COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

17.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 LUGLIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione del presidente dell'Istat, professor Enrico Giovannini

Leo Maurizio *Presidente* 3, 9, 14, 19

PAG.

Barbolini Giuliano (PD) 11

Costa Rosario Giorgio (PdL) 12

D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) 9, 16

Fogliardi Giampaolo (PD) 13

Giovannini Enrico, *presidente dell'Istat* . 3, 15, 16

Giungato Gerolamo, *funzionario direzione centrale contabilità nazionale* 18

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO LEO

La seduta comincia alle 8,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente dell'Istat, professor Enrico Giovannini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, del professor Enrico Giovannini, presidente dell'Istat. Sono presenti la dottoressa Patrizia Cacioli, direttore centrale per la comunicazione e per l'editoria, il dottor Andrea de Panizza, funzionario presso la presidenza dell'Istat, e il dottor Gerolamo Giungato, funzionario presso la direzione centrale della contabilità nazionale.

Cedo la parola al professor Giovannini, con la riserva per me e per i colleghi di rivolgergli, al termine del suo intervento, alcune ulteriori domande e di formulare talune osservazioni.

ENRICO GIOVANNINI, *presidente dell'Istat*. Grazie per avermi offerto l'opportunità di contribuire alla riflessione sul federalismo, con particolare riferimento all'utilizzo dell'anagrafe tributaria.

Questa audizione è la quarta, dal novembre 2008, in cui l'Istat è chiamato a riferire sul tema del federalismo fiscale, comprendendo il disegno di legge sul riordino della contabilità pubblica. L'Istat partecipa anche alla Commissione tecnica paritetica sull'attuazione del federalismo fiscale, prevista dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, ed è rappresentato nel Comitato per i princìpi contabili, istituito con la legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Ricordo questi fatti perché testimoniano della consapevolezza da parte del Parlamento che l'informazione statistica ha un ruolo essenziale nel definire criteri operativi appropriati per il decentramento della fiscalità e la ripartizione di entrate che attualmente sono raccolte e in parte gestite a livello centrale.

Vorrei esprimere pertanto il mio apprezzamento e nel contempo rassicurare che l'Istituto nazionale di statistica sta facendo ogni sforzo per adempiere all'impegno a servizio del Paese, richiesto da questi delicati passaggi di innovazione legislativa. A questo proposito vorrei fare un'osservazione aggiuntiva: quello che sta accadendo in Italia in termini di federalismo trova in qualche modo un *pendant* con quello che è avvenuto a livello europeo e più si va verso un'ottica di decentramento di poteri, o di accentramento in alcuni casi, a livello europeo, più la statistica diventa l'infrastruttura necessaria per assicurare la confrontabilità delle situazioni. Più si va a decentrare, più serve una metrica comune per cui si possano valutare i risultati ottenuti dalle varie regioni o dai vari Stati con parametri comparabili.

Si pensi all'agenda di Lisbona, alla procedura sui deficit eccessivi e così via: tutto l'impianto europeo è stato sostenuto

dallo sviluppo di statistiche comparabili. Senza statistiche comparabili sarebbe impossibile effettuare confronti. Occorre dunque sottolineare che un federalismo di tipo politico deve essere accompagnato da un forte sostegno a metodologie statistiche comparabili e a una centralizzazione delle metodologie degli approcci perché altrimenti si finisce con un *patchwork* ed è impossibile riuscire a capire se certi risultati sono dovuti alle politiche perseguite o a metodi statistici differenti applicati nelle diverse parti d'Italia.

Ho menzionato le precedenti audizioni e le altre attività anche per richiamare alcuni aspetti di ordine generale che si collegano alle richieste conoscitive specifiche di questa Commissione. Infatti, la costruzione di un sistema informativo adeguato a rendere operativo ed efficiente il decentramento fiscale è ancora incompiuta, anche se in alcuni ambiti si stanno realizzando progressi notevoli di cui parlerò tra breve. Al tempo stesso, alcuni tra gli aspetti problematici sollevati nelle precedenti audizioni non sono stati finora affrontati pienamente. Penso, in particolare, ai problemi di *governance*, quali l'armonizzazione dei criteri contabili, che pure è stata ribadita anche nella legge 196, mentre l'attività di alcuni gruppi di lavoro COPAFF e dello stesso Comitato per i princìpi contabili è ancora all'inizio. Anche su questi punti tornerò brevemente in seguito.

Venendo alle richieste di informazione della Commissione, queste possono ricondursi a tre ambiti distinti, intorno ai quali articolerò il mio intervento: la disponibilità di dati statistici finalizzati alla ricognizione della situazione di bilancio delle regioni e degli enti locali, dei fabbisogni a livello territoriale e di supporto ai criteri di distribuzione delle risorse; la sostenibilità del federalismo intesa in termini di divario nelle condizioni economiche di partenza tra diverse aree del Paese, di potenzialità fiscali e di costi; l'accessibilità e la fruibilità delle informazioni disponibili negli archivi amministrativi gestiti dalla SOGEI, e in particolare dell'anagrafe tributaria di cui l'Istat è uno dei principali utenti. Su questi temi si allega anche una scelta di materiali comprendente alcune delle pubblicazioni più recenti dell'Istituto nonché note informative e tavole di dati predisposte *ad hoc*.

Una delle richieste avanzate per questa audizione riguarda la disponibilità di informazioni in serie storica sui tributi degli enti locali, in particolare sull'ICI nelle diverse ripartizioni territoriali. I dati sono forniti nell'allegato 2, insieme ad alcuni indicatori utili ai fini dell'analisi e ad altre informazioni sulle entrate e i bilanci di comuni, province e regioni.

Al riguardo, vorrei menzionare, seppure in maniera sintetica, alcuni aspetti relativi ai contenuti e ai processi di costruzione dell'informazione da parte dell'Istat che ritengo di interesse per questa Commissione.

Comincio anzitutto dalle informazioni di contenuto: in termini molto generali possiamo distinguere alcune tendenze di fondo e diverse specificità nell'andamento delle entrate tributarie dei diversi livelli di Governo. Per l'insieme delle amministrazioni locali il livello di autonomia tributaria, misurato come quota delle entrate fiscali in rapporto al totale delle entrate, è cresciuto nel tempo con alcune discontinuità legate proprio all'introduzione di tributi specifici e di quote su quelli statali. È, quindi, passato da un livello medio appena sopra il 10 per cento negli anni ottanta al 26,2 per cento negli anni novanta, fino a oltre il 40 per cento negli anni più recenti.

Il grado di dipendenza erariale degli enti locali, misurato come quota dei contributi e trasferimenti statali sul totale delle entrate correnti, per i comuni era intorno al 15 per cento nel 2005-2006 ed è salito a 26-27 per cento nel biennio successivo a causa dell'abolizione parziale dell'ICI; per le province invece è sceso dall'11,5 per cento del 2005 a meno del 10 per cento nel 2008. A questi dati aggregati, come si vedrà, corrisponde una situazione notevolmente diversificata sul territorio.

In merito alle caratteristiche dei dati prodotti dall'Istat, va in primo luogo sottolineato che la fonte dei dati è rappre-

sentata dal Ministero dell'interno. Infatti, i comuni – ma hanno *iter* analogo anche le province – sono tenuti a trasmettere alle prefetture i certificati del conto di bilancio, redatto in termini finanziari, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento. Purtroppo, molti enti non adempiono a questo obbligo nei tempi stabiliti, e un certo ritardo nella disponibilità dei dati è anche dovuto alla necessità di verifiche formali sull'informazione trasmessa, che in diversi casi portano successive integrazioni da parte degli enti locali. Di conseguenza, le operazioni di raccolta e validazione dei dati da parte del Ministero tipicamente si estendono fino all'inizio dell'anno seguente e, in alcuni casi, alla primavera.

L'Istat elabora i dati di bilancio nel giro di poche settimane, realizzando due tipi distinti di informazione statistica. Anzitutto, i bilanci finanziari degli enti locali vengono pubblicati in forma aggregata dopo un'operazione di riclassificazione parziale, controllo, aggiustamento e riporto all'universo per tener conto dell'informazione mancante. I dati di sintesi dei bilanci 2008 di province e comuni in questa forma sono stati pubblicati nel giugno 2010 e sono disponibili nell'allegato 3.

Un lavoro più complesso di riclassificazione viene poi operato dalla contabilità nazionale verificando i dati elementari, riconducendo le poste di bilancio a quanto previsto dal regolamento europeo sui conti nazionali SEC95 e trasformando – questo è molto importante – il bilancio finanziario in un bilancio di competenza, secondo il criterio cosiddetto *accrual*, attraverso cioè l'applicazione di ratei di competenza. In molti casi, infatti, gli enti locali e le stesse regioni presentano impropriamente tra le entrate tributarie voci che andrebbero classificate altrimenti, come il gettito della raccolta e trattamento dei rifiuti. Anche in questo caso i conti delle amministrazioni pubbliche locali sono già disponibili per il 2008 (allegato 2).

Ora, la questione della tempestività e della robustezza dell'informazione, soprattutto se dall'aggregato nazionale si desidera scendere a livello di dettaglio maggiore, è naturalmente collegata all'affidabilità dei bilanci degli enti. Questo è uno degli aspetti critici sul quale l'Istat ha espresso il proprio parere nelle audizioni relative alla legge delega e a quelle di riforma contabile. Rinviando a tali documenti per un maggior dettaglio, preme sottolineare anche in questa sede le perplessità per la produzione di informazione statistica che comporterebbero misure quali il passaggio alla rendicontazione per cassa, senza mantenere quella finanziaria attuale e la contemporanea introduzione, in via puramente sperimentale, di una contabilità di tipo commerciale previste dalla legge n. 169. Queste preoccupazioni sono legate proprio alla comparabilità dei dati tra amministrazioni, alla capacità delle amministrazioni locali di esprimere correttamente le misure per cassa e quelle per competenza, e quindi la nostra preoccupazione è che si possa avere un peggioramento della qualità dell'informazione piuttosto che un miglioramento, anche se la legge naturalmente dovrebbe spingere in direzione opposta. È una preoccupazione, non vuol dire che andrà necessariamente così.

Un'altra delle richieste pervenute all'Istat per quest'audizione fa riferimento all'informazione statistica per analisi dei costi standard e le relative applicazioni. Purtroppo, non mi è possibile dare una risposta esaustiva in quanto la definizione di questi aspetti è responsabilità della COPAFF, la cui attività è ancora in corso. Posso invece rendicontare sull'attività svolta fin qui dell'Istituto nell'ambito dei gruppi di lavoro della COPAFF.

In particolare, con riferimento alla prima fase dell'attività, propedeutica alla definizione di costi standard, vorrei ricordare il *set* di indicatori di contesto per la cui definizione l'Istat ha avuto un ruolo di primo piano, anche in termini di responsabilità diretta nella loro elaborazione.

Si tratta di un sistema di 101 indicatori così ripartiti: 19 per l'area contesto generale, che copre insieme aspetti di natura territoriale, demografica e socio-economica; 25 per l'area istruzione, che prende

in considerazione sia la dotazione infrastrutturale sia la partecipazione e l'efficacia del sistema formativo; 16 per l'area sanità, che abbraccia aspetti rilevanti per il fabbisogno dei servizi sanitari; 12 per l'area assistenza, parzialmente sovrapponibile alla precedente, che fa riferimento a caratteristiche della popolazione e alla disponibilità di asili nido; 29, infine, per l'area mobilità locale, che include la domanda e l'offerta delle diverse tipologie di servizi di trasporto e mobilità in area urbana e locale. La lista aggiornata di indicatori, fonti, livello di dettaglio territoriale e disponibilità in serie storica acclusa alla relazione finale del gruppo di lavoro COPAFF è riportata nell'allegato 2.

Parzialmente connesso a tale attività, anche se orientato alla questione della necessità di perequazione, è il lavoro svolto dall'Istat nell'ambito del gruppo di lavoro COPAFF sulla dotazione di infrastrutture che, seguendo il dettato dell'articolo 22 della legge 42 del 2009, ha messo mano alla identificazione di indicatori sulla dotazione fisica e l'accessibilità a livello locale delle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale, ferroviaria, la rete fognaria, idrica, elettrica, di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali in funzione delle caratteristiche del territorio.

Considerando i dati fiscali forniti nell'allegato 2, può osservarsi che gli enti locali del Mezzogiorno nel loro insieme presentano un livello inferiore di autonomia impositiva e tributaria rispetto a quelli del centro-nord. Questo dipende da fattori sia di entrata sia di spesa. Nel primo caso, infatti, le entrate tributarie *pro capite* sono sostanzialmente inferiori rispetto alla media nazionale con riferimento ai comuni, alle province e alle regioni. Questa differenza è molto maggiore per le imposte il cui gettito è legato all'attività economica, per esempio l'IRAP o le addizionali IRPEF, mentre si riduce notevolmente quando si tratta di entrate agganciate ai consumi, segnatamente ai consumi di base, che non variano molto in funzione del reddito, come l'addizionale sull'energia elettrica. Questo accade perché viene riflesso in termini di entrate tributarie il minore squilibrio che si ritrova nei livelli dei consumi tra centro-nord e Mezzogiorno rispetto ai livelli di reddito essendo la differenza naturalmente i trasferimenti.

Va poi notato come l'impatto della soppressione dell'ICI per la prima casa d'abitazione sia stato molto minore nel Mezzogiorno rispetto alle altre parti del Paese. A questa minore capacità impositiva corrisponde un grado di dipendenza erariale sostanzialmente superiore rispetto al resto del Paese e, nel caso dei comuni, anche una maggiore rigidità strutturale, misurata come quota delle spese per il personale e rimborso dei prestiti sulle entrate correnti, dovuta all'incidenza più elevata di tali spese, particolarmente nelle isole, dove raggiunge livelli quasi doppi rispetto al centro-nord.

In termini di differenze socio-economiche nell'audizione relativa al disegno di legge 2105 del 2009, a cui si rimanda, l'Istat ha già sottolineato come l'attuazione del federalismo, in ragione delle funzioni delegate (istruzione e prestazioni sociali), per ragioni demografiche ed economiche insieme comporti un forte impiego di risorse a livello locale nelle aree del Mezzogiorno, che al tempo stesso sono quelle che dispongono di minore capacità fiscale.

L'ampliamento della capacità fiscale attraverso l'emersione del sommerso, è uno degli argomenti sui quali è richiesto un contributo informativo da parte dell'Istat. Riguardo alla dimensione e all'andamento dell'economia sommersa, l'Istituto ha appena pubblicato i dati nazionali relativi al 2008 sul valore aggiunto e l'occupazione per settori di attività, con alcune informazioni sulle tipologie di sommerso economico che solo in prima approssimazione possono essere lette come potenziale base imponibile.

L'informazione a livello territoriale è invece limitata all'occupazione ed è disponibile fino al 2007; l'aggiornamento per il 2008 è previsto a settembre di quest'anno. Nel *dossier* allegato, sulle stime dell'economia sommersa a livello nazionale e

regionale, cui rimando, è contenuta la documentazione disponibile su questo tema insieme ad alcune informazioni sulle metodologie di stima relative a valore aggiunto e base imponibile.

Ricordo qui che l'occupazione non regolare nel Mezzogiorno in termini di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno è stimata pari al 18,3 per cento del totale contro livelli compresi tra l'8,6 e il 10,2 per cento nelle altre ripartizioni. Anche nel Mezzogiorno livelli e andamenti sono diversificate tra le regioni: nel periodo 2001-2007 a un calo fino a un livello dell'11,5 per cento in Abruzzo e del 17,3 per cento in Campania è infatti corrisposto un aumento fino al 19,4 per cento in Molise e addirittura al 27 per cento in Calabria. Purtroppo, non siamo in grado al momento di fornire informazioni dirette recenti sul valore aggiunto sommerso a livello territoriale. Queste potranno essere aggiornate solo al termine dei lavori di revisione dei conti nazionali per l'introduzione della nuova classificazione delle attività economiche ATECO 2007 previste per la fine del 2011. Ricordo comunque che queste quote non variano molto da un anno all'altro, quindi usare i dati 2007 non dà un'informazione fortemente distorta.

Nel novero dell'informazione statistica territoriale è già disponibile la stima anticipata per il 2009 del PIL e di alcuni aggregati economici per ripartizione territoriale, mentre i conti economici regionali dettagliati sono aggiornati fino al 2008. Questi ultimi consentono di affrontare un altro dei punti di interesse conoscitivo della Commissione, ovvero la vulnerabilità delle regioni del Mezzogiorno in termini di saldi nell'interscambio con l'esterno – non con l'estero, ma con l'esterno – ottenibile come rapporto tra le importazioni nette di beni e servizi e il prodotto interno lordo regionale. Nell'interscambio tra regioni, siamo in grado di computare solo i saldi, senza distinguere le esportazioni e le importazioni: il saldo netto comprende quindi i flussi sia con le altre regioni italiane sia con l'estero. Con riferimento al 2008, a fronte di un saldo nazionale leggermente negativo, pari a meno dell'1 per cento del PIL, i dati ripartizionali oscillano da un valore positivo, pari al 7 per cento nel nord-ovest, a quello negativo di quasi il 22 per cento rilevato per il Mezzogiorno. Senza entrare nel merito complesso dei divari socio-economici territoriali, segnalo come fonti informative, da cui si ricava una misura di vulnerabilità di tenore analogo, anche le statistiche territoriali più recenti sul reddito e sulla diffusione della povertà, in cui sono riportate anche diverse tavole estratte dai conti regionali con indicatori calcolati *ad hoc*, che trovate nell'allegato 3.

Infine, riguardo all'uso degli dati amministrativi per fini statistici, l'Istat utilizza già da molti anni archivi amministrativi per alimentare i propri processi di produzione statistica in sostituzione e integrazione dei dati di indagine. Questa linea di indirizzo fa parte delle strategie dell'Istituto miranti ad accrescere la base informativa per lo svolgimento dei propri compiti istituzionali e il miglioramento della qualità, ma con una forte attenzione al contenimento dei costi da sostenere per la produzione statistica pubblica e la riduzione del carico statistico per i soggetti chiamati a fornire l'informazione. In Italia l'utilizzo della fonte amministrativa è particolarmente notevole per la stima di indicatori di natura strutturale e congiunturale nelle statistiche economiche. Il ruolo rilevante nelle imprese di piccole e piccolissime dimensioni nel tessuto economico, infatti, renderebbe il ricorso esclusivo alle indagini dirette, particolarmente oneroso, richiedendo campioni di elevata numerosità. Anche per questo l'Istat è in grado di far fronte, anche se con crescenti difficoltà, alla domanda di informazione, che viene dall'Europa in primo luogo, attraverso un bilancio che in termini *pro capite* o rispetto al PIL è più o meno pari alla metà di quello del nostro omologo francese e a un terzo di quello degli omologhi britannico e scandinavo. Questo non vuol dire che si possa tagliare il bilancio dell'Istat indefinitamente: anzi, già adesso con la finanziaria dell'anno scorso la nostra situazione di bilancio è insostenibile, come riconosciuto dai revi-

sori dei conti in quanto, a meno di variazioni, a partire dall'anno prossimo con il bilancio che abbiamo riusciamo a pagare gli stipendi, gli affitti e siamo già in disavanzo, senza aver fatto una sola indagine statistica: ciò significa che se la situazione non cambia con gli stanziamenti dell'anno prossimo la produzione statistica del Paese sostanzialmente si blocca.

L'Istat ha programmato l'acquisizione nel 2010 di un elevatissimo numero di fonti amministrative – si veda l'allegato 2 – grazie alle norme vigenti sull'accesso agli archivi da parte dell'Istituto e a quanto concordato bilateralmente attraverso appositi protocolli d'intesa per l'interscambio dei dati, in particolare col Ministero dell'economia e delle finanze.

La tipologia delle fonti amministrative richieste è ampia e diversificata: insieme alle basi dati anagrafiche e fiscali, comprende anche gli archivi di natura previdenziale e quelli delle camere di commercio, utilizzati regolarmente per la produzione di statistiche su fenomeni socioeconomici. Tra le applicazioni più recenti va menzionato il ruolo dei dati di fonte amministrativa (il catasto, l'anagrafe tributaria) a supporto dei prossimi censimenti che dovrebbe condurre a un abbattimento dei costi e a un miglioramento della qualità. Inoltre, le fonti in questione costituiscono il nucleo portante di nuovi progetti per la creazione di strumenti di supporto alle politiche nazionali e locali, quali: il registro nazionale delle persone fisiche, necessario per una gestione economica e di qualità delle statistiche campionarie sulle famiglie; il sistema informativo integrato dei dati amministrativi per l'analisi e monitoraggio dei mercati del lavoro locali; gli archivi satellite del registro statistico delle imprese attive riguardanti diverse tematiche economiche e sociali. La qualità dei dati amministrativi forniti all'Istat, vista in termini di coerenza delle informazioni registrate rispetto ai fenomeni rappresentati o ad altre fonti di dati connessi, dei tempi di disponibilità dei dati rispetto alla data di riferimento delle informazioni, di copertura delle popolazioni rappresentate si attesta su livelli da considerare complessivamente congrui e di rilevante affidabilità e robustezza rispetto agli specifici impieghi dell'Istituto.

Ulteriori miglioramenti di qualità e l'ampliamento delle applicazioni possibili possono essere realizzati attraverso una più stretta collaborazione con i detentori delle fonti finalizzata a realizzare adattamenti mirati delle nomenclature amministrative alle nomenclature statistiche, come regole di rilevazione, definizione dei concetti da associare alle variabili statistiche, classificazioni utilizzate per la codifica delle variabili. Iniziative in tal senso sono già state realizzate e altre sono previste. Faccio solo un esempio, discusso proprio ieri nel nostro comitato innovazione: noi utilizziamo i dati degli studi di settore per costruire l'archivio dei punti vendita su cui fare la rilevazione dei prezzi al consumo, ma le classificazioni dei consumi usate dagli studi di settore non sono coerenti con quelle dell'Istat, e quindi siamo costretti a un complesso processo di riclassificazione; se invece l'anagrafe tributaria utilizzasse la nostra classificazione dei consumi, il problema sarebbe risolto. Naturalmente, si va sempre più verso una convergenza di classificazioni, ma non sempre questo procede con la rapidità che servirebbe.

Un'estensione significativa di queste esperienze potrà consentire una rilevante riduzione dei tempi di trasformazione degli archivi amministrativi delle agenzie fiscali e di altri enti pubblici in archivi statistici, ovvero per compiere i processi di validazione necessari per un corretto impiego statistico di questi archivi. Le regole e le metodologie utilizzate per la trasformazione degli archivi amministrativi in base ai dati direttamente utilizzabili a fini statistici potranno essere semplificate prendendo in considerazione il punto di vista statistico fin dalla fase di progettazione della modulistica e delle procedure di trattamento e archiviazione delle informazioni amministrative.

Un esempio positivo, riconosciuto come modello a livello europeo, è quello realizzato per le statistiche del commercio con

l'estero INTRASTAT, le quali prevedono una modulistica e modalità di raccolta dei dati sugli operatori commerciali con l'estero che tengono conto contemporaneamente delle esigenze di natura fiscale e statistica. Infatti, i nostri dati sul commercio con l'estero sono tra i più tempestivi e affidabili di tutta Europa. L'accessibilità ai dati amministrativi per uso statistico è garantita all'Istat dalle norme vigenti. In concreto, l'accesso da parte dell'Istat è favorito dall'utilizzo di canali telematici che ne garantiscono la fruibilità e la sicurezza in relazione a quanto dettato dalle norme sulla protezione dei dati personali.

I dati richiesti all'Istat sono generalmente forniti con una buona tempestività, che tuttavia si sta cercando di migliorare ulteriormente attraverso una collaborazione fattiva che tenga conto delle esigenze programmatorie di tutti gli enti coinvolti, che assicuri il rispetto dei rispettivi impegni e il contenimento dei costi. Per il futuro l'Istat si propone di costruire un sistema informativo integrato nazionale di basi di dati amministrativi e statistici resi congrui con gli schemi definitori del sistema statistico europeo cui gli enti del sistema statistico nazionale possano attingere per le loro esigenze conoscitive con la garanzia dell'omogeneità e della comparabilità dell'informazione. Faccio ancora un esempio molto recente: stiamo programmando il censimento della popolazione per ottobre del 2011, grazie ai finanziamenti definiti in questa manovra; alcuni comuni hanno sollevato dubbi circa l'utilità di dati aggiornati soltanto ogni 10 anni e sottolineato che essendo in possesso dei dati dell'anagrafe tributaria del 2007, non avrebbero potuto ottenere dati più recenti senza aspettare il censimento del 2011. Questa strada, assolutamente coerente con lo sviluppo delle capacità analitiche degli enti locali, è però pericolosa perché ogni comune, provincia e regione ricomincia daccapo e fa i calcoli a partire da dati dell'anagrafe tributaria che devono essere essi stessi trattati per renderli utilizzabili per fini statistici. Un diverso modo di procedere potrebbe essere che l'Istat compia l'armonizzazione di base e renda poi tali informazioni a tutti gli enti locali che ne hanno bisogno. Così si apre però un fronte di lavoro completamente nuovo, che richiede un investimento non soltanto di risorse, ma di *governance* a livello nazionale, in modo da evitare che ognuno proceda per conto suo. Questa è una delle grandi sfide, a mio parere, del federalismo in termini statistici: riallacciandomi alla mia considerazione iniziale, soltanto con un forte centro in termini statistici che detti metodologie, classificazioni e regole di trattamento omogenee anche dei dati amministrativi, riusciremo ad avere dati utili, altrimenti rischiamo di avere una grossa confusione.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Giovannini. Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Ringrazio il presidente per la preziosissima disamina delle opportunità di conoscenza e anche delle difficoltà che in questi casi emergono sempre.

A me piace ricordare, quando discutiamo di statistiche, anche il ruolo dell'Istat che, come partito, nelle aule parlamentari abbiamo costantemente difeso anche in questi ultimi tempi di fronte a qualche stravaganza: ogni tanto si inventano luoghi alternativi di elaborazione. Ricordo ancora quando, qualche anno fa, apparve come una rivoluzione il fatto che i comuni, che danno le rilevazioni dell'Istat per quanto riguarda l'aumento del costo della vita, furono autorizzati ciascuno a presentare i dati in una fascia temporale determinata. Mi pare che il primo mese ci furono uno o due comuni particolarmente brillanti che dettero il loro dato, che però non serviva a nessuno perché in termini statistici generali non aveva grande rilevanza, e adesso nessuno sa più che in effetti esiste questa facoltà, per cui di fronte al dato, che pure viene fornito stabilmente e organicamente dall'Istat, può esserci anche una fornitura frammentata.

Ho richiamato questa circostanza per dire che siamo in presenza talvolta di fantasie più o meno creative che non giovano. L'ultima è quella che a me ha particolarmente indignato, forse per un residuo polemico che ho dentro di me e che non ho mai espresso nei confronti di questo fantomatico centro studi della camera degli artigiani di Mestre, che poi ho capito non essere neanche dell'associazione, ma un centro studi privato che ha una convenzione con gli artigiani di Mestre. Questo centro studi ha sostenuto, cinque o sei giorni fa, che le spese correnti delle regioni italiane sono aumentate negli ultimi quattro o cinque anni, mi pare, del 40 per cento circa. Naturalmente, un lettore, che non ha l'obbligo di documentarsi come partitamente ciascuno specialista, parlamentare, politico e dirigente deve fare, si trova di fronte a un fatto clamoroso: si parla di tagli e improvvisamente viene fuori un dato del genere e non si precisa che con la legge Bassanini sono state trasferite competenze alle regioni e che la battaglia corretta è stata quella di pretendere anche trasferimento di personale – non sempre – ma comunque di risorse. È evidente, quindi, che se prima il volume di attività era 100 e oggi è 140, è chiaro che l'aumento, se non altro per questo motivo, è del 40 per cento. Eppure il dibattito politico rimane fermo quando vediamo che il centro studi della camera degli artigiani di Mestre fa di queste uscite e nessuno le contesta. Ritengo, quindi, che sia dovere delle istituzioni ripristinare un po' di serietà, anche nella difesa dell'Istat e non perché oggi lo rappresenti egregiamente il professor Giovannini, ma in astratto, *sub specie aeternitatis*.

Vengo alla seconda considerazione: non tutti sanno che l'Istat nasce – questo è motivo di orgoglio per le autonomie locali – da una spinta che negli anni Venti si produsse nelle autonomie locali, nelle città che cominciarono a porre concretamente il problema di come raccogliere le informazioni in loro possesso per iniziare a dare una base di documentazione all'attività di Governo. L'Istat nacque successivamente in virtù di questa spinta presente e diffusa negli enti locali e nelle grandi città con una figura rilevante, di cui adesso non ricordo più il nome, ma che ebbe questa funzione di coagulo. Questo serve per dire che bisognerebbe tornare a considerare il rapporto di attività istituzionale dell'Istat come qualcosa che ha le sue radici – e le ha di fatto, ma lo dimentichiamo – con il mondo delle autonomie locali, con la realtà viva del Paese. Arrivo conclusivamente alla mia osservazione di fondo che altre volte ho dovuto fare, ma non in questa sede: penso che sia un elemento che dovrebbe indignare la classe dirigente parlamentare e politica di questo Paese sentir dire che abbiamo necessità di avere una base di conoscenza parlando di federalismo fiscale. L'Istat sa, infatti, che fino a cinque anni fa la base di conoscenza era l'unica grande vera imposta che segna l'autonomia degli enti locali, ovvero l'ICI – adesso sono tutte cose fantasiose che ancora andrebbero verificate – reale, vera, consistente e determinante, costruita nel 2002, e grazie alla quale per vari anni abbiamo conosciuto tutti tutto, pur con varie imperfezioni.

Oggi, da cinque anni a questa parte, per la legislazione che è intercorsa, quindi per una volontà politica che ha riguardato la maggioranza di oggi e la minoranza di ieri, non sappiamo quanto si incassa di ICI, se non statisticamente con una proiezione all'ingrosso.

Perché, in attesa di fare questa gigantesca operazione che affascina tanto il presidente del COPAFF, non mettiamo ordine e non facciamo autocritica ? Perché quella base di conoscenza è stata fatta saltare ? Io ne conosco il perché politico: perché la conoscenza dei dati dà sempre fastidio e così stiamo inventando oggi qualcosa che è a venire e quello che avevamo lo abbiamo distrutto perché non era interesse di alcuni centri di potere dei ministeri il fatto che i comuni, e naturalmente l'ANCI, fossero nella condizione di autonomia di possedere quelle informazioni. In questo modo si persegue l'obiettivo di ripristinare un accentramento che oggi è sempre più tale e sempre più fa capo alla Ragioneria generale dello Stato,

per cui parliamo di federalismo e di autonomia, ma l'accentramento oggi in termini di numeri e di conoscenze è a livelli mai visti prima, senza più una dialettica dentro il Governo, inteso come apparato amministrativo centrale, e senza la dialettica che c'era qualche anno fa quando le autonomie locali potevano presentarsi e fornire i dati dell'ICI. Anche l'Istat – mi scusi, presidente, l'immagine – doveva bussare cortesemente e chiedere i dati, che dal punto di vista virtuale è giusto che siano dei comuni perché l'imposta è comunale.

Poi ci sono tutte le esigenze che qui venivano poste: la normalizzazione dei dati, l'armonizzazione, cose ovvie. Un conto, però, è che tutti quanti, intendendo i vari comparti come tasselli di uno Stato-ordinamento, contribuiscono a fare della conoscenza specifica una conoscenza generale, altra cosa è che dopo cinque anni di distruzione sistematica di questa base di conoscenza si viene a dire che bisogna fare un'operazione di riordino.

Bisogna dire – dobbiamo ripeterlo sempre – che sostanzialmente i comuni e le province, ma più i comuni perché sono la parte centrale, hanno una ormai storica condizione nella quale e per la quale forniscono stabilmente tutti i dati essenziali. Il presidente mi dirà che forse il certificato che ogni anno i comuni mandano non è così perfetto. Io potrei rispondergli che molta documentazione che arriva all'Istat probabilmente non è così perfetta.

Tuttavia, se oggi uno di noi si alza e chiede qual è il bilancio del comune di Vimercate, lo sappiamo e anche in tempi ragionevolmente stretti, non dobbiamo risalire fino a dieci anni fa, lo sappiamo con un divario che adesso mi pare sia di due anni o un anno e mezzo e l'abbiamo in linea e abbiamo le informazioni, sia pure sintetiche, dentro il certificato, voce per voce. Io so, quindi, quanto spende per il personale, quanto per gli investimenti eccetera. Poi, per carità, ci sono assessori al bilancio molto scrupolosi che non fanno trucchi, ce n'è magari qualcuno meno scrupoloso che a qualche trucco è costretto e via dicendo, però sostanzialmente la struttura di conoscenza è garantita da questo processo. Perché non diciamo che il vero problema per il quale ci stiamo affannando e che ci porterà chissà dove, è il fatto che del sistema regionale non conosciamo niente ? Peraltro, ho qualche dubbio che il lavoro fatto in sede COPAFF sia risolutivo perché è vero che è stato presentato un bel fascicolo dove c'è finalmente l'allineamento voce per voce di tutte le regioni, però io che quell'allineamento sia effettivo – anzi questa è la domanda che in conclusione pongo – qualche ragionevole dubbio ce l'ho. Se fosse vero che in tre mesi siamo riusciti a fare questo, significa che siamo diventati un Paese fantastico molto meglio della Germania: insomma, significherebbe che in tre mesi abbiamo rimesso tutto in ordine.

Sono tematiche che mi appassionano: in conclusione, bisogna che ripristiniamo una centralità dell'Istat, nella nostra percezione, dal momento che ovviamente già esiste. Dobbiamo fare in modo che questi dati vengano valutati per quello che sono, ovvero come qualcosa da utilizzare correttamente e non come fa l'istituto di Mestre, riproporci la domanda sul perché sono state distrutte le condizioni di conoscenza, ad esempio, sull'ICI e chiederci – se è vero, come è vero, che i comuni sono sostanzialmente a posto – se è vero che anche con le regioni sia stato fatto questo passo gigantesco. Qualche dubbio a quest'ultimo riguardo lo conservo.

GIULIANO BARBOLINI. Chiedo scusa, ma i lavori del Senato incombono: farò qualche considerazione e poi leggerò il resoconto.

Innanzitutto, ringrazio perché il materiale che ci è stato fornito è sicuramente molto esaustivo e l'approfondimento consentirà di trarne ulteriori indicazioni. Parto da una raccomandazione che condivido fatta dal presidente Giovannini, e cioè che c'è sempre più bisogno di strumenti statistici per governare un processo di decentramento e trasferimento a livelli sovranazionali dei processi decisionali e dei momenti di allocazione delle risorse.

Su questo concordo pienamente, ma ho un'esigenza di chiarimento o comunque di un'ulteriore sottolineatura: va bene il profilo dei dati statistici, ma bisogna che quei dati statistici loro stessi, per come sono composti, o per come vengono allineati con altri elementi, siano in grado di misurare anche i profili di qualità: è un punto che mi sta particolarmente a cuore quando ragioniamo di costi standard. Ho visto che qui c'è un riferimento a una parte del lavoro che si è fatto in sede COPAFF e sarei un po' preoccupato se il ragionamento della definizione dei costi *standard* fosse solo ancorato a dati statistici: occorre che vengano incorporate altre chiavi di valutazione e di interpretazione dei fattori di risultato, altrimenti il semplice dato contabile rischia di essere distorcente, soprattutto dal punto di vista del rapporto qualitativo in ordine alla tipologia della prestazione che deve essere assicurata e garantita.

In ordine al cenno che è stato fatto sui costi standard, mi sembra che si riferiscano però alle competenze fondamentali di pertinenza delle regioni e che siano invece ancora fuori tutte le competenze delle autonomie locali, intendendo per queste i comuni, che rappresentano un ulteriore ventaglio di tipologie di interventi ancora più ricco e ancora più difficile da inquadrare. Da questo punto di vista non nascondo che alcune suggestioni presenti nella relazione del ministro Tremonti al Parlamento, e cioè il ricorso alla SOSE (Società per gli studi di settore) per la definizione dei costi standard, sono per un verso stimolanti perché contengono un indubbio patrimonio conoscitivo, per altro verso significa attribuire a qualcuno un ruolo su *mission* che non sono pertinenti. Il mio timore, in sostanza, è che il punto di caduta possa essere quello di una standardizzazione minimalista in termini di fattori di costo, che fanno quadrare forse dei conti, ma che non aiutano a garantire una soddisfazione del livello di risposte ai bisogni dei cittadini.

L'ultima questione che vorrei porre – e do atto al presidente di aver introdotto molto correttamente il tema – è la seguente: ho avuto la possibilità di dividere da fornitore di prestazioni, o fornitore indiretto, due censimenti, uno facendo l'assessore regionale alla sanità e un altro da sindaco della mia città. Credo si sia trattato di una collaborazione complessivamente positiva, reciprocamente, però la possibilità effettiva di avere, nel rispetto dei tempi di interesse generale e di governo della massa dei dati, una ricaduta sul territorio per l'utilizzo di quei dati era insoddisfacente per flessibilità degli strumenti e per tempistica: questo tema dovrebbe essere assolutamente centrale se si vuole davvero governare un processo di valorizzazione dei sistemi di conoscenza e di autonomia sul territorio, ma dentro una logica di visione unitaria su cui mi trovo assolutamente d'accordo. Sotto questo profilo, sono convinto che ci siano investimenti da fare, forse c'è un ruolo anche della politica. Credo ci sia piena disponibilità ad affrontare questa questione perché è vero che sul territorio si possono conoscere i dati relativi al proprio ambito, ma se poi manca la possibilità di confrontarli con indicatori più ampi, non è possibile trarre da quei pur utili dati deduzioni anche in termini di politiche fiscali, che hanno invece straordinaria rilevanza: è un tema centrale su cui forse anche come Commissione, presidente, dovremmo cercare di ritagliarci un ruolo, altrimenti rischiamo solo di fare delle buone narrazioni senza avere gli strumenti per tradurle in azioni concrete.

ROSARIO GIORGIO COSTA. Molti anni fa sugli automezzi della Ferrero si leggeva « Siamo stati i primi e restiamo i migliori ». Signor presidente, signori, vi auguro che possiate adottare questo slogan per ridare all'Istat quello che tutti gli italiani sperano, ovvero una rivitalizzazione, non perché chi vi ha preceduto non abbia fatto bene, ma perché il quadro è sensibilmente cambiato. Credo che gli italiani vogliano un istituto centrale di statistica che tenga conto dei cambiamenti, delle nuove banche dati, della loro efficienza, della loro efficacia, della loro economicità.

Noi siamo contenti dei risultati conseguiti della SOGEI, che attesta l'Italia tra i Paesi più progrediti in Europa. Vorremmo, allora, che l'Istat, che è nata prima della SOGEI e prima di tutte le banche dati, prenda il bandolo della matassa dell'attività statistica italiana, dica di che cosa ha bisogno, si dia una sorta di nuova *mission* o di vecchia *mission* ma rinnovata rispetto al mondo che la circonda e riprenda l'autonomia, l'indipendenza e l'autorevolezza propria della veridicità dei dati. Si è avuta, infatti, la sensazione che nel tempo si sia un po' « addomesticata » anche al padrone di turno. Non c'è niente di più brutto di non avere certezza della veridicità e adeguatezza dei dati perché se si prendono le mosse da una realtà sbagliata, si può solo arrivare a commettere errori madornali. Allora, voi stessi dovreste essere i maestri per dire al Governo e al Parlamento cosa bisogna fare per trarre il massimo dell'utilità da tutte le banche dati esistenti in Italia, costruite con danaro pubblico. Non vorremmo, infatti, che si verificasse una duplicazione di raccolta e di elaborazione, ma vorremmo che ci fosse una sola finalità e oggi questa occasione del federalismo vi offre una vetrina nuova per mettervi nelle condizioni di dire che siete stati i primi e che restate i migliori. Diversamente, vi supereranno.

GIANPAOLO FOGLIARDI. Ringrazio il presidente Giovannini e i suoi collaboratori per la relazione davvero dettagliata: approfitto, presidente, per dire che le audizioni di questa Commissione sono di una ricchezza preziosissima e inesauribile. Coglierei l'occasione, oltretutto, per dire che, anche se è vero che al mattino c'è più fresco, tuttavia avere la possibilità qualche volta di posizionarle in un arco della giornata tale da poter avere più respiro sarebbe l'ideale, proprio, senza voler fare nessun raffronto, per il tipo di lavoro che si svolge in questa Commissione.

La relazione è puntualissima e sarà preziosissima, come dicevo. Parto dall'ultima considerazione del senatore Costa, che pensa che gli italiani vogliano un Istat efficiente. Mi compiaccio con lui del fatto che pensi questo, ma credo che agli italiani non potrebbe importare meno, purtroppo, perché più si va avanti e più ci si orienta verso una cultura in cui si ritiene che tutto questo sia superfluo. Sono stato invece particolarmente colpito da due momenti in cui lei è uscito dalla relazione per sottolineare due aspetti: il primo – già sottolineato dal senatore Barbolini – è la considerazione, come lei giustamente ha detto questa mattina, che più si decentra e più serve una metrica comune. Ci ha lanciato un monito e io ho rivisto il passo biblico della Torre di Babele: più si va avanti e meno ci si comprenderà se non ci sarà una base comune. Lei, infatti, dice a un certo punto che senza statistiche comparabili sarebbe impossibile fare dei confronti e avere quel supporto essenziale e fondamentale per le elaborazioni. Si è distaccato nuovamente verso la fine quando ha lanciato un secondo allarme dicendo – e qui la comprendo altrettanto – di fare attenzione perché, stanti i dati degli stanziamenti di bilancio a vostra disposizione, non potrete andare oltre a pagar le spese, gli affitti e già sarete in disavanzo – mi è parso di capire – per il prossimo anno.

Ritengo che possiate anche discostarvi da quella che è la vostra competenza, ma con il progredire dell'elaborazione di questa vicenda faccio un'analisi, che sono sicuro che il professor Leo, per comuni motivi professionali, condividerà: se non riusciremo a debellare o almeno a recuperare una parte di evasione fiscale, questo Paese non si salverà. Possiamo fare tutte le revisioni, i decentramenti, i federalismi, tutto quello che vogliamo, ma questo non servirà. La mia sensazione è che più si va avanti con gli approfondimenti in materia di federalismo fiscale, più noto un distacco sempre maggiore tra le due parti del Paese e comprendo il nord dove vivo, svolgo la professione di commercialista e quotidianamente affronto i problemi delle piccole e medie imprese. Vedo, però, che più si andrà avanti per questa strada più avremo un sud sempre più staccato, recalcitrante e costretto a

evadere fiscalmente a meno che non si trovino altri meccanismi su cui dovremo confrontarci.

Un'altra questione – e concludo – è più prettamente tecnica perché a un certo punto, quando parla delle entrate tributarie e dei bilanci degli enti locali, dice che « preme sottolineare anche in questa sede le perplessità per la produzione di informazione statistica che comporterebbero misure quali il passaggio alla rendicontazione per cassa senza mantenere quella finanziaria attuale, e la contemporanea introduzione, in via puramente sperimentale, di una contabilità di tipo commerciale previste dalla legge 169 ». Quale revisore di enti locali, con me sfonda non una porta aperta, ma un portone di San Pietro, perché ne sono un profondamente assertore, sicuramente per motivi professionali: diversamente non potremo avere un dato reale degli enti locali. Lei, però, seppur in maniera prudente – sembra quasi ritirare il braccio – parla di via puramente sperimentale. Perché in via puramente sperimentale ? Non intravede che ci debba essere un passaggio più diretto, più completo e più spedito verso questo aspetto della contabilità di tipo commerciale ? Peraltro, l'aspetto dei ratei, di cui lei giustamente parla, è la base sulla quale andiamo veramente a pesare – da un punto di vista proprio ragionieristico, contabile – la portata, la competenza e i costi di un'azienda: altrettanto dovrebbe essere per l'ente locale.

PRESIDENTE. Anch'io volevo rivolgerle alcune domande. Innanzitutto, la ringrazio – come è stato ricordato dai colleghi – per la puntuale disamina e per il quadro che ci ha offerto.

Vorrei soffermarmi sulla questione dei fabbisogni standard: in queste ore – oggi, mi pare – viene portato al Consiglio dei ministri il provvedimento sui fabbisogni standard, che è il primo passo concreto verso l'attuazione del federalismo fiscale degli enti locali. A questo farà seguito un provvedimento di riordino dei tributi. Per quanto riguarda i fabbisogni standard, che rappresentano un po' la svolta del sistema, come ha ricordato il ministro, lavoreranno in stretta collaborazione SOSE e IFEL, l'istituto di ricerca dell'ANCI. Il punto che desta qualche perplessità è questo: la SOSE, come è stato ricordato, è una struttura deputata a raccogliere dati e informative per la determinazione della cosiddetta congruità dei ricavi del mondo delle imprese e dei professionisti, quindi ha suoi elementi valutativi che servono, in particolare, per ricostruire elementi significativi ai fini della determinazione del reddito. Ora, qui ci spostiamo sull'altro versante, ovvero quello della spesa. Penso che su questo versante una sinergia più stretta tra la vostra realtà, che conosce meglio i consumi, e la realtà della SOSE, che sicuramente deve essere un *partner*, vedrebbe però meglio voi come capofila piuttosto che la SOSE perché sicuramente la vostra *mission* istituzionale è proprio conoscere questi dati di consumi.

Il secondo aspetto che genera qualche perplessità è la costruzione dei fabbisogni standard. Di questa costruzione si dice che un'attività propositiva dovrà essere svolta dai comuni, dagli enti locali, i quali avranno a disposizione un certo lasso temporale – mi pare sessanta giorni – per rispondere a questionari che verranno inviati e su cui dovranno fornire elementi sulla tipologia di spese, sugli ammontari e via dicendo. Il decorso del termine dei sessanta giorni, se non ho capito male – vedremo i testi definitivi – comporterà il taglio dei trasferimenti agli enti locali. La mia seria preoccupazione è questa: non accadrà – l'onorevole Fogliardi è maestro in questo – quello che è successo per gli studi di settore, dove sono stati forniti alla bell'e meglio questi dati, poi immagazzinati e che hanno dato una rappresentazione non fedele, nei primi anni, della congruità dei ricavi ? Non succederà una cosa simile sul versante delle spese, dei fabbisogni standard e via dicendo ? Come possiamo pensare agli anticorpi che possono essere introdotti per correggere queste situazioni di patologia che intravedo con sicurezza ? Infatti, viste la ristrettezza dei termini e la tagliola dei sessanta giorni entro cui bisogna rispondere, pena il taglio

ai trasferimenti, non vorrei che affluissero dati sporchi che alla fine non rendono significativo il sistema, sul quale poi si costruirà tutto il federalismo fiscale: una volta individuati i fabbisogni standard, si troveranno infatti le coperture sulle entrate e sul disegno complessivo. Mi piacerebbe molto che l'Istat, visto il suo *know how* e la sua conoscenza svolgesse un ruolo incisivo e propositivo, oserei dire da capofila in questo percorso, altrimenti rischiamo di muoverci con qualche difficoltà in un procedimento che deve essere monitorato e attenzionato perché possa effettivamente funzionare.

ENRICO GIOVANNINI, *presidente dell'Istat*. È stata una delle discussioni più ricche che mi sia capitato finora di trovare in questo tipo di audizioni.

Alcuni dei componenti intervenuti hanno fatto riferimento al ruolo dell'Istat e alle statistiche. Ci sarebbe molto da dire su questo ambito, però vi fornisco qualche *flash*: anch'io sono convinto, come lei, onorevole Fogliardi, che i cittadini abbiano altro per la testa, però l'immagine dell'Istat è importante perché le statistiche sono la base di una discussione democratica. Vi faremo avere una piccola *brochure*, che ho voluto far redigere proprio negli ultimi mesi, su quanto l'Istat è innovativo. Forse non tutti sanno che abbiamo più di 5 milioni di contatti sul nostro sito internet e che sulle migliaia e migliaia di domande che riceviamo giornalmente, il 75 per cento vengono evase in 24 ore. L'immagine dell'Istat è forse un po' invecchiata e dobbiamo rinnovarla. L'Italia è l'unico Paese dove si aggiunge la parola « aride » a « cifre » perché l'idea che la statistica sia una cosa arida è abbastanza diffusa. D'altra parte qualcuno pensa che le statistiche siano ancora fatte girando libri polverosi. Naturalmente non è così: però il problema più ampio è quello, sollevato anche dal primo intervento, che oggi, grazie alla tecnologia che mette a disposizione strumenti per analizzare i dati in modo molto superiore che nel passato, chiunque può « mettere insieme numeri » – sintetizzo così – e il rischio è quello di una cacofonia statistica. Si tratta di un problema istituzionale perché, usando una frase volutamente oscura, manca il luogo del quarto principio. Il quarto principio della statistica internazionale, definito dall'ONU tra i dieci fissati nel 1994, è che gli istituti di statistica hanno la titolarità di intervenire quando ci sia un cattivo uso delle statistiche. Non a caso, nell'indagine che viene fatta annualmente dalle Nazioni Unite su tutti gli istituti di statistica, questo, dei dieci princìpi fondamentali della statistica ufficiale, è il meno applicato perché manca il luogo in cui applicarlo: se l'Istat esce con dei dati e l'associazione x ci attacca, tendiamo a rispondere, ma se l'associazione x tira fuori dati che non ci convincono, tipicamente non li prendiamo di petto: quindi c'è una situazione di squilibrio profondo.

Inoltre, il sistema statistico nazionale ha una debolezza: esiste la Commissione di garanzia dell'informazione statistica, che dovrebbe essere un soggetto terzo rispetto al sistema statistico nazionale, collocata presso la Presidenza del Consiglio – in altri Paesi è invece totalmente autonoma o risponde al Parlamento – che oggi tipicamente si occupa delle attività dell'Istat e degli altri enti del sistema statistico nazionale, ma l'unica volta che ha preso una posizione dura contro l'Eurispes per i dati sull'inflazione, quest'ultima l'ha citata in giudizio dicendo che non è suo compito occuparsi dei privati e che deve occuparsi soltanto dei produttori pubblici. Il tribunale ha dato ragione alla Commissione di garanzia, ma resta che in Italia non c'è una commissione di garanzia dell'informazione statistica complessiva prodotta dai privati e dal pubblico. Dico questo non perché non vogliamo essere sottoposti a controllo, ma perché c'è uno squilibrio fondamentale. Non è chiaro perché i privati debbano godere di questa libertà d'azione senza che nessuno li riprenda in qualche modo, come invece giustamente succede per l'Istat. Spero che con la riforma della legge statistica, che il Governo intende portare in Parlamento l'anno prossimo, alcuni di questi elementi si possano in qualche modo recuperare.

Come è stato richiamato prima, e sempre più sarà così, se l'Istat e il sistema statistico nazionale non riescono a fornire anche dati utili per gli enti locali, non serviremo gran parte degli utenti dei dati statistici, coloro i quali devo usare questi dati per prendere decisioni. Non so se sapete che l'origine della parola statistica è « scienza dello Stato ». L'idea era che la statistica venisse fornita ai decisori pubblici, a voi, e non solo a voi. Infatti oggi si dice sempre di più che la statistica deve servire a tutti i cittadini anche per controllare quello che fanno gli amministratori. Da questo punto di vista, o riusciamo a fornire dati anche utili ai livelli territoriali più disaggregati, oppure perderemo questa funzione. Dobbiamo però dire che questa riforma – chiamiamola così – della statistica non è a costo zero, e vi lancio una provocazione o una idea su cui possiamo tornare eventualmente più avanti che è la seguente: il censimento – lo sappiamo tutti – si fa ogni dieci anni e assolve a tante funzioni, ma negli Stati Uniti si è passati al censimento continuo, ovvero, cumulando dati su tre anni attraverso indagini areali delle varie zone del Paese che vengono fatte ogni anno, si ha un censimento annuale con dati socioeconomici a livello di sezione di censimento, quindi ben al di sotto del comune. Questo è stato un investimento, fatto negli Stati Uniti e in molti altri Paesi, proprio perché i comuni, le regioni e le province hanno bisogno di dati disaggregati continui, non una volta ogni 10 anni.

Stiamo impostando il censimento della popolazione del 2011 come base per partire con un censimento continuo: ciò significherebbe, in futuro, che invece di investire, come è stato in questo caso, 600 milioni di euro una volta ogni 10 anni, bisogna investirne 60 all'anno in modo da avere questo schema continuo di rilevazione. Credo che questo, come avete richiamato giustamente, possa essere un modo per rispondere a un'esigenza politica e richiede una decisione politica. Questo potrebbe essere un tema sul quale il Parlamento potrebbe riflettere perché ormai viene dato per scontato che si facciano i censimenti, ma passare a un censimento continuo può richiedere un *input* politico sulla sua maggiore o minore utilità.

Si diceva che non sono più disponibili i dati dell'ICI. In realtà, nella tabella che avete i dati sono assolutamente disponibili, però è vero quello che veniva richiamato, che si è perso il senso che quei dati sono del comune perché esso li ha forniti e gli servono, e quindi gli devono ritornare.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Chiedo scusa, presidente, ma può essere utile alla resocontazione: quelli che oggi l'Istat raccoglie dal Ministero dell'interno sono dati che troviamo nei certificati dei comuni: se incasso 100, come sa l'assessore al bilancio del comune di Roma, metto 100 in bilancio, però può darsi che 94 sia derivante dalla tassazione di quest'anno e 6 di accertamento: questo dato oggi ce lo fornisce sinteticamente, ci dice 100...

ENRICO GIOVANNINI, *presidente dell'Istat*. Stavo dicendo esattamente questo e sono assolutamente d'accordo: quello che forniamo è un dato aggregato statistico. Sempre di più c'è l'esigenza da parte degli enti locali di avere un ritorno dei dati che vengono forniti al centro.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Presidente, mi scusi ancora. Prima tutti i comuni e anche l'Istat avevano conoscenza del fatto che era 94 e 6, invece siccome siamo entrati nel ciclo del federalismo, che ci porterà in paradiso, oggi questo non l'abbiamo più.

ENRICO GIOVANNINI, *presidente dell'Istat*. Quello che stavo per dire è che in realtà c'è una quantità di informazioni straordinaria depositata in varie banche dati, disponibili a tanti soggetti. Quello che manca è la costruzione di un flusso di ritorno per le esigenze degli enti locali, e la creazione di questo flusso di ritorno ha implicazioni notevoli anche sul sistema statistico. Ad esempio, perché i nuovi dati che INPS – UNIEMENS fornisce dati straordinariamente disaggregati, a livello

di singolo soggetto – non vengono forniti ai comuni ? Perché non vengono forniti alle province ? A questo punto ogni comune e ogni provincia deve stipulare una convenzione con l'INPS per avere dati indietro e fare quel lavoro di pulizia che l'Istat fa a livello aggregato ? Forse non è il modo più efficiente di lavorare, per questo nella mia relazione avevo fatto presente che il modo forse più efficiente è che l'Istat raccolga tutte queste banche dati, le normalizzi e le renda disponibili ai soggetti degli enti locali per poterle riutilizzare, ma a partire da una base molto più corretta.

Entrare in un'ottica di dati per gli enti locali e per il federalismo dove, come è stato richiamato in precedenza, non è solo sufficiente avere il dato per il comune X anche per i comuni limitrofi, perché ci si vuole confrontare con altre realtà simili, è tutta una nuova partita che, a mio avviso, dovreste associare alla discussione sul federalismo. La statistica non serve solo per calcolare costi standard o cose simili: un impianto statistico utile per un decentramento forte dal centro agli enti locali non è un investimento banale, non si costruisce da solo. Finora siamo stati invitati come Istat a contribuire ai lavori per la definizione di questi indicatori aggregati, ma non c'è ancora una riflessione di come il sistema statistico nazionale debba evolvere per supportare i poteri decentrati. Questa, a mio parere, è una riflessione politica importante, che siamo naturalmente pronti a sostenere. Da subito si potrebbero, però, fare cose molto utili. Ad esempio, a partire da quest'anno tutti i bilanci vengono forniti dalle società di capitali alla Cerved col linguaggio XBRL, per cui tutti i dati a questo punto sono immediatamente elaborabili o rielaborabili con un colpo di *click*; perché non si usa l'XBRL o un altro linguaggio qualsiasi per la trasmissione di tutti i dati comunali, provinciali e regionali ? Si può fare, se è stato fatto per 900.000 imprese, anche piccole in alcuni casi, e stiamo parlando di poche migliaia di unità, 10.000, anche meno. Invece di trasmettere dati in Excel oppure per via informatica, questo è un formato unico, definito internazionalmente e applicato poi nazionalmente. Perché non fare un XBRL per gli enti pubblici ? Abbiamo già fatto questa proposta a DigitPA, al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione. Una serie di accorgimenti di questo tipo farebbero davvero fare un salto tecnologico straordinario perché è vero che SOGEI è modello dell'anagrafe tributaria e con l'Agenzia delle entrate hanno reso l'Italia all'avanguardia nella trasmissione telematica dei dati fiscali. Lo hanno fatto con un investimento informatico non trascurabile, ma un investimento che vale assolutamente la pena fare !

Se noi potessimo avere una piattaforma di dialogo con tutte le istituzioni pubbliche – come adesso stiamo per fare per il portale delle imprese per acquisire tutti i dati delle imprese – stabilita per legge, eventualmente fatta con investimenti che utilizzino le buone pratiche già esistenti, riusciremmo a fare un salto straordinario e a consentire una riutilizzazione da parte degli enti fornitori di quei dati in tempo reale, come adesso succederà per i bilanci delle imprese.

Lascio al dottor Giungato le risposte che riguardano la COPAFF, in generale, e tutti questi tipi di attività.

Vorrei fornire un'altra risposta rapida su come misurare i profili di qualità e la soddisfazione dei bisogni. Misurare la produzione e il valore aggiunto in termini reali dei servizi non di mercato è un tema di grande complessità. Vi dico soltanto che, ad esempio, l'Inghilterra produsse anni fa un rapporto, cosiddetto rapporto Atkinson, sulla misura corretta dell'*output* dei servizi non di mercato perché l'istituto di statistica era passato da un sistema di valutazione basato sull'*input*, salari, a un sistema sull'*output* e in sei anni questa iniziativa aveva depresso la crescita del PIL di mezzo punto all'anno. Potete immaginare la reazione dei politici, i quali scoprivano che cambiando un metodo statistico era stato tolto mezzo punto all'anno per sei anni di crescita del PIL, e quindi istituirono questa commissione di studi, la quale ha confermato la correttezza dei

metodi utilizzati passando all'*output* e ha definito degli standard nuovi. Dopo quell'esperienza l'istituto di statistica, anziché avere tre persone dedicate a questo tema, ne ha avute trenta. Misurare, infatti, la qualità dei servizi pubblici è uno dei temi più difficili. Recentemente, abbiamo fatto una proposta al Dipartimento per la pubblica amministrazione e l'innovazione proprio per lavorare insieme e per tentare di misurare questi aspetti anche in funzione della legge del 7 giugno 2000, n. 150, e quindi della necessità di misurare la soddisfazione, l'efficienza e l'efficacia delle varie pubbliche amministrazioni.

Per ciò che riguarda l'evasione fiscale, abbiamo fornito recentemente questi dati che quantificano in oltre 250 miliardi di euro all'anno la componente di economia sommersa che non significa necessariamente che si tratti esclusivamente di evasione fiscale. Abbiamo fatto riferimento alle metodologie sviluppate dall'Agenzia per le entrate per la stima dell'evasione, e quindi dell'imponibile a partire dalle nostre stime; non sono stime nostre, ma dati sviluppati dall'Agenzia.

Con riferimento alle nostre critiche alla legge di bilancio, « solo sperimentale » lo dice la legge: noi invece critichiamo il fatto che sia solo facoltativo e sperimentale perché, a nostro parere, avrebbe dovuto essere fissato come obbligatorio.

Per tutte le attività legate alla COPAFF, al calcolo, ai costi standard e ai fabbisogni lascio la parola al dottor Giungato.

L'ultimo riferimento che vorrei fare riguarda la diffusione dei dati anche per le amministrazioni locali. L'Istat si sta muovendo sempre di più verso la fornitura di servizi: proprio in questi giorni abbiamo messo a disposizione degli utenti, ancorché in formato in forma beta, cioè provvisorio, il nuovo *data warehouse*, la nuova banca dati dell'Istituto nazionale di statistica, che tra l'altro riprende quello che ho fatto all'OCSE. Questa base dati, disponibile su internet, può essere personalizzata da ciascun ente del SISTAN. Questo vuol dire che forniremo a ciascun comune una piattaforma internet con la quale il comune, con un investimento minimo, potrà mettere i propri dati a disposizione dei cittadini, la qual cosa abbatterà i costi di restituzione dell'informazione sperando che aumenti la visibilità degli enti locali verso i cittadini rispetto all'utilizzo dei dati statistici.

GEROLAMO GIUNGATO, *funzionario della direzione centrale della contabilità nazionale*. Sulle questioni che il presidente Giovannini segnalava a riguardo della COPAFF e dei bilanci delle regioni, la COPAFF ha dato vita a sei gruppi di lavoro: uno è quello che si occupa di bilanci di regioni ed enti locali, che però è quello che finora ha lavorato di meno perché in attesa delle indicazioni del Comitato sui princìpi contabili, istituito con la legge di riforma della contabilità pubblica. È vero che sono stati messi in fila tutti i bilanci, però c'è un problema di princìpi contabili. Esistono delle classificazioni nei bilanci regionali che sono ormai consolidate, anche se sono frutto di un accordo – mi pare – del 1983 tra le regioni, però è anche vero che il problema è cosa introducono in quelle voci economiche. Il Comitato dei princìpi contabili e la COPAFF stanno svolgendo quello che, a mio avviso, è un lavoro lungo e complicato sulla definizione di come si comportano le amministrazioni pubbliche e, in particolare per ciò che riguarda la COPAFF, le regioni e gli enti locali nel classificare le loro voci economiche.

Questo vale ancora di più in relazione alle classificazioni funzionali perché è vero che esistono delle convenzioni per i bilanci regionali, ma non sono allineate alle classificazioni standard che utilizziamo anche all'Istat e che ci sono imposte anche da regolamenti europei. La COFOG è appunto la classificazione internazionale delle funzioni. Questo è rilevante anche per quanto riguarda il discorso dei fabbisogni e dei costi standard perché lì si parla di funzioni fondamentali, che però vanno individuate nei bilanci.

Questo, in sintesi, è il lavoro che si sta facendo nell'ambito della COPAFF, che si occupa anche della definizione dei criteri di fiscalizzazione dei trasferimenti. Quel

gruppo ha cominciato a lavorare un po' di più, ma per ora si tratta soltanto di esercizi su quello che potrà essere il sistema. Il lavoro grosso fatto, in ogni caso, è stato quello di acquisire dati direttamente dalle amministrazioni locali, tramite le varie fonti istituzionali, come il Ministero dell'interno e le regioni che partecipano direttamente. A mio avviso, il percorso è ancora lungo anche rispetto ai tempi di produzione dei decreti necessari e bisognerebbe accelerare parecchio.

Per quanto riguarda il discorso della contabilità economica, è vero che qui c'è scritto che sperimentalmente si dovrebbe andare verso questo sistema di rilevazione e di rappresentazione dei dati, però nell'ambito dei conti nazionali abbiamo già un buon numero di amministrazioni che ci trasmettono bilanci secondo la contabilità economica, quindi siamo già abbastanza attrezzati. Il problema è che la maggior parte degli enti ha una contabilità finanziaria nonostante i comuni, che sono la fetta più grossa delle amministrazioni pubbliche, abbiano da qualche anno una sezione del certificato dedicata al conto economico e allo stato patrimoniale. Questo è anche uno degli argomenti in discussione nei gruppi che operano nell'ambito del Comitato dei princìpi contabili, ovvero la costruzione di un sistema integrato dei conti, tra tipologie di amministrazione: i conti di regioni, province, comuni e di tutti gli altri enti della pubblica amministrazione devono potersi « parlare » tra loro e ciò dovrebbe avvenire anche tra le varie tipologie di contabilità, quella finanziaria con quella economica e con gli stati patrimoniali; anche qui, il lavoro è appena iniziato e, ritengo, sarà impegnativo.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10,15.

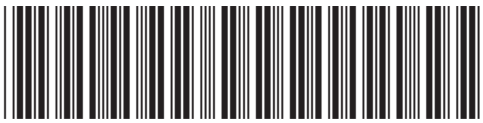
IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 22 settembre 2010.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



16STC0009950