COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

25.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 16 DICEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MAURIZIO LEO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Leo Maurizio, *Presidente* 2

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO FISCALE

Audizione dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato.

Leo Maurizio, *Presidente* 2, 10, 14, 16

Barbolini Giuliano (PD) 11

D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) 12

Fogliardi Giampaolo (PD) 10

Mazzotta Biagio, *capo del servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato* 2, 14

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.

Audizione dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, l'audizione dei rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato.

Sono presenti il dottor Biagio Mazzotta, capo del servizio studi dipartimentale, la dottoressa Laura Cotterli, dirigente dell'ufficio X del servizio studi dipartimentale, il dottor Ottavio Ricchi, dirigente dell'ufficio II del servizio studi dipartimentale, il dottor Giuseppe Bianchi, funzionario dell'ufficio II del servizio studi dipartimentale.

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

BIAGIO MAZZOTTA, *capo del servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato*. Ringrazio il signor presidente e gli onorevoli deputati e senatori della Commissione per l'invito a partecipare a questa indagine conoscitiva.

Come sapete, il dipartimento Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze non ha competenze specifiche in materia di anagrafe tributaria, tuttavia ci sono alcuni aspetti, attinenti all'attività della Ragioneria generale, legati al processo di attuazione del federalismo fiscale che possono essere di interesse di questa Commissione. Mi riferisco in particolare alla costituzione della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, prevista dalla legge di riforma della contabilità pubblica, alle sue connessioni con le analoghe disposizioni previste dalla legge sul federalismo fiscale e al processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, anche in questo caso tenendo conto di tutte le esigenze di coordinamento tra la legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di contabilità e finanza pubblica, e la legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione della legge sul federalismo fiscale, intendo delineare un breve quadro introduttivo. A partire dalla scorsa estate, come sapete, il Governo ha emanato diversi decreti legislativi attuativi della delega sul federalismo, diretti a disciplinare gli aspetti più rilevanti del nuovo assetto finanziario di regioni, province e comuni. Sicuramente ricorderete il decreto legislativo sul federalismo demaniale 29 maggio 2010, n. 85, il decreto 17 settembre 2010, n. 156 su Roma Capitale, il decreto legislativo in materia di fisco regionale e provinciale e di determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario, il decreto legislativo in materia di fisco comunale, ora all'esame delle Commissioni

parlamentari, il decreto legislativo in materia di fabbisogni standard di comuni, province e città metropolitane.

Una novità di queste ultime settimane è stata l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri di altri due schemi di decreti legislativi, uno con oggetto i meccanismi premiali e sanzionatori per gli enti territoriali e che istituisce, in particolare, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, l'altro volto a disciplinare i trasferimenti statali per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale, ai sensi del quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Come corollario a quest'ultimo decreto è da segnalare anche il decreto ministeriale di attuazione dell'articolo 22 della legge delega in materia di perequazione infrastrutturale. In altre parole, il quadro del federalismo è completo.

Si tratta di decreti il cui iter di approvazione è però ancora in corso. Fanno eccezione soltanto i succitati decreti legislativi n. 85 e n. 156 del 2010, che sono già divenuti legge dello Stato mentre il decreto sui fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di comuni e province, già approvato in via definitiva da parte del Consiglio dei ministri, è in corso di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Mi soffermo brevemente su quest'ultimo. Il decreto sui fabbisogni standard degli enti locali prevede, infatti, l'affidamento a SOSE, la società per gli studi di settore, di tutte le attività di carattere tecnico per la predisposizione del *set* informativo e delle metodologie necessarie al calcolo dei fabbisogni standard per gli enti locali.

L'acquisizione di questo insieme molto ampio e articolato di dati sui servizi relativi alle funzioni fondamentali costituisce, infatti, la fase preliminare su cui fondare una serie di analisi statistiche che dovranno esplorare tutti i complessi processi produttivi e organizzativi di questa platea di enti e da cui poi si dovranno derivare gli standard di spesa necessaria all'erogazione di livelli ottimali di servizi ritenuti fondamentali per le comunità locali. Considerata la quantità di informazioni che verrà coinvolta dalle analisi, si tratta sicuramente di una ricognizione di ampia portata. Nonostante, quindi, le difficoltà insite nell'avvio di un processo così innovativo, questa operazione deve essere senz'altro colta come una novità importantissima per la conoscenza del mondo degli enti locali e, soprattutto, per la gestione anche in forma associata ed esternalizzata delle spese locali: certamente sapete che molta parte delle spese degli enti locali vengono affidate ad altri soggetti. Sarà quindi l'occasione per migliorare la classificazione contabile degli enti locali, l'imputazione corretta, nei cosiddetti certificati di conto consuntivo inviati al Ministero dell'interno, di tutte quelle poste tra le varie funzioni e i relativi servizi a cui, peraltro, sarà di supporto anche il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui parlerò in seguito.

Solo una maggiore trasparenza contabile potrà infatti assicurare un miglior controllo della spesa pubblica: è auspicabile che i dati utilizzati per definire i fabbisogni standard nel tempo confluiscano e diventino addirittura parte integrante dei certificati di conto consuntivo degli enti locali, che è ciò che in questo momento si sta pensando insieme a SOSE.

Con le modifiche apportate al decreto legislativo in sede di esame da parte delle commissioni parlamentari competenti, è stata, inoltre, prevista la partecipazione della Ragioneria generale al processo di costruzione di questa base dati e alla predisposizione delle metodologie di stima dei fabbisogni. Siamo noi, in realtà, proprio come servizio studi, in prima linea su questi aspetti e stiamo collaborando fortemente con SOSE, partecipando alle riunioni tra SOSE, IFEL ed enti locali per la definizione dei questionari che poi verranno sottoposti agli enti. Credo che un paio siano già pronti per essere inviati formalmente ad alcuni enti locali.

Questa partecipazione trova giustificazione nella necessità di garantire il controllo sui risvolti di carattere finanziario e

istituzionali della Ragioneria che in questo nuovo sistema di finanziamento agli enti locali potrebbero derivare, eventualmente, dal passaggio dal criterio basato sulla spesa storica a quello dei fabbisogni standard. Questa esigenza è stata peraltro ribadita dallo stesso Ragioniere generale in sede di audizione parlamentare sul medesimo decreto legislativo sui fabbisogni. Al riguardo, sottolineo che il decreto legislativo prevede che i dati raccolti ed elaborati da SOSE vengano trasmessi alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche la cui realizzazione, come dirò più diffusamente in seguito, è stata affidata alla Ragioneria.

Con riferimento agli altri decreti legislativi, senza entrare nei dettagli del loro contenuto, vorrei soltanto segnalare che in ciascuno di essi è prevista l'acquisizione di tutti gli elementi informativi alla citata banca dati: tutti gli elementi informativi che potranno scaturire dall'attuazione di quei decreti dovranno confluire alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, in particolare nell'apposita sezione di cui dirò in seguito destinata al federalismo fiscale. Vanno considerate, tra le informazioni da acquisire, sia quelle che conseguono dalle nuove disposizioni – si pensi, ad esempio, ai nuovi tributi che potranno essere disciplinati su base regionale e locale, su cui sarà necessario un monitoraggio ai fini del coordinamento del sistema tributario – sia quelle che costituiscono il presupposto su cui costruire, ad esempio, la perequazione infrastrutturale, sulla cui base definire i trasferimenti di natura speciale, i cosiddetti contributi speciali, che comunque sono destinati a permanere nel bilancio dello Stato e non vanno soppressi.

Vorrei ora fornire un quadro dello stato di attuazione della banca dati unitaria e illustrare cosa sta facendo la Ragioneria per realizzarla e quali dati a nostro avviso dovranno confluirvi: infatti questa è una banca dati molto importante, alle cui informazioni anche Camera e Senato dovranno avere accesso diretto.

Nel parlarvi della banca dati unitaria partirò da quello che prevedono le leggi 196 e 42 del 2009, facendo un breve riferimento di tipo normativo, in particolare sulle finalità indicate dalle leggi. Le finalità dalla banca dati sono essenzialmente tre. La legge 196 dice che la banca dati è istituita « per assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale ». A questo ultimo fine la norma precisa che un'apposita sezione della banca dati è destinata a rispondere all'esigenza di disporre di adeguati strumenti cognitivi e di supporto al processo di attuazione del federalismo. Essa, infatti, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *g)* della legge 42, dovrà comprendere la banca dati, gli indicatori di costo, di copertura e qualità dei servizi utilizzati per definire costi e fabbisogni standard degli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio stessi. Si tratta di una bella sfida, non sarà semplice riuscire a raggiungere gli obiettivi, ci vorrà sicuramente del tempo.

Altra finalità della banca dati unitaria sarà di agevolare il consolidamento dei conti e delle operazioni delle amministrazioni pubbliche per valutare la coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica rispetto agli obiettivi perseguiti e indicati, come sapete, nella decisione di finanza pubblica.

L'ultima finalità è quella di raccogliere tutte le informazioni necessarie a favorire la realizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato allo scopo di concorrere a un più efficiente ed efficace utilizzo delle risorse pubbliche: in altre parole, vorremmo concorrere a migliorare la qualità della spesa. Non mi dilungherò nell'approfondire tutti questi aspetti, salvo tornarvi in seguito quando parleremo della parte applicativa del federalismo fiscale.

Concludo questa breve ricognizione sul dettato legislativo affermando che l'individuazione delle tre principali finalità cui la banca dati deve rispondere – con-

trollo, monitoraggio e consolidamento dei conti, federalismo fiscale e analisi e valutazione della spesa – ha delle implicazioni anche in termini di sviluppo e di costruzione della stessa, in quanto ciascuna di queste finalità costituisce un macroprocesso che essa deve supportare e che occorre analizzare con estrema attenzione prima di poter partire e avviare la costruzione.

Il secondo aspetto della banca dati su cui voglio soffermarmi è quello degli attori o istituzioni che si interfacceranno con essa, e quindi le azioni che la Ragioneria in questo momento sta intraprendendo a questo scopo. L'articolo 13 della legge n. 196, infatti, dispone che le amministrazioni pubbliche provvedano a rendere disponibili le informazioni che alimentano la banca dati unitaria, la quale deve essere resa accessibile alle amministrazioni stesse, ossia quelle che alimentano la banca dati dovranno poi avere l'accesso a quelle stesse informazioni. Inoltre, le modalità di acquisizione dei dati e quelle di accesso verranno stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentiti tutti gli organismi e le istituzioni competenti in materia informatica, CNIPA, ora DigitPA, ISTAT e altri.

La stessa legge, inoltre, richiama il ruolo di alcuni organi dello Stato e per essi sancisce in via rafforzativa l'accesso alle informazioni per garantire il pieno espletamento dei compiti loro assegnati. L'articolo 6 della legge n. 196 stabilisce infatti che ai fini del controllo parlamentare la Camera e il Senato avranno accesso, sulla base di apposite intese, alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e a ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica. Risulta quindi evidente che la norma prefigura un processo articolato, caratterizzato da una molteplicità dei flussi informativi e da una pluralità di soggetti istituzionali coinvolti. L'organizzazione e la messa a sistema di tutti gli elementi che ne fanno parte richiede un'attività di coordinamento e di razionalizzazione: è nostra convinzione che solo tramite uno sforzo in tale direzione sarà possibile conseguire gli obiettivi prefissi senza duplicazioni di flussi informativi, attività e funzioni. Uno degli scopi che dovrebbe essere realizzato in maniera speriamo efficace dalla banca dati è che gli oneri di invio dei dati al Ministero dell'interno, alla Corte dei conti, eccetera, vengano razionalizzati e ridotti in modo ragionevole. Oggi, ad esempio, parecchi sono gli adempimenti di trasmissione richiesti agli enti locali, circa una cinquantina.

Vorrei ricordare, infine, che il contesto di riferimento è caratterizzato dalla circostanza che sono attualmente in via di definizione molti aspetti concernenti le modalità attuative sia della legge n. 196 sia della legge n. 42, per cui i fabbisogni informativi che la banca dati dovrà soddisfare non sono ancora tutti noti e si chiariranno con il procedere dell'attuazione delle due leggi citate in relazione all'emanazione dei relativi decreti attuativi. Conseguentemente questa situazione ci ha orientato verso lo sviluppo di un processo di realizzazione incrementale della banca dati, caratterizzato da momenti sistematici di riesame dello stato dell'arte e conseguente adeguamento del processo stesso. Un'altra azione da noi intrapresa è stata quella di porre le premesse per garantire in forma strutturata una collaborazione tra le tante istituzioni coinvolte nel colloquio con questo sistema. A questo fine la Ragioneria generale ha istituito un apposito comitato guida della banca dati unitaria, al quale molte delle amministrazioni coinvolte nel processo di conferimento di informazioni alla banca dati, sono state chiamate a dare il loro apporto. Ne fanno parte, tra gli altri, i rappresentanti della COPAFF e degli enti territoriali, UPI, ANCI e CINSEDO, così come ne fanno parte l'ISTAT, la Corte dei conti, la Banca d'Italia, il Ministero dell'interno e il dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia. Il Comitato è nato per favorire una stretta collaborazione tra istituzioni e ha come compito principale quello di fornire consulenza su molteplici aspetti: determinazione dei fabbisogni formativi necessari per l'attuazione

delle leggi 196 e 42; individuazione di soluzioni per valorizzare i sistemi informativi esistenti; determinazione degli sviluppi delle soluzioni informatiche; identificazione e raccolta di dati non ancora disponibili.

In realtà, la banca dati non va a sostituire altre banche dati esistenti, perché sarebbe come spogliare altre amministrazioni delle loro competenze. Vorremmo utilizzare i dati necessari a dare attuazione alle leggi 196 e 42 utilizzando quelli di tutte le altre amministrazioni competenti che li acquisiscono direttamente cercando di razionalizzarli e rielaborarli in un formato utile a realizzare le finalità cui prima accennavo. Rimarrà sempre al Ministero dell'interno la titolarità ad acquisire i dati e i bilanci degli enti locali, ma potremmo cercare di metterci d'accordo su quale formato e su cosa serva per realizzare il federalismo, su come questi dati debbano essere aggregati o disaggregati, se serva qualcosa in più, se qualcosa manchi o sia di troppo, ferme restando, ripeto, le competenze di tutte le altre amministrazioni competenti.

A tutt'oggi abbiamo avviato i lavori del comitato guida condividendo un metodo di lavoro basato su incontri bilaterali tra la Ragioneria e le singole istituzioni che ne fanno parte e su incontri plenari dello stesso comitato in cui discutere gli avanzamenti effettuati e le questioni di carattere più generale. Per soddisfare le esigenze conoscitive e operative dei tre macroprocessi, ovvero le tre finalità di cui parla la legge, si sono svolti diversi incontri al nostro interno, con gli ispettorati della Ragioneria generale, che coprono numerose funzioni istituzionali (il patto di stabilità interno, il consolidamento dei conti, il monitoraggio e così via) anche finalizzati alla realizzazione di approfondimenti tecnici volti a orientare le prime ipotesi di implementazione dei sistemi informativi. A questo riguardo, ci siamo orientati verso soluzioni che consentano di assicurare a questo nuovo sistema informativo una strutturazione rigorosa e, allo stesso tempo, flessibile in modo da rispondere con rapidità a eventuali necessità impreviste e consentire un ampliamento modulare della banca dati stessa.

Dal momento che l'informazione contenuta nella banca dati supporterà la gestione dei diversi processi istituzionali, l'obiettivo prioritario è quello di garantire la qualità dei dati attraverso un sistema in grado di normalizzare, standardizzare e certificare l'informazione. Per quanto riguarda, invece, i rapporti bilaterali, farò un breve elenco degli incontri che come Ragioneria abbiamo tenuto. Abbiamo incontrato il Ministero dell'interno, in relazione ai dati raccolti attraverso i certificati di conto consuntivo degli enti locali. Queste certificazioni costituiscono una elaborazione dei bilanci consuntivi degli enti e, in aggiunta alle voci di bilancio, presentano anche ulteriori informazioni richieste dal Ministero. Una parte di questi certificati rientrano già in un processo istituzionale, il patto di stabilità interno. L'inclusione nella banca dati unitaria e l'integrazione con altri dati darà sicuramente un apporto rilevante dal punto di vista dell'attuazione del processo del federalismo. Abbiamo incontrato anche l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, per la parte relativa a tutte quelle informazioni che possono essere rilevanti ai fini del monitoraggio delle opere pubbliche e per dare attuazione ad altri aspetti, quindi all'articolo 30 della legge n. 196, che riguarda la razionalizzazione delle procedure di spesa in conto capitale. Abbiamo incontrato l'ISTAT per rafforzare la collaborazione ai fini della costruzione della banca dati. Con questo incontro si sono poste le basi per avviare una serie di attività volte a coordinare gli sforzi di costruzione della banca dati con il lavoro che l'ISTAT sta effettuando per ottemperare alla legge finanziaria del 2008 che prevede l'inclusione nel programma statistico nazionale di un'apposita sezione concernente le statistiche delle pubbliche amministrazioni e delle società pubbliche controllate da soggetti pubblici.

Questa attività di collaborazione sarà tesa a veicolare le risorse disponibili per

evitare inutili duplicazioni con conseguenti aumenti dell'onere di risposta a carico delle amministrazioni pubbliche. Se infatti la banca dati unitaria dovrà farsi carico di acquisire i dati di bilancio di tutte le amministrazioni pubbliche, previsionali, gestionali e di consuntivo, è inutile che l'ISTAT, per realizzare le finalità previste dalla legge finanziaria 2008, faccia la stessa richiesta alle amministrazioni. Tanto vale – e su questo siamo concordando – che uno solo dei due soggetti (ISTAT o Ragioneria) faccia la richiesta e l'altro acquisisca il flusso da chi ha acquisito i dati: cerchiamo così di rendere meno oneroso il compito di trasmissione dei flussi informativi.

L'apporto dell'ISTAT sarà, quindi, di primaria importanza in quanto detentore della maggior parte di informazioni al momento disponibili sulle amministrazioni pubbliche sia quelle contabili sia i cosiddetti dati di contesto. Quest'ultimo tipo di informazioni, infatti, sarà molto rilevante per la costruzione di indicatori elaborati direttamente dall'ISTAT, costruiti sulla base delle fonti presenti nella banca dati unitaria, indicatori che saranno poi necessari per i processi di analisi e valutazione della spesa e del federalismo fiscale.

Abbiamo incontrato anche il dipartimento delle finanze, con il quale è stata condivisa la metodologia adottata dalla Ragioneria nell'attuale fase di analisi del progetto della banca dati. In ragione della natura del dato di competenza del dipartimento e delle sue funzioni istituzionali, è stata fornita ai suoi rappresentanti una prima versione dello schema di analisi relativo al macroprocesso sul federalismo fiscale. L'obiettivo con il dipartimento delle finanze sarà quello di supportare questo processo anche tramite l'individuazione di dati dell'anagrafe tributaria che sarà opportuno far confluire nella banca dati, ovviamente non tutto, ma solo quei dati che saranno necessari per dare attuazione al federalismo. Il dipartimento delle finanze collaborerà negli ulteriori approfondimenti di questa analisi. Nella relazione non è scritto, ma abbiamo incontrato anche la SOSE, la società per gli studi di settore, anche a seguito del lavoro che stiamo svolgendo insieme sull'attuazione del decreto legislativo sui fabbisogni standard. Ci sarà un altro incontro il prossimo 22 per affrontare altre questioni. Abbiamo incontrato anche alcuni rappresentanti di Camera e Senato, in particolare delle Commissioni bilancio. Si è trattato di incontri dedicati al patto di stabilità interno con riferimento anche alle modalità di fruizione da parte delle Camere dei dati di provenienza della Ragioneria. In tale occasione sono state evidenziate anche esigenze di analisi ed elaborazione che sono state prese in considerazione dalla Ragioneria.

Sul macroprocesso federalismo fiscale, forse quello che più vi interessa, come premessa farò un breve cenno alla metodologia di analisi su cui si basa il processo di costruzione della banca dati, facendo riferimento solo agli aspetti più importanti.

Il primo riguarda la scomposizione di questi tre macroprocessi in processi a mano a mano più dettagliati attraverso un'attenta lettura del dettato normativo sia della legge 196 sia della legge 42, e un confronto con gli attori istituzionali coinvolti. L'obiettivo è di arrivare a enucleare processi « elementari e autocontenuti » per poi passare, come secondo aspetto metodologico, a descrivere tutte le caratteristiche e funzionalità, e definire gli insiemi « logici » di dati necessari a supportarli. Questi insiemi logici possono essere, ad esempio, tutti i dati presenti in un consultivo oppure tutti i dati relativi alla gestione di un bilancio di un ente, tecnicamente da noi detti *data store*.

Successivamente si passa alla ricognizione delle fonti di dati disponibili per verificare quali tra questi possono essere utilizzati per i processi elementari. Questa prima parte di metodologia può essere illustrata attraverso uno schema che mostra in via esemplificativa una scomposizione del processo del federalismo. Nella tabella allegata trovate lo schema a mo' di esempio: per quanto riguarda il macroprocesso « Attuazione e Stabilità Federa-

lismo fiscale », al primo livello si suddivide in due processi, attuazione del federalismo e stabilità del federalismo; il primo macroprocesso a sua volta supporta l'attuazione dell'autonomia finanziaria e si articola in cinque ulteriori processi, come quello di supportare la definizione dei costi dei fabbisogni standard e i livelli adeguati di servizio, l'istituzione dei fondi perequativi, il supporto per la determinazione dei meccanismi premiali e così via. L'idea è quella di partire dall'alto per procedere con una sorta di esplosione di tutti gli elementi informativi necessari a dare attuazione al federalismo attraverso un processo di *top down*, che parte dall'alto e va verso il basso a cercare tutte le cose utili a realizzarlo.

Per quanto riguarda le attività pianificate, invece, nel prossimo incontro del comitato guida Ragioneria presenterà la prima versione di un documento di analisi e piano di lavoro che proporrà gli obiettivi da realizzare nel 2011: un primo obbiettivo sarà la realizzazione di un nucleo iniziale di dati che renda disponibile in forma strutturata le informazioni relative ai bilanci di tutti gli enti che rientrano nelle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una realizzazione prototipale, che servirà a testare anche le modalità di accesso e di presentazione dell'informazione agli utenti del successivo sistema banca dati unitaria. Contestualmente alla messa a disposizione di questo prototipo, la Ragioneria renderà pubblica una sorta di *road map* del progetto che fornirà dettagli sugli ulteriori rilasci di informazione in modalità iterativa-incrementale. La banca dati si autoalimenterà, cioè, col passare del tempo. A tutt'oggi risulta prioritario stabilire un raccordo anche con altre istituzioni coinvolte nelle diverse fasi, come Banca d'Italia, COPAFF, la Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, Ministero dello sviluppo economico e rappresentanti degli enti locali. Continuerà il lavoro interno alla Ragioneria, che al momento è orientato ai fabbisogni informativi e al disegno di sistema attraverso la metodologia brevemente illustrata: realizzare questa banca dati sarà sicuramente un onere piuttosto gravoso.

Non direi di più sulla banca dati. Vorrei dire invece qualcosa sul processo di armonizzazione, a mio avviso rilevante: affinché i dati possano essere fatti tutti confluire nella banca dati e risultare omogenei tra loro, hanno necessità che le fonti da cui provengono siano armonizzate. Quello dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è sicuramente un problema, perché oggi l'armonizzazione non c'è, abbiamo sistemi contabili molto differenziati per comparti di enti diversi, ma a volte anche all'interno dello stesso comparto. È il caso, ad esempio, delle regioni, di cui abbiamo avuto modo esaminare i bilanci, risultati davvero disomogenei sotto questo profilo. Gli enti locali sono un passo più avanti grazie al testo unico sugli enti locali che detta disposizioni ben precise che vengono ottemperate, ma per le regioni si è in alto mare, come anche per gli altri enti.

Il processo di armonizzazione dei bilanci pubblici, quindi, degli enti non territoriali è sicuramente importantissimo perché nel tempo è aumentata la consapevolezza da parte di tutti gli attori della necessità di pervenire a una più compiuta armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili di tutte le amministrazioni. La modifica dell'assetto delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo impone infatti la necessità di un efficace monitoraggio e controllo su tutte le attività svolte a livello territoriale per garantire soprattutto il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. Al tempo stesso, per gli enti territoriali, nel pieno rispetto della loro autonomia decisionale e delle scelte di bilancio, una maggiore armonizzazione potrà garantire anche una migliora *accountability* che dia evidenza, anche in un'ottica comparata, delle scelte effettuate e dei risultati conseguiti. Se non si procede all'armonizzazione il federalismo fiscale non può essere attuato, l'armonizzazione dovrebbe essere il primo passo verso per la realizzazione del federalismo fiscale. Dall'adozione di schemi comuni di bilan-

cio e di regole contabili uniformi sarà, infatti, possibile disporre anche di informazioni corrette e omogenee per la costruzione di *benchmark* di efficienza e appropriatezza, definiti sia sul piano del rispetto degli equilibri finanziari sia con riferimento alla quantità e qualità dei servizi erogati a livello territoriale. Dobbiamo seguire il percorso che è stato seguito per la sanità, che è dieci anni più avanti rispetto a tutte le altre spese degli enti locali. C'è stato, infatti, un processo di armonizzazione dei bilanci pubblici – le ASL adottano tutte la contabilità economico-patrimoniale, lo sapete, e benché ci siano problemi di tipo diverso, hanno in ogni caso uno schema di bilancio e determinati criteri – e già la strumentazione esistente ha consentito di arrivare a un certo livello. Per tutto il resto – è il caso, per esempio, delle funzioni fondamentali degli enti locali – ancora non è stato fatto assolutamente niente, siamo praticamente all'anno zero. Speriamo che l'armonizzazione serva a questo: tutto il lavoro che si sta facendo con SOSE, in relazione ai costi per ciascuna funzione o servizio dovrà servire proprio a realizzare un contributo ai fini della determinazione di questi fabbisogni.

Visto anche l'orario e sapendo che avete seduta, andrò più velocemente per lasciare spazio a eventuali domande. Per l'armonizzazione, come sapete, operano due organismi. Essa è in parte attuata dalla legge n. 196, che realizza l'armonizzazione per gli enti non territoriali, mentre la legge n. 42 realizza quella per gli enti territoriali. I princìpi di delega di questi due diversi percorsi sono però gli stessi: i punti di delega sono uguali per tutti. I due organismi sono il comitato per i princìpi contabili per le amministrazioni centrali – passatemi il termine un po' impreciso – e la COPAFF per le amministrazioni locali.

Come sapete, la COPAFF ha già terminato il suo lavoro sul decreto attuativo per l'armonizzazione, il quale è già andato in preconsiglio dei ministri e se non ricordo male è calendarizzato nel Consiglio dei ministri di domani, quindi verrà presentato formalmente l'ultimo passaggio e così tutti i decreti attuativi della legge n. 196 saranno andati in Consiglio dei ministri e adottati. I due organismi, però, COPAFF e comitato per i princìpi contabili, hanno lavorato insieme. È stato possibile effettuare questo coordinamento perché alcuni rappresentanti del comitato facevano parte anche della COPAFF. Io sono uno di questi: sono membro del comitato per i princìpi contabili, che realizza l'armonizzazione per le amministrazioni centrali e sono anche membro della COPAFF. Nell'ambito della COPAFF abbiamo costituito un sottogruppo di lavoro proprio per redigere il decreto legislativo, così come alcuni rappresentanti COPAFF, che erano in questo gruppo di lavoro, fanno parte del comitato per i princìpi contabili. Abbiamo partecipato, attraverso un mutuo scambio di opinioni, ai vari lavori dei due comitati. Questo ci sta consentendo di ottenere un buon coordinamento tra i testi dei due decreti.

Per motivi di tempo il decreto sull'armonizzazione in tema di federalismo è stato varato in questi giorni: serviranno infatti quattro o cinque mesi per il passaggio in Conferenza unificata, con un *iter* di formazione po' più lungo, e quindi doveva essere presentato assolutamente entro la fine dell'anno. Qualche tempo in più vi è per il decreto di armonizzazione delle amministrazioni centrali, però anche questo tra gennaio e febbraio vedrà la luce. Siamo dunque a buon punto.

Va detta una cosa fondamentale: tutti gli attori coinvolti si ispirano agli stessi princìpi generali. La legge sul federalismo prevedeva, infatti, l'adozione di regole contabili uniformi, quindi ci stiamo ispirando tutti ai medesimi princìpi di carattere generale, ai diversi postulati e ai cosiddetti princìpi applicati, come li abbiamo chiamati, ispirandoci ai lavori già in essere, ad esempio ai lavori dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali, che aveva già lavorato presso il Ministero dell'interno. Alcuni dei lavori già svolti, nel caso degli enti locali già anche condivisi, sono stati per noi ispirazione per riuscire a scrivere questi princìpi generali e a

costruire questi sistemi. Diversamente, non sarebbe stato possibile realizzare un lavoro di questo tipo sull'armonizzazione in pochi mesi.

Gli schemi di bilancio sono poi strutturati in base a missioni e programmi, cioè quelli del bilancio dello Stato. Le regioni e gli enti locali hanno acconsentito a procedere alla strutturazione del bilancio in questo senso. È prevista, inoltre, l'adozione di un piano di conti integrato, un punto fondamentale. Non so se conoscete lo schema del SIOPE, attraverso il quale le amministrazioni pubbliche interessate riescono a rilevare i pagamenti, in questo caso i flussi di cassa, secondo la natura economica della spesa che viene fatta dall'ente in modo che in tempo reale riusciamo ad avere la situazione per tutti quanti gli enti. Questo piano dei conti integrato sviluppa quello del SIOPE, allargandolo anche alla competenza, e non solo alla cassa, e cercando di dare una classificazione dal punto di vista economico e funzionale della spesa e dell'entrata, soprattutto per l'entrata dal punto vista economico.

Il piano dei conti è, quindi, quello strumento attraverso cui acquisiremo dati sia previsionali sia gestionali sia di consuntivo delle amministrazioni pubbliche, ed è quello su cui tutto si basa perché potrà consentirci di acquisire dati uniformi, omogenei e confrontabili. Il vero punto di svolta è proprio il piano dei conti. Valuteremo fino a che livello spingerci – può arrivare a un livello molto dettagliato – ma si tratterà comunque di un livello che ci consenta di procedere al consolidamento e al monitoraggio dei conti pubblici. Gli enti, in ogni caso, sono d'accordo perché hanno compreso l'importanza di questo strumento dal punto di vista dei conti.

Non vado oltre. Questi sono gli strumenti che dovrebbero portarci all'armonizzazione. Stiamo lavorando bene insieme e credo che nel giro di qualche mese, entro maggio o giugno, dovrebbe essere concluso il processo di armonizzazione, presupposto fondamentale per la realizzazione della banca dati, ma soprattutto dell'intero processo di attuazione del federalismo.

PRESIDENTE. Ringraziamo il dottor Mazzotta per la puntuale relazione.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Vorrei fare un'osservazione molto semplice, visti anche i tempi. Che stiate lavorando bene, dottore, non c'è ombra di dubbio. Mi complimento per questa relazione che sarà un'ottima base anche per chi, come il sottoscritto, ma credo anche i colleghi, si trova spesso a dover fornire delle risposte, per spiegare il nostro lavoro alla gente.

La prima riflessione di fronte a questa analisi è che la gente ritiene che con il federalismo fiscale si semplificherà tutto. Mi sono trovato la scorsa settimana a spiegare cosa fossero i fabbisogni standard a un imprenditore il quale, benché persona intelligente, si domandava a cosa servissero dal momento che a un certo punto ognuno poi si arrangerà. L'ottica infatti è che ogni regione, ogni ente locale dovrà arrangiarsi: con le sue entrate si definisce le sue spese, se ci rientra bene, se no pazienza.

Lei, giustamente, ha toccato tanti aspetti, io ne ho sottolineati alcuni in relazione invece a quella che è la realtà dei fatti. Ho fatto questa battuta, ovviamente, per introdurre un ragionamento. Lei dice che solo « una maggiore trasparenza contabile potrà assicurare un migliore controllo della spesa pubblica » e ancora, più avanti, tale situazione ha orientato la Ragioneria generale « verso lo sviluppo di un processo di realizzazione incrementale della banca dati unitaria caratterizzato da momenti sistematici di riesame dello stato dell'arte e conseguente adeguamento del processo stesso » e, ancora più avanti, e concludo, « la modifica dell'assetto delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli di Governo impone, infatti, la necessità di un efficace monitoraggio e controllo da parte dello Stato sulle attività

svolte a livello territoriale per garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea ».

La questione sorge spontanea e so che non dovrei porla tanto a voi che siete dei dirigenti, dei tecnici, quanto porla a un politico. Premetto che ci sarebbero tantissimi altri aspetti da affrontare, anche relativamente all'incarico a SOSE; lei ha parlato degli incontri con l'ISTAT e a me risuona sempre nelle orecchie la dichiarazione del presidente Giovannini quando ci ha detto in questa sede che con i tagli di quest'anno sì e no si riuscirà a pagare gli affitti e gli stipendi dei dipendenti, per cui non sa quante statistiche potrà fare. La morale e la domanda: vediamo la fine del tunnel ? Sarà realmente un processo che porterà a un miglioramento della situazione della finanza pubblica nazionale e a un miglioramento degli enti locali ? Adesso meno, a causa della mia attività di parlamentare, ma fino a qualche hanno fa ero revisore di alcuni enti locali, parlo di piccoli enti, comuni di 7 – 8.000 abitanti, dove c'è un ragioniere che è un po' la « massaia » di casa – mi sia passato il termine – che deve provvedere un po' a tutto e, pur essendo stato un federalista convinto, fiducioso, comincio ad abbracciare un po' la tesi del mio amico senatore D'Ubaldo, che è sempre stato, invece, molto più critico. Servirà tutto questo ? Andrà a migliorare le cose ? La giudicate da un punto di vista tecnico un'operazione che funzionerà ? Io ho sempre la teoria che procedere dal centrale verso il locale significhi anche una carneficina dal punto di vista clientelare, però questo è tutto un altro discorso.

GIULIANO BARBOLINI. Anch'io ringrazio il dottor Mazzotta. Naturalmente, avremo necessità di guardare più in dettaglio anche la parte che è stata necessariamente sintetizzata nella sua esposizione. Sicuramente è un contributo prezioso e non ho dubbi che lo sforzo che si sta facendo sul piano tecnico da parte, in particolare, della Ragioneria generale sia encomiabile e destinato a produrre degli esiti confortanti e utili.

Tuttavia, lei ci ha fornito una raffigurazione molto precisa e anche tecnicamente e intellettualmente molto onesta di operazioni in corso e, soprattutto, di un divenire e di un dover essere, con una proiezione temporale che sconta la complessità, e quindi la gradualità del processo. Anche in forza di questa considerazione, sono sobbalzato quando, richiamando il contesto, ha detto che erano stati fatti diversi decreti e che il quadro sarebbe completo. Ripeto, a momenti mi veniva un coccolone. Capisco, infatti, che qualche ministro della Repubblica *pro domo sua* e per propaganda dica che il federalismo è ormai realizzato, però sul piano tecnico considererei un po' avventata e incauta questa affermazione perché a me sembra che siamo all'opposto. Le parla un federalista convinto, io sono l'opposto del senatore D'Ubaldo che parlerà tra poco, ho una formazione di autonomie locali, sono stato un amministratore di comuni, di province, di regioni, quindi il mio cuore palpita per quella strada e conosco tutte le virtuosità che possono conseguirne se il processo è fatto seriamente. Se il processo è « nasometrico », come in Italia spesso facciamo le cose dopo avere fatto delle buone leggi, non va.

Non voglio fare polemiche ma, ad esempio, del decreto di Roma Capitale c'è solo una targa e, chiedo scusa all'assessore, mi pare che non ci sia molto di più. Tuttavia, non è questo che mi preoccupa. Tra le questioni più importanti c'è, per esempio, il federalismo municipale, di cui ci stiamo occupando in queste settimane – in fase transitoria, si capisce – però di autonomia finanziaria dei comuni c'è piuttosto poco in termini di vera ed effettiva autonomia. C'è un rimodellamento di situazioni, che di fatto configurano sotto diverse specie una modalità di trasferimento. Questa è la mia personale opinione, ma non voglio discutere di questo. Segnalo semplicemente che un conto è un sistema a scatole cinesi di rinvio in rinvio, e un conto è dire che il processo è compiuto, soprattutto perché non esiste solo il monitoraggio sui conti e sulle dinamiche di spesa che deve essere, ov-

viamente, sviluppato, ma anche un problema di valutazione della ricaduta dell'efficacia. Lei parlava dei LEA per la sanità, però manca tutto sulle funzioni fondamentali dei comuni. Ci siamo dimenticati una prescrizione che si trova nei princìpi costituzionali che la legge dovrebbe attuare. Questi elementi sono, a mio avviso, lacune notevoli che rendono anche difficoltoso il lavoro sul piano tecnico. Il vero rischio è che la mancanza di chiarezza sui pilastri di riferimento faccia carico alle sedi di elaborazione tecnica-contabile, però con una distorsione, della responsabilità di individuare profili di ottimizzazione di *benchmark* e di standardizzazione che, in realtà, dovrebbero essere la conseguenza e il derivato di altre analisi. Anche la definizione del processo dei fabbisogni standard risponde, a mio avviso, a questa distorsione e produrrà la necessità quanto meno di correttivi. Siccome il Parlamento è spesso ormai marginalizzato rispetto all'accompagnamento di questo processo, io nutro molte preoccupazioni.

Lei ha citato giustamente la nuova legge di contabilità e la legge 42. Sappiamo anche che – almeno così ci ha raccontato il Ministro dell'economia – la legge di stabilità, nella sua nuova configurazione, in realtà dovrà essere subordinata e condizionata a tempistiche e a modelli di interlocuzione con la dimensione europea e con le nuove regole del patto di stabilità. Le chiedo, nel ragionamento che ci avete proposto e nel combinato disposto legge di stabilità, legge 42, modelli applicativi, come entrino queste novità e cosa richiedano in termini di adeguamento. Che non succeda quello che per esempio è successo sostanzialmente su alcuni adempimenti importanti che nei mesi scorsi, in forza del fatto che si doveva discutere una cosa che verrà, non si è discusso quello che si doveva discutere e il Parlamento ancora una volta è stato molto marginalizzato.

Peraltro, sono convinto che si debba procedere all'armonizzazione dei conti, che i bilanci debbano potere comunicare tra loro, che serva la banca dati unica: potevamo, però, anche a prescindere dal federalismo fiscale, metterci mano un po' prima. Non dico la perfezione, specialmente quanto al tema che riguarda i bilanci delle regioni. Le autonomie sono giustissime, ci mancherebbe altro, ma giustamente lei ha citato il tema sanità, i LEA, cioè i livelli essenziali di assistenza: questi due processi potevano comunicare di più. Inoltre, se appunto sono stati necessari dieci anni per perfezionare un progetto legato alla sanità, pensando al sistema degli enti locali, pensando alla polverizzazione – un conto sono 300 comuni italiani e un conto sono i 4.000 che sono sotto una certa soglia dimensionale – non sarebbe meglio un po' meno di enfasi e un po' più di serietà e di umiltà nell'approccio ? Io credo – non lo dico con riferimento alle cose che ha detto lei, ma in termini di riflessione – che stiamo mettendo mano a qualcosa che può essere potenzialmente efficace nel risultato di modernizzare la spesa pubblica, però si tratta di un processo per cui se teniamo sotto controllo le dinamiche c'è già da stappare lo spumante.

È la riflessione pragmatica di chi si è misurato con queste cose e a cui piacerebbe stringere la concretezza e meno il vaniloquio.

LUCIO D'UBALDO. Faccio questa premessa che serve a me per definire con stringatezza qual è la preoccupazione. Sembrerà un discorso filosofico, ma non lo è. Laddove il federalismo è sorto, in epoca moderna, in America, sono arrivati a un certo punto a dire che il federalismo dovesse essere competitivo. Noi ci siamo preoccupati di questo aggettivo e l'abbiamo, invece, ritradotto in altri termini guardando all'elemento coesivo. Tuttavia, per gli americani il federalismo deve essere competitivo perché, essendo realizzato un processo di accentramento, non di decentramento, come sappiamo storicamente, il problema era garantire la libertà, che è l'altro grande cardine dell'ordinamento democratico.

Allora, se io ho un forte processo di accentramento, devo anche fare in modo che nel sistema vi sia una dialettica, e quindi la possibilità, anzi la necessità che gli Stati dentro la federazione e i diversi ministeri dentro il Governo abbiano una loro specificità forte, quindi una loro autonomia a seconda del contesto, cosicché il cittadino riceve una protezione implicita. Essendo diverse le proposte e le dinamiche politiche, può anche scegliere. Questo è il principio filosofico. Noi prendiamo il federalismo, così come si è concepito storicamente in America e, siccome siamo preoccupati dell'elemento coesivo, diciamo che deve essere sostanzialmente un federalismo solidaristico e traduciamo da ultimo questo processo solidaristico in un accentramento senza garanzie di libertà.

Ho l'obbligo di chiarire in premessa che non c'è assolutamente nulla di irriguardoso nei confronti del prezioso lavoro svolto da alti dirigenti e funzionari della pubblica amministrazione centrale, in particolare della Ragioneria generale, ma bisogna che politicamente io esprima qual è il mio timore. Stiamo assistendo a un processo di accentramento che svuota, nei rapporti tra Stato centrale e autonomie locali, di qualsiasi ruolo il Ministero dell'interno. Parlo del Ministero dell'interno perché è il vero problema. Il ministero, che sin dall'Unità d'Italia aveva acquisito una sua competenza nel rapporto con il territorio attraverso i prefetti e attraverso il rapporto con i comuni, a seguito di una sistematica contestazione, arrivata al culmine nei primi anni Novanta, è stato via via destabilizzato e oggi conserva un moncherino, che lei prima ha individuato, di funzionalità, ossia ha in mano i certificati di bilancio. Siccome il certificato di bilancio è funzionale a una politica – non è la politica a essere funzionale al certificato di bilancio – quella che dovrebbe essere allegata o resa esplicita nel contesto operativo del Ministero dell'interno è la politica perequativa: conosco il territorio, conosco la realtà dei comuni e opero affinché ci sia un atto di perequazione. Poiché la perequazione è ferma da quindici anni perché mancano le risorse, il ministero si è fermato, dopodiché la massa cartacea che arriva ogni anno diventa oggetto di studio per quei venti professori che si occupano di finanza locale in giro per l'Italia, ma non è più in grado di produrre uno scatto di natura politica.

A questo punto arriva la rivoluzione tecnocratica in capo alla Ragioneria generale dello Stato, la quale, rilevando che il sistema non funziona, dichiara di voler accentrare tutto. Lei sostiene che la vostra non è un'opera di svilimento del Ministero dell'interno perché la banca dati poi è a disposizione del ministero medesimo, ma in realtà sappiamo bene che il ruolo politico che governa una banca dati è reale se si governa la banca dati – è un pleonasma – ovvero se io sono colui che gestisce una banca dati sono anche colui che esercita un ruolo politico. Se la banca dati sta da un'altra parte per una ragione misteriosa, che io non voglio indicare, non funziona il ruolo politico e io sono subalterno a qualcun altro. Il risultato finale è che facciamo un girotondo incredibile per cambiare il certificato di bilancio: tutta questa operazione della SOSE e dell'IFEL potrà, infatti, produrre come unico sbocco qualche elemento in più che, a mio giudizio, serve a poco e solo per dire che dobbiamo cambiare il certificato di bilancio.

Un Governo non preoccupato di costruire un impianto ideologico si sarebbe insediato, avrebbe richiesto al Ministero dell'interno di provvedere a cambiare il certificato, anche induttivamente avrebbe apportato alcune correzioni e, siccome quello che manca – lei lo ha detto – è tutto quello che ormai si è esternalizzato, cambiando il certificato si sarebbe potuto chiedere tranquillamente agli enti locali gli elementi che attengono alla esternalizzazione e dopo due anni di legislatura saremmo già molto più avanti. Adesso, invece, stiamo aspettando che la SOSE e l'IFEL realizzino il questionario e tra un anno discuteremo che cosa avrà prodotto.

Le faccio un ultimo esempio. Questo accentramento ha comportato che nel silenzio generalizzato l'anagrafe dei contri-

buenti ICI prevista dall'articolo 10 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, che aveva operato dal 1993 fino al 2006 dentro il sistema del Consorzio ANCI-CNC che oggi si è trasformato in IFEL, sia diventata inservibile perché, mentre prima i dati arrivavano, una volta cambiato il sistema di riscossione del tributo, i dati non ci sono più. Né il legislatore, né la Ragioneria generale o un tecnocrate hanno avvertito che, venendo meno questa anagrafe, ci sarebbe stata una caduta nella capacità di conoscenza. Oggi noi, o meglio io come senatore, ho posto già dieci quesiti a dieci commissioni, a dieci interlocutori diversi per chiedere se sappiamo, visto che il collega Barbolini è relatore del disegno di legge sulla nuova imposta municipale, che cosa andiamo a deliberare, ossia qual è stato l'impatto dopo quindici anni di autonomia impositiva realizzata. Non abbiamo questi elementi perché abbiamo distrutto una banca dati. Allora – lei ovviamente non ha una responsabilità politica, però qualcuno ce l'ha – mentre discutiamo del fatto che dobbiamo costruire un sistema sempre più integrato di conoscenza, abbiamo distrutto l'unica cosa che ci permetteva di capire come funzionasse l'autonomia impositiva e, ripeto, non c'è nessuno in grado di dare una risposta. Dov'è – e qui raccolgo la battuta del collega Barbolini – che dobbiamo avere la capacità di indirizzare tutte le nostre energie su un terreno che aiuti a fare bene e a fare presto? Perché diciamo che il certificato di bilancio non è sufficiente? Siamo persone con ruoli diversi, ma che hanno una *affectio materiae*, altrimenti faremmo parte di altre commissioni, e ci rendiamo conto che si fa uno sforzo enorme per cambiare il sistema di contabilità, che era stato cambiato in parte per gli enti locali, i quali poi hanno avuto la flessibilità di adottare la contabilità economica o meno a seconda delle fasce dei comuni.

È chiaro che l'istinto della Ragioneria generale è verso la contabilità economica, questo è comprensibile. Lei mi risponderà comunque richiamando una regolazione più rigida. Anche questo è comprensibile perché siamo in un Paese che ha il debito pubblico che ha. Benissimo, però il problema non si risolve solo perché lavoriamo sullo strumento, in termini di formati, ma cambiando l'ordinamento. Siccome, però, non abbiamo la forza politica per l'ordinamento – abbiamo la forza ideologica, quella che parla di federalismo, ma la forza politica non c'è – il risultato è sghembo, per cui lei deve operare in un contesto nel quale non c'è un ordinamento chiaro e la produzione delle richieste o delle spinte è semplicemente sul terreno tecnico, con tutti i limiti del caso.

Ritengo che il contributo che diamo nella dialettica di un'audizione deve servire anche a migliorare il grado della percezione che ha la pubblica amministrazione, e voi che ne avete in parte una responsabilità dentro questa pubblica amministrazione, affinché non ci sia una distorsione del quadro, una percezione errata, in direzione di un tentativo di risolvere il problema che in questo modo, sinceramente, a me pare sia poco risolvibile.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore D'Ubaldo e do la parola al dottor Mazzotta per una breve replica perché dobbiamo andare in Aula alla Camera.

Vorrei fare un'osservazione brevissima. Lei ci ha puntualmente ricordato che si sta dando vita a questa banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni, ma nella normativa sul federalismo fiscale ne è prevista anche un'altra: come si interfacciano?

BIAGIO MAZZOTTA, *capo del servizio studi dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato*. Parto direttamente dall'ultima domanda. Uno dei decreti legislativi più recenti portati al Consiglio dei ministri, mi pare quello su premi e sanzioni – vado a memoria – ha chiarito la relazione: la banca dati prevista dall'articolo 5 della legge n. 42 costituisce la sezione del federalismo fiscale della banca dati unitaria. I contenuti e le modalità, infatti, verranno concordati e condivisi, o comunque verranno presi anche sulla base

delle indicazioni che ci fornirà la COPAFF per la costruzione di questa banca dati. Ci siamo mossi così perché, come sapete, la legge n. 42 non prevede oneri per la realizzazione di quella banca dati, quindi sarebbe stato pressoché impossibile istituirla senza costi. D'intesa con il Ministro Calderoli si è proceduto in questo senso. La banca dati dell'articolo 5 è di fatto la sezione apposita della banca dati unitaria destinata all'attuazione del federalismo. Per questo sono programmati incontri con la COPAFF per cominciare ad avviare questo percorso.

Per quanto riguarda, invece, le altre domande, provo a dare un'unica risposta per tutti i quesiti, ovviamente da un punto di vista tecnico perché il punto di vista politico non mi compete.

Parlando di tempi, sicuramente non ci illudiamo che questo sia un percorso a breve termine. È assolutamente vero quello che diceva il senatore a proposito di anticiparsi, ma spesso è proprio la spinta politica che viene dai ministri che indirizza in una certa direzione, le risorse sono poche e scarse e magari le priorità sono altre. Sotto questo profilo, condivido l'osservazione del senatore, però questo è il momento in cui dedicarcisi. Del resto, sono state stanziate anche delle risorse per realizzare una serie di attività, quindi ci proviamo. Riguardo alla possibilità che la trasparenza, la realizzazione incrementale della banca dati e le relazioni possano essere migliorative o meno di tutto l'esistente, penso che già il fatto che tutti gli attori si siano messi intorno a un tavolo – fino a oggi non era mai stato possibile – sia positivo. Ovviamente, starei scrivendo un libro dei sogni se sostenessi che tra qualche anno avremo realizzato tutto in maniera perfetta. Tuttavia, già il fatto di mettersi intorno a un tavolo e discutere delle proprie problematiche, avere la disponibilità di tutti i soggetti, di tutte le istituzioni a discutere di alcune questioni fondamentali come queste, è un grande passo avanti.

Ho errato nel dire che questo processo sia completo. È vero invece che dovranno esserci ulteriori atti normativi e decreti correttivi che dovranno precisare meglio come si dovrà attuare: mancano ancora alcuni importanti tasselli nel caso del federalismo. È anche vero però che ad oggi abbiamo alcuni strumenti che ci sono stati messi a disposizione e che potranno essere potenziati, anche se l'armonizzazione non vedrà la luce a breve, strumenti che possono consentirci di andare avanti in questo percorso. La banca dati unitaria è uno di questi strumenti. L'armonizzazione dovrà essere funzionale a realizzare quella omogeneità, non tanto dal punto vista contabile, come si accennava, ma proprio dal punto di vista dei princìpi: tutti devono rispettare gli stessi princìpi di carattere generale. Il problema non è come viene comunicato il dato, ma se questo è omogeneo e confrontabile. Questo dipende da come viene definito il principio e da come viene applicato, in questo caso, dalle amministrazioni in senso lato, quindi dalle amministrazioni locali e centrali. Le regioni non hanno lo stesso concetto di impegno degli enti locali e adesso, nel decreto sull'armonizzazione, abbiamo dato una definizione del concetto di impegno e di accertamento che dovrebbe essere esteso a tutti, riprendendolo da quello del testo unico degli enti locali. Di queste cose ci rendiamo conto, ma l'importante è condividere questo passaggio con tutti i livelli di governo. Sicuramente ci sarà una semplificazione anche per i comuni minori perché non possiamo permetterci di far fare una baraonda di questo tipo a tutti e stiamo pensando, con la sperimentazione – ci sarà una sperimentazione di un anno o due – di semplificare per i comuni sotto un certo numero di abitanti, vedremo in che modo. Non è detto, ad esempio, che tutti potranno adottare la contabilità economico-patrimoniale.

Sul semestre europeo, preciso che è stato presentato a firma dall'onorevole Giorgetti un progetto di legge di modifica della legge n. 196, su cui abbiamo lavorato insieme agli uffici di Camera e Senato, che anticipa in avanti tutto il processo della programmazione. Si sta pensando a un unico documento programmatico da presentare nella prima metà di aprile, che il

Parlamento approverà con un'apposita risoluzione, i cui contenuti sono quelli della vecchia relazione sull'economia e la finanza pubblica, ma che include anche l'aggiornamento del programma di stabilità e il piano nazionale delle riforme. Si tratta quindi di un unico documento che ingloba in sé tutti i documenti che oggi interessano alla Commissione europea: è come se si trattasse del vecchio DPEF, anticipato però ad aprile, mese in cui la Commissione vuole avere l'aggiornamento del programma di stabilità.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Mazzotta e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 10.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

Licenziato per la stampa
il 27 gennaio 2011.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0011200