

si sono annidati problemi che probabilmente bisogna ricondurre a chiarezza e trasparenza, se vogliamo avere un governo autentico dei processi di finanza locale.

Mentre le pongo questa domanda, sono ben consapevole di cosa possa significare consolidare il bilancio del comune di Roma, che ha un'azienda come l'ACEA, o di quello di Milano, che ha un'azienda di trasporti municipali, per le quali qualcuno afferma che bisogna distinguere se si tratta di società quotate, non quotate e via elencando. La domanda che mi interessa porre è se, in prospettiva, il discorso sulla finanza locale dovrà ricondurre a unità e trasparenza tutto il tema, attraverso un consolidamento dei bilanci, oltre a realizzare, ovviamente, i criteri di maggiore uniformità e trasparenza di cui parliamo, perché ci sia, almeno in termini classificatori, una possibilità di comparazione.

Rilevo un piccolo dettaglio per quanto riguarda l'ICI: al di là della *querelle* relativa agli importi, se si tratta di 3,3 o 2,8 miliardi, con la promessa di aggiungerci un po' di soldi e via elencando, il ristoro di questa imposta — lei me lo confermerà — realizza, peraltro, un'intrinseca ingiustizia. Considerato che esso implica cristallizzare ciò che è accaduto al momento in cui era iscritto in bilancio un certo importo, noi ci troviamo di nuovo dinanzi a una situazione analoga a quella in cui ci siamo trovati col criterio della spesa storica, laddove andavamo a premiare chi si comportava peggio e a punire chi si comportava meglio.

Ci troveremmo di fronte — e ci troviamo, mi pare, a meno che non abbiate trovato un antidoto — dinanzi a una situazione in cui i comuni che hanno applicato aliquote più alte vengono trattati meglio rispetto a quelli che hanno applicato aliquote più basse.

Il comune più virtuoso dal punto di vista della gestione politica, evidentemente, che ha cercato di agire sul versante della spesa in modo tale da non avere un'aliquota più elevata al fine di ottenere maggiori introiti, si trova a ricevere, sostanzialmente, una restituzione che corrisponde alla sua politica virtuosa e che lo

punisce, sia pure surrettiziamente. Sarebbe stato meglio se si fosse comportato peggio, visto che lo Stato lo rimborserà sulla base di quello che aveva realizzato con il sistema di aliquote applicato.

Vi chiedo, inoltre, che cosa pensate del sistema dei controlli. Noi siamo passati da una situazione in cui abbiamo abolito i Comitati regionali di controllo, anche perché probabilmente si erano estenuati come soggetti, perché abbiamo tutti constatato che, purtroppo, si verificava che, dinanzi a situazioni identiche, in molti casi si prendevano decisioni opposte. Siamo, quindi, arrivati a eliminarli. Adesso mi pare di capire che siamo in una situazione — non vorrei urtare la sensibilità della mia amica sindaca, l'onorevole Rubinato — di una quasi ricreazione, nel senso che nessuno controlla più niente, mentre mi risulta, attraverso un'analisi comparata con altri Paesi, che vi sono sistemi di controllo in altri Paesi molto puntuali. Penso alla Francia, per esempio, laddove si indica addirittura che cosa bisogna modificare nel bilancio di un ente da parte della Corte dei conti, ma penso anche alla Germania, o ad altri Paesi.

Ebbene, se dobbiamo andare verso una prospettiva di finanza locale che sia iscritta dentro ciò che abbiamo ipotizzato in linea ancora molto generale con la legge n. 42 del 2009, lei vede comunque la necessità, o l'opportunità, di inserire un sistema di controlli, per quanto innovato, che consenta di passare dall'assenza a una forma di controllo? Sulla base della vostra esperienza, che cosa ci potreste suggerire?

Un'ultima considerazione riguarda una questione importante. Aspetto di vedere, quando si cominceranno a redigere i decreti legislativi, che cosa si dovrà fare. Lei accennava già al discorso degli indicatori di efficienza, di efficacia e via dicendo, e mi riferisco ai costi standard. Il tema dei costi standard è anche concettualmente complicatissimo, perché lei sa meglio di me che vi sono costi virtuali, ma che allo stesso tempo corrispondono a un dato di fatto, che è ineludibile.

Se opero in un contesto — io vivo a Milano — laddove mi trovo con trenta

ospedali nel giro di cinquanta chilometri, ho un determinato costo in relazione a una determinata possibilità di benefici. Se mi trovo in un territorio laddove per raggiungere un ospedale devo percorrere cinquanta chilometri, se mi va bene, è chiaro che dovrò calcolare diversamente tali costi. È un esempio, ma ne potrei farne tanti altri. I costi standard devono incorporare, evidentemente, una situazione sociale, economica, ed elementi che sarà difficile, a mio avviso, assumere come parametri abbastanza precisi e puntuali perché tale costo standard sia effettivamente utilizzabile per costruire un mosaico di finanza locale che consenta di arrivare anche alla perequazione, ma in relazione a una parità di condizioni ricostruita anche in riferimento a questo contesto.

SIMONETTA RUBINATO. Molte osservazioni sono state fatte. Vorrei solo, collegandomi all'intervento del collega che ha parlato per primo, evidenziare che non c'è solo il tema dei comuni piccoli e grandi, ma anche quello dei comuni della fascia intermedia, che, stando a quello che ho visto nei dati — non so se lei si riferiva ai piccoli o alla fascia intermedia — è esattamente quella che ha livelli di efficienza con *performance* talora assolutamente migliori rispetto ai comuni con grande popolazione. Un fenomeno un po' strano perché, anche nella gestione delle aziende pubbliche, dovrebbero funzionare economie di scala. Stranamente, invece, si gestisce meglio una certa dimensione. Non so se è una dimensione ottimale, ma rimane il fatto che i comuni di media dimensione sono quelli solitamente più attenti nella pressione che esercitano sul contribuente, che hanno trasferimenti *pro capite* più bassi e che spendono anche di meno.

I comuni di fascia media sono quelli che, a mio giudizio, in questa situazione di sperequazioni che si riverberano in ingiustizie concrete a danno dei cittadini — poi ci sono sempre le eccezioni —, funzionano meglio. Ricordo che, nella parte della Costituzione relativa ai principi fonamen-

tali, abbiamo un articolo importantissimo, l'articolo 3. In realtà, poiché i comuni sono gli enti che amministrano la gran parte dei servizi alle famiglie, alle persone, in particolare anche alle fasce dell'infanzia e della popolazione più anziana, il loro fare, non fare o non poter fare si ripercuote sui diritti essenziali dei cittadini e sui livelli di tali diritti.

Mettere mano alle sperequazioni che ci sono è, secondo me, fondamentale; ci si è provato, come ha cercato di illustrare anche il dottor Verde, in diversi momenti, ma i tentativi sono stati bloccati. Rimane il fatto che arriviamo a oggi con un aggravarsi della sperequazione, piuttosto che su una via di soluzione. L'invocazione a gran voce del federalismo fiscale, come si spera, è uno degli strumenti per cercare di affrontare questo problema. Non credo, però, che il federalismo sarà la panacea di tutti i mali, soprattutto se non fa tesoro di queste esperienze, come osservava prima il dottor Verde.

È anche singolare che oggi, il Parlamento, e in particolare la Commissione bilancio, che si è occupata della delega al federalismo fiscale e che si occupa della partita della manovra finanziaria e del Patto di stabilità, sembri poco stimolata ad ascoltare una relazione interessante come questa, peraltro utile per noi che dovremmo poi emanare norme. Si tratta, in realtà, di una delle relazioni più interessanti che ho avuto modo di ascoltare.

Probabilmente i dati, le informazioni ci sono, ma bisogna avere la volontà di ascoltarli. A volte, credo — qui parliamo con un rappresentante del Ministero dell'interno — che su questi temi ci sia una presenza molto più incumbente, ossia quella del Ministero dell'economia e delle finanze, che, pur non conoscendo e non avendo rapporto diretto con la realtà della finanza locale e dei tanti comuni che stanno sul territorio a erogare servizi, semplicemente si basa sulle necessità di cassa e di finanza pubblica, sulla base della quale indica, anche attraverso il Patto di stabilità, obiettivi di contributo al risanamento della finanza pubblica che non tengono conto di questa realtà, come

ci è stato confermato anche questa sera. Si fa di tuttata l'erba un fascio, e, ovviamente, tagliare a un ente sottodotato, a chi ha un determinato rapporto popolazione/abitanti, o popolazione/territorio, o altro ancora, è questione del tutto diversa, che a volte costringe anche gli enti a tagliare veramente le spese a favore dei cittadini.

Fatta questa premessa, io volevo porre alcune rapide domande e svolgere alcune considerazioni.

Sotto tutte le tabelle che abbiamo visto figurava la dicitura: «esclusi i comuni delle regioni a statuto speciale». Dico soltanto che la grande riforma del federalismo fiscale non si è occupata di questo tema, e già questo mostra qual è la sua ambizione. Il tema è che, se avessimo avuto anche i dati *pro capite* di spesa possibile negli enti delle regioni a statuto speciale, in particolare di alcune del nord — non è questione di nord o di sud — la discriminazione e la disuguaglianza dei cittadini sulla base dell'articolo 3 della Costituzione sarebbe emersa. Peccato che i comuni non possano adire la Corte costituzionale, perché, se un sindaco di un comune medio del Trentino-Alto Adige può spendere, in un anno, tra spesa corrente e capitale, 2.400 euro *pro capite*, mentre un sindaco di un comune medio, per esempio della regione Veneto — sto parlando di regioni che vengono fatte passare come ugualmente ricche — ne può spendere 960, c'è qualcosa che non funziona. La riforma del federalismo fiscale non ha, quindi, toccato un punto centrale come questo. Le ambizioni del Parlamento sono francamente molto modeste.

In merito al fatto che siano esclusi i comuni e le regioni a statuto speciale, avete la possibilità di darci alcuni dati comparativi oppure no?

Al Patto di stabilità ho accennato. Oltre a tutto ciò, alla stratificazione del sistema come si è andata delineando, è accaduto che a un certo punto — lei non ne ha parlato per ovvi motivi — è entrato in vigore il Patto di stabilità. Dal suo osservatorio che cosa ha comportato, che impatto ha? Sappiamo già qualcosa, sicuramente ci sono stati anche meccanismi di

maggior virtuosità. Magari lei ci può fornire alcuni dati di cospicuo e considerevole apporto che i comuni hanno portato al risanamento della finanza pubblica? Almeno il 50 per cento degli obiettivi conseguiti da tutte le pubbliche amministrazioni è stato a carico dei comuni e da essi realizzato, ma il tema è che il Patto di stabilità oggi si riverbera, in modo particolare, su una contrazione dell'unica spesa discrezionale possibile per la gran parte dei comuni, vale a dire quella per investimenti, la spesa in conto capitale. In un momento di crisi e di recessione come questo ciò non aiuta.

Esisteva ed esiste ancora, credo, un fondo per il finanziamento degli investimenti degli enti locali. Avevamo proposto che fosse rimpinguato per i cantieri che aprivano rapidamente nei comuni che avevano i progetti in questa fase di recessione, ma la proposta non è stata accolta. Vorrei da lei un'indicazione sulla consistenza e sull'effettiva funzionalità di tale fondo — se c'è — che dovrebbe dare una mano all'ammortamento dei mutui che gli enti locali assumono per investimenti e per la spesa in conto capitale.

Un dato che mi viene dalla mia realtà territoriale — una domanda forse anche troppo specifica, ma ne approfitto per porla, visto che ne ho l'occasione — riguarda un tema che credo non ci sia mai posti, ossia quello dei servizi all'infanzia, e della differenza che esiste in questo Paese tra il nord e il centro-sud.

Le scuole materne — secondo dati del Ministero dell'istruzione — sono statali per il 63 per cento circa al centro-sud, mentre nel nord si scende a un 35-40 per cento. In particolare, io vivo in una provincia in cui il 75 per cento dell'offerta della scuola dell'infanzia è paritaria, proprio perché le comunità si sono attrezzate a organizzare la scuola materna prima che ci arrivasse lo Stato. Abbiamo, quindi, da un lato il 38 per cento — questa è la media del Veneto — di scuole materne statali contro una media del centro-sud del 63 per cento.

Questo significa, a parte le rette che le famiglie devono pagare — per le quali c'è una discriminazione anche tra cittadini —

che nei bilanci di questi comuni ci sono per queste scuole, che sono a volte l'unica forma di servizio che le famiglie possono trovare, cospicui contributi, che gravano su questi comuni, ma non su quelli del centro-sud. Non è un problema: la scuola dell'infanzia deve esserci al centro, al nord e al sud. Va benissimo se lo Stato si è attrezzato di più al centro-sud, ma non è possibile che i comuni sottodotati — penso a quelli di una provincia di una regione come la mia — debbano anche essere onerati di questo ulteriore sostegno alle famiglie, e che su questo non ci sia alcuna considerazione da parte dello Stato.

Anche dati come questi nell'attuale sistema Paese non vengono considerati, mentre incidono in misura davvero molto rilevante. A volte si va per contributi — che dà il comune — di 590 euro annui a bambino nella scuola dell'infanzia. Moltiplicateli per i numeri e si tratta di cifre molto importanti. Faccio l'esempio del mio comune: sono 140 mila euro per un comune di 14 mila abitanti, che vanno solo a questa forma di sostegno.

Concludo con la questione degli equilibri di bilancio. In questo momento di crisi economica molti comuni, soprattutto quelli della fascia media e quelli sottodotati, in particolare del centro-nord, hanno alcuni problemi nel mantenimento degli equilibri di bilancio, a causa dei minori trasferimenti, del non totale rimborso dell'ICI — per fortuna abbiamo avuto la buona notizia dei consistenti pagamenti a fronte delle certificazioni di quella che lei ha chiamato l'ICI rurale — di una fortissima diminuzione degli oneri di urbanizzazione, che era un'entrata fondamentale, dovuta alla crisi economica. Inoltre, i mutui vanno pagati, perché la moratoria vale per le imprese ma non per gli enti locali. Si tratta, di solito, di comuni che hanno speso molto in investimenti, perché, essendo in crescita demografica, la popolazione scolastica aumenta di oltre il 10 per cento, mentre quella nazionale diminuisce. Ci sono, quindi, investimenti importanti da effettuare anche sul settore delle scuole fino alla primaria e alla primaria secondaria.

Ebbene, ci sono difficoltà a mantenere gli equilibri di bilancio per comuni che non hanno mai contribuito al disavanzo nazionale. Di questa situazione c'è contezza? Si stanno elaborando proposte? Il mio timore è che qualche ente possa anche andare in disavanzo proprio perché c'è una diminuzione delle entrate dovute alla crisi, quindi possa non farcela.

PRESIDENTE. I colleghi hanno posto domande di sicuro interesse. Devo porne una anche io. Evidentemente non mi addentro né nel commento di quanto espresso dal collega Ceroni, ossia della sua provocazione per cui sarebbe meglio chiudere i comuni grandi rispetto ai piccoli, né nella digressione quasi escatologica della collega Rubinato, relativa all'articolo 3 della Costituzione, perché siamo pienamente consapevoli di questa disparità per quanto riguarda alcuni settori, in particolare nella fascia materno-infantile. Saremmo ben felici di ottemperare al rispetto pieno dell'articolo 3 della Costituzione, anche sulle infrastrutture, e questo ci porta molto lontano. Lo stesso vale per alcune norme che garantiscono le regioni a statuto speciale: si tratta, a loro volta, di norme costituzionali, e credo che siano questioni che esulano dalla possibilità di risposta da parte del dottor Verde.

Una questione, posta dall'onorevole Duilio, a me sembra assolutamente importante, e la condivido pienamente: mi riferisco all'assoluta mancanza, oggi, di controlli riguardo agli enti locali. Io non penso alla riproposizione delle famigerate Commissioni regionali di controllo — che poi, talvolta, famigerate non erano — però sicuramente un momento di controllo va operato e bisogna andare a immaginare un percorso di questo genere.

Peraltro, ricordo a me stesso che dovrebbe essere ripensato lo stesso meccanismo di individuazione e di nomina dei direttori generali dei comuni, in particolare dei segretari generali, oggi completamente avulsi da qualsiasi meccanismo di verifica, controllo e certificazione da parte di un organismo centrale, attività un tempo egregiamente svolta dalle prefetture

e dal Ministero dell'interno. Il controllo di legittimità degli atti e del rispetto di leggi e norme trova maggiore garanzia se svolto da soggetti assolutamente terzi, e che comunque trovano un forte aggancio, un controllo, ma anche una garanzia, da parte di un organismo centrale, mentre sappiamo benissimo che cosa accade realmente, a seguito delle ultime riforme: si tratta di funzionari e dirigenti nella totale potestà dell'amministrazione *pro tempore*, e conseguentemente vincolati dal punto di vista personale, e, perché no?, anche da quello politico e del legittimo interesse.

Vorrei anche porre una questione specifica: mi ha molto incuriosito una delle sue prime osservazioni, per quanto riguarda il bilancio degli enti locali, in merito alla vicenda del cosiddetto personale ATA. È vero, come lei ha affermato, che il personale ATA, essendo transitato da enti locali all'amministrazione centrale, ha comportato un corrispondente sgravio di somme, che rappresentano, di fatto, una partita di giro: sono stati inviati dalla sede centrale meno fondi ai comuni perché un grosso quantitativo di personale è passato sotto competenze diverse.

Il ragionamento non fa una grinza, o meglio, non farebbe una grinza, ma c'è un piccolo particolare: agli enti locali e ai comuni, di fatto, sono state defalcate le somme, come è giusto che fosse; però il personale ATA transitato nell'amministrazione dello Stato è stato quasi sempre riparametrato al ribasso, con notevole risparmio, a detrimento questa volta del lavoratore, rispetto al monte somme percepito precedentemente.

Questo crea, innanzitutto, una condizione di estrema difficoltà nei confronti di questi lavoratori, che in tale passaggio hanno perso economicamente, e tra l'altro, poiché si tratta di una perdita non secca, *una tantum*, ma stabilizzata in busta paga, tutto ciò ha creato situazioni disastrose per migliaia e migliaia di lavoratori. Si tratta di una questione della quale credo che dovremmo occuparci in Commissione bilancio nella prima occasione utile.

La domanda che mi pongo — anche questo è un aspetto molto particolare, che

a lei evidentemente interessa poco — è la seguente: posto che, con questa nuova collocazione dei dipendenti, c'è stata una rischiosa contrazione delle buste paga da loro percepite, e posto che la somma da voi detratta nei confronti dei comuni è stata la medesima, che fine ha fatto questa plusvalenza a favore dell'amministrazione centrale?

Questo è il tipico esempio di un caso in cui tutti hanno perso qualcosa. Aspetto, però, che me lo dica il dottor Verde.

GIANCARLO VERDE, *Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. Se posso svolgere al contrario le risposte, parto da quest'ultima, che è la più intrigante.

Vorrei innanzitutto riportare il meccanismo al territorio. Dopo undici anni si sono evidenziati problemi di questa misura solo in Sicilia, dove alcune delle persone coinvolte percepivano stipendi maggiori.

PRESIDENTE. Anche nel Veneto e in Emilia-Romagna, glielo assicuro!

GIANCARLO VERDE, *Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. Quanto meno tali casi sono stati gestiti, evidentemente, perché non sono arrivate lamentele a livello di ministero. Sappia comunque che, come ricordava l'onorevole, la vicenda è costata molto di più allo Stato, perché, di fatto, sono passate tutte le persone, ma lo Stato non ha trattenuto l'equivalente dello stipendio, perché in quasi tutte le scuole il bidello comunale guidava anche lo scuolabus o puliva il giardino. In base alla norma il comune ha avuto diritto a perdere non tutto lo stipendio, ma solo la parte relativa alle funzioni di bidello statale della scuola.

Di fatto, è un fenomeno vastissimo, tant'è vero che abbiamo un problema in Calabria, dove evidentemente c'era stato un errore nella compilazione dei certificati, e in questo ultimo anno sono arrivate da una ventina di comuni — anche dalla Campania, ma la gran parte veniva dalla

Calabria — rettifiche dei certificati, con dieci anni di ritardo, con la giustificazione che non si era al corrente che si poteva scrivere che il bidello svolgeva anche tali mansioni ad esempio di giardinaggio che incidono per il 50 per cento sullo stipendio. Si era allora semplicemente dichiarato quanto si pagava costui integralmente. Lo Stato lo aveva acquisito, e il comune aveva dovuto cominciare a pagare una ditta per occuparsi del giardinaggio. Secondo la norma, il comune avrebbe avuto, quindi, diritto a recuperare. Questi sono i comuni che si sono sbagliati, gli altri non si sono sbagliati per nulla: hanno indicato chiaramente le percentuali — e chi può dire quali fossero, parliamo qui di controlli — per cui si sono fatti togliere il meno possibile, diciamoci la verità. Alla fine, probabilmente, ci hanno perso tutti da questa situazione. Lo Stato certamente ha pagato un miliardo di euro.

Abbiamo addirittura cause in corso in Sicilia con personale che non se n'è voluto andare. È rimasto al comune e, quindi, ha creato molti problemi.

Sempre andando a ritroso, sulla materia dei controlli, voi permetterete che mi attenga alle mie materie di ufficio. È scontato dirlo, ma io non sono un parlamentare, e quindi mi tengo sul piano tecnico. Vi posso dire che, a volte, seguo la situazione anche con amarezza, perché non sono un legislatore, ma lo sono in realtà di secondo livello. Ho concorso anche da giovane funzionario — all'epoca non ero direttore dell'ufficio — a elaborare i decreti legislativi, e vedo come rimangano sostanzialmente inapplicati. Talvolta è lo stesso legislatore che si fa carico di ciò.

In alcuni casi la devo in un certo senso smentire, perché sono stati i comuni grandi che hanno fatto da freno, essendo loro a rimetterci nella prima applicazione del provvedimento di legge. I comuni grandi erano quelli che, con quel 5 per cento, ci perdevano, e che, rappresentati in Parlamento, hanno ispirato disposizioni di legge che fermassero il provvedimento. Poi potranno esserci casi specifici.

Mi riferisco al decreto n. 504 e alle riforme che, per la parte tecnica, il Mini-

sterio dell'interno ha proposto con il supporto di studi. È tutto anche riportato in altre audizioni parlamentari. A livello tecnico, gli elementi sono stati forniti. L'uso che se ne fa in sede parlamentare, ovviamente, non può essere da noi determinato. Non c'era bisogno neanche che glielo dicessi.

A proposito dei controlli, l'argomento del presidente è intrigante. Siamo stati di recente nella UE e vi parlavo della questione di ricevere i sindaci. Abbiamo la fortuna che con i colleghi andiamo anche a fare i commissari nei comuni, quando li sciogliamo. Garantiamo la permanenza e tocchiamo con mano la situazione. Stiamo dietro la scrivania, ma sappiamo anche quello che avviene dall'altra parte. Io aggiungo — lo ripeto, per il mio stile di direzione — che ricevo tutti i sindaci, li ascolto e cerco di conoscere la situazione sul territorio.

Non vi posso portare i nomi dei sindaci, non li ricordo, ma nei convegni, all'ANCI, è un comune sentire: tutti piangono per l'assenza del CORECO. Costituzionalmente non lo possiamo introdurre, ma posso garantirvi — questo è un contributo tecnico che posso offrire — che gli amministratori comunali e i gestori avvertono il bisogno di un recupero sui controlli. Certo, non sarà il CORECO, ma un controllo serve. Mi si diceva in contesti europei, che, per esempio, in Francia il ragioniere comunale è un dipendente dello Stato, perché lì chi ha i cordoni della borsa vuole mantenere il controllo.

Abbiamo detto di qualificare i revisori dei conti, perché sostanzialmente il sistema, anche quello in visione della nuova Carta delle autonomie, prevede di rafforzare il loro ruolo, e quindi i controlli interni. In quel caso li rafforza anche mettendo loro spavento con l'attribuzione di alcune responsabilità.

Qualcuno suggerisce di impiegare i colleghi del Tesoro o dell'interno. Mi pare che le Aziende sanitarie locali abbiano disavanzi mostruosi, eppure hanno un revisore che è un dirigente della Ragioneria generale, quindi non sempre questo è utile.

Da esperto, anch'io credo che bisogna ritornare ai controlli. Non più tardi di ieri ho ricevuto una telefonata per me mortificante. Si trattava di un giovane consigliere comunale — lo si capiva dalla voce — il quale affermava che nel suo comune avevano adottato il riequilibrio, ma falso, perché avevano messo poste non valide, e sollecitava un intervento da parte del Ministero dell'interno. Ho dovuto rispondergli che non dovevo fargli una lezione di diritto costituzionale, ma che né l'amministrazione centrale né la Corte dei conti potevano fare nulla. Il consigliere minacciava di ricorrere al TAR, ma gli ho risposto che, essendo un consigliere comunale, doveva condurre la sua battaglia in Consiglio, come prevedono le norme. Un cittadino può andare al TAR. Gli ho detto, mortificato, che il sistema è questo, che è stato voluto e che probabilmente sta portando a risultati sbagliati.

Ho visto con piacere, al di là del merito, che nei diversi passaggi di riforma della legge sul federalismo è stata colmata una lacuna sul controllo successivo. Il lavoro per l'euro è stato meraviglioso, è stato portato avanti bene; io l'ho seguito da funzionario, il mio direttore dell'epoca faceva parte del Comitato euro, che era coperto a tutto tondo, da tutte le categorie. Tutto però è morto il giorno dell'introduzione dell'euro. Si stava per commettere lo stesso errore col federalismo fiscale, mentre la legge ha previsto la commissione che lavorerà dopo. Cominciano quindi a passare questi concetti, che occorre seguire il processo man mano, successivamente.

È importante che questo si faccia per la riforma e un errore che non si deve commettere è quello di far partire gli enti in una situazione diversa. Stiamo correndo il rischio di incappare nello stesso problema. Partiremo con il federalismo, ma nessuno si è posto il problema, segnalato dal Ministero dell'interno nelle sedi opportune, che gli enti stanno partendo col piede sbagliato. Si fa una nuova riforma, ma per gli enti, anche figurativamente — perché i soldi non ci sono — non viene posto il problema che questi dovranno pesare non per quello che sono, ma per

come dovranno essere riequilibrati quando andranno al federalismo fiscale. Questo è un aspetto che per il momento è trascurato, e vediamo se nei decreti delegati lo si potrà colmare. Non va trascurato assolutamente, perché, diversamente, si rischia di trascinarci dietro gli errori del passato.

Gli equilibri di bilancio mi portano a un problema anche semplice, ma che tutti trascuriamo: sono decisioni che noi dei ministeri aiutiamo voi parlamentari ad assumere, anche quelle sul Patto di stabilità. Sono argomenti di legge, e io potrei dire che le leggi le fa il Parlamento. È chiaro, ho il mio ruolo, come rappresentante del Ministero dell'interno, come i colleghi del Ministero dell'economia e delle finanze, che non devo certamente difendere.

Abbiamo un problema di base, e qui parlo del consolidamento e dell'armonizzazione. In ogni caso, un rendiconto si rilascia l'anno dopo. Noi quest'anno abbiamo forzato la mano e l'abbiamo portato al 30 aprile anziché al 30 giugno, e qualcuno si è dispiaciuto. Si tratta di uno dei nostri problemi, come amministrazione che voleva rassegnare date. Il collega dottor Sarnataro non è un vecchio elefante burocrate, ma il giovane direttore dell'Ufficio studi, che studia veramente; non è un ufficio del ministero dove si colloca un dirigente che non ha altra collocazione. È proprio l'Ufficio studi che studia, ma il problema è che può farlo quando ha i dati, che però arrivano in ritardo. C'è un inevitabile iato temporale tra la conoscenza del dato e la decisione da prendere.

Il dato del consuntivo 2007 comincia a circolare nei comuni a giugno 2008. Se in tale data è noto in un singolo comune, finché viene raggruppato e raggiunge lo Stato arriva la primavera 2010. Oggi abbiamo l'informatica e io insisto sui miei uffici e sulle prefetture, a volte personalmente, per far arrivare tali dati. Si potrebbe stringere: anticipando al 30 aprile 2010, potremmo avere i dati del consuntivo 2009 a dicembre 2010.

La finanziaria 2011 è stata già fatta. I colleghi che hanno i problemi del patto e l'utilizzo dell'avanzo ragionano su dati di

due anni prima, e in due anni sta cambiando tutto ogni volta. Ogni anno successivo ricambia il patto, il dato non si stabilizza, e quindi avremo bisogno di sperimentare per arrivare a fare.

Può accadere che gli enti locali si lamentino, sostenendo che devono estinguere i mutui, ma che non lo possono fare perché costa. Si fa uno stanziamento, ma si risponde che non basta. Poi si viene a scoprire, magari, dopo due anni, che ne è bastata la metà. Nessuno ha chiesto quei fondi. Allora se si è chiesta una certa somma, perché dopo ne serve la metà? Non è colpa di nessuno, in questo caso. Le previsioni su dati ancora non conosciuti non si riescono a elaborare.

Probabilmente abbiamo bisogno di stabilizzare le norme per vederne gli effetti e compiere gli aggiustamenti, mentre invece continuiamo, purtroppo, a cambiare, anno per anno, senza prevedere lassi temporali adeguati a quello che si sta facendo. Questo è il male di tutti, perché ovviamente l'efficacia ne risente.

Alla base di alcune di queste scelte ci sono le esigenze del bilancio statale, che conosciamo essere in restrizioni mostruose. Ho iniziato a lavorare alle vicende di finanza locale col decreto-legge che si faceva, con la relativa legge di conversione, e ricordo ancora le 14.327 vecchie lire per abitante. Noi attivavamo mutui per miliardi di vecchie lire per ogni comune ogni anno. Ci sono stati anni in cui il Tesoro ci permetteva di ridare agli enti locali l'economia dell'estinzione dei mutui e i mutui in scadenza pesavano per 600 miliardi di vecchie lire, oggi 320 milioni di euro.

La bolletta che paghiamo di mutui per gli enti locali già contratti è di 722 milioni l'anno e il fondo dei piccoli comuni, sotto i 3 mila abitanti, il fondo speciale, non muove neanche 100 milioni di euro, quando c'è, non essendo neanche a legislazione vigente. Questo, ovviamente, fa fatalmente i conti con la visione miope del problema.

Quando vi dicevo che nel 1992 si è provato a consolidare i fondi, non si trattava solo di una manovra di polizia contabile, ma di sottrarsi alla necessità del

bilancio non vigente. La finanza locale, per la parte che non sta nel bilancio a legislazione vigente, subisce ogni anno gli attacchi, come parte della sanità e parte dei trasporti, per andare a equilibrare il bilancio dello Stato, perché la parte a legislazione vigente non viene toccata. Sulla parte variabile — a quel punto — ci si va a commisurare per le esigenze dell'anno.

Nel 1992 questo lavoro si compì e riuscimmo a riportare molto all'interno del bilancio. Aggiungendo, facendo e dicendo, oggi siamo nuovamente in quelle condizioni. Il sistema degli enti locali non ha certezza, benché sia un principio costituzionale, e benché continuiamo a sollecitare gli enti locali a redigere il bilancio entro il 31 dicembre. Se non fossero le ore 20 vi potrei parlare per mezz'ora di che grave *bluff* sia il rinvio annuale del bilancio di previsione degli enti locali, e di che gravi danni comporti rinviare ogni anno il bilancio ad aprile, a maggio o a giugno, facendo gestire — pensate che contraddizione — all'ente locale per cinque mesi un bilancio con un documento dell'anno prima, che non ha con esso nessun legame. L'ente ha poi soli sette mesi per recuperare il difetto dei cinque mesi, e fare quello che non ha fatto in dodici mesi, recuperando il guaio dei cinque, il che dimostra che non serve a nulla rinviare il termine del bilancio, anche se le poste non sono tutte note. Conviene essere fermi su un bilancio al 31 dicembre.

È altrettanto corretto che la riforma del bilancio dello Stato si adegui. Leggevo le altre audizioni, ed è stato posto, correttamente, il problema di uniformare, mettere in condizione gli enti locali di avere conoscenza per tempo, dai documenti del bilancio statale, di quello che li aspetta, per poter poi veramente arrivare al 31 dicembre a redigere un bilancio di previsione accettabile. Diversamente, lo scostamento diventa eccessivo.

Vorrei spendere due parole anche su questo: ho lasciato quest'oggi anche i nuovi principi contabili degli enti locali, approvati dall'Osservatorio presso il Ministero dell'interno. Anche quella vuole es-

sere la dimostrazione di che cos'altro si deve fare. Nella Commissione paritetica per il federalismo fiscale, di cui sono stato chiamato a fare parte, come unico rappresentante del Ministero dell'interno — di tutta una platea di tanti dirigenti di altri ministeri, il Ministero dell'interno ha un solo rappresentante, forse dipendente anche dal peso dei ruoli, non ne ho idea — si è parlato del fatto che sarà importante dare le regole e armonizzare. Dobbiamo armonizzare tanti soggetti, ma la gran parte sono enti locali, che tra di loro sono armonizzati. Non è ancora passato, però, il principio di armonizzarci verso gli enti locali, mentre pare che passi quello di armonizzarci verso le regioni, che sono solo venti, e tra di loro scoordinate.

Abbiamo 9 mila enti locali, abbastanza armonizzati tra di loro; in questi ultimi trent'anni lo sono stati. Non significa che ci si debba appiattire su di essi, ma non mi sembra sia stata data molta valenza e importanza al fatto che un lavoro di armonizzazione è già stato svolto con gli enti locali, e questi principi lo dimostrano. Non è stato dato solo il glossario — si era raccomandato che se ne dovesse stilare uno, come per il SIOPE, il che è giusto, ma esso specifica solo che cosa significa accertamento, o colonna numero 3, il che non basta — occorre dare anche indicazioni.

Il principio contabile va oltre, rispetta la norma, ma fornisce spiegazioni e tante piccole regole. La Corte dei conti ci lavora tanto, i ragionieri comunali sono contenti perché hanno il conforto del principio contabile e della registrazione della Corte dei conti per poter procedere. Siamo sicuri che tutti, quando hanno un dubbio, perlomeno prima di chiedere al Ministero, consultano i principi contabili.

Oggi, in questi mesi, l'Osservatorio ha fornito i nuovi principi contabili al Ministro dell'interno; in attesa che ci sia la riforma; li abbiamo aggiornati e si parla di principi anche del bilancio sociale, per esempio. Si è cominciato a parlare del bilancio consolidato. Io avevo preparato oggi una tabella in cui si dimostra che il mondo va avanti benissimo, perché si

spende solo il 30 per cento di personale sulle entrate. Si tratta di una somma che non è credibile: figura questo, ma se noi andiamo a portare dentro i dati dei servizi appaltati, delle municipalizzate e dei servizi dati fuori, il dato esplode al 50 e al 60, e questo non lo possiamo ignorare.

Già nei principi contabili troviamo alcuni spunti, perché tali sono. È stato posto il problema per vedere se riusciamo a effettuare anche una sperimentazione — alcuni enti si sono proposti — di bilancio consolidato, un'operazione molto faticosa. Non si deve consolidare il dato che già esiste, ma spingere le società, che sono poi regolate dal Codice civile, a organizzarsi già con una contabilità che si possa armonizzare, perché non possiamo fare tanti specchietti di collegamento.

I principi contabili che oggi sono degli enti locali, in altra forma, con altri contenuti, devono rappresentare un metodo applicato anche col federalismo fiscale; dovrà partire, in maniera coerente e coeva, non solo un glossario, ma principalmente principi contabili, altrimenti daremo regole a qualcuno, ma non sapremo come saranno applicate.

Come al solito, noi vogliamo dare il contributo. Il dottor Sarnataro, prima dell'estate, ha lavorato con le associazioni degli enti locali e abbiamo modificato quest'anno il certificato del rendiconto degli enti locali, che sulla carta è un documento contabile e deve avere un esatto collegamento e un riscontro nel dato contabile dei bilanci. Noi abbiamo un po' plasmato questa realtà, e abbiamo inserito altri dati che non sono del bilancio dell'ente locale, ma che vogliamo conoscere.

Alcuni riguardano proprio le aziende. Vogliamo sapere quante ne ha l'ente, che capitale ha, se ci perde o ci guadagna, che tipo di servizio ha affidato loro. Interessa solo fino a un certo punto sapere per che percentuale l'ente è proprietario, per esempio, dell'ACEA, ma interessa di più sapere quanto servizio dell'acqua essa fornisce. Se non c'è corrispondenza tra percentuale del servizio affidato e della pro-

prietà il dato perde di significato. Interessa sapere che cosa si dà fuori e quanto costa.

Abbiamo iniziato questo tipo di interlocuzione con l'ente locale, che ovviamente è faticosa e lunga, perché prima di arrivare ad avere dati «buoni» per quelle tabelle passerà del tempo.

Mi rivolgo a voi perché questa è la sede dove state sceverando tutti i principi del federalismo, l'armonizzazione, il disegno di legge C. 2555 di contabilità e finanza pubblica — c'è da farsi tremare i polsi per quello che state facendo e per le relative conseguenze — la scelta del bilancio di cassa, eccetera.

Mi ricollego al Patto di stabilità: si è cercato di compiere un passo avanti con la competenza mista. Si sperava, onorevole, che con essa si liberasse la possibilità di investire. Mandare separati cassa e competenza, essendosi praticamente autorizzato a impegnare l'opera anche se non la si deve pagare, è quello che succederà quando avremo il bilancio di cassa. Credo che tutti noi abbiamo timori in merito. Non lo dovrei dire io.

Porto queste riflessioni come esperienze, che valgono quello che valgono, ma mi fa piacere farlo.

LINO DUILIO. Mi permette di svolgere una considerazione sulla questione della cassa? Noi abbiamo più che un timore. Ne abbiamo parlato e abbiamo sviscerato il problema: perché alla fine si è arrivati a deciderlo? Premesso che si potrebbe fare anche oggi bilancio di cassa e non lo si fa, la competenza, che oggi è il sistema a cui ci si ispira, è vissuta fondamentalmente come un sistema di prenotazione, per cui si stanziava una cifra che prescindeva totalmente da quello che accade e poi si hanno montagne di residui assurdi da gestire che non corrispondono alla realtà e che hanno implicazioni non banali, che adesso non si ha il tempo di approfondire.

Premesso, inoltre, che non esisterà solamente da noi il bilancio di cassa, ma che esiste anche altrove, da noi probabilmente potrà — sottolineo anche io con timore e tremore — servire come una clava che ci porti alla competenza economica, per cui,

cambiando anche la testa del funzionario pubblico, si arrivi a elaborare previsioni che corrispondano ai processi reali. Oggi, invece, il sistema si basa su una filosofia dell'impegno di tipo giuridico astratto, che non corrisponde, di fatto, alla realtà.

Volevo solo specificarlo per sottolineare che non abbiamo sottovalutato alcunché. Tremiamo tutti. Difendere l'esistente significa, però, probabilmente, anche mantenere una situazione che non è il paradiso terrestre.

GIANCARLO VERDE, *Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. Credo che ci sia stata una confusione nella visione delle tabelle o forse non abbiamo proiettato quella giusta. Il fenomeno per cui nei comuni piccoli i trasferimenti sarebbero bassi — come mostra la tabella 12, che riporta il valore per abitante — non corrisponde al vero. Quella è una curva gaussiana: i trasferimenti sono più alti nei comuni piccoli. Se prendete la tabella 12 e i contributi erariali *pro capite*, vedete che si passa da 374 euro nei comuni fino a 500 abitanti e poi si comincia a scendere. Il contributo è per abitante e la logica è sempre la divisione per fasce demografiche, che poi si possono accorpate. Per legge sono undici, altrimenti si perdono le comparazioni. Sono le regole matematiche delle curve di questo tipo.

I trasferimenti, ovviamente, sono un po' più alti, perché c'è anche un po' di equilibrio tra tributi propri e trasferimenti. Laddove è un po' di meno e l'autonomia tributaria dei comuni piccoli è più bassa, non nella maniera desiderata, ma sono affluiti più alti trasferimenti. Nei comuni più grandi, dove i servizi costano di più e dove il peso politico è diverso, sono anche affluiti maggiori trasferimenti.

REMIGIO CERONI. Ma ciò non incide sul monte...

GIANCARLO VERDE, *Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. Però quello giustifica lo scatto, perché poi arriviamo a 359

e 430 euro per i comuni maggiori. Comunque, rispetto alla media nazionale di 237 euro, i comuni piccoli, fino ad arrivare alla fascia di 5 mila abitanti, hanno contributi consistenti. Poi lei ha ragione sul fatto che 5.800 comuni — ho portato un appunto, perché sapevo che l'argomento sarebbe stato affrontato — hanno meno di 5 mila abitanti. Questo è un altro problema che, piaccia o non piaccia, dovrebbe far valutare le decisioni che si prendono, perché l'impatto è per gran parte su enti piccoli, il doppio regime degli enti.

REMIGIO CERONI. Ma quanto assorbono?

GIANCARLO VERDE, *Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. I comuni fino a 5 mila abitanti, non a caso, non hanno il Patto di stabilità, perché, ai fini del Tesoro, sono finanziariamente insignificanti: messi insieme, valgono meno di Roma.

Lo sforzo compiuto, in proporzione, è sicuramente basso, come ci indica l'altra tabella dei valori assoluti, per cui, su 14 miliardi di euro, solo 112 milioni vanno ai comuni fino a 5 mila abitanti, questo è verissimo. Avrei concluso, se non ci sono altre domande.

PRESIDENTE. Dottor Verde, la seduta di questa sera è sicuramente stata molto utile e interessante. Io ho colto la sua

assoluta disponibilità, per la quale le siamo tutti grati. Ritengo, quindi, che, qualora i colleghi qui presenti — a dire la verità, anche quelli che non sono potuti venire perché impegnati in altre attività e che avranno la possibilità di rendersi edotti leggendo i resoconti — lo ritenessero utile, potranno mettersi in contatto con i suoi uffici e con lei stesso per avere ulteriori chiarimenti.

GIANCARLO VERDE, *Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno*. Senza dubbio. I colleghi funzionari conoscono tutti i miei recapiti, ma, sempre nella tradizione di massima apertura, sul sito internet del Ministero dell'interno trovate tutti i miei dati. A costo del sacrificio personale — lo dico perché arrivano *e-mail* con le richieste più disparate — siamo pronti a tutto.

PRESIDENTE. La ringrazio e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 20,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 14 dicembre 2009.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

MINISTERO DELL'INTERNO
Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali
Direzione Centrale della Finanza Locale



**AUDIZIONE DEL DIRETTORE CENTRALE
DELLA FINANZA LOCALE
DOTT. GIANCARLO VERDE**

*Presso la CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione V Bilancio, tesoro e programmazione*

4 NOVEMBRE 2009

Ringrazio per l'invito che permette di far sentire anche il contributo del Ministero dell'interno nel contesto di un periodo così significativo di riforma per il mondo delle autonomie locali.

L'intervento avrà ad oggetto le competenze primarie del Ministero dell'Interno, nel contesto della riforma, con particolare riferimento alla distribuzione dei trasferimenti erariali, agli indicatori ed alle relazioni con la riforma del federalismo fiscale.

Il Ministero dell'interno cura il funzionamento e l'ordinamento degli enti locali, l'esperienza è consolidata e può tornare utile per questo grande cantiere legislativo che è all'opera.

L'interpretazione e l'attuazione dell'ordinamento finanziario e contabile curato nel tempo, il contatto quotidiano con gli amministratori locali e l'attività gestionale commissariale svolta nei comuni, mi mettono nelle condizioni di potere esprimere compiutamente alcune riflessioni sullo stato della finanza locale nel contesto delle riforme in corso, per le opportune valutazioni della Commissione.

Prima di addentrarmi nello specifico del tema assegnatomi, riferendomi all'attività che codesta Commissione sta conducendo nell'esame del disegno di legge 2555, vorrei consegnare copia del testo dei nuovi Principi Contabili degli enti locali, approvati dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, che risiede presso il Ministero dell'interno, che completano gli strumenti a disposizione degli

enti locali per compilare correttamente i documenti contabili, i cui dati essenziali sono forniti al Ministero dell'interno attraverso i certificati di bilancio e rendiconto.

La prima edizione risaliva al 2002. Adesso sono stati aggiornati, adeguandoli all'evolversi della legislazione, ricomprendendo anche le linee guida per la redazione del bilancio sociale ed alcuni spunti per l'avvio della stesura anche del bilancio consolidato. Sugli stessi hanno espresso un parere favorevole le Sezioni riunite della Corte dei conti.

I Principi contabili sono un'esperienza di riferimento da tenere in considerazione nelle imminenti scelte sull'armonizzazione dei bilanci pubblici. Essi sono qualcosa in più rispetto ad un glossario, infatti costituiscono il corollario delle disposizioni legislative, chiarendone l'esatta portata, ed indirizzano gli enti verso adempimenti ed attività coerenti con l'alveo della normativa di settore.

L'auspicio che formulo è quello che gli enti interessati all'armonizzazione dei conti possano fruire di simili strumenti per affrontare le novità che li aspettano.

Andando al principale argomento di interesse di codesta Commissione, anche attraverso la proiezione ed il commento di alcuni lucidi, vorrei soffermarmi sui principali aspetti riguardanti i trasferimenti erariali attualmente corrisposti a comuni e province, che assumono particolare rilevanza alla vigilia dell'attuazione del federalismo fiscale.

I trasferimenti dello Stato agli enti locali sono sostanzialmente stabili da alcuni anni ed ammontano attualmente a circa 16 miliardi di euro. Dai primi anni '80, dopo il noto consolidamento per effetto dei decreti Stammati, hanno goduto di incrementi, fino alla crisi del 1992, che ha portato alla reintroduzione dell'autonomia impositiva, in gran parte compensata da una corrispondente riduzione di trasferimenti. Da quel periodo le risorse sono aumentate per qualche anno, secondo il tasso di inflazione programmato, ma hanno anche subito riduzioni, come il taglio Dini nel 1996 e da ultimo 250 milioni di euro nel 2009.

Dalle tabelle che ho predisposto la sostanziale invarianza non emerge con chiarezza, ma questo è dovuto alla disomogeneità dei dati contenuti nelle tabelle, in quanto il 2008 si è oramai cristallizzato, mentre il 2009 è ancora in movimento per effetto delle certificazioni in fase di acquisizione e per la mancata definizione di alcune partite in sospeso quale l'ICI cosiddetta "RURALE".

Infatti, le spettanze una volta si definivano ad inizio di anno e, stampate, rappresentavano l'allegato principale del bilancio di previsione che il CORECO pretendeva. Esse mutavano nell'anno solo in dipendenza di nuove disposizioni normative. Invece, da una decina d'anni sono diventate provvisorie in quanto si modificano frequentemente durante l'anno, in relazione alle numerose attività certificative di cui dirò dopo. Infatti, i flussi finanziari verso gli enti locali sono conseguenza

diretta dell'applicazione delle varie normative di finanza locale ma anche dell'esito di una complessa attività certificativa che genera flussi finanziari tra lo Stato e gli enti locali e talvolta in senso inverso.

L'ultimo riordino dei trasferimenti erariali è quello disposto dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, che, nell'intento di razionalizzare i numerosi trasferimenti erariali stratificatisi negli anni '80, prevedeva per la parte corrente un fondo ordinario, un fondo perequativo ed un fondo consolidato, nel quale far confluire le miriadi di attribuzioni in essere. Per la parte in conto capitale erano istituiti il contributo nazionale ordinario per gli investimenti e confermato il contributo per sviluppo investimenti (per le rate dei mutui contratti con oneri a carico dello Stato).

Questa struttura snella ha avuto vita breve in quanto sono intervenute nuovamente specifiche disposizioni legislative per l'attribuzione di contributi alla generalità degli enti, dai contributi per gli oneri discendenti dai rinnovi del contratto di lavoro dei dipendenti, ai contributi per la mobilità o per il personale in distacco sindacale, unitamente ad altre disposizioni mirate a singole situazioni (cito a mero titolo di esempio quelli per la diga foranea di Molfetta, per comuni di Pietrelcina, S. Giovanni Rotondo, Palermo, Bari, i contributi per la dismissione delle basi Nato), per le quali, probabilmente, la nota organizzazione e capacità di pagamento della Direzione Centrale della finanza locale, ha