

# COMMISSIONE PARLAMENTARE

## per l'attuazione del federalismo fiscale

### S O M M A R I O

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sulla missione effettuata presso la società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a. (Svolgimento e conclusione) .....	329
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	333

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Giovedì 6 novembre 2014. — Presidenza del presidente Giancarlo GIORGETTI.*

#### La seduta comincia alle 8.05.

**Sulla missione effettuata presso la società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Ricorda quindi che una delegazione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, secondo quanto convenuto dall'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, ha effettuato una missione presso la sede in Roma di SOSE s.p.a., nel pomeriggio del 30 ottobre 2014.

La missione aveva l'obiettivo di approfondire le diverse modalità applicative e le ulteriori implementazioni concernenti la determinazione dei fabbisogni standard

degli enti locali. SOSE riveste infatti un ruolo centrale nel procedimento di determinazione dei fabbisogni standard.

La delegazione della Commissione era composta, oltre che dal Presidente Giorgetti, dalla senatrice Zanoni e dai deputati D'Incà, Marantelli e Spessotto.

All'incontro erano presenti per SOSE:, Giampietro Brunello, amministratore delegato; Francesco Porcelli, responsabile Area Studi fiscali; Emanuele Schirru, responsabile Area Comunicazione e informazione tecnologica; Marco Stradiotto, consulente SOSE.

I rappresentanti della SOSE hanno illustrato in dettaglio il contenuto e le modalità di funzionamento della banca dati *OpenCivitas*, in cui sono confluiti i dati raccolti attraverso i questionari trasmessi dagli enti locali ai fini della determinazione dei fabbisogni standard.

Hanno effettuato una presentazione dimostrativa della banca dati.

La banca dati, già accessibile per i comuni, dal 10 novembre sarà accessibile liberamente per tutti i cittadini (con l'eccezione, per ragioni di riservatezza dei dati personali, di una sezione relativa ai singoli stipendi del personale non dirigente degli enti locali).

Nel corso della visita sono state analizzate le diverse implementazioni in corso ed effettuate simulazioni di ricerca e di comparazione dei dati.

In particolare, i rappresentanti di SOSE hanno sottolineato che i dati restituiti dagli enti attraverso i questionari, dopo essere stati caricati nel sistema, sono stati oggetto di verifica, al fine di valutare talune incongruenze risultanti dal sistema. Conseguentemente SOSE ha provveduto a un confronto con gli enti al fine di una verifica ed eventuale correzione di tali anomalie.

Sono attualmente caricati nel sistema i dati relativi agli anni 2010 e 2011, che saranno oggetto di aggiornamento tramite apposito questionario, più snello rispetto ai precedenti, nel prossimo mese di novembre.

Il sistema *OpenCivitas* permette agli enti di effettuare una verifica sulla propria gestione, nonché di confrontare i dati con quelli di enti di analoghe dimensioni e localizzazione territoriale, determinando un effetto virtuoso attraverso l'individuazione delle aree in cui sono possibili risparmi di gestione.

Sono state effettuate, nel corso della visita, alcune interrogazioni del sistema: ad esempio sono stati messi a confronto i dati di quattro città con popolazione superiore a 500.000 abitanti in relazione alla funzione di polizia locale, sono state illustrate ed evidenziate le componenti strutturali dei dati ricompresi in quella funzione.

L'elemento di maggiore rilievo nella costruzione della banca dati è costituito dal peso attribuito alle singole variabili che sono alla base dell'algoritmo applicativo.

Per una migliore implementazione nel sistema dei dati per la determinazione dei fabbisogni, i rappresentanti di SOSE hanno evidenziato l'opportunità che i questionari in oggetto siano allegati ai certificati di conto consuntivo (CCC) al rendiconto del bilancio degli enti, in modo da acquisirli direttamente *ex lege*.

Nell'illustrare le applicazioni di *OpenCivitas*, i rappresentanti di SOSE hanno

fornito spiegazioni in merito ai risultati delle interrogazioni del sistema, in particolare è stato specificato che l'evidenziazione in colore verde (quale risultato differenziale tra spesa storica e fabbisogno) non sta a significare necessariamente che quell'ente sia virtuoso, ma che la sua spesa in quella funzione è inferiore al fabbisogno standard.

Il sistema offre quindi importanti indicatori di spesa ma non consente da solo di potere trarre conclusioni in ordine alla qualità ed efficacia della spesa stessa. Valutazione analoga, ma in senso contrario, deve essere effettuata nel caso in cui figurino il colore rosso: il comune la cui spesa storica supera il fabbisogno standard non è necessariamente un comune con una cattiva gestione dei servizi (in ipotesi, potrebbe erogare più prestazioni di altri).

Tuttavia il rapporto tra spesa storica e fabbisogno standard deve essere incrociato con il rapporto tra *output* storico e *output* standard (l'*output* indica la quantità dei servizi erogati, siano essi quelli effettivamente erogati oppure quelli corrispondenti alla domanda presente sul territorio).

In tal modo si vengono a definire quattro possibili situazioni:

i comuni virtuosi, che hanno una spesa storica inferiore al fabbisogno standard e un *output* storico superiore all'*output* teorico;

i comuni sopra livello, che hanno una spesa storica superiore al fabbisogno standard e un *output* storico superiore all'*output* teorico;

i comuni sotto livello, che hanno una spesa storica inferiore al fabbisogno standard e un *output* storico inferiore all'*output* teorico;

i comuni non virtuosi, che hanno una spesa storica superiore al fabbisogno standard e un *output* storico inferiore all'*output* teorico.

È evidentemente necessario verificare i livelli di servizio e confrontarli con il costo sostenuto dall'ente.

Sono state quindi illustrate ulteriori possibilità offerte dal sistema circa l'efficacia o meno delle unioni di comuni, al fine di poterne considerare gli effetti in termini finanziari.

Sono state poi approfondite le modalità applicative della ripartizione del 10 per cento (nel 2015 dovrebbe essere del 20 per cento) della quota del Fondo di solidarietà comunale, da attribuire secondo i fabbisogni standard e le capacità fiscali.

Osserva in conclusione che la visita presso SOSE ha messo in rilievo il potenziale informativo a disposizione, che ha prodotto una massa di indicatori: occorrerà individuare quelli più rilevanti per potere intraprendere sentieri virtuosi di amministrazione. Tuttavia è necessario affinare ulteriormente il sistema e, soprattutto, realizzare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – LEP.

La missione è risultata nel complesso molto utile per potere apprezzare le potenzialità del sistema.

Ritiene che la Commissione debba verificare le modalità applicative della distribuzione tra gli enti del Fondo di solidarietà comunale che, nella misura portata dal 10 al 20 per cento dal disegno di legge di stabilità, si baserà sui fabbisogni standard.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD) premette che la missione è risultata utile. Manifesta peraltro perplessità che spera possano contribuire a migliorare il sistema.

In primo luogo, i dati raccolti costituiscono una massa enorme ma il loro utilizzo rimane in parte un po' oscuro. Da un lato si tratta di dati non aggiornati, dall'altro permangono alcuni dati poco attendibili. Inoltre, l'aggiornamento non riguarderebbe tutti i dati ma solamente alcuni di essi. Rileva che è necessario operare una sintesi dei dati raccolti, che manca un manuale di lettura degli indicatori che ne renda agevole la comprensione. Insomma, c'è il rischio di perdersi nella massa dei dati e bisogna riconoscere che la scelta di quelli significativi presenta profili di politicità.

In secondo luogo dovrebbero essere resi noti i costi dell'operazione di determinazione dei fabbisogni standard: i costi vivi sostenuti da SOSE, i costi indotti delle strutture che hanno supportato la società, i costi sostenuti dagli enti locali. Ciò sarebbe utile anche per potere valutare come proseguire.

In terzo luogo, nel momento in cui viene auspicato di allegare i dati al certificato di conto consuntivo sarà utile operare prima una selezione e tenere conto del fatto che già oggi sono presenti alcuni indicatori finanziari che costituiscono il cruscotto di riferimento.

In quarto luogo, sottolinea le proprie perplessità circa l'attribuzione del Fondo di solidarietà in base ai fabbisogni standard e la sua coerenza con un modello di federalismo fiscale. Infatti, il Fondo è alimentato dalla fiscalità propria degli enti e sussiste il rischio concreto che chi eroga più servizi debba rientrare a vantaggio di enti che spendono meno erogando meno servizi. La realizzazione di questo modello è tanto più difficile in assenza della determinazione dei LEP e dell'insieme delle funzioni di produzione.

Ritiene in conclusione che siano maturate eccessive aspettative sul funzionamento del sistema dei fabbisogni standard, che occorra tenere conto sia dell'entità delle spese, ad esempio per le forniture, sia delle modalità di finanziamento e che occorra in genere fare chiarezza sul tipo di federalismo che si intende realizzare.

Il deputato Federico D'INCÀ (M5S) ritiene che debba continuare l'approfondimento e l'analisi effettuata da SOSE e che l'apertura della banca dati *Opencivitas* ai cittadini debba essere salutata con favore. Osserva inoltre che viene sottovalutata la capacità dei comuni di leggere i dati a disposizione e che la rappresentazione grafica che ne è stata data, con l'indicazione degli enti sopra e sotto i fabbisogni standard e i livelli di *output*, costituisca un elemento utile. Occorre tenere conto del fatto che gli enti con servizi più elevati potrebbero essere anche quelli più costosi.

Sottolinea il rilievo dell'aggiornamento dei dati e della partecipazione dei comuni. La Commissione bicamerale dovrebbe spingere anche per la determinazione dei LEP. Auspica inoltre che la quota del Fondo di solidarietà comunale da attribuire in base ai fabbisogni standard possa essere portata al 30 per cento.

Si chiede quale sia il pensiero del Presidente del Consiglio dei ministri sul tema del federalismo e invita la maggioranza a riflettere sul tema. Ritieni in fine che si debba procedere con costanza nella determinazione dei fabbisogni standard e nell'approfondimento dei costi degli enti locali.

Il deputato Giovanni PAGLIA (SEL) ritiene che disporre di un elevato numero di dati non sia affatto controproducente, ma che sia necessario poi strutturarli ed avere dei validi analisti che sappiano valutarli e ricondurli a sintesi. Così viene fatto anche nel settore privato.

La realizzazione di un nuovo questionario più sintetico rispetto al precedente potrebbe, a suo avviso, con la modifica della base informativa, mettere a rischio il lavoro già svolto e basato su un più ampio contesto di dati. È da valutare se l'apertura integrale al pubblico della banca dati *OpenCivitas* possa ingenerare confusione, in quanto il comune cittadino non è in grado di valutare correttamente i dati, con il rischio che una interrogazione del sistema determini distorsioni nelle valutazioni.

È utile fare formazione nei comuni. Inoltre, il sistema risulterà inefficace se non sarà implementato con i dati relativi al 2013, in quanto le attuali informazioni relative agli anni 2010 e 2011 non sono sicuramente confrontabili con quelle del 2013. Esprime forti dubbi sulle notizie relative alla creazione di una unica tassa comunale nella quale confluirebbero IMU e TASI, in quanto sarebbe costruita su base immobiliare, con conseguenti distorsioni anche per effetto della riforma del catasto, ancora da realizzare. Pertanto si genererebbe un effetto distorsivo in sede

di ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, anche tra enti delle stesse aree territoriali.

Il senatore Federico FORNARO (PD) ritiene necessario aiutare i comuni, soprattutto i più piccoli, a utilizzare la massa di dati raccolti dalla SOSE. A suo avviso i comuni sono subissati dagli oneri informativi alle diverse amministrazioni che gestiscono i sistemi informatici; operazione che, nel caso dei piccoli comuni, viene spesso effettuata da un unico soggetto, al quale sono, peraltro, attribuite anche altre funzioni operative. Ad esempio, la certificazione dei crediti che gli enti locali stanno effettuando è una attività la cui rilevanza non è trascurabile. Auspica pertanto l'istituzione di un tavolo di concertazione.

Ritiene necessario che la Commissione proceda all'audizione del Ministro per le riforme costituzionali, per capire quale sia il futuro del federalismo fiscale nel progetto di riforma costituzionale e alla luce della manovra recata dal disegno di legge di stabilità per il 2015 nei confronti degli enti territoriali, che appare insostenibile. È pertanto auspicabile un confronto con il Governo, eventualmente anche con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per quanto riguarda la TASI sottolinea che ci sono state forti responsabilità da parte dei comuni nella gestione del tributo, mentre spesso veniva attribuita la responsabilità delle criticità all'amministrazione centrale. Auspica, infine, che la Commissione possa predisporre un efficace piano di lavoro, anche al fine di sviluppare proposte e non essere soltanto una sede di riflessione teorica.

Il deputato Daniele MARANTELLI (PD) ritiene che la visita alla sede della SOSE sia servita ad approfondire e a valutare certe problematiche che erano emerse sia nel corso dell'audizione della SOSE sia nell'interrogazione della banca dati. Concorda con il deputato D'Incà sulla necessità della valutazione del costo dei servizi: ad esempio, è bene che il sistema riporti i dati circa l'esazione delle multe, perché

così il cittadino potrà effettuare un confronto con altri enti locali e valutare l'operato dei propri amministratori. È indispensabile che vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e non ragionare solo in termini di costi, altrimenti si rischia di compromettere i meccanismi di perequazione. Non è in grado di definire se i costi di SOSE siano appropriati, ma bisogna sicuramente averne un quadro chiaro. Bisogna poi tenere conto dei riconoscimenti internazionali e accademici ricevuti dalla società, come pure della sua natura privatistica. Occorre dunque consolidare e affinare il meccanismo avviato.

Bisogna soprattutto scongiurare il rischio di una discussione astratta in Commissione sul federalismo, senza considerare i problemi effettivi degli enti territoriali, anche a seguito della manovra di finanza pubblica per il 2015: ad esempio, ritiene che le regioni scaricheranno i tagli loro imposti sugli enti sottostanti. Concorda nella opportunità che la Commissione effettui l'audizione del Ministro per le riforme costituzionali sull'evoluzione del federalismo fiscale.

La senatrice Magda Angela ZANONI (PD), al fine di semplificare la massa di dati richiesti ai comuni, in quanto già presenti in diversi documenti che i comuni sono tenuti a redigere (Relazione previsionale e programmatica, Piano esecutivo di gestione, Conti consuntivi), invita a individuare una unica fonte di dati dalla quale poi costruire gli indicatori. Evidenzia che nelle analisi dei dati si fa sempre riferimento alle multe e agli asili nido, ma si tratta di voci per le quali le funzioni di

produzione sono ben conosciute e definite da tempo. I problemi nascono per le altre funzioni. Pone, infine, all'attenzione della Commissione la questione della formazione del personale degli enti in merito alla armonizzazione dei bilanci, come ridefinita negli scorsi mesi dal decreto legislativo n. 126 del 2014, correttivo del decreto legislativo 118 del 2011. La formazione, a suo avviso, risulta essere in notevole ritardo, se si tiene conto che la nuova normativa entrerà a regime il 1° gennaio 2015: chiede, pertanto, una ulteriore audizione dei rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze per un aggiornamento sullo stato dell'arte.

Giancarlo GIORGETTI, *presidente*, ritiene necessario capire dal Governo se intenda portare avanti ancora la riforma del federalismo fiscale: l'attuazione della legge 42 del 2009 è stata smantellata nel corso degli anni e pertanto ora sembra mancare un disegno complessivo, in quanto gli unici aspetti rimasti sono i fabbisogni standard e le capacità fiscali standard. Sarebbe utile sapere, peraltro, se il Governo stia procedendo nella determinazione dei LEP o se la politica abbia effettuato la scelta di delegare il tutto alla SOSE.

**La seduta termina alle 8.55.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 8.55 alle 9.05.