

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**2.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 27 APRILE 2010**

**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA**

**INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i> .....	2
<b>Audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima (ai sensi dell'articolo 5 del regolamento della Commissione):</b>	
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i> .....	2, 5, 9, 10, 11, 12
Antonini Luca, <i>Presidente della COPAFF</i> .	2
Causi Marco (PD) .....	10
D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) .....	9
Lanzillotta Linda (Misto-ApI) .....	12
Longobardi Ernesto, <i>Componente della CO- PAFF</i> .....	5

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ENRICO LA LOGGIA

**La seduta comincia alle 11,55.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

*(Così rimane stabilito).*

**Audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento della Commissione, l'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), professor Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima. Il professor Antonini è accompagnato da un componente della Commissione stessa, il professor Ernesto Longobardi.

Do la parola al professor Antonini per lo svolgimento della relazione.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Signor presidente, ho chiesto al professor Longobardi di accompagnarmi in quanto è il coordinatore del tavolo sulla soppressione dei trasferimenti statali, che costituisce uno dei punti pregiudiziali e fondamentali della legge n. 42 che, lo ricordo, prevede la fiscalizzazione dei tra-

sferimenti statali. L'autonomia di entrata, quindi, può essere calibrata nella misura in cui diventa chiaro l'ammontare dei trasferimenti statali che devono essere fiscalizzati.

La Commissione che presiedo, all'inizio della sua attività, si è dovuta misurare con un grave problema, che riflette i difetti strutturali del sistema attuale. Mi riferisco al fatto che abbiamo un cantiere federalista che è partito sul lato delle funzioni, ma è rimasto fermo sul lato del finanziamento. Questo, negli anni, ha creato dei problemi che ora vi esporrò.

In particolare, con la riforma del 2001 sono state decentrate importanti funzioni legislative. Il tasso di federalismo legislativo contenuto nella riforma del 2001 è fortemente elevato, anche con alcune materie che sono state decentrate e che hanno fatto discutere, ad esempio le grandi reti di trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

In ogni caso, il problema che si è presentato è quello dei dati contabili. La riforma del 2001, infatti, ha contemporaneamente fatto partire una sorta di federalismo contabile: la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici è di competenza concorrente.

La COPAFF, che ha il compito di fornire al Governo dati quantitativi condivisi, sulle basi informative, finanziarie, economiche e tributarie necessarie per la realizzazione del federalismo fiscale, si è dovuta scontrare da subito con il fatto che il nostro sistema, che si è spinto molto in avanti sul piano delle funzioni legislative, è rimasto tuttavia molto indietro sulla creazione di tutti quei meccanismi procedurali che servono per gestire il federalismo, in particolare quelli relativi alle informazioni, ai dati. Presupposto del fede-

ralismo è che esistano dati condivisi, trasparenti e confrontabili, ma questo nel nostro sistema manca, o perlomeno mancava.

Il primo problema che ha dovuto affrontare la Commissione che presiedo è stato quello di cercare di recuperare il *gap* di informazioni, il *gap* di una lingua di contatto tra i bilanci delle varie amministrazioni, che rende altrimenti molto difficile la determinazione, per esempio, non solo dei trasferimenti statali da sopprimere, ma anche dei costi e dei fabbisogni standard.

Se abbiamo dati di contabilità che non dialogano, che non sono condivisi, come si fa a paragonare le diverse situazioni? Da questo punto di vista, mi permetto di fare una battuta: articoli come quelli del professor Sartori, che parlano dei costi del federalismo fiscale, in realtà sono molto impropri, perché i costi nascono proprio dalla mancanza di federalismo fiscale. I costi nascono dal fatto che abbiamo un sistema che si è spinto in avanti sugli strumenti normativi, ma è rimasto indietro su tutte quelle procedure e quei sistemi che servono a rendere gestibile il federalismo.

In Germania — cito un esempio — dal punto di vista dei bilanci c'è un'unica lingua di contatto, non ci sono contabilità differenziate tra un *Land* e l'altro. Il sistema di bilancio è unitario e questo è l'anima del federalismo.

Il federalismo contabile, invece, crea un sistema non trasparente che evidentemente contraddice lo spirito stesso del federalismo.

Il primo dato che abbiamo dovuto affrontare riguarda una circostanza che ho messo in evidenza nel discorso di insediamento della Commissione, prendendo spunto da un interessante articolo di Massimo Bordignon, pubblicato su *Lavoce.info*. L'articolo sottolineava il fatto che, da un lato, c'è il federalismo contabile, dall'altro il problema dell'esternalizzazione dei comuni, perché manca una regola unitaria di contabilizzazione. Su

questi due lati, dunque, c'è una specie di Babele dei dati contabili, che deve essere recuperata.

La prima attività della Commissione, pertanto, è stata quella di arrivare a una codifica unitaria, che è stata poi sottoposta all'intesa in Conferenza unificata e recepita nel decreto Ronchi, in modo da fornire alle regioni una griglia che permettesse di codificare in modo unitario tutti i dati contabili.

Le regioni hanno avviato questo lavoro e noi adesso abbiamo a disposizione tutti i dati dei bilanci regionali riclassificati secondo questa codifica unitaria. Questo era un tassello fondamentale per poter entrare nel merito sia della determinazione dei costi standard, sia della nuova autonomia impositiva creata.

Nello stesso tempo, il Ministero dell'interno ha provveduto a riclassificare i dati dei bilanci comunali, anche in questo caso secondo una codifica unitaria riguardo alle esternalizzazioni. Da questo punto di vista, dunque, adesso è stato colmato il *gap* di base informativa che abbiamo trovato all'inizio del lavoro.

Se mi permettete di usare una metafora, direi che l'occasione del federalismo fiscale ha permesso di alzare il coperchio della pentola e rendersi conto come il nostro sistema, che si era spinto in avanti sulle funzioni legislative, in realtà fosse deficitario rispetto al sistema di informazioni, che è quel meccanismo che rende virtuoso il federalismo.

Grazie al federalismo fiscale ci siamo resi conto dei deficit informativi che avevamo e stiamo cercando di colmarli: da un lato, in via transitoria attraverso questa riclassificazione e, dall'altro, a regime uno dei decreti del federalismo fiscale riguarderà i bilanci di regioni, province e comuni.

Questo aspetto della delega è stato modificato dalla legge sulla contabilità nazionale, che ha previsto principi più puntuali e uniformi, quindi c'è la speranza che il sistema recuperi questo deficit informativo che, come dicevo, non è banale. Immaginate che cosa significa calcolare costi e fabbisogni standard in carenza di

informazioni di bilancio o avendo informazioni di bilancio non attendibili perché classificate secondo criteri diversi.

Questo è stato il grosso lavoro iniziale svolto, in cui la COPAFF ha anche interloquuto con il Governo suggerendo le modifiche normative che ho richiamato.

Peraltro, la COPAFF — su questo punto relazionerà il professor Longobardi — è stata incaricata dal Ministero dell'economia e delle finanze di svolgere un primo lavoro di ricognizione riguardo al cosiddetto « Fondo unico ». L'articolo 77, comma 2-ter del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, prevede che con apposito DPCM debbano essere individuati i trasferimenti erariali attribuiti alle regioni per funzioni di competenza regionale, che devono confluire nel cosiddetto « Fondo unico ».

Si era previsto che il 2010 fosse la data di costituzione del Fondo unico, una sorta di anticipo del federalismo fiscale, ossia del meccanismo previsto nella legge n. 42. Pertanto, veniva prevista una specie di mappatura di tutti i trasferimenti dallo Stato alle regioni per finanziare funzioni e interessi generali che devono essere ricompresi in questo Fondo unico.

Da questo punto di vista, la COPAFF, incaricata dal Ministero dell'economia e delle finanze di svolgere questo lavoro, in una Commissione presieduta dal professor Longobardi è arrivata a un primo risultato, che adesso sarà messo a disposizione.

La COPAFF si è costituita in sei gruppi di lavoro. Il primo gruppo di lavoro riguarda i bilanci delle regioni e degli enti locali. Si auspica una veloce costituzione della Commissione sui principi contabili prevista dalla legge n. 196 del 2009, che dovrebbe essere comunque imminente, in modo da favorire il raccordo fra i due filoni di delega.

Il secondo gruppo riguarda le entrate delle regioni e degli enti locali. Si sta effettuando un censimento complessivo delle entrate regionali e locali e le relative quantificazioni. Anche da questo punto di vista, il lavoro non è semplice, perché

anche su queste quantificazioni esistono elementi che ostacolano l'uniformità che sarebbe necessaria.

Cito solo un esempio: a seguito della soppressione dell'ICI e della sua trasformazione in trasferimento, è nata una controversia che si è protratta per lungo tempo, perché le quantificazioni non coincidevano. Questo è un altro punto che evidenzia come il nostro sistema, di fatto, avesse bisogno di una serie di strumenti procedurali importanti per mettere veramente mano al federalismo fiscale. C'era un lavoro preparatorio da svolgere, rispetto al quale si era rimasti molto indietro. Quella del federalismo fiscale è stata l'occasione per affrontare per la prima volta questi problemi.

Il terzo gruppo, relativo a fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali, sta lavorando sulla definizione e condivisione delle metodologie di calcolo, sulla valutazione delle determinanti, con riferimento specifico a ogni settore interessato. Mentre da questo punto di vista c'è una tradizione e si è abbastanza avanti per quanto riguarda la sanità, sugli altri settori, invece, ci sono lavori più complessi da svolgere.

Quanto all'assistenza sociale, esiste una definizione dei livelli essenziali che risale alla legge Turco, la n. 328 del 2000, ma è estremamente sintetica e manca comunque quella tradizione più evoluta maturata nell'ambito della sanità.

Lo stesso accade in materia di istruzione, anche se evidentemente le quantità in gioco sono molto inferiori, in questi settori, rispetto al grande capitolo della sanità. Riguardo ai fabbisogni standard, è iniziato e sta continuando un tentativo di definizione. Evidentemente molto dipende dalle determinanti che vengono utilizzate: posso decidere, ad esempio sull'assistenza sociale, che la determinante è il ricovero in RSA piuttosto che l'assistenza domiciliare e, a seconda della determinante che uso, cambia il risultato. Per questo motivo, all'interno della COPAFF stiamo cercando di portare avanti un lavoro di condivisione di questi criteri.

Come dicevo, non è un lavoro facile, ma è indispensabile, anche perché la legge n. 42 sceglie il costo e il fabbisogno standard come strumento equitativo. Rispetto alla capacità fiscale, è un principio che garantisce molto di più il principio di uguaglianza nell'erogazione dei servizi. Sulla perequazione, si stanno sciogliendo i nodi relativi al rapporto fra perequazione della spesa relativa alle funzioni fondamentali e perequazione della spesa relativa alle funzioni non LEP e non fondamentali, un altro dei punti importanti della legge n. 42.

Il quinto gruppo si occupa di trasferimenti da sopprimere, interventi speciali, perequazione infrastrutturale. Sui primi due punti darò la parola al professor Longobardi, e in verità anche sulla perequazione infrastrutturale, sulla quale è stato avviato un tavolo presso il Ministero dell'economia, di cui la COPAFF fa comunque parte.

Il sesto gruppo si occupa del coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli di governo. Si stanno affrontando e sciogliendo i diversi nodi relativi al rapporto tra regioni, province e comuni; nodi, peraltro, di non semplice soluzione, come la questione di quanti trasferimenti che oggi dallo Stato vanno ai bilanci regionali devono essere fiscalizzati a favore dei comuni oppure no. Questo è un altro dei principi che, anche in base alla ripartizione del quadro delle competenze che risale alla riforma costituzionale del 2001, richiede una certa attività interpretativa e anche una certa decisione.

Il lavoro sta procedendo, ma il mosaico da comporre è complesso, perché si tratta di determinare le principali grandezze che descrivono lo scenario entro il quale andranno compiute le scelte politiche e tecniche fondamentali per l'attuazione del federalismo fiscale.

Evidentemente, però, il lavoro ha consentito un forte recupero di tutti quei deficit di informazione che erano latenti nel nostro sistema e che, nel momento in cui si passa da un criterio basato sulla

spesa storica a quello fabbisogno-costi standard, quindi al federalismo fiscale, era necessario colmare.

Prima di lasciare la parola al professor Longobardi, aggiungo soltanto che la COPAFF sta cercando di raccogliere tutti gli ulteriori elementi informativi che serviranno al Governo per presentare, entro il 30 giugno, la relazione al Parlamento, che conterrà una prima ipotesi di scenari, impatti e simulazioni del federalismo fiscale.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il professor Antonini. La sua relazione è estremamente utile, in quanto ci mette più formalmente a conoscenza del lavoro che si sta svolgendo e di come possa essere meglio integrato con il nostro.

Peraltro, avendo cominciato molto prima di noi, il vostro lavoro è molto più avanzato su tutti questi temi che, come si può notare, sono gli stessi che sostanzialmente avevamo già individuato. Pertanto, sarà preziosissimo poter utilizzare il vostro lavoro, dichiarando a nostra volta la massima disponibilità a integrare le vostre ricerche e valutazioni. Dico questo in vista non solo del 30 giugno, ma di tutto il percorso, perché è inutile condurre la ricerca due volte. Noi ne stiamo portando avanti alcune; possiamo fare tesoro delle vostre e a nostra volta contraccambiare, in modo da agire nella maniera più coordinata e più rapida possibile.

Do ora la parola al professor Longobardi.

**ERNESTO LONGOBARDI, Componente della COPAFF.** Ringrazio il presidente La Loggia. Il professor Antonini mi chiede di intervenire sul punto specifico che riguarda la quantificazione dei trasferimenti da sopprimere, ai sensi della legge n. 42. Le premesse sono note, ma per completezza possiamo brevemente richiamarle.

Come sapete, la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 ha compiuto una scelta estrema: ha abolito totalmente la finanza derivata, ovvero ha disposto che gli enti sub-centrali di governo non possono più essere finanziati con trasferimenti

menti dai livelli di governo superiori. Ritengo che si tratti di una scelta estrema, perché in altri Paesi del mondo una quota di trasferimenti, cioè di finanziamenti con *grant*, come dicono gli inglesi, permane anche nei Paesi con un forte decentramento.

Sapete anche che il nuovo Titolo V, in particolare l'articolo 119, stabilisce che permangono soltanto i trasferimenti che rispondono alla natura e ai criteri delineati nel comma 5 dello stesso articolo, vale a dire che siano risorse aggiuntive rispetto a risorse ordinarie e siano destinate a finanziare interventi speciali per particolari obiettivi di sviluppo territoriale, infrastrutturale, di esercizio di diritti alla persona e via di seguito.

La legge n. 42, proprio in quanto normativa di attuazione del nuovo Titolo V, parte da questi presupposti. Dal punto di vista, quindi, dei lavori tecnici svolti dalla Commissione a supporto dell'esercizio della delega, il compito che abbiamo di fronte è, innanzitutto, di stimare il complesso dei trasferimenti dallo Stato alle regioni e agli enti locali, e dalle regioni agli enti locali. Nell'ambito di questo comparto, occorre, in secondo luogo, riuscire a enucleare la parte di trasferimenti che possiamo attribuire ai fini del comma 5 dell'articolo 119, ovvero quelli che non vanno soppressi, e distinguerli dagli altri. Si tratta di un'operazione molto problematica, sia dal punto di vista concettuale, sia dal punto di vista delle fonti informative.

Inoltre, all'interno del primo comparto, quello dei trasferimenti da abolire, almeno per quanto riguarda i trasferimenti statali alle regioni occorre distinguere fra i trasferimenti che ad oggi finanziano le spese garantite costituzionalmente dalla lettera m) dell'articolo 117, vale a dire i LEP, e i trasferimenti che non finanziano queste funzioni. Quindi, è necessaria un'ulteriore operazione di quantificazione.

In sintesi, occorre stimare tutti i trasferimenti, distinguere i trasferimenti da fiscalizzare — come oggi, con una pessima espressione, si definiscono i trasferimenti da abolire e sostituire con risorse fiscali —

dai trasferimenti che finanziano interventi speciali. Nell'ambito dei trasferimenti da fiscalizzare, occorre distinguere, almeno a livello regionale (forse a livello degli enti locali si può anche prescindere), i trasferimenti che ad oggi finanziano funzioni della lettera m) — quelle garantite per i livelli essenziali di prestazione stabiliti da legge statale — dagli altri trasferimenti.

Quanto alla necessità di conoscere l'ammontare dei trasferimenti, in qualsiasi Paese probabilmente ciò non sarebbe molto difficile. Del resto, benché sia difficile immaginare di non conoscere i trasferimenti che lo Stato fa alle regioni e che le regioni fanno agli enti locali, di fatto questi trasferimenti non si conoscono. Ciò accade sia per i problemi di fabbisogno informativo sia per la situazione piuttosto caotica che ci troviamo di fronte che, come ricordava il professor Antonini, è stata il nostro punto di partenza e anche il punto di partenza degli interventi legislativi integrativi della legge n. 42, che sono già stati attuati sia nella legge n. 196 sia nel decreto « milleproroghe ».

Il problema si pone perché non esiste a tutt'oggi la banca dati unica delle amministrazioni pubbliche che, ai sensi delle leggi n. 196 e n. 42, si tratterà adesso di costruire. Nel lavoro che stiamo svolgendo in sede COPAFF, nonostante i passi avanti compiuti con i provvedimenti ricordati dal presidente Antonini, ci troviamo ancora in una situazione di grave difficoltà. La sensazione è quella del lavoro enorme che andrà svolto per costruire questa banca dati unificata, tanto che — questa è una mia opinione personale — mi riterrei soddisfatto, quantomeno come studioso di finanza pubblica, se effettivamente a fine periodo transitorio potessimo avere questa banca dati unificata, che consenta un confronto sicuro su dati certi, non su dati non noti o ipotizzati.

In breve, come fonti informative abbiamo il bilancio dello Stato, in termini sia di competenza sia di cassa, i bilanci regionali e, per quanto riguarda gli enti locali — questa è forse la fonte informativa di maggiore importanza — i rendiconti di consuntivo che, come sapete, sono tra-

smessi annualmente dalle prefetture al Ministero dell'interno, che li gestisce e li elabora in una banca dati che negli anni si è consolidata abbastanza, quella dei rendiconti di consuntivo.

Per quanto riguarda i trasferimenti dal Ministero dell'interno agli enti locali, quindi dall'amministrazione centrale agli enti locali — ma solo per la componente del Ministero dell'interno, che peraltro per la parte corrente è di gran lunga prevalente, perché circa il 96 per cento dei trasferimenti a comuni e province viene dal Ministero, mentre solo il 4 per cento viene dalle altre amministrazioni — abbiamo un'ulteriore fonte informativa, ossia le assegnazioni (in termini tecnici si chiamano « spettanze »), cioè i decreti ministeriali che in base alla legislazione vigente assegnano effettivamente di anno in anno le risorse agli enti locali. Per questo comparto, dunque, ci si consente un incrocio tra i dati delle spettanze, ossia degli stanziamenti del Ministero dell'interno, ente erogante, e i dati sugli accertamenti, ossia come vengono rilevati nei conti dell'ente beneficiario.

Una perfetta coincidenza, immaginerete subito, non esiste, perché restano alcune pratiche di contabilizzazione difformi per certe voci — pensate, per esempio, alla compartecipazione IRPEF o altro — che causano una non perfetta coincidenza tra i dati.

Ho fatto, però, un passo in avanti. Avevo cominciato a parlare dei trasferimenti statali agli enti locali: abbiamo prima il comparto dei trasferimenti statali alle regioni. Al riguardo, la COPAFF sta lavorando intensamente e, come diceva il presidente Antonini, stiamo cercando di sviluppare il metodo che abbiamo sperimentato per la quantificazione dei fondi in linea di principio destinabili al Fondo unico *ex* articolo 77, comma 2-*ter*, del 112. Sull'applicazione di quell'articolo c'è stato prima un lungo lavoro istruttorio, condotto dal Dipartimento Affari regionali insieme alla Ragioneria generale dello Stato, che hanno sentito anche il parere delle singole amministrazioni che erogano fondi. Il lavoro è poi passato alla COPAFF

che, in base alle risultanze dei tavoli tecnici istituiti dal Dipartimento Affari regionali e in base a ulteriori indagini svolte dalla Ragioneria generale dello Stato, ha effettuato una prima quantificazione basata sui dati di stanziamento di bilancio, quelli che dovrebbero confluire.

Il problema è usare quel metodo, ma ampliandolo negli esiti, perché la filosofia del fondo unico dell'articolo 77 non è esattamente la stessa della legge n. 42. L'articolo 77 fa riferimento al fatto che confluiscano nel Fondo unico solo i finanziamenti statali destinati attualmente alle funzioni di competenza legislativa regionale. Questo vincolo per la legge n. 42 non esiste. Il problema delle diverse visioni sulle funzioni regionali è aperto: si può dare un'interpretazione statica, dinamica, per stabilire quali siano le funzioni regionali da prendere in considerazione. L'articolo 77 è, invece, tassativo e fa riferimento esclusivamente ai finanziamenti che ad oggi sono destinati alle funzioni che rientrano nelle competenze regionali.

Un altro punto delicato che abbiamo cercato di affrontare nell'articolo 77 è la distinzione tra interventi speciali e da fiscalizzare. Nel Fondo unico *ex* articolo 77 rientrano solo i trasferimenti da fiscalizzare, dal momento che esso era inteso come una fase transitoria rispetto alla legge n. 42.

Come distinguere gli interventi speciali? Esiste una letteratura, però è difficile poi tradurre sempre in modo completo i criteri pratici applicabili. Se ne possono proporre alcuni, ma, come voi sapete, in questi casi ciascuno di essi presenta poi limiti e difetti e lascia alcune zone d'ombra.

Noi abbiamo proceduto applicando due criteri. Il primo è quello della generalità, per cui il trasferimento sarà fiscalizzabile se destinato alla generalità degli enti di un dato comparto, anche se su questo punto ci sono zone d'ombra. Per i comuni, infatti, per generalità deve intendersi che si tratta esattamente di 8.098 comuni o è sufficiente che si tratti di una buona parte di essi?

Certamente questo aspetto porta a escludere il trasferimento che riguarda solamente il comune « x » della Campania, che chiaramente non è generale e speciale. Ci possono però essere zone d'ombra tra una generalità totale e un buon numero, che non coincida con la generalità.

Comunque, l'idea è che il trasferimento da sopprimere debba avere carattere generale. Peraltro, la Costituzione richiama proprio questa specialità, questa specificità.

Il secondo criterio che abbiamo applicato è quello della continuità, cioè della permanenza. Si tratta di fondi che sono per continuità nel tempo o finanziano particolari interventi specifici destinati a finire. Anche questo caso è un po' complicato, perché ci può essere una legge che prevede una determinata spesa, ma poi in determinati anni lo stanziamento può non essere stato erogato, il che non vuol dire che tale programma di spesa sia dato per morto. Può darsi che per gli enti finanziati quell'anno non ci siano stanziamenti, ma che poi questi ultimi possano essere reintegrati in una fase successiva. In merito, l'apporto della Ragioneria generale dello Stato è di grande rilievo, perché si tratta di esprimere un giudizio molto tecnico, caso per caso.

A parte queste zone d'ombra, sulle quali si potrà discutere e approfondire, restano validi i due criteri che abbiamo applicato per l'esercizio condotto ai fini del Fondo unico, cioè generalità e permanenza e continuità dello stanziamento.

Sul secondo criterio la posizione della Ragioneria generale dello Stato è molto rigida: se non vi è uno stanziamento permanente, finanziato e coperto, non lo si può fiscalizzare. Non si può andare a fiscalizzare uno stanziamento che non sia coperto in bilancio, cioè non si possono erogare risorse quando non si hanno a disposizione.

Stiamo ora cercando di applicare e generalizzare l'esercizio condotto per il Fondo unico ai fini del lavoro da compiere per la legge n. 42. Sul comparto regionale eseguiremo un incrocio fra i dati secondo la metodologia che vi ho descritto, basata

sui dati di stanziamento di bilancio statale, e cercheremo poi di trovare i riscontri nei bilanci regionali in termini di accertamento. Svolgeremo, quindi, lo stesso lavoro di *matching* fra dati dell'ente erogatore e dell'ente beneficiario che svolgiamo per gli enti locali.

Questo è il quadro. Un punto sul quale vorrei richiamare l'attenzione della Commissione è quello dei nessi tra l'articolo 77 e la legge n. 42. Se mi consentite di esprimere un giudizio, vi inviterei a una riflessione.

Ora che è partito l'altro binario, che è più ampio, occorre valutare se valga la pena di mantenere l'articolo 77, che avrebbe dovuto essere un anticipo della legge n. 42 quando quest'ultima non esisteva e un modo per intraprendere un percorso, se tenere entrambi in parallelo e farli andare avanti o se farli confluire.

Si pone un problema di coordinamento con l'applicazione dell'articolo 77. Secondo me, occorrerà una decisione politica e legislativa, anche perché esso avrebbe dovuto essere costituito nel 2010, che è già passato. Avrebbe dovuto essere costruito nel bilancio di previsione 2010, che è ormai passato.

Un altro punto importante è l'orizzonte temporale, perché, quando si applica lo schema del decreto delegato, si deve fare riferimento ai bilanci dell'ultimo esercizio chiuso. Stiamo lavorando sui dati del 2008; abbiamo da poco ricevuto i rendiconti dei consuntivi di province ed enti locali dal Ministro dell'interno e dalle regioni e stiamo lavorando su quelli.

Per le regioni, anche ai fini dell'operazione complessiva, la legge fa riferimento al triennio 2006-2008. Bisogna vedere se anche per gli enti locali si potrà cercare di verificare i calcoli del 2008 su un arco temporale più lungo. Il 2008 è ormai in una situazione di forte contrazione della finanza locale e, quindi, andare a tarare l'architettura della legge n. 42 su un anno di questo tipo può portare alcuni problemi. Dobbiamo cercare di effettuare una media. L'idea, che richiederà anche il vostro conforto e quello politico del Governo, è quella di cercare di tirar fuori

larga parte di questi numeri per la relazione del Governo al Parlamento entro giugno.

Ripeto, però, che i tempi ormai sono strettissimi e che stiamo facendo una corsa contro il tempo.

**PRESIDENTE.** Ringrazio molto il professor Longobardi. Quanto ci ha riferito è estremamente utile anche in vista del fatto che martedì prossimo è previsto il nostro incontro con la Ragioneria generale dello Stato. Questi elementi ci potranno essere utili anche per un ulteriore riscontro. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**LUCIO ALESSIO D'UBALDO.** Signor presidente, questa occasione ci permette di vedere tutti gli aspetti politici da un altro lato, cioè partendo dal tentativo che la Commissione deve portare avanti di estrapolare dai dati e, quindi, dalla materia bruta un principio ordinato e ordinatore al tempo stesso.

Svolgo un'osservazione di fondo. Voi avete già cominciato a lavorare e lei, presidente, ci ha illustrato la dinamica della Commissione. Noi siamo, ovviamente, tutti molto interessati a capire, quando parliamo del fabbisogno standard e dei costi standard, come si riesce tecnicamente a fondare tale indirizzo politico.

Personalmente, ho presente non tanto il mio comune di residenza, ossia Roma, quanto quello di nascita, che è un piccolo comune. Alcuni anni fa, per vicende intuibili, che rientrano nella normale formazione delle decisioni politiche, a questo piccolo comune sono stati attribuiti per legge alcuni lavoratori socialmente utili, che naturalmente non servono all'amministrazione da un punto di vista del calcolo algido delle entrate e delle uscite, né dell'equilibrio di bilancio e della qualità dei servizi. Sono stati attribuiti al comune perché, dopo anni di permanenza nel limbo che conosciamo, un provvedimento ha deciso così.

Questi lavoratori, se non ricordo male, sono stati assegnati al servizio di scuola-

bus, che ovviamente fa parte delle poste di bilancio. Naturalmente, se lei oggi, professore, va a vedere quanto costa il servizio di Magliano Sabina, il mio comune di origine, troverà che questo punto specifico è fuori da ogni parametro.

Passo alla mia domanda semplice, che interessa il legislatore. Noi effettuiamo il calcolo in astratto e, quindi, stabiliamo quanto costa il servizio di scuolabus. A quel punto, torniamo a Magliano Sabina e diciamo al comune che, poiché il servizio costa 100, perché così abbiamo deciso, ma lì costa 250, deve licenziare quelle persone. Il costo, fondamentalmente, come in un'azienda, è quello del personale. Oppure ci illudiamo che sia l'acquisto del pennino o di altro?

Poiché il nostro è un Paese dove, grossomodo, superati gli Appennini, l'addensamento nella pubblica amministrazione è superiore, registreremo che da Roma o da Bologna in giù il costo medio dei servizi sarà più alto. Oppure — questa è la domanda correlata, che è in realtà la stessa — dovremmo partire dall'esistente e sostenere che esiste un costo medio che risente di tale dato strutturale, che non possiamo cancellare dall'oggi al domani? Se compiamo un'operazione politica dentro un sistema legislativo da innovare, che cancella una realtà storica di 150 anni, se non di più, visto che parliamo di unità d'Italia, ho l'impressione che svolgiamo una considerazione molto astratta.

Mi fermo qui e lo dico anche al presidente La Loggia. Non voglio continuare. Pongo, però, un'ultima richiesta, perché mi interessa capire anche la razionalità dei nostri comportamenti. Naturalmente, voi siete alle prese con esigenze pratiche, cioè di capire come si prendono i dati. Se lei mi consente, non credo che ricomincerete a svolgere un lavoro di interpretazione dei dati, ma vi affiderete al deposito di cultura amministrativa presente nello Stato italiano.

Qual è la razionalità di una scelta che ha fatto sì che nella Commissione che lei presiede, professor Antonini, non ci sia né il direttore generale, né quello della direzione centrale per la fiscalità locale? Per

capirci bene, mi riferisco al direttore generale dell'ex Ministero delle finanze. In questa Commissione, quindi, non abbiamo il Ministero delle finanze e, a maggior ragione, neanche il direttore centrale per la fiscalità locale. La scelta del ministero, del Governo, è stata invece quella di inserire il direttore generale dell'Agenzia delle entrate. Uno strumento tecnico, che, a mio avviso, dovrebbe avere una funzione quasi cieca di organizzazione delle entrate, viene dunque assunto come un tecnico di riferimento per interpretare e capire bene come si formano i dati e che senso dare a essi. A me pare una decisione piuttosto squinternata. Chiedo scusa dell'aggettivazione.

**PRESIDENTE.** L'onorevole D'Ubaldo pone un problema dinanzi al quale, secondo me, abbiamo tre strade da seguire. O lo ignoriamo: il problema dello scuolabus esiste e lo facciamo diventare emblematico, ma posso garantire che nel Mezzogiorno d'Italia la questione degli LSU e dei precari è molto diffusa; o stabiliamo, insieme con il Ministro Calderoli, che, poiché questa è una vera e propria forma di ammortizzatore sociale, la si toglie dai costi storici dei comuni e se ne fa carico lo Stato; oppure imponiamo ai comuni di rinunciare a un'altra spesa e fare tutti gli scuolabus che vuole. Nell'ambito dell'autonomia comunale, si può cioè decidere di spendere tutti i propri soldi per tutti gli scuolabus necessari e di non attuare tutto il resto, salvo i LEP.

Lo sto affermando in maniera estremamente ironica e provocatoria, naturalmente, ma nella realtà, con riferimento al problema che lei sta ponendo, possiamo anche decidere che non ci interessa e che i comuni devono comunque rientrare nei costi standard. Facciano quello che vogliono, ma devono rientrarci. Altrimenti, bisogna trovare rimedi alternativi, ovviamente non quelli che ho citato provocatoriamente, ma un sistema valido.

**MARCO CAUSI.** Signor presidente, ringrazio molto il professor Antonini e il professor Longobardi, non solo per il la-

voro che stanno svolgendo — vi preghiamo, anzi, di estendere a tutti i membri della COPAFF il ringraziamento da parte di tutti componenti della Commissione — ma soprattutto perché con i loro interventi ci ricordano che nell'attuazione della legge n. 42, per la quale mi rivolgo anche al Ministro e agli amici della Lega qui presenti, la questione tributaria o quella della distribuzione delle entrate fiscali sono meno importanti di quanto ogni tanto non si affermi anche in giro per l'Italia, soprattutto al nord.

Nell'attuazione della legge n. 42 la parte più importante è rappresentata, invece, dalla riorganizzazione della spesa. Alla fine, la legge n. 42 è più importante sul versante della riorganizzazione di questo pezzo di spesa pubblica, consistente in 240 miliardi di euro, di quanto non lo sia su quello delle fonti di finanziamento.

Vedremo poi anche come organizzare le fonti di finanziamento, ma il versante spesa è potenzialmente molto più innovatore. È un versante sul quale dobbiamo lavorare e mi rivolgo soprattutto a chi si reca nei territori affermando che resteranno tutte le imposte: la legge n. 42 non significa questo. La legge n. 42 è il meccanismo con cui si riorganizza la spesa, possibilmente efficientandola e si divide l'indispensabile dal non indispensabile. Ciascuna collettività deciderà poi come finanziare o se continuare a finanziarsi quest'ultimo, il tutto in un modo molto più trasparente e meglio organizzato di quanto non avvenga oggi.

È evidente, come ha ricordato il senatore D'Ubaldo, che, nell'affrontare questo tema, entriamo in un universo di problematiche enormi. La legge su questo punto consente tutto, soluzioni non solo molto ardite, ma anche minimaliste. Di fronte alle difficoltà, tuttavia, non dobbiamo necessariamente scegliere le soluzioni più semplici. La legge, per esempio, prevede al suo interno percorsi dinamici di adeguamento ai costi standard, che bisogna pienamente perseguire. Ci sono cinque anni di tempo e vedremo se saranno sufficienti.

Potremmo anche pensare — non voglio gettare la palla in aria, ma avanzare una

proposta seria — di riproporre un tema definito in uno degli emendamenti che allora Governo e maggioranza non vollero accettare. Nella dinamica di adeguamento è necessario supportare processi di riorganizzazione dell'amministrazione. Non possiamo soltanto affermare che non ci occupiamo di un'amministrazione degli esuberanti. Ci sono processi dinamici di riorganizzazione.

Per esempio, ci sono amministrazioni — penso soprattutto alle regioni, più che ai comuni — che hanno costi di autoamministrazione troppo elevati. Mi riferisco a una regione in particolare, guardando il presidente. In quel caso, bisogna fissare un *benchmark* su tali costi e stabilire contemporaneamente un percorso di riqualificazione, assorbimento, riorganizzazione e via elencando, che potrà durare alcuni anni.

Da questo punto di vista, a me importa molto — è un indirizzo che darei alla Commissione, se le colleghe e i colleghi sono d'accordo — la vicenda dei LEP e dei servizi minimi. Penso, in particolare, alla legge per i servizi minimi del trasporto pubblico locale. Del resto, la vicenda LEP e servizi minimi è, a mio modo di vedere, un architrave dell'equilibrio di questa legge, anche se sappiamo che non potremo partire con l'applicazione dei LEP.

Occorre svolgere un ragionamento almeno per grandi aree di LEP e servizi minimi di trasporto, che sono la novità della legge, perché ci permettono di ristabilire servizi minimi che da quindici anni, invece, si erano abbandonati, da quando cioè non esiste più il Fondo nazionale trasporti. Parliamo di un servizio veramente importante, dal momento che il trasporto pubblico locale e metropolitano rappresenta uno dei gangli della coesione e della competitività delle nostre grandi aree urbane, città e regioni. Su questa vicenda insistiamo molto per lavorare in Commissione e vorremmo capire come potremmo farlo anche con la COPAFF.

Il terzo punto consiste in una proposta. Consideriamo i costi standard come aziendali, costi di produzione del singolo servizio, o come spesa media *pro capite* più

o meno corretta. Vogliamo verificare la possibilità di una via intermedia? Vi configuro un'ipotesi. Se poi dovesse essere sbagliata, me lo si dirà.

Stabilire i costi standard su servizi che oggi sono offerti da 5 mila comuni significa trattare migliaia di microdati, anche con molti *outlier*, con molti casi estremi. Non possiamo applicare metodologie statistiche aggregate, che quindi arrivano sempre a medie, ma non alla media con due aggiustamenti? Parlo di metodologie che partono da microdati, inserendo tutto quello che abbiamo in un *panel* di alcuni anni e di alcune migliaia di dati.

In fondo, questo tipo di metodologie è quello che da anni ormai, anche con un affinamento continuo, stiamo utilizzando per svolgere gli studi di settore. L'ente pubblico incaricato di condurre gli studi di settore assume, infatti, migliaia di microdati, per i quali dispone di un *panel* di ormai dieci anni, e poi aggiusta i parametri con procedimenti statistici aggregati.

L'ente che compie gli studi di settore è un ente pubblico, la SOSE, di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze e della Banca d'Italia, che dispone di 80 fra statistici, informatici e ingegneri con un grosso *know-how* statistico. Sarebbe possibile incontrarsi con la SOSE e l'ISTAT per capire se tale strada intermedia potrebbe essere praticabile. Oppure, li potremmo convocare qui in Commissione. È un suggerimento.

Infine, professor Antonini, leggiamo sui giornali della *data room*. La si può consultare, si può trovare un momento in cui, magari venendo noi da voi, se esiste un punto anche tecnologico di proiezione e di connessione dei computer, si possa conoscere più in dettaglio a che punto siete con la *data room*, o potete esporcela qui in un momento più tecnico in cui non sia necessariamente presente tutta la Commissione, oppure ancora possiamo organizzare un incontro per capire a che punto siamo su questo fronte.

**PRESIDENTE.** Ci troviamo nella seguente situazione: il professor Antonini mi aveva già anticipato che alle 12,45 deve

lasciarci. Abbiamo iniziato l'incontro con lui con un ritardo del quale ci scusiamo.

Potremmo procedere come stabilito anche con il Ministro Calderoli. Ci fermiamo qui e, se al professor Antonini va bene, continuiamo la sua audizione dopo quella del Ministro Calderoli, il mercoledì della prossima settimana.

LINDA LANZILLOTTA. Secondo me, come non si interrompe un'emozione, non si può interrompere un'audizione. Per il futuro cerchiamo di convocarle magari nel tardo pomeriggio e proseguire fino alla sera, perché spezzettare le audizioni, sia per chi pone i quesiti, sia per chi deve interagire, fa perdere efficacia al lavoro, oltre che tempo.

Invece che in queste ore intermedie, proporrei di vederci alle 19,30 e poi proseguire fino alle 23, anche se mi spiace per il personale.

PRESIDENTE. Credo di poter accogliere la sua osservazione. Convochiamo per mercoledì pomeriggio solo il Ministro Calderoli. Per il seguito dell'audizione del professor Antonini vediamo se è possibile incontrarci mercoledì dopo l'Aula, intorno

alle 20, con riserva di concordare un orario più preciso. Penso che possa essere la soluzione migliore.

Vorrei dire alla collega Lanzillotta che forse abbiamo peccato un po' di ottimismo, poiché pensavo che questa mattina si potessero completare due audizioni. La verità è che, tenendo conto anche di chi arrivava da fuori Roma, abbiamo iniziato alle 10. Se avessimo iniziato alle 9 o alle 8.30, probabilmente avremmo concluso con comodo.

Ringraziamo il professor Antonini e il professor Longobardi. Concorderemo un orario definito per mercoledì della prossima settimana, eventualmente alle 20.

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12,40.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa  
il 15 giugno 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

