



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

MINISTRO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

## QUESITI AUDIZIONE MINISTRO LANZETTA

sulle linee programmatiche *dinanzi alla Commissione I della Camera dei Deputati Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni*

Roma, 4/6/2014

Vorrei innanzitutto ringraziarVi per le osservazioni che avete formulato a valle della mia precedente audizione, osservazioni che mi consentono, in questa sede, di approfondire alcuni temi.

\*\*\*

Con riferimento a quanto rilevato, in particolare, dalle onorevoli Gasparini e Fabbri e dall'onorevole Kronbichler sugli assetti istituzionali che il Governo intende perseguire, mi soffermerò, in particolare, sui seguenti aspetti: quello che nell'audizione dello scorso 7 maggio ho definito "federalismo dinamico"; il rapporto con le Regioni a Statuto speciale; il c.d. "regionalismo ad autonomia differenziata"; il tema dell'autonomia finanziaria a livello decentrato.

Quanto al primo punto, ritengo innanzitutto fondamentale individuare con precisione i **rispettivi ambiti di competenza legislativa tra Stato e Regioni**, superando, come fa il disegno di legge di iniziativa governativa attualmente all'esame del Senato, le incertezze derivanti dalla cosiddetta "competenza concorrente" e riallocando le relative funzioni.

Come sapete, è scaduto il termine per la presentazione degli emendamenti al provvedimento e stiamo prendendo visione delle proposte parlamentari di modifica, tra le altre cose, del riparto di materie. Su tali proposte il Governo esprimerà il proprio parere, con attenzione all'esperienza maturata in questi tredici anni di vigenza della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Proprio, però, l'esperienza di questi anni, confermata anche da quanto accaduto in alcuni ordinamenti simili, dimostra l'utilità di "meccanismi di flessibilità", che non lascino solo alla giurisprudenza costituzionale il compito di definire nello specifico il significato delle materie attribuite alla competenza legislativa statale o regionale.

Inoltre, con tali meccanismi si potrebbe svolgere una funzione di grande utilità, per evitare "ingessature" del sistema con una attività di adeguamento del significato

attribuito alle materie in questione da svolgersi periodicamente, seguendo anche lo sviluppo scientifico e tecnologico, i cui progressi sono, come noto, sempre più repentini.

In questo senso ho parlato di “**federalismo dinamico**”, immaginando meccanismi che specificino il contenuto di materie e funzioni ripartite tra livelli di governo, con particolare riferimento a materie in costante evoluzione quali, ad esempio, l’ordinamento delle comunicazioni e delle professioni intellettuali.

Penso al riguardo ad interventi attraverso una legge bicamerale, che quindi coinvolga pienamente il nuovo Senato delle Autonomie, a garanzia delle Regioni e degli enti locali o ad altre forme di intervento, che in ogni caso consentano un confronto – ed un accordo – tra Stato ed enti territoriali. Verranno pertanto ascoltate tutte le Autonomie, anche al fine di raggiungere un livello adeguato di chiarezza nell’interpretazione e applicazione delle norme, che – come opportunamente evidenziato dall’onorevole Cozzolino – troppo spesso è mancato in questi anni.

In parte simile è la logica del “**regionalismo ad autonomia differenziata**”, che pure ha la finalità di garantire, in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, elasticità e congruenza con le differenti situazioni territoriali al nostro futuro sistema istituzionale.

Come ho, infatti, avuto modo di osservare anche nell’audizione resa lo scorso 28 maggio presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali, ritengo molto utile la previsione contenuta nel testo di riforma costituzionale attualmente all’esame del Senato, che consente di delegare a una o più regioni l’esercizio della funzione legislativa nelle materie di competenza esclusiva statale, con eventuale attribuzione anche di ulteriori competenze amministrative.

E’, però, d’altro canto vero – ed è questa in un certo senso l’altra faccia del “federalismo differenziato” - che per le regioni in difficoltà è dovere dello Stato, oltre che interesse generale per una crescita collettiva, intervenire con azioni di ausilio e sostegno, non solo economico, ma anche di “assistenza tecnica” e affiancamento in ambito amministrativo.

In questo senso penso ad un regionalismo “cooperativo” e “solidale”, nel quale è giusto che, da un lato, le regioni che sono in grado possano richiedere allo Stato di svolgere da sé funzioni ulteriori, magari delegandole ai propri comuni, ma in cui i territori con maggiori fragilità e debolezze, economiche, istituzionali, magari legate a fenomeni di criminalità organizzata, non siano lasciati soli, ma siano aiutati nella direzione del superamento del ritardo e del minor sviluppo.

Per quanto, infine, riguarda il tema posto dall’onorevole Kronbichler relativamente alle **autonomie speciali** e all’esigenza di salvaguardarne le specificità, ritengo che a più di sessant’anni dall’adozione della maggior parte degli statuti “speciali”, il bilancio del loro funzionamento sia da ritenersi positivo, anche se con differenze tra le diverse esperienze.

Negli ultimi anni, inoltre, a seguito in particolare della difficile situazione economica, si è sviluppata una riflessione sulla persistenza delle ragioni di tale specialità. Al riguardo, ritengo che un mantenimento dell'attuale situazione di differenziazione sia condivisibile, al fine anche di potere attingere e diffondere alcune "buone pratiche" ivi sperimentate, fermi restando le esigenze di "solidarietà" sopra citate.

Voglio ora dedicare alcuni cenni al **tema delle finanze degli Enti** che, con particolare riferimento alle città metropolitane, è stato sollevato dalle onorevoli Gasparini e Fabbri.

Concordo con quanto da loro sostenuto in merito alla necessità di dotare le regioni e le autonomie territoriali di un quadro regolatorio stabile che consenta di poter programmare la propria attività avendo certezza sulle entrate.

Sappiamo che ciò, ad oggi, risulta difficile. Lo sforzo che dovremmo fare attiene, pertanto, proprio a questo profilo e ci impone, nella fase iniziale di implementazione della Legge n. 56/2014 - anche in relazione alla situazione finanziaria delle province - di prestare particolare attenzione all'equilibrio di bilancio.

Vorrei svolgere alcune considerazioni anche sul tema della finanza regionale.

A distanza di cinque anni dall'approvazione della legge delega n. 42/2009 e di tre anni dall'approvazione del decreto legislativo n. 68/2011, l'evoluzione dell'assetto di finanziamento delle regioni è in larga parte compiuta. Risultano, tuttavia, non ancora definiti alcuni elementi di rilievo ai fini di un'applicazione razionale e coerente dei principi richiamati nella legge delega e nei decreti attuativi.

Mi riferisco ad esempio al decreto ministeriale richiamato dall'art. 9, comma 4, del decreto legislativo n. 68/2011 sulle modalità di attribuzione alle regioni di una quota del gettito IVA riferibile al concorso delle regioni stesse nelle attività di recupero fiscale, e cioè nella lotta all'evasione, relativa ai predetti tributi. Sono consapevole che tale situazione di *empasse* priva le Regioni di un'importante fonte di finanziamento.

Non risulta, poi, emanato il DPCM richiamato dal decreto legislativo n. 85/2010 finalizzato a prevedere il trasferimento di proprietà del demanio marittimo a favore delle Regioni. Si tratta di un percorso di ridisegno istituzionale di assoluto rilievo, in quando consentirebbe una politica di valorizzazione e di rilancio dell'economia del mare di cui il nostro Paese ha assoluto bisogno.

Mi attiverò, pertanto, con il Ministro dell'economia e delle finanze, affinché la fase attuativa possa concludersi adeguatamente, anche intervenendo con meccanismi correttivi in grado di superare le criticità emerse nel processo di definizione del federalismo fiscale delle Regioni.

Più in generale credo sia giusto promuovere l'introduzione di meccanismi premiali finalizzati a incentivare la raccolta fiscale nel territorio regionale. Credo, infatti, che un assetto di federalismo fiscale che dispieghi reali guadagni in termini di efficienza debba necessariamente prevedere l'adozione di modelli che responsabilizzino le Regioni non solo sul versante della spesa ma anche sul fronte del reperimento delle risorse finanziarie.

Occorre rendere maggiormente attivo il ruolo delle Regioni nella lotta all'evasione e, al contempo, assicurare un ritorno fiscale maggiore alle Regioni che investono nello sviluppo economico.

Sempre in materia di finanza locale, nel corso della precedente audizione avevo manifestato il mio proposito di individuare soluzioni concrete in grado di rilanciare la spesa per investimenti degli Enti locali, anche ipotizzando eventuali **deroghe al Patto di Stabilità**.

La situazione – come sapete – merita di essere affrontata con urgenza.

Vi sono Comuni che, ad oggi, non sono in grado di intervenire per la messa in sicurezza di edifici ed opere pubbliche, spesso connotate da alto valore storico, artistico e culturale.

E' pertanto mia intenzione, sollecitata in questo dalla Conferenza Unificata, promuovere una riflessione sul Patto di Stabilità interno, alla luce delle concrete esperienze applicative, per ricercare insieme le soluzioni migliori che, pur garantendo gli equilibri complessivi di finanza pubblica, forniscano gli strumenti migliori per una gestione in grado di rispondere alle esigenze della collettività locale.

A tal fine, provvederò a sollecitare un Tavolo tecnico con la partecipazione, naturalmente, dei Ministeri competenti.

In tema di “**enti di area vasta**”, condivido quanto affermato dall'onorevole Gasparini sulla necessità di ragionare, in concreto sul “governo di area vasta” e su come esso possa operativamente realizzarsi. E' uno dei temi all'ordine del giorno in seno ai tavoli di lavoro che si stanno occupando dell'attuazione della legge n. 56/2014.

L'onorevole Fabbri ha poi sollevato un tema che considero strategico ai fini di una corretta e tempestiva applicazione della Legge n. 56: la **formazione di dirigenti e funzionari pubblici** e le modalità per assicurare, in tempi brevi, soluzioni adeguate che consentano di far fronte ad eventuali criticità attuative.

Sono consapevole di come la reale efficacia di ogni intervento riformatore dipenda, in larga misura, da come l'amministrazione sarà in grado di tradurre operativamente il disposto normativo. E' pertanto indispensabile che le amministrazioni coinvolte abbiano fin da subito contezza di quale sarà l'impatto delle nuove disposizioni sulla loro struttura, sulle loro funzioni e sulla loro organizzazione.

Ciò, del resto, è ancora più vero di fronte ad un impianto normativo necessariamente articolato e complesso, a causa del contenuto fortemente innovativo e del numero dei soggetti istituzionali coinvolti dalla riorganizzazione delle Province e dalla creazione dei nuovi enti.

L'uniformità nell'applicazione è pertanto un obiettivo che deve essere perseguito con tenacia, con azioni mirate che consentano di formare e poi, in corso d'opera, di aggiornare costantemente dirigenti e funzionari.

Concordo pienamente con quanto rilevato dall'onorevole Fabbri in merito all'opportunità che la formazione venga coordinata a livello centrale. Solo così, infatti, sarà possibile realizzare un processo di ammodernamento coerente con gli obiettivi prefissati, nonché un monitoraggio sistematico sul conseguimento dei relativi risultati.

In quest'ottica, è mia intenzione promuovere percorsi formativi a favore di dirigenti e funzionari lungo questo cammino comune, con la finalità, da un lato, di evitare disomogeneità nell'interpretazione e nell'attuazione delle nuove disposizioni e, dall'altro, di dare affiancamento e sostegno, come Governo, agli amministratori locali.

Vorrei, ora, prendere spunto da quanto opportunamente rilevato, nel corso della precedente audizione, dal Presidente, onorevole Sisto, in merito al **ruolo delle centrali di committenza** nell'ambito degli acquisti per beni e servizi compiuti da pubbliche amministrazioni. Il Presidente rilevava come, in alcuni casi, l'aggregazione della domanda finisca per "attutire...una vivacità" che dovrebbe invece contraddistinguere i mercati di riferimento.

Sono fermamente convinta che la ripresa economica del nostro Paese debba essere incentivata mediante un rafforzamento dei meccanismi posti a tutela della concorrenza, al fine di assicurare l'emersione dei beni e dei servizi migliori a prezzi più bassi. In tal modo - per quanto riguarda, nello specifico, la spesa pubblica - sarà possibile ottenere economie di scala con conseguenti benefici in termini di efficienza e riduzione dei costi.

E' in quest'ottica che intendo, in conformità alla delega conferitami, porre in essere una serie di azioni che consentano di valorizzare le centrali di acquisto regionali, promuovendo l'adozione - anche a livello territoriale - degli strumenti di *e-procurement* già efficacemente utilizzati a livello centrale da Consip Spa.

Simili strumenti - si pensi alle piattaforme elettroniche di acquisto - consentono alle imprese di dare piena visibilità alla propria offerta di beni e servizi limitando notevolmente i costi commerciali. L'informatizzazione delle procedure di gara agevola, in definitiva, l'incontro tra domanda e offerta, garantendo trasparenza nelle procedure di selezione e individuazione del contraente e consentendo di ampliare il novero delle imprese in grado di contrattare con la pubblica amministrazione.

Come ho già avuto modo di evidenziare dinanzi alla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, la diffusione capillare di strumenti informatici nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica consente, altresì, di ridurre notevolmente la discrezionalità e l'incidenza del "fattore umano", favorendo l'oggettivizzazione dei processi e riducendo di molto il rischio di episodi corruttivi.

Sono convinta, in definitiva, che il rilancio delle centrali regionali mediante un percorso di efficientamento basato sulle tecnologie informatiche sia in grado di garantire maggior trasparenza e pubblicità alle procedure di selezione, favorendo il confronto concorrenziale tra le imprese interessate a stipulare contratti con le pubbliche amministrazioni. Al tempo stesso, la centralizzazione regionale degli acquisti favorirà,

essa stessa, una maggior concorrenza tra gli operatori economici, consentendo l'accesso agli appalti pubblici anche da parte delle piccole e medie imprese che operano sul territorio, e che spesso non sono in grado di partecipare a bandi predisposti sulla base di un'aggregazione della domanda compiuta a livello nazionale.

In questo contesto, Consip potrebbe svolgere un ruolo di *advisor* a favore delle centrali di acquisto regionali, con funzioni di supervisione e indirizzo.

Le funzioni di Consip si tradurrebbero, su questo fronte, in attività di supporto al processo di *e-procurement* che occorre sviluppare anche a livello regionale, così da esportare - in ogni centrale di acquisto operante sul territorio – strumenti di gestione informatizzata delle procedure di gara già sperimentati e consolidati.

Credo che, operando in tal senso, possa agevolarsi la costruzione di un modello “a rete”, che favorisca la collaborazione e lo scambio di “buone pratiche” nei processi di selezione.

\* \* \*

Prima di concludere la mia replica, vorrei qui esprimere una proposta per un primo rilancio del Paese e per affrontare una delle problematiche che frenano gli investimenti: la pluralità di discipline locali e regionali in materia di attività di impresa e di gestione del territorio.

Infatti capita spesso che un operatore economico che presenta una istanza per lo stesso tipo di iniziativa a più soggetti istituzionali in svariati luoghi, si trovi di fronte schemi procedurali completamente diversi. Questo disincentiva gli investimenti. Cosa occorrerebbe fare? Una cosa semplice: integrare la proposta del Governo di modifica del 2° comma dell'art. 117 della Costituzione, al fine di consentire di identificare quali procedimenti amministrativi, importanti in chiave di sviluppo, debbano essere semplificati ed uniformati su tutto il territorio nazionale.

\* \* \*

Vi ringrazio per l'attenzione e rinnovo il mio impegno a continuare lungo la strada del dialogo e del confronto costruttivo in Commissione, al fine di cogliere ogni suggerimento e indicazione che – come avvenuto in questa circostanza – risulterà utile per sviluppare e approfondire le tante questioni da affrontare.