

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa  
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

*Martedì 21 luglio 1998. — Presidenza del  
Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI. —  
Interviene il Ministro per i lavori pubblici,  
Paolo Costa.*

**La seduta comincia alle 13,45.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

Il *Presidente* Vincenzo CERULLI IRELLI avverte che, se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori della seduta è assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del Ministro per i lavori pubblici, Paolo Costa, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera.**

Il *Presidente* Vincenzo CERULLI IRELLI ringrazia il Ministro per i lavori pubblici, Paolo Costa, per aver accolto l'invito a riferire sul percorso da seguire nella individuazione della rete stradale nazionale. A tal proposito fa presente la necessità di chiarire, in primo luogo, il rapporto esistente fra le disposizioni del decreto legislativo n. 112 del 1998 e le disposizioni della legge n. 191 del 1998 ed, in secondo luogo, il problema del riordino

dell'ANAS, connesso al trasferimento della rete stradale alle regioni ed agli enti locali.

Comunica inoltre che sul tema in questione ha acquisito le considerazioni dell'onorevole Radice, vice Presidente della VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici della Camera, e che è opportuno far conoscere. Il deputato Radice solleva perplessità in ordine all'entità del trasferimento che il Governo intende operare in tema di viabilità. Una devoluzione così ampia alle Regioni rischia infatti di mettere in discussione interessi nazionali quali l'ordine pubblico e la difesa, legati alla gestione della stessa viabilità. Il problema prospettato si pone anche per le Regioni meridionali, particolarmente esposte nel nuovo quadro dei rapporti internazionali. Il deputato Radice esprime, infine, preoccupazione sulla capacità effettiva delle Regioni di fronteggiare una così complessa operazione di trasferimento di funzioni, preoccupazione peraltro evidenziata dagli stessi enti regionali.

Il Ministro per i lavori pubblici, Paolo COSTA, rileva che l'entrata in vigore della legge n. 191 del 1998 consente di avere — relativamente all'individuazione della rete stradale nazionale — tempi e modi di attuazione più distesi rispetto a quelli previsti dal decreto legislativo n. 112. Ricordando che il decreto legislativo n. 112

prevedeva che all'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale si provvedesse entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo attraverso intese nella Conferenza Unificata e che in caso di mancato raggiungimento delle intese nel termine suddetto si provvedesse nei successivi sessanta giorni con DPCM, previa delibera del Consiglio dei Ministri, fa presente che la legge n. 191 del 1998 ha chiarito la questione relativa allo strumento da utilizzare per tale individuazione, prevedendo espressamente che la stessa avvenga con legge oppure, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, con decreto legislativo. Si tratta di una procedura che offre maggiori garanzie vista non solo l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, ma anche il parere della Commissione bicamerale sui decreti legislativi. Fa presente, inoltre, che il termine del 6 maggio 1999 per i decreti di individuazione deve essere coordinato, in primo luogo, con il termine relativo al riordino dell'ANAS — di cui all'articolo 100 del decreto legislativo n. 112 del 1998 — a cui occorre provvedere con decreto legislativo entro il 31 gennaio 1999 ed, in secondo luogo, con il termine per l'emanazione dei DPCM di cui all'articolo 7, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, relativi al trasferimento di risorse finanziarie e umane. Il coordinamento tra i termini citati induce a definire la rete stradale nazionale entro il 31 gennaio 1999: per sottrazione, resta definito l'insieme delle strade da trasferire alle Regioni. Fa notare che il tema della individuazione della rete stradale nazionale e del trasferimento delle altre strade alle Regioni e agli enti locali è da considerarsi pregiudiziale sia alla questione del riordino dell'ANAS — anche se il decreto legislativo n. 112 prevede che la stessa ANAS sia temporaneamente affidataria della gestione anche delle strade già trasferite —, che alla questione del trasferimento delle risorse finanziarie con DPCM, con l'unico vincolo di un trasferimento delle sole risorse esistenti. Quanto al periodo transitorio, occorre tener presente che la contestualità del trasferimento di

rete, personale ed organizzazione non presuppone necessariamente che il trasferimento avvenga con le medesime modalità ed entro il medesimo termine: così è sintomatico che il decreto legislativo preveda l'affidamento temporaneo all'ANAS di funzioni relative a strade già trasferite. È inoltre opportuno che il processo di trasferimento di funzioni e responsabilità alle Regioni avvenga senza pregiudicare il processo di ammodernamento della rete stradale. A tal proposito, relativamente ai lavori in corso si pongono due alternative: l'una relativa al mantenimento della titolarità dei cantieri in capo allo Stato fino alla conclusione dei lavori, l'altra relativa al trasferimento della titolarità al nuovo soggetto a cui vengono trasferite le funzioni. Fa, inoltre, presente che il Governo ha interpretato l'articolo 98, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 112 ritenendo «grandi direttrici del traffico nazionale» i percorsi di grande traffico, quali la rete autostradale, la rete dei TERN, tutti i collegamenti con i valichi, con i porti e con gli aeroporti. La proposta del Governo è stata sottoposta alla attenzione delle Regioni al fine di formulare una proposta coordinata che diventi oggetto dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Quanto, poi, alla questione del riordino dell'ANAS, rileva che occorre riconsiderarne sia la funzione di regolazione del sistema dei concessionari, che la funzione di gestione della rete nazionale risultante dal processo di trasferimento. Occorrerà organizzare la rete stradale nazionale prevedendo una maggiore agilità di intervento. Se dovesse essere definita una rete nazionale particolarmente ridotta, si potrebbe pensare di far confluire in un unico soggetto l'insieme dei residui di attività dirette dello Stato nel settore dei lavori pubblici. Si domanda se non sia più opportuno, rispetto all'ipotesi del mantenimento di un'organizzazione separata, il caso di attività statali affidate ad un'unica organizzazione flessibile, che possa essere al servizio del Comune, della Regione o della Provincia che ne necessiti. Occorre puntare su una struttura efficiente anche per garantire una transizione

più ordinata verso un obiettivo fermo, quale quello del miglioramento del sistema della viabilità.

Il senatore Sergio VEDOVATO, ringraziando il Ministro Costa per il suo intervento, rileva che il tema del trasferimento di funzioni relative alle strade è un tema molto delicato che suscita molta attenzione presso gli operatori ed i cittadini. Apprezza l'impegno del Ministro per giungere all'attuazione di un'operazione tanto complessa e difficile quanto indispensabile. Ritiene che i nuovi tempi di attuazione della riforma, introdotti con la legge n. 191 del 1998, non posticipano, fino a vanificarla, l'operazione di riforma, ma consentono di realizzarla con la dovuta attenzione e cautela. Fa presente la necessità di riflettere su due ordini di problemi. In primo luogo, la proposta del Governo di individuazione della rete stradale nazionale, frutto di accordo con le Regioni, non può ritenersi conclusiva: nel parere che la Commissione bicamerale sarà chiamata ad esprimere sul decreto legislativo che recepirà tale proposta si dovrà tener conto dei criteri di omogeneità della stessa rete stradale. Non è opportuno realizzare — in sede di definizione del riordino della rete stradale nazionale e del riordino dell'ANAS — differenziazioni ingiustificate all'interno del territorio nazionale. In secondo luogo, occorre individuare una rete stradale nazionale credibile, magari soddisfacendo esigenze di ordine pubblico o di difesa che sarebbero comunque tutelate dal fatto che identificano funzioni tipiche dello Stato. Relativamente al trasferimento della rete stradale alle Regioni, è opportuno porre attenzione sul problema del personale: occorre infatti verificare a quale tipo di contrattazione le Regioni intendano ricorrere nella loro autonomia.

Conclude evidenziando la necessità di considerare accuratamente tanto il problema del trasferimento delle risorse finanziarie quanto il problema delle modalità di trasferimento delle opere in corso

e dei cantieri che risulta essere un problema delicato soprattutto per gli eventuali contenziosi.

Il deputato Luciano CAVERI, ringraziando il Ministro Costa per il lavoro che sta svolgendo in un settore particolarmente delicato, fa presente che la riforma può essere realizzata nelle Regioni ad autonomia speciale esclusivamente con le norme di attuazione dello statuto, non essendo possibile utilizzare gli strumenti previsti dalla legge n. 59 del 1997 per le Regioni a statuto ordinario. Rileva, inoltre, la opportunità di accompagnare il trasferimento delle strade alle Regioni con il trasferimento delle strutture connesse: in caso contrario le Regioni sarebbero costrette a dotarsi di nuove strutture.

Ricordando che nella Regione Valle d'Aosta dal 1995 sono presenti circa 153 chilometri di strade statali, che dovrebbero ridursi a 90 a seguito della proposta del Ministro, ritiene opportuno applicare, per la gestione di tale rete stradale nazionale, il modello utilizzato dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Nel caso di specie, la norma di attuazione dello statuto non trasferisce, ma delega le Province autonome a gestire la rete stradale nazionale secondo precisi *standard* e con la possibilità di una revoca della stessa delega nel caso di inosservanza degli *standard* dettati. Pertanto, la presenza di un comparto ANAS in una Regione come la Valle d'Aosta con una quantità di strade statali assai limitata risulta del tutto anacronistica. Sarebbe preferibile il modello della delega previsto nelle Province autonome di Trento e Bolzano anche considerando la particolare natura delle strade, di rilevanza europea, e a condizione che si rispettino determinati criteri.

Il senatore Paolo GIARETTA rileva che l'audizione del Ministro Costa ha consentito di risolvere i problemi relativi alle procedure da seguire per l'individuazione della rete stradale nazionale e per il trasferimento alle Regioni delle altre strade. L'uso del decreto legislativo per

tali operazioni consente di mantenere il rapporto di leale collaborazione tra Parlamento, Governo e sistema delle autonomie locali. La garanzia della procedura permette, inoltre, di arginare il rischio di uno smantellamento della politica nazionale in tema di viabilità: a tal fine risultano preposti sia l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni che il parere della Commissione bicamerale. Dopo aver ricordato che uno dei principi della legge n. 59 del 1997 è il principio di sussidiarietà per cui ciò che è di interesse locale deve essere affidato alla responsabilità delle autonomie locali, evidenzia la validità della proposta del Ministro di adottare — dopo il trasferimento delle funzioni alle Regioni — un modello flessibile. A titolo esemplificativo, fa presente che se la Regione Trentino-Alto Adige ha gli strumenti per gestire efficientemente anche la rete stradale nazionale presente nel suo territorio, è opportuno utilizzarli: la titolarità resta sempre in capo allo Stato, che per la gestione della sua rete utilizzerà, al posto dell'ANAS, una struttura più adeguata. In tal modo si realizza un modello in perfetta sintonia con l'idea di un trasferimento di funzioni che miri a rendere servizi più qualificati ai cittadini.

Il senatore Ettore ROTELLI fa presente che la riforma amministrativa non può essere solo conseguenza della legge n. 59 del 1997: la legge può limitarsi solamente ad eliminare gli ostacoli al cambiamento già in atto. Contesta il criterio formale seguito dal Governo per l'individuazione della rete stradale nazionale. Ritiene che il ragionamento avrebbe dovuto essere diverso, lasciando allo Stato la rete stradale che non può essere devoluta alle Regioni. Relativamente alla rete autostradale sarebbe preferibile sostenere che restano in capo allo Stato i tratti autostradali perché di interesse europeo continentale, ancor prima che di interesse nazionale. Sottolinea peraltro che anche le autostrade possono essere oggetto di trasferimento alle Regioni, secondo la testuale interpretazione dell'articolo 98 del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Non condivide la tesi della incapacità delle Regioni di fronteggiare l'operazione di trasferimento. Esiste un problema di decentramento come procedimento verso l'autonomia. Tale decentramento deve essere realizzato in tutte le Regioni, pur essendo pacifico che, così come non si possono costringere le Regioni ad assumere responsabilità, non si può impedire agli stessi enti regionali di assumere la titolarità della attività relative alle strade quando siano interessate.

Il deputato Nuccio CARRARA chiede chiarimenti sul destino del personale a seguito del trasferimento di funzioni connesse alla rete stradale.

Il *Presidente* Vincenzo CERULLI IRELLI, prima di dare nuovamente la parola al Ministro Costa, riassume gli adempimenti necessari per rendere effettivo il trasferimento e il riordino delle funzioni in materia di viabilità. Mentre il termine per l'emanazione dei decreti di individuazione della rete stradale nazionale è fissato per il 6 maggio 1999, risulta stabilito al 31 gennaio 1999 il termine per il riordino dell'ANAS, di cui all'articolo 100 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Per quanto riguarda i DPCM, previsti per il trasferimento delle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale nonché per il trasferimento delle risorse finanziarie, questi verranno emanati tenendo conto delle differenti realtà regionali.

Il Ministro per i lavori pubblici, Paolo COSTA, ringraziando i Commissari per i contributi apportati, fa presente di essere disposto ad accogliere nuove proposte relative all'individuazione della rete stradale nazionale. Quanto alla questione del personale dell'ANAS, comunica di aver avuto un incontro con i sindacati e di essersi in tale sede impegnato affinché si realizzi — relativamente alla gestione della rete stradale — una contestualità di decisioni con un unico vincolo, che è quello di riorganizzare la struttura al fine di pervenire ad una maggiore qualità del servi-

zio. Ritiene, inoltre, opportuno garantire una flessibilità nella gestione della rete stradale all'interno delle varie Regioni, in perfetta coerenza, così, con un'organizzazione di tipo decentrato, quale quella che si intende realizzare. Condivide le considerazioni del deputato Caveri sulla opportunità di accompagnare il trasferimento della rete stradale con il trasferimento delle strutture connesse, che possono articolarsi in modo diverso nell'ambito dell'autonomia di ciascuna Regione. Quanto, poi, alle modalità di trasferimento della rete stradale, fa presente che il trasferimento avverrà nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ritiene opportuno che la rete stradale nazionale abbia una sua ragionevolezza, che prescindano dal dato quantitativo. Relativamente, poi, al trasferimento delle risorse finanziarie, ritiene opportuno porre le Regioni in condizione

di operare così come avrebbe fatto lo Stato.

Conclude evidenziando tre ordini di questioni: in primo luogo, la necessità di mantenere — in sede di individuazione della rete stradale nazionale — alcuni presidi in capo allo Stato; in secondo luogo, l'interesse delle Regioni ad un trasferimento delle responsabilità che consenta di rispondere meglio agli interessi dei cittadini; in terzo luogo, la necessità di tutelare i diritti dei lavoratori coinvolti. La tutela dei tre aspetti evidenziati consente di porre le premesse per un processo riformatore che garantisca servizi più efficienti ai cittadini.

Il *Presidente* Vincenzo CERULLI IRELLI ringrazia il Ministro per il suo intervento e dichiara chiusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,20.**