

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

9.

SEDUTA DI MARTEDÌ 11 MAGGIO 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **PAOLO FRANCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	10, 18
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3	Lanzillotta Linda (Misto-ApI) .	4, 8, 19, 20, 21, 23
Seguito dell'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):		Longobardi Ernesto, <i>Componente della COPAFF</i>	19, 20, 21, 22, 23
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3, 8, 10, 16, 24	Misiani Antonio (PD)	12, 23
Antonini Luca, <i>Presidente della COPAFF</i> .	3, 4, 16 18, 19, 23	Nannicini Rolando (PD)	13, 22
Causi Marco (PD)	18	Stradiotto Marco (PD)	15
		Vitali Walter (PD)	9, 21, 22, 23
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal presidente della COPAFF, professor Luca Antonini	25

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 20,10.

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).

Seguito dell'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, nell'ambito dell'articolo 5 del regolamento della Commissione, il seguito dell'audizione del presidente della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), Luca Antonini, in ordine alle attività della Commissione medesima.

Ricordo che nella seduta del 27 aprile scorso il professor Antonini e il professor Lombardi avevano svolto la relazione, cui erano seguiti gli interventi di alcuni commissari.

Do la parola al professor Antonini per rispondere alle domande formulate.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Grazie, presidente e buona sera a tutti. Rispondo alle domande, anche avendo portato materiale ulteriore rispetto a quello della volta scorsa e lasciando anche un testo scritto dell'audizione.

In particolare, partirei dalla domanda dell'onorevole Causi, il quale chiedeva spiegazioni sulla *data room* della COPAFF, cioè sui dati elaborati. Tengo a precisare che è compito della COPAFF fornire le basi informative per tutta l'operazione di riforma che si chiama federalismo fiscale.

Tenete conto che la COPAFF è composta da 30 componenti e ha istituito sei gruppi di lavoro al suo interno. Dentro tali gruppi stanno lavorando complessivamente circa 100 tecnici; stiamo, quindi, portando avanti un'operazione di grosse dimensioni. In più, abbiamo cooptato anche 44 esperti, che sono a disposizione della COPAFF senza oneri per lo Stato, quindi gratuitamente.

Ribadisco l'importanza di questo lavoro, il primo svolto dalla COPAFF. Secondo me, l'occasione del federalismo fiscale ha permesso di prendere coscienza di alcune gravi lacune informative presenti nel sistema. Le avevo accennate l'altra volta: la mancanza di una lingua di contatto e il fatto che esisteva il federalismo contabile e, quindi, i dati dei bilanci delle regioni non erano uniformi. Avevamo, cioè, leggi di contabilità regionale che, pur applicando i principi statali, potevano però classificare in modo diverso le spese.

Voi capite che, in un contesto dove federalismo fiscale significa trasparenza e confrontabilità, soprattutto in un contesto improntato al costo standard e, quindi, al costo medio efficiente, occorre un dato di spesa assolutamente confrontabile, altrimenti tutta l'operazione è inattuabile.

Questo è stato il primo problema affrontato dalla COPAFF, che ha sollecitato il Governo, attraverso una richiesta scritta, diventata poi l'articolo 19-*bis* del decreto Ronchi, ad adottare una codifica unitaria, elaborata all'interno della COPAFF e con-

divisa attraverso la Conferenza unificata, con cui sono stati riclassificati i bilanci regionali.

Oggi ho portato materialmente il faldone dei bilanci che sono stati riclassificati. Sono tutti bilanci regionali, entrate e spese, riclassificati in modo di arrivare a una lingua di contatto. Disponiamo ora di dati unitari, che il nostro sistema prima non aveva.

La stessa operazione è stata compiuta riguardo ai comuni, perché, per la prima volta, è stato concordato con il Ministero dell'interno di procedere a una riclassificazione dei dati di bilancio dei comuni e delle province che tenesse conto delle esternalizzazioni. Una buona parte della spesa nel bilancio dei comuni e delle province oggi è, infatti, esternalizzata e su questo punto ci sono criteri di registrazione contabili non uniformi. In via sperimentale, per la prima volta, il Ministero dell'interno ha svolto un'operazione di riclassificazione dei bilanci secondo un criterio unitario, che è stato applicato.

Nel materiale figurano una sintesi, che consegno, e, su supporto informatico, tutti i rendiconti del bilancio 2008. Non li ho stampati, perché sono 250 mila pagine.

LINDA LANZILLOTTA. Questa codifica permette di capire, sui servizi esternalizzati, come, per esempio, i trasporti, il costo chilometro di ciascun comune?

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Non so dirglielo nel dettaglio.

LINDA LANZILLOTTA. È questo il costo *standard*? È una classificazione finanziaria?

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Sì, è ancora finanziaria. Era la prima volta che veniva svolta questa operazione, quindi è un passo in avanti importante.

Gli esempi che porto riguardano la prima parte del lavoro della COPAFF. L'altra parte importante è stata il lavoro sul fondo unico, perché l'altra coordinata su cui si basa il federalismo fiscale è la

soppressione dei trasferimenti statali a regioni, province e comuni, trasferimenti che andavano, però, quantificati. Quanto avremmo dovuto, infatti, quantificare come trasferimento a regioni, province e comuni?

Nella scorsa occasione, il professor Longobardi ha esposto il lavoro svolto, che è ormai molto vicino al punto d'arrivo. Non è stato un lavoro facile, perché all'interno dei trasferimenti bisognava distinguere quelli ordinari da quelli speciali, *ex* articolo 119, quinto comma, della Costituzione che, quindi, erano esclusi dalla fiscalizzazione. Il professor Longobardi potrà aggiungere informazioni o rispondere se verranno poste domande su questo punto.

Contemporaneamente, è stato portato avanti il lavoro relativo al fondo unico, che era previsto nel decreto legislativo n. 112 del 2008, all'articolo 77. Si prevedeva che dovesse essere realizzato entro il 2010. Evidentemente, l'approvazione della legge n. 42 ha posto un problema di dimensioni più ampie rispetto a quelle del fondo unico.

Questo è, dunque, l'insieme informativo dei dati che mettiamo a disposizione della Commissione. Vi è anche un allegato che contiene l'indicazione dei gruppi di lavoro della COPAFF e può essere utile anche per un coordinamento con i diversi nominativi.

Si è trattato di un lavoro imponente, che permette di avere le basi informative necessarie, che dobbiamo fornire al Governo per la relazione che dovrà presentare entro il 30 giugno in Parlamento, quella di scenario. Tutto questo lavoro è funzionale a ciò.

L'aspetto impressionante è che il federalismo fiscale ha rappresentato l'occasione per rendersi conto delle lacune esistenti nel sistema, che erano latenti e non sarebbero emerse finché non si fosse dovuto mettere mano a una riorganizzazione del sistema tributario e a una razionalizzazione delle dinamiche di spesa.

Queste considerazioni rispondono alla domanda dell'onorevole Causi. Si è trattato, quindi, di un lavoro molto impor-

tante, che ha contribuito ad ampliare il bagaglio informativo che qualsiasi sistema deve possedere per garantire un minimo di trasparenza in relazione ai conti pubblici; altrimenti, si creano problemi.

La non trasparenza di bilanci e il fatto che i dati non comunichino non rappresentano un segnale confortante, anche — mi permetto di segnalarlo — per le agenzie di *rating*. Immaginiamo società quotate in Borsa, ciascuna con un diverso sistema contabile. Non è un segnale di affidabilità. Ritengo, dunque, il lavoro svolto veramente importante per il passaggio successivo.

Quanto all'ulteriore prospettiva di lavoro, la COPAFF ha istituito, come ricordavo, sei gruppi di lavoro, che stanno lavorando.

Il primo si occupa dei bilanci delle regioni e degli enti locali, perché un decreto dovrà essere indirizzato alla loro armonizzazione. La COPAFF ha risolto il problema transitorio, però il sistema deve diventare a regime, in modo che siano garantite la trasparenza e la confrontabilità dei dati contabili.

Il secondo gruppo è quello delle entrate delle regioni e degli enti locali, che sta effettuando un censimento delle entrate regionali locali, nonché le quantificazioni, che dopo vi esporremo.

Il terzo riguarda i fabbisogni, i costi standard, i LEA, i LEP e le funzioni fondamentali. Mi riservo di fornire in seguito alcuni elementi ulteriori. In termini di perequazione, segue la definizione che danno gli altri gruppi.

Il quinto gruppo, coordinato dal professor Longobardi, riguarda gli interventi speciali e la perequazione infrastrutturale e studia i trasferimenti da sopprimere. Sulla perequazione infrastrutturale, che è compito specifico del Ministero dell'economia e delle finanze, è partito un tavolo, a cui il professor Longobardi partecipa in qualità di rappresentante della COPAFF. È già stato avviato un lavoro di identificazione di indici.

Il sesto gruppo è quello del coordinamento della finanza pubblica.

In questa sede metto in evidenza — li trovate nel documento — alcuni risultati emersi all'interno dei gruppi di lavoro. Tali risultati rappresentano una fotografia ragionata dell'esistente, che in fondo non era disponibile prima. È questo il dato da considerare. Il sistema presentava, infatti, grandi carenze informative.

Tale fotografia è funzionale allo sviluppo successivo e mette in evidenza come, in base al quadro che abbiamo avuto modo di fotografare e rispetto al quale abbiamo preso atto dal vivo del sistema, vedendolo in azione, il passaggio dalla spesa storica ai costi e ai fabbisogni standard, secondo la legge n. 42, possa costituire una grande operazione di razionalizzazione della spesa pubblica. Dopo fornirò alcuni dati su questo aspetto.

Sul lato dell'entrata, il sistema regionale locale conta 45 diverse forme di entrata ed è, quindi, un sistema che si è stratificato nel tempo. La COPAFF sta raccogliendo tutti gli elementi informativi funzionali a consentire al Governo di predisporre la relazione, nonché di procedere agli sviluppi successivi. Se non disponiamo dei dati di gettito di ognuna di queste imposte, non si può pensare a una semplificazione e a una ristrutturazione, perché non si conoscono le dimensioni del sistema che si va a cambiare.

Quanto al costo *standard*, faccio riferimento a un testo che vorrei lasciare, perché risponde a un'esplicita domanda che veniva posta dal senatore D'Ubaldo. La COPAFF sta prendendo atto del compito che le affida la legge delega. Si tratta, cioè, di un modello che si basa sulla perequazione integrale al fabbisogno standard. Si ha, quindi, a livello regionale, una grossa garanzia di solidarietà, con la perequazione integrale al costo standard. Deve, quindi, essere garantito a tutti il finanziamento dei servizi. Per una parte minoritaria, la legge delega lascia aperta la possibilità della perequazione alla capacità fiscale.

Segnalo alcune audizioni tenute e alcuni studi svolti: non li rivendico come studi propri della COPAFF, ma, solo a titolo indicativo, ricordo che c'è stata

un'audizione della Corte dei conti, che metteva in evidenza come, eseguendo un esercizio applicativo sulla legge n. 42 in relazione alla razionalizzazione della spesa, l'introduzione del criterio del costo standard avrebbe determinato 2,3 miliardi di euro di risparmi. Questo era il dato della Corte dei conti.

Altri dati circolati a livello di simulazioni, che non sono propri della COPAFF, vanno dall'estremo della Corte dei conti a un altro estremo, molto più imponente, che è rappresentato dal CERM, che, per esempio, in un esercizio svolto, dimostra che la razionalizzazione della spesa pubblica potrebbe arrivare a 11 miliardi.

Evidentemente — sono dati estremamente variabili — tutto dipende dal criterio che viene utilizzato. Sappiamo che la legge prevede anche un periodo transitorio di passaggio progressivo dalla spesa storica al costo *standard*. In ogni caso, i dati smentiscono radicalmente l'idea che il federalismo crei costi, perché il costo standard è una misura di razionalizzazione della spesa pubblica. Tale processo non agisce sul lato delle funzioni, non dà cioè nuove funzioni legate a fattori di spesa, ma interviene sulle funzioni esistenti, razionalizzando la spesa. Questa è la dinamica.

Passo ai limiti del sistema attuale, che cerco di mettere in evidenza nella relazione. Oggi i LEA sono un mero elenco di servizi che ogni ASL deve offrire ai cittadini. Manca la connotazione quantitativa dei livelli essenziali. Il finanziamento delle regioni, per gran parte della spesa sanitaria, avviene in base a quote capitali differenziate per classi di età, in modo apparentemente sconnesso dai livelli essenziali che si vogliono garantire.

Approfondendo la questione, si vede che un legame esiste, ma non è trasparente. Difatti, i livelli di assistenza nelle diverse regioni italiane sono quanto mai disomogenei. Si è addirittura verificato che dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, quindi la maggiore spesa, la qualità e la sicurezza delle cure sono di

basso livello. I dati di cui siamo venuti in possesso sono piuttosto allarmanti da questo punto di vista.

Per quanto riguarda i criteri di riparto del fondo sanitario, dal 2001 si è applicato un riparto sulla base della popolazione residente. Il riparto su base capitaria è stato ponderato per sesso e classi di età solo per il 50 per cento delle variabili di costo della spesa per macro aree assistenziali.

Per la quota restante, non disponendo di una base informativa idonea, si sono seguiti i criteri empirici di negoziazione, con riferimento a una negoziazione che avviene ogni anno all'interno della Conferenza unificata. In genere, è estenuante e credo che l'onorevole Lanzillotta ne abbia esperienza.

Per la quota restante, si sono seguiti, dunque, criteri empirici. Riserve sulla pesatura della popolazione anziana, utilizzata nei criteri, sono state sollevate in più sedi, soprattutto per una sovrappesatura della stessa, utilizzando la media nazionale di costo e non le migliori pratiche, secondo un criterio che avrebbe favorito alcune regioni.

Per quanto concerne la *governance*, in sostanza si sottolineano in molte regioni controlli alquanto modesti. Vale la pena di ricordare che in una regione è stato necessario ricostruire la contabilità: I revisori della KPMG non ci sono riusciti, poi l'intervento del soggetto attuatore, alla fine, ha raggiunto l'obiettivo.

Ci sono, inoltre, piani di rientro che scattano solo in casi di conclamata rottura dell'equilibrio economico. In questo momento, i controlli sono svolti sulla base di un non chiaro testo normativo dalle stesse Aziende sanitarie locali, che sono, allo stesso tempo, soggetti erogatori delle prestazioni, programmatori dei contratti e pagatori delle stesse. È evidente che, in questo sistema, il controllo è difficile.

Sui fabbisogni *standard*, quindi sul lato della spesa di province e comuni, la legge n. 42 prevede il superamento del criterio della spesa storica. Non mi soffermo su

questo punto perché parlo a persone che hanno lavorato su questa legge e, quindi, conoscono il meccanismo.

Può essere interessante, invece, riepilogare i limiti del sistema attuale. Oggi i trasferimenti statali che andremmo a sopprimere sono utilizzati in base al criterio della stratificazione della spesa storica. Stiamo ora definendo la quantificazione esatta al centesimo, però la quantificazione si attesta sui 14 miliardi di euro, distribuiti in base al criterio della stratificazione della spesa storica.

Nel testo che ho allegato proponiamo una ricostruzione cronologica di come si è arrivati al sistema attuale, attraverso il decreto Stammati 1, il decreto Stammati 2, il momento in cui il finanziamento della spesa corrente a carico degli enti locali raggiunge l'85 per cento di trasferimento, l'adozione del decreto Andreatta, l'adozione del decreto Gorla, i primi tentativi, nel 1985, di rafforzamento del ruolo della finanza propria degli enti locali, il tentativo, nel 1990, del superamento del piè di lista, la delega del 1992 al Governo, la manovra Dini, dove viene introdotto per la prima volta un criterio analogo a questo, il cosiddetto fabbisogno teorico standardizzato.

Tale criterio, però, fallisce, perché non viene accettato poi dai comuni. È utile tenere presente la dinamica. Poiché alcuni enti avevano subito una perdita di risorse estremamente consistente, superiore al 3 per cento medio complessivo, si introduce una norma di salvaguardia che va a compensare e, quindi, l'operazione fallisce.

Nel 1996 si attua un altro tentativo di introdurre un meccanismo che premi lo sforzo fiscale e tariffario, ma il sistema non viene mai applicato. Questa è la situazione attuale. Il modello attuale è rimasto tale per cui questi trasferimenti vengono distribuiti secondo la casualità e la discrezionalità del criterio della spesa storica, che non si può ritenere paragonabile, per intensità di protezione del principio di uguaglianza, con quello del fabbisogno standard. Ovviamente, si tratta di arrivare a individuare i criteri con cui può essere definito.

Sul sistema tributario tracciamo la mappa per una lettura dell'esistente.

A livello comunale vi sono tredici tributi e canoni locali, quattro addizionali comunali e una compartecipazione. Il sistema, quindi, si alimenta attraverso diciotto diverse forme di entrata, modificate nel tempo e con diverse sovrapposizioni.

Porto solo un esempio, a titolo indicativo. In materia di imposta di pubblicità e occupazione del suolo pubblico, esiste una pluralità di norme inerenti i tributi locali: ci sono l'imposta comunale sulla pubblicità, i diritti sulle pubbliche affissioni, la tassa per l'occupazione di spazi e di aree pubbliche, il canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità e quello sostitutivo della tassa sull'occupazione degli spazi e aree pubbliche.

Il sistema è estremamente complicato e spesso tale complessità di applicazione dà luogo a un vastissimo contenzioso pendente davanti alle Commissioni tributarie, alla magistratura ordinaria, alla magistratura di legittimità e alla stessa Corte costituzionale. Di fatto, oltre ai tributi elencati, esiste anche una zona grigia, in cui la Corte costituzionale, con i suoi interventi, arriva a chiarire se si tratta di tributo vero e proprio oppure di tariffa.

Per esempio, sui canoni idrici ha stabilito la natura tributaria, mentre in altri casi l'ha negata. La situazione che riguarda la TARSU-TIA nasce proprio da un intervento della Corte costituzionale. Vi sono, quindi, interventi di razionalizzazione da parte della Corte costituzionale, che deve intervenire per indicare qual è la natura della prestazione imposta. Si tratta, quindi, di una zona grigia consistente.

A livello provinciale sono dieci le fonti che alimentano la finanza, anche in questo caso con un'evidente frammentazione. A titolo esemplificativo, l'addizionale dell'energia elettrica riguarda le utenze non domestiche, mentre quelle domestiche grava, invece, sui comuni; ha, inoltre, un effetto regressivo, per esempio.

L'imposta provinciale di trascrizione colpisce la vendita dell'usato in misura tripla rispetto a quella del nuovo. La compartecipazione IRPEF è, di fatto, un

trasferimento, essendo rimasta fissa da anni. Il tributo ambientale è strutturato come addizionale alla TOSAP: se viene riformata la parte locale, deve esserlo anche quella provinciale.

Passo al sistema tributario regionale, nel quale, a sua volta, è evidente la stratificazione. La finanza regionale si compone di undici forme impositive, tre addizionali e tre compartecipazioni.

A titolo esemplificativo, identifico alcuni nodi evidenti: l'addizionale regionale IRPEF non consente di considerare i figli a carico, ragion per cui un *single* paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con quattro figli, con una discutibile applicazione del principio di capacità contributiva, che è evidentemente diversa.

La compartecipazione IVA è assegnata in base ai consumi ISTAT, ragion per cui potrebbe darsi il paradosso che, se in una regione ci fosse l'evasione totale dell'IVA, questa comunque parteciperebbe alla quota.

Questi sono elementi che danno un'idea della situazione su cui interviene il federalismo fiscale, una fotografia dell'esistente, su cui stiamo lavorando per fornire tutti gli elementi — occorrono, infatti, diversi elementi informativi — per intervenire su tali tributi.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre ulteriori quesiti o formulare osservazioni.

LINDA LANZILLOTTA. Signor presidente, ringrazio il professor Antonini, che ha tracciato un quadro molto interessante del lavoro della Commissione.

Intanto, valuteremo questi dati in base all'esperienza e anche alla luce delle considerazioni del professor Longobardi sullo stato della contabilità regionale e locale.

Mi permetto di esprimere una riserva sul fatto che, in pochi mesi, questa applicazione della codifica renda comparabili e leggibili i dati del sistema di finanza locale. Se assumiamo, perché i tempi della delega sono quelli e il Governo spinge, che quella base conoscitiva sia attendibile e su

di essa costruiamo tutta l'operazione, rischiamo forse di commettere errori.

Volevo poi chiedere una valutazione tecnica, da parte di studiosi della materia, partendo da due considerazioni.

Veniva richiamata l'esperienza del decreto Dini, che è stato, negli ultimi quindici anni, l'unico tentativo, oltre al Patto della salute, di riequilibrare i rapporti relativi, a risorse costanti, tra i comuni, in base a indici standardizzati (territorio, popolazione e via elencando). Poiché, a risorse costanti, ciò avrebbe comportato la riduzione delle risorse di alcuni enti, l'operazione non è stata attuata.

Pongo una domanda: in una fase dell'economia e della finanza pubblica come quella che stiamo attraversando e che attraverseremo, a risorse costanti o decrescenti, lei pensa che sia sostenibile un riequilibrio che, proprio per questo, comporta una riduzione netta delle risorse a disposizione di singoli enti, senza che ci sia un accompagnamento che anticipa l'operazione di riaggiustamento finanziario sull'organizzazione e, quindi, sulla parte strutturale della spesa?

Passo a una seconda domanda. Siamo reduci da una settimana molto drammatica per quanto riguarda l'euro. Lei non crede che, in realtà, nel medio periodo, l'operazione che ci stiamo avviando a effettuare, cioè un riaggiustamento puramente finanziario, senza che le regioni e gli enti locali che hanno costi standard più elevati siano ristrutturate, possa non tenere?

Sono d'accordo sulla valutazione per la quale non è vero che a maggiore spesa corrispondono più prestazioni o migliore qualità e, quindi, penso che questo possa essere un meccanismo virtuoso, ma ritengo che non possa ridursi solo a un aspetto finanziario. Richiede, invece, riforme strutturali di quelle amministrazioni e di quei territori, anche per fare sviluppare l'economia in un determinato modo.

Si tratta più o meno dello stesso fenomeno che è successo con l'euro, cioè l'idea che aggiustamenti puramente finanziari,

senza che le politiche europee inducessero trasformazioni strutturali delle economie, potessero poi, alla lunga, tenere.

Con il federalismo fiscale che parte, si ferma la finanza, perché tutta la parte del Titolo V che riguardava la riorganizzazione, semplificazione e razionalizzazione amministrativa, la liberalizzazione e la sussidiarietà è, sostanzialmente, cancellata. Il poco che abbiamo visto, ossia la Carta delle autonomie locali, non realizza nulla di tutto ciò. Lei non pensa che rischiamo di andare incontro esattamente a una criticità analoga, cioè a una rottura dipendente dal fatto che l'elemento strutturale di quelle amministrazioni e di quei territori non accompagna la trasformazione dell'assetto fiscale e finanziario?

WALTER VITALI. Anch'io mi complimento per il lavoro finora svolto dalla COPAFF, in modo particolare sul tema della codifica unitaria dei bilanci delle regioni, dei dati dei bilanci dei comuni e della ricognizione, che prima il professor Antonini ci illustrava, di tutto il sistema tributario nonché di quello dei trasferimenti, che, se non sbaglio, è sotto la responsabilità del professor Longobardi.

Mi rendo conto che sto per porre una domanda complessa e non mi stupirebbe se eventualmente il professor Antonini si riservasse di rispondere anche successivamente. Personalmente, però, la ritengo fondamentale per l'impostazione complessiva del nostro lavoro.

Come il presidente sa benissimo, abbiamo discusso fin dal primo minuto dell'insediamento della Commissione, con accordo di tutti, della nostra volontà di esercitare fino in fondo la prerogativa prevista dalla legge per quanto riguarda le osservazioni e le valutazioni da avanzare al Governo preventivamente alla proposta degli schemi dei decreti legislativi, perché riteniamo che questo sia il cuore del contributo che una Commissione come la nostra può offrire.

Poiché, come lei sa, professore, tutto ciò è subordinato necessariamente a elementi informativi che noi, come Commissione parlamentare, in base alla legge,

dobbiamo chiedere a voi, e io sto proprio per richiederli.

Innanzitutto, le fornisco un promemoria che abbiamo presentato come gruppo — è noto a tutti i membri della Commissione — la volta scorsa, nella seconda audizione al Ministro Calderoli. Ci siamo permessi di raccogliere, in modo un po' compilativo, ma crediamo utile, per punti omogenei tutti gli adempimenti previsti dalla legge n. 42 e li abbiamo anche suddivisi tra quelli che devono essere contenuti nei decreti legislativi delegati o in altri provvedimenti legislativi.

Il Ministro ci ha parlato — lasciando da parte il federalismo demaniale, che non consideriamo in questo momento, anche se sappiamo, come lo sa il presidente, quanto il lavoro sia ancora complesso; ma ne parleremo tra un attimo — di quattro decreti legislativi delegati. Poi, a fronte di nostre obiezioni circa il fatto che probabilmente non tutte le questioni possono essere ricondotte all'interno di tali quattro decreti, ha affermato che si trattava di un semplice indice e che avrebbero potuto essere di più.

Stiamo ai contenuti. Credo che la nostra Commissione debba essere messa in condizione di esprimere un'osservazione su ciascuno di questi grandi aggregati di problemi che dovranno essere oggetto degli schemi legislativi. Per poterlo fare, però, dobbiamo chiedere alla COPAFF quando, sulla base del lavoro che sta svolgendo, sarà in grado di consegnarci elementi informativi, allo stato dell'arte e non certamente completi e perfetti, ma sufficienti per poterci esprimere.

Per ciascuno dei quattro decreti legislativi di cui ha parlato il Ministro Calderoli, più gli altri oggetti ivi non ricompresi, che si trovano invece all'interno del nostro promemoria, vi chiederei quando ritenete di poterci fornire elementi informativi.

Il primo di questi decreti dovrebbe riguardare il sistema dei tributi locali — non aggiungo altro, solo il titolo, perché è inutile che mi addentri più di tanto — quindi le partecipazioni e il sistema delle entrate degli enti locali.

Il secondo decreto dovrebbe riguardare i livelli essenziali delle prestazioni e i fabbisogni *standard*.

In merito, devo porre una domanda: per quanto riguarda tutta la materia delle armonizzazioni dei bilanci pubblici, fermo restando il lavoro che voi avete svolto e l'auspicio che venga insediata il prima possibile la Commissione prevista dalla legge di contabilità pubblica, voi ritenete che su questa materia sia possibile procedere attraverso l'attuazione della legge n. 42 e, in tal caso, in quali tempi? Su questo punto il ministro obiettivamente è stato, forse per ragioni di tempo, non del tutto esauriente.

Il terzo decreto legislativo è riferito al sistema tributario delle regioni.

Vi è poi il quarto, che però io interpreto più dal punto di vista politico. Il Ministro l'ha citato quando ha parlato di un decreto di raccordo con la riforma tributaria. Come ricordava giustamente l'onorevole Lanzillotta, con i tempi che corrono non so se il Governo manterrà la sua intenzione di procedere anche attraverso una grande riforma tributaria. Su questo punto vorremmo avere alcuni elementi.

Non ho finito, presidente. Per quanto riguarda, invece, gli altri adempimenti che dovrebbero essere contenuti in provvedimenti legislativi separati, ce ne sono alcuni di particolare rilevanza, che devono necessariamente entrare a far parte della procedura di formazione degli strumenti di contabilità pubblica per l'anno venturo, secondo la nuova legge, la n. 196, che, come è noto, prevede la decisione di finanza pubblica entro il 15 settembre e poi la legge di stabilità entro il 15 ottobre.

Dobbiamo, già da quest'anno, prevedere almeno due cardini fondamentali di questo processo. Il primo è il patto di convergenza, che deve cominciare a individuare alcuni obiettivi di servizio per consentire a quella razionalizzazione della spesa a cui lei faceva riferimento di alimentare anche l'adeguamento dei livelli di esercizio delle funzioni secondo un piano stabilito da tale strumento legislativo.

Il secondo è la questione relativa ai livelli della pressione fiscale. Credo che dovremmo, a partire dall'anno prossimo, cominciare a vedere esercitata questa importante prerogativa.

Credo che la COPAFF, tramite noi, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, dovrebbe proporre al Governo un'osservazione anche su questo punto, in modo tale da non trovarci con un doppio binario per cui, mentre da una parte emaniamo i decreti legislativi delegati, dall'altra il Governo non sia in condizione — perché non è attrezzato, non era sufficientemente attento o le questioni della crisi finanziaria sono veramente grandi — di applicare fin dal prossimo esercizio finanziario ciò che questa legge prevede.

Mi rendo conto che sono domande complesse e, quindi, non chiedo una risposta immediata. Se non è nelle condizioni di poterla dare, domando quantomeno che ci venga fornita, in modo tale che possiamo anche programmare i nostri lavori.

PRESIDENTE. Mi complimento per l'eccellente sintesi, perché in queste domande è contenuto l'intero lavoro che avremo davanti nei prossimi anni.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Se fossimo in un convegno, userei espressioni un po' più spicce e sapide per farmi intendere, ma siamo in un'aula parlamentare e impiegherò criteri più rigorosi e sobri, o almeno mi sforzerò di farlo con rapidità.

Svolgo una prima osservazione, professor Antonini. Mi crea imbarazzo sentire una registrazione dei fatti come se, sostanzialmente, il quadro dei bilanci comunali non fosse da anni ormai sotto controllo. Credo che sia giusto che la Commissione bicamerale registri che si poneva obiettivamente la necessità di portare dentro il sistema la razionalità che ci è stata invidiata ovunque, su cui si tengono convegni in giro per il mondo. Quello che è stato compiuto dagli anni Settanta in poi per gli enti locali è sicuramente un punto di eccellenza; parlo di comuni, province e comunità montane.

Resta fuori quello che è avvenuto negli anni Novanta, ossia le esternalizzazioni, che non si sapeva bene come codificare. Giustamente, si sta compiendo un'opera — senza volerla sminuire — di sana, corretta e alta manutenzione. Non è giusto, però, lasciare agli atti una rappresentazione come se, per quanto riguarda comuni, province e comunità montane fossimo di fronte a una situazione da anno zero.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PAOLO FRANCO

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Mi avventuro ora su un terreno che conosco meno. Ho l'impressione che all'anno zero ci troviamo di fronte al quadro di bilancio delle regioni. Ogni regione, dotata di autonomia non solo normativa secondaria e regolamentare, ma anche legislativa, ha organizzato i propri bilanci con una libertà ben più ampia.

Se esiste una ragione per la quale lo strumento del cosiddetto federalismo fiscale ha un senso, è proprio perché crea un accentramento. Dobbiamo, quindi, spiegare all'opinione pubblica che non stiamo decentrando e lo voglio precisare anche ai colleghi della Lega: stiamo accentrando una procedura, come è tipico di ogni processo di federalismo fiscale, anche se non siamo uno Stato federale. Chiediamo, dunque, alle regioni — non so adesso quale sia lo strumento di legge, se in sede di decreto delegato abbiamo la forza per imporlo — di adottare una codifica dei bilanci uniformi per sapere che cosa succede sia in Sicilia, sia in Calabria, sia in Lombardia e via elencando.

Questo è il problema dei problemi. All'interno di questo problema procedurale, se ne pone uno sostanziale. Quando parliamo di bilanci comunali, sappiamo di che cosa parliamo, cioè di servizi al cittadino e spese istituzionali, dei diversi capitoli di bilancio; quando parliamo della spesa regionale sappiamo che al 50-60 per cento, a seconda delle regioni, talvolta anche al 70 per cento, la spesa è destinata

alla sanità. Inseriamo la spesa della sanità dentro le spese della regione, ma sappiamo che essa ha una dinamica che non è riducibile alla logica degli enti locali o dell'ente regione. Vi rientra, ma con tutta la sua autonomia.

Arriviamo ora a un punto che rappresenta una tortura, per me quando mi pongo il problema e anche per coloro i quali dovrebbero rispondermi, ma non lo fanno mai. Adottiamo il criterio del costo standard facendone una sorta di tabù positivo — chiamiamolo così, in modo da non discutere su questo punto — perché, voltando la pagina, dove c'è la sanità, abbiamo scoperto che esiste il DRG (*Diagnosis-related group*), che dovrebbe essere proprio l'analogo più vicino per compiere tale operazione.

A me è capitato e capita ancora residualmente di compiere un'esperienza come presidente dell'Agenzia di sanità pubblica nel Lazio e le posso assicurare — lo riferisco a lei, ma naturalmente anche ai colleghi — che se c'è una questione sulla quale si è unanimemente d'accordo, in qualsiasi convegno si vada, scientifico, tecnico o politico, è quella per cui tutti sono pronti ad affermare che il DRG è stato un fatto convenzionale, che ha rappresentato un modo per mettere dentro ad alcuni involucri le spese delle prestazioni, ma che oggi è meglio non riaprire tali involucri perché sappiamo bene che il tutto è molto convenzionale e astratto.

Stiamo, dunque, identificando l'ipotesi del costo *standard*, la logica del costo standard tirandola fuori da un'esperienza, grosso modo quella del DRG, che è tutta convenzionale.

Svolgo un'ultima osservazione. È inevitabile che il costo standard — talvolta in Commissione ho portato esempi banali, ma utilizzo anche un'espressione un po' più completa — sia composto anche e soprattutto del costo del personale. Quando si sostiene che bisogna conoscere il costo di un servizio e come una voce di bilancio è strutturata o strutturabile, è evidente che si arriva anche al costo del personale.

Veniamo, in conclusione, a una questione politica. Stiamo passando — lo ricorderà la mia amica, l'onorevole Lanzilotta, che nella sua vita professionale si è occupata di queste tematiche — a un dibattito che negli anni Settanta ci portò dalla programmazione dell'offerta, che si invitava a mettere da parte perché non reggeva, alla programmazione della domanda.

Si tratta di un movimento analogo a quello che stiamo effettuando noi su questo terreno specifico. Mi spiego bene: fino a oggi i sindaci — il collega Vitali è stato in questo Paese un sindaco importante di una città importante — negli anni Ottanta-Novanta, venivano anche in piazza ad affermare che lo Stato doveva limitarsi a fissare un livello di trasferimento e poi il comune doveva essere sostanzialmente libero di fare quello che riteneva opportuno.

Questa era la programmazione dell'offerta. Se qualcuno — cioè il dottor Giuncato del Ministero dell'interno — provava a chiedere di poter conoscere quando si effettuavano assunzioni, quale criterio era utilizzato e se si andava oltre un dato parametro, si sentiva rispondere di no. Il povero Giuncato ha perso perché tutto il movimento delle autonomie locali, che combatté battaglie su questo punto, rispose che il Ministero non poteva intervenire su quella decisione, che era libera.

Il risultato qual è? Se si riceve cento e si è liberi di gestirlo, ci sono stati comuni che hanno assunto di più. Qualcuno ha assunto di meno, perché non poteva farlo.

Adesso, noi che cosa facciamo? Questo è il motivo per cui passiamo alla programmazione della domanda. Se parliamo del costo standard, arriviamo pure al costo del personale e dobbiamo andare a vedere come si sono comportati il piccolo comune, quello medio, quello di montagna, la provincia e, quindi, programmare una riconduzione a razionalità secondo parametri astratti, come fa la FIAT per lo stabilimento di Termini Imerese o della Polonia: il parametro è sempre quello. Per produrre un determinato bene o servizio, lo standard è quello. Questa è la program-

mazione, per analogia, si intende, della domanda ed è il movimento che stiamo compiendo.

Vorrei capire, visto che questo percorso è iniziato, se esistono le condizioni — non dico politiche, perché le diamo per acquisite — perché si compia un'operazione mai vista. Riformiamo, cioè, dal basso l'esistenza stessa degli enti locali, forzando la mano su processi che sono anche di micro-sistema, di micrologica, per assestare tutti i comparti razionalmente. Credo che sia un'impresa ciclopica, destinata a incontrare una scarsa o scarsa fortuna operativa.

Mi pare molto più semplice, logico, razionale ed efficace stabilire parametri di massima e poi lasciare gli enti liberi di operare, come una battaglia autonomistica per un lungo tratto ha sempre voluto che fosse. Se, invece, ribaltiamo questa logica, a parte che si va a restringere clamorosamente lo spazio di libertà delle amministrazioni, penso che saremmo tutti molto più impegnati in una diffusione di energie pazzesche, con risultati — lo ripeto — non so fino a che punto razionalmente conseguibili.

ANTONIO MISIANI. La mia prima considerazione è che ritengo molto apprezzabile il lavoro messo in campo dalla COPAFF, che ci è stato riassunto dal professor Antonini. Credo che la mole di dati raccolti e riclassificati sia la base indispensabile per qualunque tipo di operazione di riforma del sistema.

Da questo punto di vista, oggettivamente partivamo all'anno zero e ritengo che avere una *data room* operativa sia fondamentale. Mi permetto, anzi, di invitare il presidente della Commissione a renderla pubblica il prima possibile, in modo tale da consentire a tutti coloro che sono a diverso titolo interessati al tema del federalismo fiscale di lavorarci sopra, compresi i sottoscritti.

Se i dati sono stati raccolti, è utile che vengano resi pubblici, permettendo a tutti gli studiosi, ai centri studi e ai tanti soggetti che in questo Paese hanno seguito e continuano a seguire il dibattito sul

federalismo fiscale di poterci lavorare, in modo tale da accrescere le nostre fonti di informazione nel momento in cui dovremo assumere decisioni cruciali.

Passo alla seconda questione. Nell'*excursus* che lei ha svolto, professore, ha giustamente ricordato le diverse false partenze in materia di finanza locale per quanto riguarda la rideterminazione dei rapporti tra Stato ed enti territoriali sulla base di criteri standardizzati e non cristallizzati sulla spesa storica. Mi riferisco al decreto Dini e a tutto ciò che stato ricordato.

La mia domanda è molto semplice, ma — mi rendo conto — molto ampia: perché questa volta dovrebbe andare meglio rispetto al passato e a quei fallimenti, che oltretutto erano relativi a un pezzo del sistema? Oggi parliamo di una riforma molto ambiziosa, che punta a cambiare l'organizzazione di 230 miliardi di euro di entrate di spesa pubblica nella sua interezza. Perché dovrebbe andare meglio, in una fase di oggettiva difficoltà della finanza pubblica?

La RUEF (Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica), che è stata resa nota pochi giorni fa, indica la necessità di una manovra di 1.6 punti di PIL tra il 2011 e il 2012, che investirà, peraltro, anche gli enti locali. Mi piacerebbe sapere se tale manovra che si abatterà sul sistema degli enti locali sarà ancora una volta indiscriminata, oppure inizierà a essere differenziata nel suo impatto, anche tenendo conto del lavoro che voi svolgete.

Nella RUEF, comunque, credo che non venga nemmeno citata l'espressione « federalismo fiscale ». Vedo, inoltre sui giornali e sui grandi organi di informazione la comparsa di svariati editoriali, che iniziano a parlare di rinvio della riforma in connessione alla crisi dell'euro e a quanto è successo in questi giorni.

Vorrei una parola da parte del presidente per quanto riguarda il passaggio complicato che abbiamo di fronte, anche in relazione all'esperienza storica e alla condizione attuale.

Vengo all'ultimo punto, con cui chiudo, sul costo *standard*. Dalla relazione che lei

ha presentato mi pare di leggere — mi corregga se ho inteso male — un giudizio critico sui meccanismi basati sulla quota capitaria aggiustata. Non rischiamo di complicarci la vita, avventurandoci in un modello di determinazione dei costi standard, se a questo punto non si usa una quota capitaria aggiustata, basato sulla stima delle funzioni di produzione di ciascun servizio pubblico?

Personalmente, ritengo che il costo standard sia naturalmente un pilastro della riforma, ma che forse ragionare su un criterio a maglie larghe di standardizzazione dei costi sarebbe preferibile rispetto a un sistema di grande complessità, che richiederebbe una massa enorme di dati, con tutti i problemi, tecnici e non, che sono stati ricordati anche dall'intervento che mi ha preceduto.

Mi interesserebbe capire il parere del presidente della COPAFF sulla direzione di marcia per quanto riguarda tutta la materia della determinazione dei costi *standard*, se andiamo a maglie larghe, oppure se ci avventuriamo sul terreno micro a proposito di questo elemento essenziale della riforma.

ROLANDO NANNICINI. Presidente, la ringrazio anch'io per le notizie che ci ha dato. Ho bisogno, però, di una chiarificazione.

La relazione che sarà presentata il 30 giugno, predisposta dal Governo, su cui voi state lavorando, non andrà certamente solo sul tema degli enti locali, perché esiste anche un bilancio dello Stato, sul quale dobbiamo riflettere. Mi si può rispondere di prendere la RUEF e vedere la Ragioneria dello Stato. Si tratta, però, di dati solo nazionali: essi non danno un'idea di armonia, perché non si parla mai di evasione, sembra che non esistano problemi in questo Paese e che tutto sia perfetto.

Ci sono invece valutazioni da effettuare sul tema delle entrate, delle accise; alcuni elementi sono da valutare analiticamente, come nel caso delle regioni a statuto speciale che determinano i loro bilanci attraverso tali entrate dello Stato. Sarebbe,

quindi, anche interessante capire come le entrate complessive dello Stato vengano ripartite sul piano anche con le regioni a statuto speciale e vedere poi anche il gettito dell'IVA e di altri tributi.

Sviluppo il mio ragionamento. Credo che il federalismo possa andare avanti e sono ottimista sulla legge n. 42. Non le pongo problemi politici, perché le domande sono di ordine tecnico. Rilevo, però, che i dati che dovrete darci riguardano 8.104 comuni. I comuni sotto i mille abitanti — vado a memoria — saranno 1.500-1.600; quelli sotto i 3.000 abitanti ricordo che sono più di 4.200, quasi il 50 per cento degli 8.104 complessivi. Dovranno essere trattati meglio, perché dovremo tenere conto del loro costo, del loro elemento di costo *standard*, del costo personale e di alcuni altri elementi, fino a che non va avanti la Carta delle autonomie locali e non si perviene ad alcuni criteri di razionalizzazione.

Ritengo, dunque, che sia indispensabile una differenziazione per regione e per classi di comuni. Non ci comunicherete il costo di tutti gli 8.104 comuni, ma dovrete dividerli — spero che facciate così nella relazione — per classi di 1.000, 3.000, 5.000 e 10.000 abitanti, in modo che possiamo renderci conto.

La spesa del personale si può calcolare benissimo *pro capite* e, quindi, ci si rende conto della dimensione regione per regione e comune per comune. Poi constateremo una verità: dove è minore il trasferimento, maggiori sono le entrate proprie, perché la spesa *pro capite* dei comuni italiani è piuttosto standardizzata, con diversità più o meno da trovare nelle classi e nelle dimensioni delle regioni.

Ci sono, però, enti che erogano servizi: credo che sia possibile che chi ha entrate proprie possa conservarle, e che per gli enti che hanno minori trasferimenti ci siano fasi transitorie da discutere con correttezza con le autonomie locali. Non credo che il giorno in cui si definiranno i costi standard, si stabilirà, per esempio, di trasferire ai comuni che prima avevano 500 euro *pro capite*, solo 270, in quanto lo standard è stato fissato a 270,. Sarebbe il

fallimento dell'operazione. Se, invece, riconosciamo che i comuni hanno già una loro autonomia, attraverso le loro entrate, discuteremo su come conservarle in un periodo transitorio.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

ROLANDO NANNICINI. Sarebbe anche interessante capire quanto riscuote lo Stato in quelle realtà regionali. Non credo che si possa attuare il federalismo senza concepire quale sia l'entrata dell'IVA o IRPEF della Sicilia. Vorrei saperlo nella relazione complessiva, non basta solo il dato dell'IVA o dell'IRPEF nazionale.

Peraltro, qualcuno pensa a una compartecipazione. Negli elementi non è definito dalla legge n. 42, ma lo strumento può essere anche una compartecipazione dell'IRPEF o dell'IVA; occorre, quindi, capire che cos'è.

Il lavoro è, dunque, buono, ma ci sono alcuni dati da integrare per classi di abitanti, dimensione geografica e regionale, per poter valutare meglio.

Sulla sanità, sono scandalizzato quando si volgarizza troppo il DRG. Era un parametro che permetteva, ad esempio nel caso di sette chirurghi che avevano un'unità operativa intoccabile e che per fare i turni avevano bisogno di 25 infermieri e di tutta la struttura, di far loro presente che si potevano pagare i DRG fuori dalla ASL o dalla regione, perché c'era una compensazione, mentre tale unità operativa non arrivava nemmeno a raggiungere il 40 per cento della domanda o del costo del DRG delle prestazioni.

Come sempre, in Italia, le categorie sono più forti della politica; si buttano via gli strumenti a disposizione e se ne cercano altri, mentre il DRG, anche se non perfezionato, dà uno standard del funzionamento. Sappiamo tutti che nella generalità — non voglio parlare del nord o del sud — una buona parte dei cittadini di alcune regioni vanno a chiedere prestazioni sanitarie in altre perché hanno libera scelta.

Occorre, quindi, anche su questo punto quantificare il fenomeno o l'elemento che non risulta. Non vorrei che esistesse personale eterno nelle strutture, che deve rimanere sempre lì perché ci deve essere in ogni caso, non eroga prestazioni, e nessuno trova il coraggio di affermarlo. Non si gli fa nemmeno presente che raggiunge solo il 40 per cento delle prestazioni di base o specialistiche. C'è un costo. Nessuno ha il coraggio di dirlo, perché si è smesso di tenere questo dibattito.

Mi aspetterei nella relazione alcune riflessioni di questo tipo, perché quello federale deve essere un progetto di conoscenza. Mi sembra che si voglia graffiare la realtà, senza però toccarla fino in fondo.

MARCO STRADIOTTO. Ringrazio per la relazione. Volevo pregare il professor Antonini di farci avere quanto prima, quando ne disporrà, numeri che, secondo me, sono fondamentali per riuscire a comprendere come evitare di fallire in questa operazione, come è avvenuto in passato e come lei giustamente ricordava.

A mio avviso, comunque, possiamo risolvere la questione o tentare di arrivare a una più equa distribuzione delle risorse non solo ragionando sui costi standard, ma accompagnando il processo con un meccanismo che responsabilizzi di più l'ente locale e, allo stesso tempo, gli dia più autonomia.

Ciò può essere fatto se fin da subito, quindi, penso fin dalla prossima finanziaria, si cambia il Patto di stabilità. Oggi il Patto di stabilità per gli enti locali toglie autonomia e responsabilità, perché tratta tutti allo stesso modo e, per assurdo, mette nelle condizioni peggiori quelli che, finora, sono stati i migliori. Se si dice a un comune sprecone che deve migliorare del 2 per cento, resta sprecone; dire a un comune virtuoso che deve migliorare del 2 per cento, se ha sempre rispettato il Patto di stabilità, lo fa ritrovare agganciato al chiodo.

Questo è fondamentale, perché ci troveremo davanti alcuni comuni che hanno 600 euro per abitante e altri che ne hanno

50, e non è detto che i servizi resi siano molto diversi. Questa è la realtà. Oltre ad affermare che chi ha un costo standard della metà, di conseguenza, riceverà metà trasferimento — immaginate che cosa significhi questo — sarebbe auspicabile che affiancassimo ciò ad una maggiore responsabilità e autonomia.

In questi giorni, relativamente al federalismo demaniale, abbiamo affermato che, nel caso in cui il patrimonio devoluto venga dismesso, il suo ammontare va, in parte, in riduzione del debito dello Stato e, in parte, di quello dell'ente locale. Non dovremmo neanche precisarlo, se ci fosse un Patto di stabilità intelligente. È normale che, di fronte a un ente locale, che non possa far *deficit* ma solo debito, perché questa è la regola per l'ente locale, dovremmo impostare il Patto di stabilità in modo da evitare che il comune contribuisca ad aumentare il debito della pubblica amministrazione nel suo complesso, perché su quel parametro siamo valutati, dal punto di vista dell'indebitamento.

Ritengo, dunque, fondamentale che, oltre al ragionamento sui costi e sui numeri, riusciamo effettivamente a cambiare impostazione, ma dobbiamo farlo subito. Diversamente, accadrà quello che è successo ad altri provvedimenti precedenti, se immaginiamo di arrivare con i costi standard, con la situazione di differenza esistente. L'abbiamo vista sulle spiagge. La tabella che ci ha fornito la Corte dei conti sul gettito delle spiagge a seconda delle diverse regioni è incredibile. Si passa da 116.000 euro a chilometro dell'Emilia Romagna a 6.000 in alcune regioni del sud. Stiamo parlando non di coste in generale, ma di parte balneabile. Solo questo dà la dimostrazione della differenza che troviamo e stiamo parlando solo di un dato.

Se andiamo a vedere i trasferimenti, ci sono dati incredibili. Se andiamo a vedere i dipendenti per abitante, anche a parità di categoria, ci troviamo con amministrazioni che hanno un dipendente ogni 300 abitanti e altre che ne hanno uno ogni 50. Questa è la situazione.

Se siamo in questa situazione e non vogliamo fallire l'operazione di dare equità

e giustizia nella distribuzione delle risorse, perché è questo l'obiettivo che ci diamo con il federalismo, dobbiamo accompagnare il processo, non maltrattando i comuni, cioè evitando di dare loro autonomia e responsabilità, ma, viceversa, con una legge del Patto di stabilità completamente diversa, dando autonomia e possibilità di agire in presenza di determinati parametri e, quindi, responsabilizzando gli enti locali. Grazie.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, do la parola al professor Antonini per la replica.

LUCA ANTONINI, Presidente della CO-PAFF. Inizio, molto sinteticamente, a rispondere. Do un indice della risposta e, contemporaneamente, prego il professor Longobardi di colmare poi le lacune più evidenti.

L'ultimo intervento, quello del senatore Stradiotto, mi permette di ritornare al primo, quello dell'onorevole Lanzillotta. Svolgo, però, una premessa di carattere generale: noi parliamo come tecnici, come componenti di una Commissione che non ha valore politico. Non potete chiedere a noi di compiere scelte di tipo politico, perché non è responsabilità nostra. Possiamo far presenti i nodi del sistema con cui veniamo a contatto, però non siamo i decisori. Svolgiamo un'attività tesa a fornire al Governo tutti gli elementi informativi necessari e, come dispone la legge, anche un'attività di consulenza: però la decisione politica spetta poi, evidentemente, al Governo. Ci sono questioni su cui non siamo in grado di rispondere, perché è la responsabilità politica del Governo a entrare in campo.

Svolta questa necessaria premessa, entro nel merito anche dell'ultima questione, proprio l'esempio delle spiagge. La domanda dell'onorevole Lanzillotta, secondo me, ha in sé anche, latente, la risposta sul perché, dal punto di vista tecnico, non dovrebbero ripetersi i fallimenti del passato in questo contesto.

Esaminiamo l'esempio delle spiagge. Il contesto, ormai, si è spostato in senso

marcatamente federale: con la riforma del 2001, è stato attuato un decentramento di competenze di alta intensità. Per esempio, la materia del turismo è di competenza regionale esclusiva. Se, dunque, la proprietà delle spiagge oggi è dello Stato e passa alle regioni, è ipotizzabile che nasca una sinergia tra l'aspetto proprietario e la funzione legislativa. Oggi una regione non può intervenire o ha margini molto limitati di intervento sui canoni demaniali. Ci sono state alcune regioni che hanno tentato di legiferare, ma la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le leggi che rimodulavano i canoni, stabilendo che, poiché non c'è la proprietà, l'aspetto dominicale è legato alla competenza legislativa e, quindi, le regioni non possono intervenire sui canoni.

Determinando il passaggio dei beni, della proprietà delle spiagge alle regioni, queste ultime acquistano, ai sensi della Corte costituzionale, una piena competenza. Da quel punto di vista, la funzione legislativa entra in sinergia anche con il meccanismo dell'entrata: la regione avrà interesse a utilizzare tale funzione legislativa, perché i canoni non sono più riscossi dallo Stato, ma dalla regione stessa.

Mettiamo a regime il federalismo. Un federalismo a metà, che non ha la responsabilità impositiva, non funziona. Concordo con l'osservazione dell'onorevole Lanzillotta: c'è un articolo 118 della Costituzione da attuare e una ristrutturazione del sistema importante da realizzare. Penso, però, che molte competenze legislative per questa ristrutturazione, oggi, non siano più in capo allo Stato, ma, per esempio, alla regione. Ritengo che si possa fare tanto a livello di funzione legislativa regionale.

Perché — è questo è vero — spesso si è vista una scarsa utilizzazione del processo di modernizzazione a livello regionale? Per esempio, quali regioni hanno operato forti interventi di deburocratizzazione? Eppure la competenza, oggi, è in gran parte regionale. Penso che il meccanismo del federalismo fiscale, innescando una responsabilità di fronte all'elettore, cioè una responsabilità di tipo impositivo,

spinga sulla possibilità di riforma che è rimasta bloccata a oggi in un sistema di finanziamento della spesa storica: poiché l'ente riceve comunque le risorse dallo Stato, che ripiana, non ha interesse a utilizzare tutte le leve del cambiamento proprie, che potrebbe utilizzare.

Oggi, gran parte delle competenze, per esempio in materia di *welfare*, sono regionali. Pensate, anche in materia di sviluppo economico, a quante competenze regionali esistono. Oggi lo Stato non potrebbe emanare una legge di semplificazione delle normative per le imprese senza coinvolgere le regioni, o, comunque, alcune regioni sono partite già autonomamente su tali processi. Sono poche, però, perché è venuto a mancare lo stimolo. Secondo me, il federalismo fiscale mette in moto la macchina, cioè accende il motore delle riforme dal basso. Questa è l'impressione.

L'altro aspetto, cioè l'aggiustamento finanziario, ha, a mio avviso, un'incidenza e una ricaduta sulla potenzialità legislativa delle regioni. Se l'alternativa è dover aumentare le imposte ai propri elettori, probabilmente un amministratore regionale penserà che sia meglio procedere alle riforme. Se, invece, il sistema si basa su un ripiano statale, tale interesse non c'è e la macchina non si accende, perché le risorse arrivano comunque.

Non sto rispondendo a tutti. Sono d'accordo sul fatto che sarebbe molto più favorita l'accettazione di un criterio di spesa standard dentro un aumento di risorse, perché questo sarebbe il meccanismo che favorisce. Dobbiamo però fare i conti con la situazione e penso che non introdurre il meccanismo di responsabilizzazione impositiva in questo contesto significhi non introdurre, di fatto, un meccanismo di lotta allo spreco. Questa è l'alternativa: il prezzo che si paga nel rinvio è che non si combatte lo spreco, che oggi è latente nel sistema.

Vengo velocemente alla domanda del senatore Vitali sul numero dei decreti. La questione è di responsabilità governativa; non è la COPAFF a poter indicare il numero dei decreti. Credo che la legge n. 42 rappresenti una mappa importante

di tutte le riforme necessarie. Ogni suo elemento ha un peso significativo nella riforma del sistema. Non spetta a noi affermare che tutto ciò poi venga concretizzato in un numero di decreti piuttosto che in un altro.

Per quanto riguarda la mappatura, che ho avuto modo di vedere, dell'indice dei temi della legge n. 42, posso rispondere che stiamo lavorando su tutte le basi informative necessarie. Occorre un lavoro molto impegnativo per razionalizzare in questo sistema. Bisogna anche sottolineare che la COPAFF potrà dare determinate informazioni nel momento in cui cominceranno ad arrivare i decreti anche per noi, perché la COPAFF può dar luogo a un processo di accompagnamento nella misura in cui cominciano ad arrivare i decreti da parte governativa. A quel punto, si può rispondere sugli altri aspetti.

Per esempio, per quanto riguarda la perequazione infrastrutturale, possiamo calibrarla, in quanto può essere una straordinaria misura di accompagnamento per il passaggio dalla spesa storica al costo standard. Anche su questo fronte si sta lavorando e il professor Longobardi sicuramente svolgerà alcune considerazioni.

Questo è un capitolo. Noi siamo messi di fronte ai capitoli e a capire i fabbisogni informativi che occorre. Stiamo cominciando a costruire alcune questioni da zero, perché non c'erano nel nostro sistema. Fortunatamente, la legge n. 42 ve le ha inserite. Il nostro sistema presenta carenze infrastrutturali, per esempio al sud, straordinarie. Questo è evidente.

Su questi capitoli si sta, dunque, lavorando. Esiste un esplicito decreto che riguarda i principi contabili. La legge dispone che uno dei decreti deve riguardare i costi standard e, quindi, pone un unico contenuto con un apposito decreto.

Sui bilanci e i principi contabili — torno all'altra domanda che veniva posta dal senatore D'Ubaldo — l'analisi che ho effettuato dei comuni non era una critica dei bilanci comunali, tranne che per la parte sulle esternalizzazioni. Era una critica al sistema della spesa storica, che si è creato dagli anni Settanta, quindi al modo

in cui è stato finanziato il sistema locale, non al sistema di bilancio dagli anni Settanta in sé.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Svolgo una battuta sola. La spesa storica, che noi demonizziamo, è stata lo strumento per registrare e salvaguardare i diversi livelli di *welfare* che si erano prodotti negli anni Sessanta. Facciamo presto ad affermare che è un elemento negativo; lo è perché ha ossificato le differenze, ma, in origine, la spesa storica ha significato salvaguardare la spesa in conto capitale che serviva a finanziare i servizi; si è trattato di un'anomalia che oggi non esiste più e che si era prodotta soprattutto in alcune regioni, in Emilia Romagna in modo particolare. La spinta politica fu quella di registrare storicamente quello che si era prodotto per salvaguardare i livelli di *welfare*, in linea, come oggi noi potremmo affermare, con lo spirito per cui chi più può e vuole fare dovrebbe essere garantito.

Va bene la critica, però, professore, la invito anche a storicizzare il fenomeno da cui essa nasce.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. È un nesso che dopo entrerà. Semplicemente, siamo nel binario di attuazione di una legge che ha decretato il superamento di questo criterio.

Il costo *standard* non è un'invenzione della COPAFF o del Governo: l'applicazione di questo criterio è stata prevista nella legge. Credo che la modulabilità del costo *standard* in termini estremamente analitici sia un processo complicato e difficile, però, anche su sistemi più macro, esso produce comunque un effetto di razionalizzazione della spesa.

Rispetto al passato, la dinamica nuova insita nel processo della legge è che, al meccanismo della standardizzazione, si accompagna un forte incremento dell'autonomia impositiva attraverso l'eliminazione dei trasferimenti. Questo è l'elemento nuovo rispetto al passato. Nel passato questo elemento non c'era e nessuna operazione prevedeva l'abolizione dei trasferimenti statali. Essi venivano rimodu-

lati, ma, comunque, rimanevano. Ora, invece, all'abolizione dei trasferimenti corrisponde l'attivazione di un'autonomia impositiva.

Per esempio, per venire anche alla domanda che veniva posta sull'IVA, si arriva già, con i limiti del modello VT, che però è stato perfezionato negli anni, alla regionalizzazione dell'IVA. La legge prevede che cambi il criterio di imputazione, identificato non più nei consumi ISTAT, ma nell'IVA del territorio. A quel punto, la compartecipazione diventa intelligente, perché stabilisce un nesso con i gettiti del territorio. Quello è il meccanismo.

In ogni caso, non c'è solo la compartecipazione; è previsto anche proprio l'incremento dell'autonomia impositiva. Non c'è solo la trasformazione dei trasferimenti in compartecipazioni, ma la legge prevede, tra i principi, una forte valorizzazione anche dell'autonomia impositiva, nonché la possibilità di effettuare, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, una politica fiscale. Questa mi sembra una novità, rispetto al passato, su cui, probabilmente, si può scommettere.

Faccio anche presente il passaggio al periodo transitorio. Secondo me, esso rappresenta un momento estremamente importante della legge.

Sulle classi demografiche, effettivamente esiste una grossa differenza. Per esempio, i comuni da 0 a 500 abitanti prendono *pro capite* 530 euro, mentre quelli da 20.000 a 60.000 abitanti ne prendono 218.

MARCO CAUSI. Questo lo sappiamo da trent'anni: si tratta della mitica curva di Giuncato !

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Praticamente, il problema è la curva di Giuncato. Credo, però, che, la legge n. 42 permetta di gestire questo fenomeno.

Inoltre, esiste anche la formula innovativa, che rientra fra i punti che devono costituire l'attuazione, con la possibilità di prevedere forme premiali, dal punto di vista fiscale, in relazione alle unioni tra i comuni.

LINDA LANZILLOTTA. È difficile compiere un'operazione di riequilibrio di questa portata a risorse costanti, con un triennio per il quale si prevede di dover rientrare di almeno due punti di PIL. È questo il punto. È necessaria un'onestà intellettuale.

I numeri sono numeri: basta vedere lo squilibrio del *pro capite*, indipendentemente dal fatto che sia finanziato con trasferimenti o con entrate proprie, perché poi le entrate proprie cristallizzano. Sappiamo come si è arrivati al rapporto tra trasferimenti ed entrate proprie quando si è passati, nel 1993, dai trasferimenti all'ICI: c'è stato un riequilibrio tra le due voci, però congelando il *pro capite*. Questa è l'operazione che la legge richiede di compiere.

Da quando si discuteva della legge, avevo proposto che la curva di attuazione fosse collegata realisticamente al tasso di crescita. La legge non lo prevede, ma come si pensa di gestire un processo di questo genere?

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Rispondo con un'affermazione della Corte dei conti nell'audizione che ha svolto presso le Commissioni riunite: «La Corte, da anni, ha sottolineato la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese, con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. Oggi, anche alla luce della crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica, è più che mai necessario che con tale completamento si ottenga un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza, alla base, anche nel recente passato, di un'ingiustificata crescita della spesa.»

Questa è la sfida, secondo me, ma chiederò al professor Longobardi di intervenire in merito.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Sì, grazie. Fornisco alcune piccole integrazioni. Si tratta di domande molto complicate e verrebbe voglia di

avvalersi subito della facoltà, che ci ha dato il senatore Vitali, di non rispondere, di prepararsi e tornare.

Tornando al primo giro di interventi, l'onorevole Lanzillotta aveva sollevato tre questioni. Sulla prima, relativa all'armonizzazione dei bilanci e alla revisione dei principi contabili, lei sa, come sappiamo tutti, che la strada è ancora tutta da percorrere. Ha perfettamente ragione e questo, come ha precisato il presidente Antonini, è uno degli oggetti della delega.

La complicazione è che, come riferivamo anche la volta scorsa, sono aperti due binari di delega. Abbiamo la delega *ex lege* n. 196, che deve vedere la riforma dei principi contabili per tutte le amministrazioni pubbliche, salvo che per regioni, province e comuni, mentre, in base alla delega della legge n. 42, bisogna rivedere la formulazione dei legislatori, che, come sapete, è esattamente identica. La legge n. 196 ha modificato la lettera h), della legge n. 42, ragion per cui la formulazione, per fortuna, è esattamente la stessa e, cioè, la revisione, con l'affiancamento alla contabilità finanziaria di una economico-patrimoniale.

Certamente, questo è tutto ancora da realizzare e probabilmente può esserci una preoccupazione sui tempi, di cui penso sia giusto che la Commissione abbia consapevolezza, anche in relazione al coordinamento, perché ci sono due comitati diversi, quello per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche istituito dalla legge n. 196 e l'altro, invece, operativo all'interno della COPAFF.

L'aspetto un po' paradossale è che la legge n. 196, che è arrivata dopo, ponga una delega più stretta rispetto alla nostra, che è arrivata prima. Abbiamo, infatti, il termine del 21 maggio 2011 per i decreti delegati, a meno che non intervenga una proroga, mentre per la legge n. 196, invece, la delega scade a dicembre 2010.

Alcune grosse questioni sono ancora aperte e tutto deve, in larga parte, ancora definito. Credo che il presidente Antonini si riferisse ai piccoli aggiustamenti che abbiamo potuto compiere per far partire un processo di acquisizione dei dati, ma ce

ne sono ben altri da attuare e siamo perfettamente d'accordo. È un pezzo della delega.

Passo alla domanda complicatissima — non sarò certo io a poter rispondere agli interlocutori, con la loro esperienza — su perché questa scommessa dovrebbe, adesso, avere successo rispetto a quando si è provato ad attuarla con il decreto Dini.

Non so se avrà successo, ma so che è cambiato totalmente il clima. Credo che questo stato della finanza pubblica non sia più sostenibile sotto il profilo del consenso. Si pone un problema di sostenibilità, che è venuta meno, e non c'è la possibilità di eluderlo o evaderlo. Bisogna affrontarlo.

Sono connesse a questo aspetto molte questioni sollevate in questo consesso. Vi è una mancanza di consenso sul trasferimento per macro regioni, che, però, a tutt'oggi, passa, in larga misura, per il bilancio statale e non per quello degli enti locali. Mi riferisco al residuo fiscale, per il quale c'è ancora il trasferimento di una quota molto consistente di PIL dal nord al sud, che, in questo momento, accusa una crisi di consenso, almeno da alcune parti del Paese. Passa attraverso il bilancio dello Stato e non attraverso gli enti locali.

Lo sappiamo da anni, che esiste la curva a « U » di Giuncato, però attorno a essa c'è una dispersione enorme e, come l'onorevole Causi sa benissimo, totalmente erratica. Credo che anche questo non sia più sostenibile sul piano del consenso.

È vero, come sostiene il senatore D'Ubaldo, che tutto ha una storia, però, a mio modo di vedere, il punto di partenza non è così chiaro e puntuale; si tratta di una stratificazione successiva, che ha portato a una determinata situazione, della cui origine, ormai, abbiamo perso traccia e che è totalmente erratica. Non credo che si possa continuare a pensare che ci sia quella dispersione attorno alla « U ». Mentre il trasferimento che passa attraverso il bilancio statale, come sapete meglio di me, è piuttosto leggibile con i residui fiscali, questo è totalmente non leggibile, perché non va dal nord verso il sud, o dall'est verso l'ovest, o dal centro verso il nord: è

totalmente erratico nel Paese. Ritengo che questa sia una situazione di differenza.

Un altro discorso molto complicato è quello di attuare il processo a risorse invariate. A proposito delle risorse invariate, credo che Luca Antonini abbia, in parte, già dato la risposta. Credo che non solo siano invariate, ma che si debbano far diminuire e che il processo sia quello di una fortissima razionalizzazione del sistema di finanza pubblica. L'ha affermato l'onorevole Causi, nella passata occasione, rilevando che si parla tanto dell'aspetto tributario, della perequazione e via elencando, ma che la scommessa centrale è il processo di riorganizzazione del sistema complessivo di finanza pubblica che potrebbe emergere dalla legge n. 42.

Probabilmente le risorse devono decrescere. Ormai, la situazione economica nazionale e mondiale non può lasciare aperte altre strade. È giusto che ci sia un processo di razionalizzazione, ma la speranza è che ci sia anche un processo di efficientamento — adesso si usa questa brutta parola — che faccia salvaguardare livelli omogenei di prestazioni di *welfare* sul territorio nazionale. È tutta una scommessa da vedere.

LINDA LANZILLOTTA. Dal punto di vista della comparazione a livello europeo, se si individuano le funzioni di competenza delle regioni, cioè il sistema di *welfare* e i servizi, si rileva una cattiva distribuzione della spesa, inefficiente al suo interno, ma non una quota di PIL superiore alla media europea destinata.

Di qui la mia domanda. Sono d'accordo sul fatto che bisogna ridurre la spesa e che se eliminiamo il costo del servizio del debito abbiamo una spesa comparabile con gli altri sistemi, ma da questa operazione rischiamo di tagliare fuori un'operazione di efficientamento della spesa dello Stato e di incidere solo sulla spesa destinata ai servizi, che, rispetto alla media europea, non è minimamente sovradimensionata, se non erro. Qual è la sua valutazione?

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Concordo pienamente,

però, purtroppo, abbiamo il debito pubblico e, quindi, il servizio del debito ci costa quello che costa. La pressione è proprio quella, esistono in merito analisi consolidate. Abbiamo il grosso problema per cui il nostro avanzo primario ha un significato totalmente diverso, perché sosteniamo un costo enorme del servizio del debito. Credo che non convenga affermare che non onoriamo.

LINDA LANZILLOTTA. Non contestavo l'efficienza, ma la distribuzione dell'operazione per livelli di Governo...

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Sono d'accordissimo con lei. Sappiamo bene che le spese complessivamente dedicate alle politiche sociali in Italia non sono più alte rispetto alle altre, proprio perché abbiamo questo problema. All'interno, poi, delle risorse dedicate alle politiche sociali esistono gli squilibri che conoscete fra il sistema pensionistico, la sanità e via elencando.

Credo che non si possano trascurare le conseguenze della legge n. 42 in termini di risparmio di spesa. Per esempio, non dobbiamo dimenticare l'articolo 10, che prevede la delega per il trasferimento di funzioni alle regioni. Se, invece, con la legge n. 42, andiamo a duplicare risorse fra centro e periferia, ciò decreterà il fallimento di tutta l'operazione. Laddove si parla di trasferimento, sia *ex* articolo 118 della Costituzione, cioè il trasferimento di funzioni amministrative, sia *ex* articolo 10 della legge n. 42, di funzioni che sono nelle competenze legislative e regionali, questo processo, secondo me, va fatto partire. Non possiamo semplicemente lasciare la situazione come sta. Esistono fondi che sono attualmente gestiti dall'amministrazione centrale sulle competenze regionali: è un problema politico che bisogna porsi, magari a cavallo fra due legislature, ma bisogna porselo.

Il senatore Vitali sollevava la questione per cui già da settembre, nell'impostazione della manovra finanziaria per il 2011, dovremmo avere un'idea sul patto di convergenza e sulla pressione fiscale. Su que-

sto punto nutro un dubbio, perché, come sapete, il periodo transitorio è di cinque anni: il primo anno non deve succedere nulla e l'inizio del periodo transitorio è aperto. Per i comuni, il periodo transitorio, lettera f) dell'articolo 21, sarà...

WALTER VITALI. Nella legge n. 196 c'è questa previsione. C'è il richiamo specifico. Nella decisione di finanza pubblica si parla di patto di convergenza.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Siamo d'accordo, però, da quando partirà il processo di attuazione della legge n. 42, perché la legge n. 196 fa riferimento al patto di convergenza come definito dalla legge n. 42. A un certo punto, partirà il *D-Day*, che indicherà che i cinque anni cominciano da quel momento. Ora, invece, non lo sappiamo. Per quanto riguarda la finanza locale, la legge n. 42 dispone che l'inizio del periodo sarà fissato dal legislatore delegato.

WALTER VITALI. Benissimo.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Per quanto riguarda le regioni, essa dispone che l'inizio del periodo corrisponderà al momento in cui saranno noti i contenuti finanziari dei LEP. Anche in quel caso, è aperto. Quando poi si deciderà che parta il periodo transitorio, l'esercizio finanziario successivo sarà a bocce ferme, perché la legge n. 42 dispone che dal *D-Day* rimanga tutto uguale all'inizio.

WALTER VITALI. Occorre allora che la COPAFF, che è l'organismo tecnico servente di tutto questo processo, così come è scritto, peraltro, nel documento che ci avete consegnato, compia una ricognizione, che deve essere anche finalizzata a comprendere. Se di convergenza si deve parlare, poniamo a partire dal 2012 o dagli anni successivi, dal famoso *D-Day* che lei cita, dobbiamo sapere qual è lo stato dell'arte, per poi capire, in base alle

decisioni di finanza pubblica, dove ci vogliamo attestare. Ci serve almeno la ricognizione.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Sì, d'accordo. Si riferisce, quindi, alla ricognizione dei possibili scenari di percorso. Ci si dovrà lavorare senz'altro.

WALTER VITALI. Certo. L'altro lavoro che state svolgendo su tutto il sistema tributario, locale e regionale, è sicuramente molto importante, anche al fine di stabilire la ripartizione della pressione fiscale generale tra i diversi livelli istituzionali. Anche questo è un punto di partenza.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Scusate, ma penso che dovremo riflettere anche sulla questione dei dati. Il professor Antonini, mio amico, è molto entusiasta del lavoro che sta svolgendo e, quindi, tende sempre a presentare i risultati con grande ottimismo. Probabilmente deve farlo perché presiede un organismo molto complicato, che lavora in una fase complicata.

Personalmente, però, non condivido. Per ora, infatti, non disponiamo di tutti questi dati e dobbiamo costruirli, tant'è vero che la legge n. 196 dispone che si costruisca la banca unificata. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ha assegnato il compito al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato...

WALTER VITALI. Per questo motivo le avevo accordato la facoltà di non rispondere. Mi rendo conto perfettamente che non è semplice.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Lo sappiamo tutti. Persone che si occupano di finanza pubblica e di politica come voi lo sanno benissimo.

WALTER VITALI. Abbiamo bisogno di capire, assolutamente con apprezzamento per il lavoro che state svolgendo, qual è il progresso del vostro lavoro e come noi ci

possiamo collocare rispetto a esso in fase preliminare. Insisto molto su questo punto.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. In merito alla fase preliminare, non credo che competa a noi rispondere. Se devo dare la mia opinione personale, di studioso che ha letto la legge, secondo me è vero che la COPAFF deve anche rispondere alle sollecitazioni che vengono dal Parlamento. Lo farà a regime, quando esisterà la Conferenza permanente, ma, secondo me, può farlo anche adesso nei vostri confronti. Mi sembra che sia questo lo spirito della legge, ma non sono io a deciderlo. Credo che voi abbiate tutto il titolo per chiedere alla COPAFF di produrre determinati dati e che noi siamo tenuti a produrli. Su questo punto, però, deve esprimersi qualcun altro e non io, forse neanche Luca Antonini.

In merito al discorso sui costi standard, non abbiamo assolutamente nulla sull'argomento. Siamo a zero. Bisogna creare non solo una banca dati, ma un processo di acquisizione dei dati, che sarà complicato e lungo. Non possiamo fare promesse che non possiamo mantenere.

Secondo me, occorre sgombrare il terreno da un equivoco. Sono d'accordo con chi di voi sosteneva che non vanno demonizzate le medie, perché poi — non siete statistici, ma uomini politici, però lo sapete benissimo — anche una regressione lineare è una media, come pure una frontiera di produzione. Sono sempre medie, più o meno sofisticate, e possono lasciare un margine alla variabilità maggiore o minore. Il problema è che non abbiamo, attualmente, la base informativa per costruire una funzione di costo.

ROLANDO NANNICINI. Professore, se lei aspetta di avere tutti i dati, perché non eseguite un campionamento serio degli enti locali? Su 8.000 ne bastano 100 per capire che cosa succede agli enti locali, con intervalli di confidenza piuttosto seri.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Paradossalmente, forse, per

gli enti locali l'operazione è leggermente più semplice, perché si parla di spesa corrente standardizzata. Si prende la spesa *pro capite* e poi si tiene conto di alcune variabili di contesto. Si può, quindi, effettivamente eseguire un'analisi rispetto alle determinanti.

Invece, il costo standard previsto per le funzioni LEP va ancora assolutamente costruito. Inizialmente sarà un elemento molto semplice, tenendo presente che manca l'altro paletto, che è quello dei LEP, perché questi ultimi non rientrano nell'esercizio della delega, ma vanno fissati da leggi statali a parte. Per arrivare a chiudere il quadro, bisogna coniugare i LEP con i costi *standard*. Ha senso determinare i costi standard in assenza dei LEP, che non abbiamo e non avremo finché il legislatore non li determina?

WALTER VITALI. Oppure, in attesa delle leggi, si effettua la ricognizione a legislazione vigente, come prevede l'articolo 20.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Sì, ma sarebbero i LEP che abbiamo già a legislazione vigente, quelli di cui parlava Luca Antonini, che sono estremamente modesti.

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Intervengo con una precisazione. I costi *standard* non sono costruiti dalla COPAFF, ma dal Governo. Non possiamo sapere se il Governo sta lavorando e ha pronti i costi standard. Non deve chiederlo a noi.

ANTONIO MISIANI. Su che cosa si basano le simulazioni dei costi *standard* che devono essere presentate entro il 30 giugno?

LUCA ANTONINI, *Presidente della COPAFF*. Stabilire che cos'è il costo *standard* è una scelta di tipo tecnico e politico insieme. Abbiamo visto il diverso grado di analiticità possibile: si può avere il costo analitico di ogni singola prestazione oppure si può procedere attraverso una stima tipo macro, con alcuni affondi nel micro, che ha un carattere significativo.

Questo, però, è compito del Governo. Noi rispondiamo a *input* che il Governo ci dà, come li potrete dare voi, di approfondimenti specifici.

Il Governo può avere a disposizione strumenti, attraverso il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Ragioneria e via elencando, per cui può avere tutti i dati che servono alla scelta politica su cui poi si misurerà, sia con la Commissione, sia con il Parlamento, sia con la Conferenza unificata, necessari per il decreto sui costi *standard*.

Noi, a priori, non dobbiamo fornire al Governo, perché sarebbe impossibile, le basi informative su quanto costa una siringa, il DRG, o sul costo medio efficiente, perché sarebbe un'impresa assurda. Dovremmo metterci dieci anni e lavorare solo su quello. Può essere che il Governo, con le strutture che ha a disposizione, abbia gli elementi e le ipotesi, che porterà poi all'esame.

Non è, dunque, compito nostro. Noi rispondiamo per il nostro e il Governo per il suo.

LINDA LANZILLOTTA. Il famoso sistema SIOPE, che era vanto della Ragioneria, in questo esercizio ha rivelato un'utilità? Si trattava di un sistema di classificazione contabile per funzioni che avrebbe dovuto essere, poi, replicato a filiera ai diversi livelli di bilancio. Come ha funzionato? Non ha rivelato utilità?

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della COPAFF*. Credo che abbia avuto un'utilità. Per ora, però, non se n'è ancora fatto un uso sistematico, che ritengo sia da fare. Non credo che sia stato inutile.

Nella scorsa occasione, l'onorevole Causi aveva proposto un'analogia tra il discorso degli studi di settore della SOSE e quello dei costi standard. È effettivamente interessante, ma anche significativa.

Per realizzare gli studi di settore, ormai da dieci anni raccogliamo dati attraverso le dichiarazioni di redditi, quindi con uno strumento estremamente profondo, penetrante ed efficace di raccolta.

In questo contesto partiamo adesso. Secondo me, bisogna creare una banca

dati analoga a quella della SOSE per gli studi di settore, fermo restando che si tratta di un mondo totalmente diverso, perché gli studi di settore sono dati sulle imprese che operano nel mercato, mentre noi ci occupiamo dei dati per i costi dei servizi pubblici. È tutto un altro mondo.

Non so se poi la SOSE si sia attrezzata anche per affrontare questo problema, su questo versante, ma, secondo me, è significativo per ribadire quanto si affermava prima con l'onorevole Lanzillotta, ovvero che il processo di creazione di una base informativa adeguata è estremamente lungo e complicato.

Siamo proprio agli albori e non credo che ci convenga illuderci o fare promesse che non potremo mantenere. La relazione di giugno sarà basata su strumenti conoscitivi ancora molto modesti e artigianali: è fuori di dubbio.

PRESIDENTE. Vedremo come si sviluppa il processo via via.

Ringraziamo il professor Antonini e il professor Longobardi. Questo incontro è stato estremamente utile e i dati che hanno potuto fornirci saranno sicuramente preziosi. Peraltro, ci saranno altre occasioni di incontro, in cui continueremo ad approfondire i singoli aspetti.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21,55.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 25 giugno 2010.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Audizione prof. Luca Antonini
(*Presidente COPAFF*)

Prof. Ernesto Longobardi
(*Coordinatore del gruppo di lavoro
soppressione trasferimenti statali*)

La struttura della Copaff: In attuazione dell'articolo 4 della legge n. 42 del 2009, con DPCM del 3 luglio 2009 è stata costituita la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 luglio e del 23 settembre è stato nominato il presidente della Commissione, il prof. Luca Antonini, e ne è stata definita la composizione (trenta componenti di cui metà rappresentanti tecnici delle amministrazioni statali e metà rappresentanti tecnici delle amministrazioni regionali e locali).

I compiti. È utile ricordare quali sono i compiti della COPAFF, in base alla legge n. 42 del 2009: fornire al Governo dati quantitativi condivisi « delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie », nonché di promuovere « la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative ». Essa, inoltre, « svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative ».

I gruppi di lavoro. La COPAFF ha tenuto la riunione di insediamento il 29 settembre 2009. La Commissione ha istituito al suo interno 6 gruppi di lavoro:

- 1) bilanci delle regioni e degli enti locali;
- 2) entrate delle regioni e degli enti locali;
- 3) fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali;
- 4) perequazione;
- 5) trasferimenti da sopprimere, interventi speciali, perequazione infrastrutturale;
- 6) coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo.

Dalla composizione dei gruppi si evince che i gruppi di lavoro toccano tutti i punti decisivi della attuazione della legge delega n. 42 del 2009.

Complessivamente all'interno dei gruppi di lavoro risultano impegnati circa 100 tecnici; sono poi a disposizione della Copaff numerosi

esperti provenienti dal mondo accademico e istituzionale. Questo per dare un'idea, anche quantitativa, del lavoro in corso. Ogni gruppo di lavoro ha uno o più coordinatori responsabili, ogni gruppo di lavoro ha già svolto numerose riunioni.

I PRIMI RISULTATI.

L'occasione dell'attuazione del federalismo fiscale ha permesso di prendere coscienza e di affrontare alcune gravi lacune che erano latenti del nostro sistema.

La Copaff, infatti, fin dalla sua prima seduta si è scontrata con il problema della mancanza di una cd. « lingua di contatto » riguardo ai dati contabili: problema che rendeva difficile avere elementi certi a disposizione.

Le Regioni, infatti, a seguito della riforma costituzionale del 2001 hanno visto assegnata alla competenza concorrente la materia « armonizzazione dei bilanci pubblici » e si è quindi in parte realizzato una sorta di « federalismo contabile », che permette di allocare in modo difforme le stesse poste (1). Inoltre, i bilanci di Comuni e Province risentono delle ampie « esternalizzazioni » di funzioni pubbliche.

Si tratta di una situazione che mette in evidenza i limiti della situazione attuale, ovvero del processo di federalismo che è stato avviato con la riforma costituzionale del 2001, che sebbene abbia trasferito importanti – e in certi casi abnormi (si pensi alla materia « grandi reti di trasporto » assegnata alla competenza concorrente) funzioni legislative alle Regioni, abbia abolito i controlli sugli Enti locali (i Co.Re.Co), in realtà non ha posto attenzione ai processi necessari per gestire il federalismo in chiave responsabilizzante.

La situazione attuale che sta emergendo, e di cui la Copaff ha dovuto prendere atto e porvi rimedio con un impegnativo lavoro, è quindi quella di un processo di federalismo che, in assenza di federalismo fiscale, era rimasto gravemente incompiuto.

In altre parole, l'occasione dell'attuazione del federalismo fiscale ha permesso – per così dire – di « alzare il coperchio della pentola » e constatare la grave carenza di basi informative, se non la confusione, che affliggeva il sistema.

Un disordine di cui non si avrebbe avuto piena cognizione se non fosse iniziata la fase dell'attuazione del federalismo fiscale.

Un disordine che veniva pagato da tutti gli italiani (attraverso i ripiani a piè di lista che poi andavano a carico della fiscalità generale)

(1) **EMILIA ROMAGNA** Legge n. 40 del 15/11/2001; **LIGURIA** Legge n. 15 del 26/03/2002; **VENETO** Legge n. 39 del 29/11/2001; **PUGLIA** Legge n. 28 del 16/11/2001; **CALABRIA**, Legge n. 8 del 04/02/2002; **LAZIO**, Legge n. 25 del 20/11/2001; **LOMBARDIA** Legge n. 34 del 31/03/1978; **PIEMONTE** Legge n. 7 del 11/04/2001; **MARCHE** Legge n. 31 del 11/12/001; **ABRUZZO** Legge, n. 3 del 25/03/2002; **TOSCANA** Legge n. 36 del 06/08/2001; **MOLISE** Legge n. 4 del 07/05/2002; **CAMPANIA** Legge n. 7 del 30/04/2002; **UMBRIA** Legge n. 13 del 28/02/2000; **BASILICATA** Legge n. 34 del 06/09/2001.

e che non può nemmeno essere guardato con favore dai mercati. Che non possono certo valutare positivamente una situazione dove la materia organizzazione sanitaria è di competenza esclusiva regionale, ma ben cinque regioni italiane risultano ormai commissariate sulla sanità.

Questa situazione è stata affrontata dalla Copaff attraverso diversi interventi che hanno permesso un notevole recupero di trasparenza al sistema.

1) La COPAFF ha innanzitutto approvato uno schema unitario di comunicazione contabile e ha sollecitato il Governo a intervenire per adottarlo sia attraverso un'intesa in Conferenza unificata, sia in via legislativa, in modo da poter ricevere dalle Regioni, in tempi brevi, dati certi e condivisi. Da questo punto di vista il Governo ha raggiunto un'intesa in sede di Conferenza Unificata su tale schema (in data 29.10.2009) e nello stesso tempo, in sede di conversione del DL 135/2009 ha inserito un articolo 19 bis che ha previsto l'obbligo per le Regioni di trasmettere i dati sulla base dello schema di codifica unitaria entro 30 giorni dalla entrata in vigore della legge di conversione. Tutti i dati riclassificati sono stati inviati e sono ora a disposizione della Copaff.

2) In accordo con il Ministero degli Interni inoltre la Copaff ha sollecitato la riclassificazione dei certificati di consuntivo di Comuni e Province considerando anche quelle esternalizzazioni che costituiscono ormai una parte rilevante dei bilanci regionali. Il Ministero degli Interni ha quindi consegnato alla Copaff i dati di bilancio uniformati dei Comuni e delle Province. È la prima volta che questo lavoro viene fatto.

3) La COPAFF, inoltre, è stata incaricata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze di svolgere un primo lavoro di ricognizione riguardo a quanto dispone l'articolo 77, comma 2-ter, del decreto-legge n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008. Tale articolo prevede che con apposito DPCM debbano essere individuati i trasferimenti erariali, attribuiti alle Regioni per finanziare funzioni di competenza regionale, che dovranno confluire nel fondo unico da costituire a partire dall'anno 2010 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il suddetto fondo unico riveste un'importanza fondamentale nell'ambito del più ampio disegno di attuazione dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, così come delineato dalla legge delega 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale. Quest'ultima infatti prevede, tra l'altro, la sostituzione dei trasferimenti statali a favore delle Regioni diretti al finanziamento delle spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2) della citata legge n. 42/2009 con forme di fiscalità regionale e la conseguente cancellazione dei relativi stanziamenti di spesa nel bilancio dello Stato. In particolare, l'articolo 20, comma 1, lett. a), prevede che, ai fini della determinazione delle quote del fondo perequativo di cui all'articolo 9 della medesima legge, nella fase transitoria, occorre garantire il passaggio graduale dai valori dei trasferimenti erariali rilevati nelle singole regioni come media nel triennio 2006/2008 ai valori determinati con i criteri dello stesso

articolo 9 (fabbisogno standard e capacità fiscale). La COPAFF è stata quindi incaricata di fornire un primo esame del lavoro svolto al fine di produrre una istruttoria utile al proseguimento dei lavori di costituzione del fondo unico. È stata istituita una commissione apposita presieduta dal prof. Longobardi. I lavori per la costituzione del fondo unico sono stati sostanzialmente ultimati e saranno condivisi nella prossima riunione della COPAFF.

4) L'altro importante fronte di lavoro su cui è impegnata la Copaff è quello della stima dei trasferimenti statali e regionali da sopprimere e da sostituire con risorse fiscali. Si tratta di un presupposto fondamentale per la costruzione del quadro dei flussi finanziari tra livelli di governo ai fini della relazione del Governo alle Camere ed è del resto alle fondamenta di tutta l'impalcature dell'esercizio della delega. La COPAFF ha pertanto deciso di conferire un'assoluta priorità al lavoro sui trasferimenti. Per quanto riguarda i trasferimenti statali alle regioni si è deciso di prendere in esame sia i dati di competenza (stanziamenti) del bilancio statale, sia quelli dei bilanci regionali (accertamenti). Sotto il primo profilo il punto di partenza sarà il lavoro svolto ai fini della quantificazione del fondo unico regionale ex comma 2 bis dell'articolo 77 del DL 112/2008. Tale lavoro verrà integrato anche per tenere conto che la nozione di trasferimenti da sopprimere ha, nel contesto della legge 42 una portata potenzialmente più ampia di quella del DL 112. Per quanto riguarda invece i trasferimenti statali e regionali agli enti locali si è deciso, d'intesa con il Ministero dell'Interno (Dipartimento degli affari interni e territoriali — Direzione centrale della finanza locale) di procedere alle due seguenti elaborazioni.

1. In base ai dati relativi alla «spettanze», distintamente per comuni, province, altri enti locali, verrà prodotta la ripartizione dei trasferimenti su base regionale (distinguendo nei totali le RSO dalle RSS) e per ogni singola voce di spettanza (contributo ordinario, contributo consolidato ecc.). Saranno altresì forniti gli elementi per una valutazione della natura del trasferimento sotto il profilo della sua qualificazione come trasferimento da sopprimere, in quanto non riconducibile agli scopi di cui al comma v dell'articolo 119 della Costituzione.

2. Distintamente per comuni (e unioni di comuni) e province verrà prodotta la ripartizione su base regionale dei trasferimenti quali risultano dai certificati del rendiconto al bilancio (accertamenti).

3. Per integrare il quadro informativo si è deciso inoltre di fare anche ricorso ai dati sui pagamenti dal bilancio dello Stato desumibili dal sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato.

In sintesi, muovendosi su questi tre piani (codifica unitaria dei bilanci delle Regioni, dati dei bilanci dei Comuni, fondo unico) la COPAFF ha significativamente ampliato il data base utile ai fini dei propri compiti istituzionali, acquisendo quelle basi informative che sono funzionali alla predisposizione della relazione governativa del 30 giugno.

Si è trattato di un lavoro imponente, reso possibile alla collaborazione delle Amministrazioni dello Stato e di Regioni, Province e Comuni, che ha permesso un importante passo in avanti nella trasparenza del sistema.

ULTERIORE PROSPETTIVA DI LAVORO

Il lavoro dei diversi gruppi costituiti all'interno della Copaff dovrà convergere in un primo momento unitario di sintesi al fine della relazione che il Governo dovrà trasmettere al Parlamento entro il prossimo 30 giugno.

Questo è lo stato dell'arte dei lavori dei gruppi:

gruppo 1) bilanci delle regioni e degli enti locali: si sta procedendo nel lavoro, si auspica una veloce costituzione della Commissione sui principi contabili prevista dalla legge n. 196 del 2009, in modo da favorire il necessario raccordo.

gruppo 2) entrate delle regioni e degli enti locali: si sta effettuando il censimento complessivo delle entrate regionali e locali e delle quantificazioni.

gruppo 3) fabbisogni, costi standard, LEA, LEP e funzioni fondamentali: si sta lavorando sulla definizione e condivisione delle metodologie di calcolo, sulla valutazione delle determinanti, in riferimento specifico ad ogni settore interessato;

gruppo 4) perequazione: si stanno sciogliendo i nodi relativi al rapporto tra perequazione della spesa relativa ai lep/funzioni fondamentali e perequazione spesa relativa alla spesa per le funzioni non lep e non fondamentali;

gruppo 5) trasferimenti da sopprimere, interventi speciali, perequazione infrastrutturale: sui primi due punti, vale quanto sopra ricordato; sul terzo è stato avviato anche un tavolo presso il Mef, cui la Copaff è stata chiamata a partecipare.

gruppo 6) coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo: si stanno affrontando e sciogliendo diversi nodi relativi al rapporto tra regioni, province e comuni.

In questa sede è possibile mettere in evidenza alcuni dei risultati emersi all'interno dei gruppi di lavoro e funzionali a fornire, non una ipotesi di sviluppo, il cui compito è rimesso al Governo, ma una fotografia documentata dell'esistente.

In ogni caso questo quadro dimostra come il federalismo fiscale sul lato della spesa, attraverso il passaggio dalla spesa storica al costo e al fabbisogno standard, possa costituire un'importante operazione di razionalizzazione della spesa pubblica. Sul lato dell'entrata, in un sistema regionale e locale che conta 45 diverse fonti di entrata, frutto di stratificazione avvenuta nel tempo, la Copaff sta raccogliendo tutti

gli elementi informativi funzionali a consentire al Governo di predisporre la relazione prevista entro il 30 giugno e formulare le ipotesi di attuazione della legge n. 42 del 2009.

COSTI STANDARD

Il costo associato alla prestazione standard/ fabbisogno standard sono definiti nella delega come costo della prestazione standard o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni.

La legge delega prevede che per la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale ed eventualmente altri servizi, lo Stato fissi i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire a tutti i cittadini e che il costo standard dei livelli essenziali sia coperto integralmente da tributi regionali, compartecipazioni ai tributi erariali e quote del fondo perequativo. Si prevede, infatti, una perequazione integrale rispetto ai costi standard per una serie di funzioni che incidono sul bilancio regionale per più dell'80%: la quota di fabbisogno che non è coperta dalle entrate tributarie (compartecipazioni incluse) è coperta dal Fondo perequativo, fatta eccezione per i maggiori costi dovuti a inefficienze e/o livelli di offerta superiori rispetto ai LEP.

Dalla definizione dei LEP e dei costi standard ci si attende un incremento dell'efficienza con cui le risorse sono utilizzate sul territorio, una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e il contenimento della crescita della spesa pubblica, in settori che sono in gran parte caratterizzati da una forte dinamica della spesa.

La Corte dei Conti (Corte dei Conti. audizione presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera del 12 febbraio 2009 (2)) attraverso un esercizio applicativo dei criteri della legge n. 42 del 2009 ha mostrato ad esempio la possibilità di realizzare una riduzione del costo complessivo netto di circa 2,3 miliardi riguardo alla sanità. Altre stime pongono in evidenza risultati ben superiori: ad esempio la stima il Cerm ha proposto un esercizio benchmarking, dimostrando che se nel 2007 e nel 2008 tutte le Regioni fossero state aderenti alla frontiera efficiente, a parità di prestazioni offerte le risorse assorbite sarebbero state, nell'aggregato Italia, inferiori di oltre 11 miliardi di Euro all'anno, equivalenti a più dello 0,7% del Pil.

(2) Dove peraltro in apertura si afferma «La Corte ha da anni sottolineato la necessità di un sollecito completamento del processo di riorganizzazione economico-finanziaria del Paese con la definizione di una piena autonomia e responsabilità gestionale delle amministrazioni decentrate. Oggi, anche alla luce della crisi economica e delle conseguenti difficoltà della finanza pubblica è più che mai necessario che con tale completamento si ottenga un miglioramento dell'azione pubblica e un riassorbimento delle sacche di inefficienza alla base, anche nel recente passato, di una ingiustificata crescita della spesa ».

I limiti del sistema attuale. I LEA sono oggi un mero elenco di servizi che ogni ASL deve offrire ai cittadini; manca proprio la connotazione quantitativa dei *livelli* essenziali. Il finanziamento delle Regioni, per gran parte della spesa sanitaria, avviene in base a quote capitarie differenziate per classe di età, in modo apparentemente sconnesso dai livelli essenziali che si vogliono garantire. Ma approfondendo la questione, si vede che le cose non stanno esattamente così e che un legame (non trasparente) esiste.

Di fatto i livelli di assistenza nelle varie Regioni italiane sono quanto mai disomogenei, addirittura si è verificato che, laddove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, la qualità e sicurezza delle cure sono di basso livello.

Per quanto riguarda i criteri di riparto del fondo sanitario nazionale dal 2001 si è applicato un riparto sulla base della popolazione residente. Il riparto su base capitaria è stato ponderato per sesso e classi di età solo per il 50% delle variabili di costo alla spesa, per macro aree assistenziali. Per la quota restante, non disponendo di una base informativa idonea, si sono seguiti criteri empirici di negoziazione di natura prettamente politica o di convenienza contingente. Riserve sulla pesatura della popolazione anziana sono state sollevate in più sedi, soprattutto per una sovra pesatura della stessa, utilizzando la media nazionale di costo e non le migliori pratiche; tale criterio avrebbe favorito alcune regioni. Per quanto concerne la governance, in sostanza si sottolineano in molte Regioni controlli alquanto modesti, con piani di rientro che scattano solo in caso di conclamata rottura dell'equilibrio economico. In questo momento i controlli sono svolti, sulla base di un non chiaro testo normativo, dalle stesse ASL che sono nello stesso tempo soggetti erogatori delle prestazioni, programmatori dei contratti, pagatori delle stesse.

FABBISOGNI STANDARD

Prospettiva della legge n. 42 del 2009. Con la legge 42/2009 si assiste al superamento del superamento della spesa storica nel finanziamento degli enti locali. È l'articolo 11 a stabilire che le spese dei comuni riconducibili alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni avvenga in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al fabbisogno standard. La copertura è assicurata dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo. L'art 21, invece, determina in via provvisoria le funzioni fondamentali affidate ai Comuni, che comprendono: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese; di polizia locale; di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti e funzioni del settore sociale.

Tali funzioni, che costituiscono l'80% delle spese dei Comuni, verranno coperte secondo il principio dall'autonomia finanziaria, con

l'abolizione dei trasferimenti statali. L'ammontare della spesa dovrà essere stabilito attraverso il calcolo del fabbisogno standard, il criterio che andrà a sostituire gradualmente quello della spesa storica. Scopo della disposizione in questione è quello di abbandonare definitivamente gli effetti distorsivi e deresponsabilizzanti generati dal modello di gestione attuale e di rafforzare l'efficienza e il controllo democratico dell'elettorato.

Genesi e limiti del sistema attuale. Vale la pena riepilogare in sintesi la complicata vicenda per cui oggi i trasferimenti statali agli enti locali vengono ancora assegnati in base alla stratificazione del criterio della spesa storica.

1973: entrata in vigore della riforma fiscale. Vengono sostituite tutte le imposte locali (tra cui l'imposta di famiglia) con tre imposte statali: IVA, IRPEF e IRPEG. La soppressione dei tributi locali viene compensata con l'introduzione di trasferimenti statali, realizzando una situazione di accentramento della finanza locale e di perdita di autonomia impositiva dei comuni. Viene creato un solo sportello centrale per le entrate e lasciati sussistere gli enti locali come centri autonomi per la spesa e completamente deresponsabilizzati sul versante delle entrate. Il risultato di questa scelta è un significativo aumento della spesa pubblica e conseguentemente, della pressione fiscale.

1977: adozione del decreto «Stammati 1» sul Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province. A seguito della riforma tributaria, i Comuni conoscono una decisa espansione nella loro spesa pubblica, anche ricorrendo all'indebitamento. Lo Stato interviene per ripianare i debiti contratti dagli enti locali con il sistema bancario, vengono poste limitazioni all'assunzione di nuovi mutui e viene posto a carico dello Stato il pagamento delle rate di ammortamento dei mutui pregressi, con una forte incidenza sul bilancio nazionale.

Per fronteggiare l'accollo da parte dello Stato dell'indebitamento pregresso viene stabilito il divieto indifferenziato di assunzione di nuovo personale da parte degli enti locali.

1977: adozione del decreto «Stammati 2» (convertito nella L 27 febbraio 1978 n. 43). Viene sancito l'obbligo di deliberare il bilancio in pareggio, si fissano dei limiti di espansione della spesa corrente degli enti locali, viene previsto l'obbligo di aumentare le aliquote dei tributi propri comunali e delle tariffe dei servizi. L'obiettivo dell'eliminazione del ricorso degli enti locali ai debiti bancari per finanziare le spese correnti viene perseguito con l'attuazione del criterio della «spesa storica», ossia della determinazione delle erogazioni statali a favore dei singoli enti locali, in misura pari alla spesa sostenuta l'anno precedente, aumentata di una certa percentuale fissa.

Lo Stato impone di anno in anno dei tetti massimi all'espansione delle spese correnti, stabilendo il tasso d'incremento consentito.

1978: il finanziamento della spesa corrente degli enti locali raggiunge l'85 % mediante trasferimenti a carico del bilancio statale. Il nuovo sistema di finanziamento degli enti locali genera una

massiccia espansione delle risorse trasferite al sistema delle autonomie locali. Viene assunto stabilmente il criterio della « spesa storica » come parametro di riferimento delle erogazioni statali, cristallizzando differenze tra enti spesso notevoli, cui si è cercato di ovviare con una politica perequativa. Viene introdotto il sistema di « segmentazione » della spesa, che è di due tipi: uno contingentato e regolato direttamente dalla legge; l'altro è delimitato con la fissazione di limiti percentuali insuperabili rispetto al passato. Si raggiunge l'obiettivo di assicurare la copertura finanziaria della spesa pubblica locale, ma s'inducono gli amministratori alla più completa deresponsabilizzazione nei confronti dei propri cittadini.

1981: adozione del decreto Andreatta (convertito nella L. n. 153 del 1981). Le certificazioni del bilancio dimostrano profondi squilibri esistenti tra comuni. Si afferma la competenza esclusiva centrale nell'assicurare agli enti locali mezzi finanziari con criteri di equità distributiva. Con il decreto si vuole porre rimedio alle insufficienze del criterio della spesa storica per il riparto dei fondi statali, mirando a riequilibrare le dotazioni degli enti periferici. Con tale obiettivo, si provvede a differenziare i tassi di incremento della spesa per le comunità aventi livelli di offerta inferiori o superiori alla media nazionale della propria classe di popolazione, istituendo uno dei tanti appositi fondi perequativi da suddividere tra gli enti svantaggiati, nonché per l'attivazione di nuovi servizi e il potenziamento di quelli esistenti.

1983: adozione del decreto Gorla (convertito nella L. n. 131 del 1983). Si stabilisce che per gli anni 1984 e 1985 le risorse finanziarie statali assegnate ai Comuni in aggiunta ai trasferimenti del 1983 confluiscono in un fondo di perequazione, ripartito sulla base di diversi criteri. A questo punto le entrate di comuni e province vengono sostanzialmente composte di tre parti: un trasferimento ordinario erogato dallo Stato sulla base della spesa storica, un contributo perequativo e le entrate proprie divise in entrate tributarie ed entrate extratributarie

1985: primi tentativi di rafforzamento del ruolo della finanza propria degli enti locali. Si comincia a diffondere la volontà di ridare alla periferia l'autonomia tributaria, responsabilizzando i rappresentanti degli enti locali verso i loro elettori. Si decide di gettare le basi di un'attività programmatica, che orienti l'azione dei pubblici poteri locali verso il raggiungimento di obiettivi non contingenti, ma determinati sulla base di un'effettiva rilevazione di bisogni e di scelte politiche.

1990: tentativo di superamento della pratica dei ripiani a piè di lista e rafforzamento del principio di autonomia impositiva degli enti locali. Con la legge 8 giugno 1990, n. 142 sull'« Ordinamento delle autonomie locali », gli enti erogatori di servizi pubblici locali vengono ad essere maggiormente responsabilizzati nel reperimento delle risorse, instaurando un più stretto rapporto tra cittadini fruitori ed amministratori. Tra i principi di maggiore rilevanza, all'articolo 54 si riportano la certezza di risorse proprie e trasferite, un'ampia potestà impositiva autonoma ed il finanziamento dei servizi locali indispen-

sabili anche con trasferimenti erariali ripartiti con criteri obiettivi che tengano conto delle condizioni socio economiche e del territorio. Inoltre, viene abbandonato il criterio del ripiano integrale a piè di lista delle spese sostenute dalle amministrazioni locali.

1992: la Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di previdenza, di pubblico impiego e di finanza territoriale. I principi di autonomia e responsabilizzazione degli enti locali vengono ripresi dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421 con la quale si attribuisce al governo il compito di ridisegnare la disciplina dei trasferimenti erariali correnti alle province, ai comuni e alle comunità montane. Il decreto attuativo 30 dicembre 1992, n. 504, concernente il « Riordino della finanza degli enti territoriali », mira al rafforzamento dell'autonomia tributaria e alla razionalizzazione delle modalità di trasferimento delle risorse erariali, tentando di correggere anche il criterio di riferibilità dei trasferimenti alla spesa storica. Il primo obiettivo è stato conseguito per i Comuni con l'introduzione dell'ICI, il secondo obiettivo non è mai stato raggiunto.

1995: La cd « Manovra Dini ». Dopo i primi tentativi finalizzati ad introdurre criteri di razionalizzazione nel riparto delle risorse tra i diversi enti, viene adottato il decreto-legge n. 41/1995 (c.d. manovra Dini). Il decreto, convertito con modificazioni dalla legge 22 marzo 1995 n. 85, assume come obiettivo il risanamento della finanza pubblica, imponendo una severa restrizione delle risorse erogate agli enti locali. La decurtazione colpisce solo gli enti con trasferimenti eccedenti il « fabbisogno teorico standardizzato » calcolato con parametri monetari predeterminati. La procedura di calcolo del fabbisogno standard avrebbe dovuto servire anche per l'attribuzione delle risorse del fondo ordinario, in sostituzione del precedente metodo di calcolo dei parametri obiettivi. **Il nuovo sistema viene però criticato da una parte degli enti locali e portato alla sospensione.** In seguito il decreto legge 27 ottobre 1995, n. 444 « Disposizioni urgenti in materia di finanza locale » rilevando che alcuni enti avevano subito una perdita di risorse estremamente consistente e ben superiore al 3% medio complessivo, introduce una norma di salvaguardia che stanziava risorse pari a 105 miliardi da destinare alla compensazione delle decurtazioni subite per la parte eccedente il 3%. Il decreto legge 26 gennaio 1996, inoltre, continua a stanziare risorse statali aggiuntive ai Comuni e, benché non convertito, viene reiterato varie volte (decreto 25 marzo 1996, n. 156, decreto legge 25 maggio 1996, n. 287, decreto legge 24 luglio 1996, n. 390, decreto legge 20 settembre 1996, n. 492) fino alla pronuncia di illegittimità della Corte Costituzionale n. 360 del 17 ottobre 1996.

1996: La legge finanziaria per il 1997 e il riordino del sistema dei trasferimenti erariali. La censura alla pratica della reiterazione dei decreti legge non convertiti costringe il Governo a sperimentare un nuovo metodo di legislazione per la finanza locale, inserendo tali misure nei documenti di bilancio, a partire dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 (finanziaria per l'anno 1997). Viene inoltre attribuita una nuova delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi volti alla revisione e al riordino del sistema di contribuzione

agli enti locali. Il decreto attuativo 30 giugno 1997, n. 244 sul « Riordino del sistema dei trasferimenti erariali agli enti locali » si caratterizza per l'introduzione di un principio che premi lo sforzo fiscale e tariffario. Il primo attiene alla capacità degli enti di attivare in modo ottimale le entrate proprie, il secondo principio incentiva gli enti locali a coprire in misura crescente i costi dei servizi con proventi da tariffa, estendendo il principio del beneficio. **Il sistema, tuttavia, non è mai stato applicato.**

SISTEMA TRIBUTARIO COMUNALE

A titolo informativo la mappatura del sistema attuale mette in evidenza l'esistenza di 13 tributi e canoni locali, 4 addizionali comunali, 1 compartecipazione. Il sistema locale si alimenta quindi attraverso 18 diverse fonti di entrata, stratificate nel tempo e con diverse sovrapposizioni (3).

A questo si aggiunge anche una zona grigia sulla linea di confine con la *parafiscalità*. Si segnala, in particolare che i canoni COSAP e CIMP, i quali sono alternativi rispettivamente a TOSAP ed ICP. Si tratta di una zona grigia rispetto alla quale è spesso dovuta intervenire la Corte costituzionale, come ad esempio sui canoni idrici, o sulla COSAP, a chiarire la specifica natura della prestazione imposta.

TRIBUTI E CANONI COMUNALI:

1) imposta comunale sugli immobili (ICI): artt. 1 – 18 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504; articolo 1, del D. L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, che ha disposto l'esenzione per l'abitazione principale;

2) imposta comunale sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni (ICP / DPA): artt. 1- 37 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

3) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni (TOSAP): artt. 38 – 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

(3) Solo a titolo di esempio, vale la pena di ricordare che in tema di imposta sulla pubblicità e sull'occupazione di suolo pubblico, l'attuale quadro normativo è caratterizzato da una pluralità di norme inerenti i seguenti tributi locali: l'imposta comunale sulla pubblicità; i diritti sulle pubbliche affissioni; la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; il canone sostitutivo dell'imposta comunale sulla pubblicità; il canone sostitutivo della tassa occupazioni spazi ed aree pubbliche. Tra questi va poi ricordata la cosiddetta « *tassa sull'ombra* » ovvero la fattispecie della tassa di occupazione suolo pubblico, che colpisce la pura proiezione dei balconi, delle pensiline o di altri elementi sul suolo pubblico senza che ciò derivi alcuna limitazione al suo utilizzo. L'applicazione di questi tributi in ragione della frammentazione, complessità di applicazione e palesi difformità applicative da parte degli enti locali, ha dato luogo ad un vastissimo contenzioso pendente avanti le commissioni tributarie, avanti la magistratura ordinaria, avanti la magistratura di legittimità e la stessa Corte Costituzionale.

4) canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP): articolo 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;

5) tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU): artt. 58 – 80 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

6) tariffa di igiene ambientale (TIA): articolo 49, comma 1, del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22; la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 238 del 24 luglio 2009, ne ha riconosciuto la natura tributaria. Il D. Lgs. n. 22 del 1997 è stato abrogato dall'articolo 264 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. L'articolo 238 di quest'ultimo provvedimento stabilisce che « *sino alla emanazione del regolamento di cui al comma 6 e fino al compimento degli adempimenti per l'applicazione della tariffa continuano ad applicarsi le discipline regolamentari vigenti* »;

7) tariffa per la gestione dei rifiuti urbani (TIA): articolo 238 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152;

8) imposta di scopo per la realizzazione di opere pubbliche (ISCOP): articolo 1, commi da 145 a 151 della legge 27 dicembre 2006, n. 296; per la disciplina dell'imposta si applicano le disposizioni vigenti in materia di ICI;

9) canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP): articolo 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446; al CIMP, che può essere istituito in alternativa alla relativa *imposta comunale sulla pubblicità*, è stata riconosciuta natura tributaria dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 141 dell'8 maggio 2009;

10) canone o diritto per i servizi relativi alla raccolta, l'allontanamento, la depurazione e lo scarico delle acque (CARSA): artt. 16 e 17 della legge 10 maggio 1976, n. 319; dal 3 ottobre 2002 non ha più natura tributaria, a seguito dell'abrogazione dei commi 5 e 6 dell'articolo 62, del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, operata dall'articolo 24, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 258;

11) tassa per l'ammissione ai concorsi: articolo 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;

12) contributo per il rilascio del permesso di costruire: articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380;

13) diritti di segreteria: articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

ADDIZIONALI COMUNALI

14) addizionale comunale all'IRPEF: D.Lgs. 28 settembre 1998, n. 360;

15) addizionale comunale all'accisa sull'energia elettrica: articolo 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20;

16) Addizionale comunale sui diritti di imbarco: Legge 24.12.2003, n. 350 (articolo 2, comma 11);

17) addizionale per l'integrazione dei bilanci degli Enti comunali di assistenza: istituita dal R.decreto-legge 30 novembre 1937, n. 2145, convertito dalla legge 25 aprile 1938, n. 614, ed integrata dall'articolo 1 della legge 10 dicembre 1961 n. 1346; dall'anno 1996 è stata devoluta ai comuni, in sede di riscossione mediante ruolo della TARSU, dall'articolo 3, comma 39, della legge 28 dicembre 1995, n. 549. A seguito dei provvedimenti « taglialeggi » e « salvaleggi », ad oggi risulta in vigore il R.decreto-legge n. 2145 del 1937 e l'articolo 1 della legge n. 1346 del 1961, mentre è stata abrogata la legge di conversione n. 614 del 1938.

COMPARTECIPAZIONI

18) compartecipazione comunale al gettito IRPEF: articolo 1, comma 189, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

SISTEMA TRIBUTARIO PROVINCIALE

Anche in questo ambito si dimostra l'effetto della stratificazione, con dieci fonti che alimentano la finanza locale con una evidente frammentazione. Solo a titolo esemplificativo si segnala che: l'addizionale Energia Elettrica riguarda le utenze non domestiche, ed ha un effetto regressivo; l'imposta provinciale di Trascrizione colpisce la vendita dell'usato in misura tripla rispetto al nuovo; la compartecipazione Irpef è di fatto un trasferimento, essendo fissa da anni nella quantificazione; il Tributo ambientale è strutturato come addizionale alla Tosap, se viene revisionato il sistema comunale non ha più senso.

TRIBUTI E CANONI PROVINCIALI

1) imposta provinciale di trascrizione (IPT): articolo 56 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446;

2) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche delle province (TOSAP): artt. 38 – 57 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507;

3) canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP): articolo 62 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.; il COSAP, cui è stata riconosciuta natura patrimoniale dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 14 marzo 2008, può essere istituito in alternativa alla TOSAP;

4) tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA): articolo 19 del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504;

5) tassa per l'ammissione ai concorsi: articolo 1 del R.D. 21 ottobre 1923, n. 2361;

6) diritti di segreteria: articolo 40 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

ADDIZIONALI PROVINCIALI

7) addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica: articolo 6 del d.l. 28 novembre 1988, n. 511, convertito dalla legge 27 gennaio 1989, n. 20;

COMPARTECIPAZIONI

8) compartecipazione provinciale al gettito IRPEF: articolo 31, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

9) compartecipazione provinciale al gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi: articolo 3, comma 27, della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

DEVOLUZIONI DI GETTITO

10) attribuzione del gettito RC auto: articolo 60 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

SISTEMA TRIBUTARIO REGIONALE

Anche in questo ambito è evidente la stratificazione: la finanza regionale si compone di 11 forme impositive, di tre addizionali, di tre compartecipazioni. Anche in questo caso si possono segnalare a mero titolo esemplificativo alcuni nodi: ad esempio l'addizionale regionale irpef non consente di considerare i figli a carico, per cui un single paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con quattro figli a carico nonostante la capacità contributiva sia profondamente diversa; la compartecipazione Iva è assegnata in base ai consumi Istat, per cui se in una regione ci fosse una evasione totale dell'Iva questa comunque percepirebbe la sua quota di Iva.

1) imposta regionale sulle attività produttive (IRAP): artt.1 – 45 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;

2) imposta regionale sulla benzina per autotrazione: articolo 17 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; articolo 3, commi 13 – 14 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

3) tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale: articolo 190 del R.D. 31 agosto 1933, n. 1592; articolo 121 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616;

4) imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo: artt. 1 – 10 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494;

5) tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi: articolo 3, commi 24 – 40 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

6) imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili: artt. 90-95 della legge 21 novembre 2000, n. 342;

7) imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile: articolo 2 della legge 16 maggio 1970, n. 281

8) tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali: articolo 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281;

9) tassa regionale per il diritto allo studio universitario: articolo 3, commi 19 – 23 della legge 28 dicembre 1995, n. 549;

10) tasse automobilistiche regionali: testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 5 febbraio 1953, n. 39; articolo 5 della legge 28 febbraio 1983, n. 53;

11) tasse sulle concessioni regionali: articolo 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281; comprende le concessioni per l'igiene e la sanità, per l'esercizio di attività turistiche e alberghiere, per i trasporti locali e per la concessione di miniere, cave e torbiere. Le relative tariffe sono disciplinate dal D.Lgs. 22 giugno 1991, n. 230.

ADDIZIONALI REGIONALI

12) addizionale regionale all'IRPEF: articolo 50 del D.lgs 15 dicembre 1997, n. 446;

13) addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano e relativa imposta sostitutiva: artt. 9 – 16 del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n. 398; articolo 10, commi 5 – 9 del d.l. 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68;

14) addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica: articolo 18, legge 5 gennaio 1994, n. 36.

COMPARTECIPAZIONI

15) compartecipazione all'accisa sulla benzina: articolo 3, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549; artt. 4 e 5 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56;

16) compartecipazione regionale al gettito dell'Iva: articolo 2 del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56.

17) compartecipazione all'accisa sul gasolio articolo 3, comma 12-bis, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, introdotto dall'articolo 1, comma 12, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, stabilisce, a decorrere dal 1° gennaio 2007, l'attribuzione, in favore delle regioni a statuto ordinario, di una quota dell'accisa sul gasolio per autotrazione.

€ 4,00



16STC0008810