dall'Unione europea e dallo Stato.

Tra l'altro, siccome alcune competenze esclusive (l'ambiente, i beni culturali) che rimangono allo Stato sono materie che entrano in una concezione più generale

del governo del territorio, se non si chiarisse tutto ciò, vi sarebbe il rischio reale di un conflitto perenne. Infatti, con l'esclusività totale alle regioni, chiunque metterebbe in discussione qualsiasi materia che potrebbe rientrare nel governo del territorio: ovviamente, non si tratta di una preoccupazione politica ma è relativa al funzionamento dei rapporti tra i diversi organi dello Stato.

Ritengo che, proprio per l'alto grado di indeterminatezza presente nel governo del territorio, sia molto rischioso inserire materie esclusive in questo settore.

Quindi, il nostro invito è di aprirci ad un confronto in Commissione per trovare — visto che, comunque, il Governo ha proposto la strada delle norme generali — una soluzione che possa, senza togliere l'esclusività alle regioni, introdurre un ambito dove poter ricomprendere e tutelare questi principi ed evitare l'indeterminatezza.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il collega Lupi perché, tra l'altro, ha ripreso alcuni spunti della mia introduzione. Sul problema delle norme generali per il governo del territorio, anche come tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, possono presentarsi delle insidie. Fra l'altro, mi risulta che la maggior parte delle contestazioni e dei contenziosi presso la Corte costituzionale riguardino proprio il governo del territorio e le infrastrutture, a dimostrazione che, nell'interesse generale, dobbiamo cercare di eliminare i temi caldi del confronto sulle competenze fra i diversi livelli di governo.

**NERIO NESI.** Voglio associarmi alle parole del collega sulle questioni del governo del territorio, che furono oggetto di discussione fra lo Stato e le regioni anche quando ero ministro dei lavori pubblici. Infatti, in quel periodo si verificarono le tragiche alluvioni del nord e questa indeterminatezza si manifestò chiaramente con un'incertezza nelle norme e nelle competenze e, quindi, con un danno generale. In particolare, la riscontrammo per le competenze del magistrato del Po, che

allora era di stretta competenza dello Stato d'accordo con le regioni (ciò costituiva già un notevole grado di indeterminazione perché si discuteva sul significato della parola « d'accordo »). Adesso la competenza dell'istituto fondamentale che governa il flusso del Po, dal Piemonte a Venezia, è tutta delle regioni. Così avvenne anche per la competenza del magistrato alle acque di Venezia, altra materia estremamente scottante che non è stata risolta, e mi fa piacere che il collega di Forza Italia abbia fatto presente che ancora adesso sono irrisolte molte delle questioni che riguardano questo importantissimo problema; non parlo poi di quello che successe per le alluvioni del sud, perché in quel caso la questione è ancora più indeterminata.

Quindi, su questo punto anch'io raccomandando vivamente un chiarimento politico e non di ordine giurisdizionale perché, se non siamo capaci di intervenire politicamente, lo farà poi l'organo giurisdizionale.

In secondo luogo, quando il Presidente del Consiglio Amato portò in Consiglio dei ministri la questione della modifica del titolo V della Costituzione espressi un voto contrario per una ragione che farebbe molto arrabbiare i colleghi della Lega. Infatti, aver posto fra i componenti della Repubblica una serie di altri istituti e, poi, per ultimo lo Stato, mi sembrava il segno della disgregazione del paese: mi pare che adesso la disgregazione vada accentuandosi.

La legge di allora si basava sulla sussidiarietà e sulla concertazione e da questi presupposti fondamentali nacque tutta quella materia così labile e giustamente criticata della legislazione concorrente. Su questo punto l'atteggiamento del Governo di centrodestra è stato chiaro, cioè voler abolire tutta l'incertezza che deriva dalla legislazione concorrente. Ne è nata una sorta di struttura, che sto studiando perché si tratta di una materia affascinante, che è un misto di centralismo e di regionalismo: ne comprendo le ragioni, così come lei, signor ministro, si renderà conto del comportamento del Governo di allora, la cui composizione, anche in quel

caso, non era uniforme per la presenza dei Verdi, mentre voi avete la Lega (*Commenti del deputato Guido Dussin*). La cosiddetta legge obiettivo è una norma centralistica ed io ne sono lieto perché sono un centralista.

Da queste incongruenze, sia allora che adesso, sono nati ricorsi e compromessi, tra i quali ricordo quello del famoso valico di Mestre. Il mio ministero intendeva risolvere la questione con la realizzazione di un tunnel, affidata all'ingegner Lunardi, ed ora — per citare Gramsci « la verità è sempre rivoluzionaria » —, trovandosi l'attuale Governo di fronte al fatto che la regione non voleva un tunnel ma un valico, il mio successore è stato costretto a dichiarare che si facciano entrambi. Cito inoltre i casi del MOSE a Venezia, la cui salvaguardia è interesse di tutto il mondo, rivestendo la questione un'importanza non solo regionale, ma anche nazionale e internazionale, e del ponte sullo Stretto. L'attuale Governo si trova così di fronte agli stessi problemi che furono affrontati seriamente in passato ma che la legislazione attuale non ha ancora risolto.

Ringraziando il ministro, credo che su tali questioni, che riguardano l'interesse generale del paese e sulle quali si possono commettere facilmente errori gravissimi, dovremmo ancora confrontarci molto ed auspico, infine, il mantenimento di quel concetto di « interesse nazionale », una volta denominato « superiore interesse del paese ».

PRESIDENTE. Convengo con il collega Nesi su alcuni punti; al riguardo, si potrebbe giungere ad una soluzione *bipartisan*.

TINO IANNUZZI. Ringrazio anch'io il ministro La Loggia per questa prima occasione di confronto e di riflessione, che, come è emerso dagli interventi dei colleghi, appare estremamente seria, riguardando una serie di rilevanti questioni di merito, che esigono da parte di tutti uno sforzo di analisi, di approfondimento e di confronto il più possibile sereno e scevro da posizioni pregiudiziali.

Alcune delle questioni affrontate oggi, come nella precedente seduta, erano state già all'attenzione della Commissione, durante i lavori preparatori della legge n. 443 del 2001. Riguardo al rapporto tra Stato e regioni e a conferma della difficoltà di identificare un punto di equilibrio tra i rispettivi ruoli, in relazione alla definizione dei piani annuali di identificazione delle strutture strategiche, la formulazione originaria della legge n. 443 è stata mutata poi con il «collegato infrastrutture», la legge n. 166 del 2002.

In questi primi due anni di legislatura, la linea seguita dal Governo e dalla maggioranza su questo terreno è stata caratterizzata da una notevole tortuosità. L'unico dato certo, allo stato attuale, è l'entrata in vigore della riforma del titolo V della Costituzione, avallata dal referendum confermativo. Abbiamo poi assistito all'inizio del procedimento di approvazione del disegno di legge cosiddetto La Loggia, attuativo della riforma vigente del titolo V della Costituzione, che è ora in terza lettura al Senato, e al primo passaggio di riscrittura dell'articolo 117, come riformato, meglio conosciuto come disegno di legge della cosiddetta *devolution*. A tale proposito, è lecito chiedersi a cosa siano servite le prime due letture, quando poi il procedimento riparte daccapo, con il disegno di legge approvato di recente dal Consiglio dei ministri, che ha iniziato ora il suo percorso di confronto con il mondo delle regioni e che, per diventare norma costituzionale vigente, dovrà superare il vaglio di quattro letture, due per ciascun ramo del Parlamento.

Abbiamo già espresso in sede politica e parlamentare la nostra perplessità forte su questo punto e si riconferma come la mancanza, sin dall'inizio, di scelte nette e chiare abbia determinato una sorta di procedere in maniera incerta e poco produttiva.

Oggi siamo di fronte ad alcune questioni che riguardano da vicino anche l'attività di merito della Commissione. Mi pare che il criterio ispiratore della riforma complessiva del titolo V della Costituzione, che viene proposta dal Governo, sia quello

di procedere attraverso un intento dichiarato di eliminare le competenze concorrenti o ripartite e di fissare ambiti di competenza esclusiva da un lato dello Stato e dall'altro delle regioni. Non condivido un giudizio così complessivamente negativo nei confronti delle competenze concorrenti e ripartite, che non nascono con la riforma del titolo V, ossia con la legge n. 3 del 2001, ma nascono con la Costituzione repubblicana del 1948, e, come processo attuativo, con la prima costituzione delle regioni a statuto ordinario nel 1970.

Il percorso, pure difficile, della competenza concorrente e ripartita, mi pare abbia comunque consentito, complessivamente, in questi tre decenni, lo svolgimento della legislazione regionale nell'ambito dei principi generali riservati alla legislazione dello Stato; al riguardo, sono sorte tante *querelle*, specie sulle leggi cornice: ricordiamo tutti gli approfondimenti della dottrina in proposito. Tuttavia, non mi sembra si possano assumere le modifiche apportate al titolo V dalla riforma varata dai Governi dell'Ulivo nella precedente legislatura quale motivo per travolgere l'intera esperienza della competenza concorrente e ripartita. Esperienza che — lo ripeto — non ritengo abbia prodotto, in questo trentennio, soltanto contenziosi e conflitti; piuttosto, mi sembra abbia consentito, invece, lo svolgimento di una produzione legislativa che in tanti ordinamenti regionali ha raggiunto livelli significativi di normazione, di equilibrio degli interessi in gioco e, anche, di relevantissime innovazioni sul piano istituzionale, sociale e del ruolo dell'intervento di ciascuna regione.

Certo, con la riforma del titolo V varata nella scorsa legislatura, si pongono problemi, in qualche misura, più particolari; si pongono esigenze di stabilizzazione, di definizione, di migliore chiarificazione del quadro normativo. Esigenze, altresì, di assestamento e, in qualche misura, di modifica; ma, la soppressione della tipologia della competenza legislativa regionale che appartiene alla *species* della potestà concorrente o ripartita, francamente, non

la condivido. Tra l'altro, una tale soppressione mi pare risponda più ad un'impostazione formale ed ufficiale che non ad una scelta di sostanza; basti pensare alla previsione, nel disegno di legge varato dal Consiglio dei ministri, di una serie di materie per le quali lo Stato verrebbe comunque, nell'esercizio della sua legislazione esclusiva, a dettare norme generali: la tutela della salute, l'alimentazione, l'istruzione, la formazione, la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, l'ordinamento delle professioni, l'armonizzazione dei bilanci pubblici, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In effetti, si ripropone, così, un ruolo generale di produzione legislativa dello Stato in una serie di materie la cui disciplina ulteriore (più particolare, di dettaglio) sarà riservata alla competenza delle regioni. Alcune di queste materie, tra l'altro, hanno anche un carattere trasversale, nel senso che non si esauriscono in un singolo segmento della produzione legislativa dello Stato e delle regioni ma, per loro natura, hanno una forza espansiva destinata a raggiungere e attraversare diverse parti dell'ordinamento.

Non mi pare si delinei, dunque, un modello radicalmente diverso o antitetico rispetto alla competenza concorrente o ripartita; ma anche con l'attribuzione di tutta una serie di materie alla competenza esclusiva delle regioni, purché in ambito regionale — materie quali l'industria, il turismo e l'agricoltura —, si ripropone un problema di identificazione di un punto di equilibrio. Al di là delle intenzioni del Governo, sarà rimesso alla prassi legislativa, delle regioni e dello Stato — e, inevitabilmente, alla giurisprudenza — fissare il punto di equilibrio, stabilendo dove termini l'ambito regionale e dove inizi quello statale.

Detto ciò, passo a trattare due aspetti di merito sui quali il confronto con il Governo è particolarmente significativo; voglio anche assicurare tutto lo sforzo e la volontà del gruppo della Margherita di lavorare con grande impegno alla definizione di punti di rilevante e straordinario interesse per tutto il paese. Le due que-

stioni sono: opere e lavori pubblici, da un lato; governo del territorio, dall'altro. Per le prime, soccorre il criterio identificato nella dimensione statale o regionale dell'intervento; detto principio, però, per quanto riguarda le opere statali, si completa, comunque, con la previsione di forme di consultazione e di coinvolgimento del mondo delle regioni. È vero che l'opera di interesse e di dimensione statale va riservata alla competenza dello Stato; però, a monte di questo sistema — in cui, pure, vi è un processo di maggiore coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nel circuito complessivo dell'esercizio del potere pubblico nel paese —, sussiste la necessità, comunque, di una forma di coinvolgimento degli altri enti quando si tratti di definire le grandi priorità, soprattutto in relazione al riparto delle risorse finanziarie. Mi pare importante, in queste materie — per le quali le risorse sono una « coperta » troppo corta rispetto alle esigenze —, acquisire, all'interno del procedimento, il punto di vista delle diverse regioni in ordine alle priorità di intervento.

Rimane, però, la questione dei lavori pubblici, della disciplina e regolamentazione degli appalti; un punto delicato, sul quale deve essere approfondita la riflessione. Al riguardo, per le opere e gli appalti statali, vi sarebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato; una legge generale dello Stato, ovviamente deputata — per quanto riguarda gli appalti di competenza dello Stato — a dettare l'intera disciplina del procedimento (quindi, anche le norme più particolari e di dettaglio). Dall'altro canto, per le opere di interesse regionale — e mi domando cosa accada per le opere di interesse infraregionale che interessino più regioni —, cosa avremmo? Avremmo una potestà legislativa esclusiva e piena delle regioni, che, quindi, potrebbero, in teoria, approvare venti leggi sugli appalti di dimensione regionale o di interesse di più regioni. Si tratta di un punto molto delicato sul quale si deve riflettere; anche in tal caso, riservare allo Stato — limitatamente alla definizione dei grandi principi informativi — una possibilità di

intervento e di indirizzo normativo generale per la materia degli appalti, mi parrebbe fondamentale.

Il governo del territorio sarebbe riservato alla competenza esclusiva delle regioni; ebbene, tralascio, al riguardo, varie questioni postesi, già indicate, se ricordo bene, dal collega Lupi: la Corte costituzionale, che dovrà chiarire il significato dell'espressione « governo del territorio »; quelle correnti dottrinali che, nella formula « governo del territorio », includono non soltanto la parte urbanistica ed edilizia ma anche, addirittura, in parte, il governo del paesaggio, *lato sensu* inteso. Tralascio tali questioni, limitandomi ad intendere, per « governo del territorio », essenzialmente due aspetti (ai quali anche, penso, si sia riferito il collega Lupi): l'urbanistica e l'edilizia, e i procedimenti amministrativi che vi sono connessi. Ebbene, se sanciamo una competenza esclusiva delle regioni, che ne sarà, ad esempio, di interventi di riordino e di innovazione normativa quali il testo unico dell'edilizia o il testo unico delle espropriazioni? La materia espropriativa, infatti, si colloca al confine tra il governo dei lavori pubblici (e delle opere pubbliche) ed il governo del territorio; per essa, addirittura, si pongono problemi più delicati in quanto la materia espropriativa, incidendo sul diritto di proprietà, maggiormente radica ed invoca una competenza dello Stato. Essa, ineluttabilmente, è sussumibile nella fattispecie di cui all'articolo 42 della Costituzione, dove è esplicitamente previsto l'istituto espropriativo. Quale fine faranno questi testi unici?

Ritengo, quindi, che lo Stato debba conservare la possibilità di dettare alcuni principi generali, anche alla luce dell'attuale situazione urbanistica del paese. Per esempio, abbiamo una legislazione urbanistica statale ormai risalente al 1942; legislazione che ha retto bene, ma che accusa tutta l'usura ed il logoramento del tempo. Abbiamo legislazioni regionali che, su tale materia, conoscono « velocità » estremamente differenziate: molto più dinamiche nel centro e nel nord del paese; meno dinamiche — devo riconoscere — nel

Mezzogiorno. Possiamo escludere oggi che lo Stato assuma tra i suoi compiti la definizione di principi generali? Ad esempio, prevedere, in alternativa al modello espropriativo, il principio di perequazione per la realizzazione delle opere pubbliche e l'acquisizione delle aree standard? Oppure, prevedere la sostituzione della concezione « gerarchico a cascata » dei piani urbanistici attualmente vigente con uno schema che, invece, affidi al piano urbanistico tradizionale la definizione delle linee di principio e, poi, ai piani operativi di ogni legislatura comunale, il compito di riempirli di contenuti e significati precisi? Personalmente, ritengo che la formula, per così dire, delle « norme generali » non possa, per il governo del territorio, non essere tenuta in conto. Un ulteriore elemento di riflessione e di incertezza viene dalla considerazione che, anche alla luce di questo testo, non si chiarisce l'ambito della disciplina: con l'espressione « opere pubbliche statali », ci si intende riferire anche agli appalti ed ai lavori pubblici statali? Personalmente, ritengo di no; con la formula, mi pare si punti all'identificazione di quali siano le priorità e i programmi. Ma poi, in concreto, la procedura di svolgimento e di realizzazione dell'opera investe il profilo degli appalti.

Ebbene, su tutti i temi in oggetto, pur con le riserve di fondo poc'anzi espresse rispetto all'impostazione politica generale seguita dal Governo in questi due anni — e con la mia fortissima perplessità sulla bandiera, che è stata innalzata, del superamento della competenza concorrente (cui si è conferito un significato negativo, che non condivido) —, vi è, comunque, la volontà di sviluppare un confronto di merito, di grande attenzione e con tutte le nostre energie. Siamo, infatti, di fronte a questioni cruciali.

Auspichiamo anche che il clima che si è venuto creando in queste audizioni in Commissione possa continuare per consentirci di svolgere un proficuo lavoro.

**PRESIDENTE.** Ringrazio tutti i colleghi intervenuti. Effettivamente, signor ministro, una volta che il Governo, e lei

personalmente, avrete ponderato le questioni, sarebbe gradito, e forse opportuno, un suo nuovo intervento in Commissione, per informarci circa questi aspetti specifici. Mi pare di aver colto da parte di tutti i colleghi, sia della maggioranza sia dell'opposizione, un tale desiderio.

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Ho molto apprezzato il dibattito svolto oggi, i cui aspetti positivi confermano la necessità di un confronto ed approfondimento continuo in vista di una migliore definizione degli argomenti trattati che, obiettivamente, sono molto complessi.

Se, per esempio, lo Stato (ma ciò non è possibile nel nostro paese perché le condizioni oggettive non lo permettono, sia da un punto di vista regionale, sia di forze politiche in campo), avesse la possibilità di decidere su quattro o cinque materie al massimo, devolvendo tutte le restanti alle regioni in modo veramente compiuto, avremmo compiuto un'enorme passo in avanti rispetto all'attuale concezione dello Stato. Tuttavia, su tali materie sarebbe comunque necessario stabilire un vaglio da parte delle forze politiche e dei cittadini, attraverso un confronto assolutamente aperto all'interno del Parlamento e delle istituzioni regionali e locali.

Insisto su questo aspetto a riprova della più assoluta buona fede e volontà di compiere tale passo in vista di una possibile soluzione finale (per quanto possa poi essere considerata finale una scelta comunque di rango costituzionale) ma vorrei anche porre una domanda: che cosa è meglio? Non intendo cioè parlare dei maggiori o minori compiti che lo Stato avrebbe rispetto alle regioni, ma di cosa sia meglio, più utile e più funzionale e di come i cittadini vedano e vivano tutta la questione!

Mi rendo conto che dalla lettura dello schema di disegno di legge può essere sorto qualche equivoco (soprattutto se di lettura parziale si è trattato) ma, insieme con i colleghi che hanno lavorato a tale schema, si è tentato di seguire un'impostazione di tipo sistemico. In altre parole,

molte affermazioni — così è stato anche oggi — traggono origine da un equivoco che, invece, a mio avviso, è parzialmente già superato. Mi riferisco, per esempio, alle norme generali sul procedimento amministrativo, che sono di competenza esclusiva dello Stato. All'interno di questa fattispecie, c'è la legge sugli appalti? All'interno di questa fattispecie vi sono norme di riferimento per eventuali norme di dettaglio che possono differire tra una regione e un'altra? All'interno di questa fattispecie può lo Stato introdurre, reintrodurre, confermare il cosiddetto istituto del silenzio-assenso, stabilendo, per esempio, un termine di 90 o 120 giorni, mentre invece una regione, nell'ambito di tale fattispecie, ne stabilisce uno di 30?

Queste domande meritano una risposta. Si tratta di quesiti fondati e, poiché in più di un intervento ho avvertito l'equivoco, il problema non consiste soltanto nel definire le opere pubbliche statali (è facile, infatti, comprendere che si tratti di opere sovraregionali, di importanza strategica, che hanno una loro obiettiva connotazione), bensì di verificare che cosa vi sia all'interno del procedimento amministrativo (cosa che nella riforma attuale — nel testo della Costituzione vigente — non è accennato). Ho voluto personalmente inserire una norma in tal senso perché la ritengo una base di riferimento (lo stesso discorso può valere per le norme generali sull'ordinamento civile o per i codici). Si tratta, insomma, di una scelta di tipo misto.

Allora, in questi termini, anche il giudizio per il quale vanno più o meno bene le competenze concorrenti, ci porta, in realtà, fuori strada prima di tutto dal punto di vista tecnico. Non solo, ma occorrerà in seguito anche una valutazione politica nel senso più nobile del termine, cioè non una mera contrapposizione tra una maggioranza da un lato e un'opposizione dall'altro.

Pertanto, vorrei ribadire ancora una volta il concetto di fondo, che consiste nel domandarsi che cosa sia più utile e più funzionale. Iniziare una riflessione in questi termini è un'indispensabile premessa

per arrivare (magari nel corso della prossima audizione che si terrà), ad un approfondimento più compiuto. Infatti, nel momento in cui sarà varato il disegno di legge, ritengo che uno confronto con le Commissioni sui singoli aspetti dovrà essere svolto.

Per esempio, per quanto riguarda l'indirizzo strategico di politica industriale, è ancora utile che quest'ultimo appartenga al governo nazionale o dovremmo lasciarlo alla libera iniziativa di venti regioni e due province autonome? Ancora, per quanto riguarda le norme che tutelano non solo l'ambiente ma il paesaggio sono in corso di sviluppo, anche a livello europeo, una serie di normative che, mettendo un confine tra i due ambiti — ambiente e paesaggio — operano una vera e propria distinzione in tal senso: vogliamo tenerne conto? A chi spetta la competenza? E ancora, per quanto riguarda la tutela dell'ecosistema, è possibile immaginare la tutela di quest'ultimo in termini settoriali o dobbiamo concepirlo in termini di cornice di riferimento all'interno del quale possono esistere anche livelli diversi di tutela? Stiamo parlando di argomenti che, con riferimento alle opere pubbliche, intrecciano la competenza più specifica di questa Commissione.

Infine, per quanto riguarda il governo del territorio, a mio giudizio, è fuori discussione che con ciò si intenda la pianificazione urbanistica e territoriale. Per questo motivo, esso dovrebbe spettare alle regioni. Ritengo che questo argomento debba essere ulteriormente discusso e approfondito.

Le norme generali sul procedimento amministrativo inoltre, sono sufficienti a rappresentare quel riferimento di cui i deputati Lupi, Nesi e Iannuzzi hanno parlato? Dobbiamo essere più chiari e più specifici?

Tenete conto che, a torto o ragione (mi astengo da valutazioni di carattere accademico anche perché correrei il rischio di scontrarmi con molti miei illustri colleghi universitari), abbiamo spezzettato in maniera incredibile, seguendo non so quale tipo di criterio, la materia base del nostro

ordinamento! Oggi il diritto amministrativo è suddiviso in una ventina di sottospecie di materie di settore e questo stesso discorso vale per il diritto pubblico, per il diritto civile, commerciale o societario, ambiti nei quali il quadro è anche più grave.

Ogni volta che abbiamo suddiviso una materia, abbiamo realizzato una competenza diversa o siamo rimasti comunque nell'ambito di una competenza base? Il codice di diritto amministrativo deve essere valido per tutto il paese? E il codice di diritto civile? Di questo, a mio avviso, dovremmo discutere pregiudizialmente mentre il resto seguirebbe di conseguenza.

Se vi fosse un indirizzo chiaro secondo il quale lo Stato deve occuparsi solo di difesa, di affari esteri o di giustizia (magari anche di sicurezza pubblica in tema internazionale) e tutto il resto viene devoluto alle regioni, questa potrebbe essere una scelta, ma bisognerebbe verificarne la compatibilità con l'attuale società italiana. In altri termini, che cosa si aspettano i nostri cittadini nel momento in cui, peraltro, stiamo operando una devoluzione verso l'alto (più o meno condivisibile, oggetto di ampie dissertazioni e approfondimenti) verso l'Unione europea.

L'Unione europea detta i principi, le regioni eseguono e lo Stato può avere un compito di coordinamento? Stiamo parlando di un'organizzazione statale totalmente diversa da quella che abbiamo conosciuto sino ad ora: il nostro paese è maturo per questo tipo di scelta? Il problema è di tipo tecnico — i problemi tecnici non mi allarmano, possiamo approfondirli e trovare le formulazioni migliori — ma soprattutto di impostazione, che risente di una scelta politica con la « P » maiuscola, non dell'attuale maggioranza o opposizione, perché un domani potrebbe essere anche a parti invertite.

Allora, le scelte che dobbiamo compiere devono rispondere a tutto ciò: proprio per questo ho cercato di improntare le argomentazioni a grande prudenza, rivolgendo un ringraziamento per la disponibilità al confronto. Se il confronto ci portasse ad un miglioramento dell'assetto

da un punto di vista sistemico, sicuramente sarei il primo a sostenerlo, ma non deve trattarsi soltanto del piacere di discettare a livello scientifico o universitario perché, alla fine, bisognerà arrivare ad una conclusione.

Mi riservo di valutare tutte le osservazioni sin qui formulate, vi sarò grato se me ne farete pervenire ancora e, comunque, potremmo discutere nuovamente su un testo formalmente più definito.

PRESIDENTE. Signor ministro, adesso il testo del Governo è all'esame della Conferenza Stato-regioni?

ENRICO LA LOGGIA, *Ministro per gli affari regionali*. Sì, poi tornerà al Governo,

dopodiché verrà presentato all'esame del Parlamento.

PRESIDENTE. Quindi, in quel momento proseguiremo i nostri lavori.

Ringrazio il ministro La Loggia e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

**La seduta termina alle 12,15.**

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

