



Seminario
Le infrastrutture strategiche per la crescita sostenibile e la competitività del paese: proposte di riforma delle procedure di decisione, partecipazione, localizzazione e attuazione

Roma, 13 maggio 2010

Intervento
di Luigi Mastrobuono
Capo di Gabinetto del Ministero dello Sviluppo Economico

Grazie Presidente Bassanini,
signore e signori,

sono molto lieto di partecipare a questo importante incontro con il compito di illustrare quanto il Ministro Scajola aveva già elaborato in vista del vostro seminario.

Colgo l'occasione per esprimere il mio vivo apprezzamento per aver promosso questo confronto fra esponenti così autorevoli sulle grandi riforme strutturali che il Paese attende da decenni.

Il prossimo triennio ci offre un'opportunità forse irripetibile per rendere il nostro assetto istituzionale più efficiente, meno burocratico, più vicino ai cittadini, che troppo spesso percepiscono lo Stato e la pubblica amministrazione come entità distanti dalla loro realtà quotidiana.

Lo dimostra anche la tendenza, ormai consolidata, al progressivo aumento del tasso di astensionismo elettorale: un segnale che, pur in linea con quanto avviene in altre democrazie avanzate, indica comunque il diffondersi di una certa disaffezione nei confronti della vita politica ed istituzionale del Paese.

Ritengo che questo fenomeno sia frutto essenzialmente della lunga fase di "transizione incompiuta" che stiamo attraversando.

Negli anni Novanta si è avviata, infatti, con la riforma delle leggi elettorali una transizione proseguita dapprima con il decentramento amministrativo delle "Leggi Bassanini" e poi con la revisione del Titolo V della Costituzione.

Questo percorso, tuttavia, non è stato portato a termine ed ha condotto ad un modello istituzionale "ibrido", con alcune, evidenti incoerenze negli equilibri tra i poteri dello Stato, nelle attribuzioni del Presidente del Consiglio, nel riparto di competenze tra governo centrale, regioni, autonomie locali.

Il risultato è una situazione di obiettiva incertezza, in cui la responsabilità delle scelte è troppo "frammentata" tra i diversi livelli di governo e manca spesso la prospettiva unificante dell'interesse nazionale.

Tutto ciò ha un costo rilevante, anche di carattere economico: rallenta i processi decisionali, impedisce di dare risposte tempestive alle esigenze di famiglie ed imprese, crea inefficienze e sprechi, penalizza la

competitività del nostro sistema produttivo.

Secondo la recente stima condotta dal prof. Gilardoni dell'Università Bocconi, i “costi del non fare” che l'Italia dovrà sostenere sino al 2024 nel solo settore dell'energia oscillano da un minimo di 34 ad un massimo di 39 miliardi di euro; e se consideriamo anche i settori della viabilità, delle ferrovie, delle condotte idriche e dei rifiuti l'onere raggiunge addirittura l'astronomica cifra di 383 miliardi.

È evidente, quindi, che l'esigenza di dare una risposta adeguata al problema delle procedure di partecipazione, decisione e attuazione delle scelte sui progetti strategici per la crescita e la competitività del Paese, costituisce una priorità di carattere non solo istituzionale, ma anche economico.

Su questo tema è opportuno alimentare lealmente un confronto costruttivo tra maggioranza ed opposizione, concentrando l'attenzione sulle questioni di merito e sulle esigenze reali dei cittadini.

È essenziale, dunque, una rimodulazione dei processi di partecipazione dei cittadini alla vita democratica del Paese ed una razionalizzazione delle modalità di funzionamento del nostro sistema istituzionale.

Occorre intervenire su più versanti.

Bisognerebbe adeguare la forma di Governo, attraverso l'attribuzione all'Esecutivo della responsabilità e dei poteri necessari per l'attuazione delle scelte politiche di rilevanza nazionale ed internazionale e, allo stesso tempo, precisando il ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento.

Andrebbero anche ridefiniti i rapporti fra poteri centrali e periferici, superando la logica della “legislazione concorrente” e conciliando l'esigenza di coinvolgere le comunità locali nelle scelte di loro interesse con la necessità di garantire sempre il rispetto dell'interesse nazionale.

Su questo secondo versante, è ormai largamente diffusa – in tutte le forze politiche – la convinzione che la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione non ha prodotto i risultati attesi.

In sede di attuazione, la riforma si è infatti dimostrata lacunosa e confusa.

Lacunosa, perché la redistribuzione delle competenze legislative non è stata affiancata da una riforma degli organi istituzionali, che avrebbe dovuto prevedere, fra l'altro, anche la creazione di un'apposita Camera delle Regioni.

Confusa, perché l'individuazione delle materie di competenza legislativa regionale e statale non è stata adeguatamente circoscritta.

La numerosità e la genericità delle materie di competenza legislativa concorrente, unita alla mancata previsione della clausola dell'interesse nazionale, hanno spesso provocato una vera e propria paralisi decisionale degli Enti coinvolti, una evidente incertezza nell'individuazione dei confini di legislazione, un aumento dei ricorsi alla Corte costituzionale per conflitti di attribuzione, un incremento del tasso di conflittualità istituzionale.

La riforma, quindi, non solo non ha soddisfatto a pieno le legittime aspettative di regioni ed enti locali per una maggiore autonomia, ma ha introdotto ulteriori fattori di incertezza, che hanno alimentato un vasto ed oneroso contenzioso a livello costituzionale.

Il caso dell'energia, a questo riguardo, è esemplare.

Nel 2001 la materia della produzione, del trasporto e della distribuzione *nazionale* dell'energia è stata rimessa alla legislazione *concorrente* di Stato e regioni, senza considerare la rilevanza strategica che la realizzazione delle reti energetiche presenta per le interconnessioni con l'estero e per lo sviluppo economico.

Con il nuovo assetto di competenze, si è ampliato positivamente il livello della partecipazione, ma le opposizioni locali non sono certo diminuite; in aggiunta, i tempi lunghi di negoziazione o anche solo di attesa delle “intese” regionali continuano a bloccare l'autorizzazione di importanti opere, come il completamento della rete di trasmissione di energia elettrica in alcune aree nevralgiche del Paese: il Piemonte e la Lombardia (elettrdotto “Trino-Lacchiarella”), il Veneto (stazione elettrica di Volpago), il Friuli-Venezia Giulia (elettrdotto Udine Ovest-Redipuglia), solo per citare gli esempi più eclatanti cui si aggiunge lo “storico” caso del

collegamento tra Sicilia e Calabria, causa di disservizi e aumenti di prezzo dell'elettricità in Sicilia per anni.

E la situazione non è certo migliore per gli impianti di estrazione di idrocarburi – con 5 miliardi e mezzo di investimenti “bloccati” – e per quelli di produzione di energia elettrica: in alcune regioni (come la Campania) procedure autorizzative avviate nel 2003 sono tuttora in attesa di completare l'iter amministrativo, con evidente superamento di qualunque limite ragionevole per assumere una decisione.

Anche nel settore delle energie rinnovabili si registrano criticità.

L'attuale riparto di competenze legislative dovrebbe basarsi, in linea di principio, sul leale confronto tra Stato e regioni, al fine di assicurare la necessaria omogeneità della disciplina del settore: i principi fondamentali fissati dalla legge statale sono volti infatti a garantire la regolazione della materia in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale.

Di fatto, abbiamo assistito ad un proliferare a livello regionale di diverse soluzioni legislative, disomogenee tra loro e a volte non coerenti con i principi e le disposizioni specifiche della legislazione nazionale, che hanno determinato uno stato di generale incertezza sulla normativa applicabile.

Il risultato è l'esistenza di discipline fortemente differenziate che, soprattutto con riferimento agli impianti eolici, si sono tradotte quasi sempre nell'introduzione di vincoli aggiuntivi se non in veti generalizzati all'installazione di impianti, in contrasto sia con i principi di libertà di stabilimento sia con gli obiettivi della politica energetica nazionale, che invece pone la crescita delle fonti rinnovabili tra le proprie priorità.

Fra i molti casi, emblematica è l'esperienza della Regione Sardegna, dove con una legge regionale del 2004 è stata vietata in tutto il territorio regionale la realizzazione di impianti eolici fino all'approvazione del Piano paesaggistico regionale.

Anche in Basilicata ed in Toscana si sono registrate situazioni analoghe, mentre la Corte costituzionale è dovuta intervenire recentemente per correggere alcuni aspetti della normativa regionale pugliese, favorevole alle installazioni, ma in modi non coerenti con la disciplina nazionale.

Tutto ciò si traduce in una gran confusione – che scoraggia gli investimenti – e, in ultima analisi, in maggiori incentivi per gli impianti di produzione da fonti rinnovabili a copertura di questi extra-costi amministrativi, i cui oneri si riversano, come è noto, sulla bolletta di noi tutti.

Di fronte a questo stato di incertezza, abbiamo cercato di fare il possibile per contenere i danni.

Nei casi di maggiore urgenza, il Ministero è ricorso alla nomina di Commissari straordinari, che opereranno per un periodo di tempo limitato e sotto la costante vigilanza dei dicasteri competenti (Sviluppo economico, infrastrutture ed ambiente).

Sul fronte della semplificazione, con la legge “Sviluppo” sono state introdotte misure di razionalizzazione delle procedure, la revisione della disciplina per gli impianti geotermici, nuovi criteri per gli incentivi all'eolico *off shore*.

Proprio nelle ultime settimane, sono state sbloccate – e verranno portate a breve all'approvazione definitiva della Conferenza unificata – le linee guida per la realizzazione di impianti per le energie rinnovabili”, che costituiranno un importante punto di riferimento per tutte le normative regionali, dotando il settore di *standard* tecnico-amministrativi uniformi a livello nazionale.

Si sta anche lavorando per definire, d'intesa con le Regioni, la ripartizione dell'obiettivo nazionale del 17% dei consumi finali da soddisfare attraverso le rinnovabili, che dovremo raggiungere nel 2020 per effetto del negoziato comunitario sul cosiddetto pacchetto 20-20-20.

Gli impegni di sviluppo delle fonti rinnovabili dovranno affiancarsi ad analoghi impegni, ugualmente ripartiti e quantificati, sul versante dell'efficienza energetica e della gestione della domanda di energia.

Per raggiungere questi importanti risultati, è necessario recuperare una diversa qualità di cooperazione istituzionale, in modo che l'articolazione delle competenze legislative ed amministrative – a volte, eccessiva – non

diventi un vincolo, ma rappresenti uno strumento di maggiore dialogo e legame con il territorio.

Tutti gli sforzi compiuti non sono stati, però, sufficienti.

Per questo, credo sia giunto il momento di affrontare i problemi alla radice, avviando una riflessione congiunta sull'attuale riparto costituzionale di competenze tra Stato e regioni nel settore dell'energia e delle altre infrastrutture strategiche.

Non è pensabile che, in un settore così rilevante per il futuro del Paese, la frammentarietà e l'incoerenza dell'attività normativa ed amministrativa a livello locale possano pregiudicare il buon esito di scelte effettuate a livello centrale nell'interesse nazionale.

Ritengo peraltro molto interessanti le analisi formulate nel Vostro documento con riferimento allo strumento del "dibattito pubblico", alla disciplina delle misure compensative, alle procedure di localizzazione degli impianti, all'esercizio dei poteri sostitutivi.

Alcune delle soluzioni proposte sono state già anticipate nella "legge Sviluppo" dello scorso anno e nel recente decreto legislativo sulle procedure di localizzazione e autorizzazione delle nuove centrali nucleari e del deposito nazionale dei rifiuti radioattivi.

Nel delineare queste procedure, sono state ricercate soluzioni che favorissero la più ampia condivisione delle scelte – con un approccio di costante dialogo e trasparente informazione delle comunità locali – fermo restando il ricorso all'esercizio dei poteri sostitutivi nei casi in cui, senza giustificato motivo, non si riesca a raggiungere le necessarie intese.

Il documento oggi presentato conferma la correttezza di queste scelte, che sono fiduciosi potranno superare indenni le censure formulate nei ricorsi alla Corte costituzionali promossi da alcune regioni nei confronti della legge delega.

Nel ringraziarvi per l'attenzione, concludo con l'auspicio che sul riassetto delle competenze costituzionali in materia di energia possano trovarsi ampi punti di convergenza tra tutte le forze presenti in Parlamento.