

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