

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

43.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 LUGLIO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ENRICO LA LOGGIA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3	Ceriani Vieri, <i>Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze</i>	12, 15, 19, 20
Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Dino Piero Giarda, e del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Vieri Ceriani, sulle misure di contenimento della spesa degli enti territoriali, in relazione al procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):		Giarda Dino Piero, <i>Ministro per i rapporti con il Parlamento</i>	3, 7
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i> .	3, 8, 12, 15, 16, 20	Lanzillotta Linda (Misto)	7, 16, 19
Causi Marco (PD)	9, 18, 19	Nannicini Rolando (PD)	10
		Saro Giuseppe (PdL)	11, 12
		Stradiotto Marco (PD)	17, 19
		Vitali Walter (PD)	10
		ALLEGATO: Documentazione consegnata	
		Ministro per i rapporti con il Parlamento,	
		Dino Piero Giarda	21

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 14,20.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Dino Piero Giarda, e del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Vieri Ceriani, sulle misure di contenimento della spesa degli enti territoriali, in relazione al procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione del Ministro per i rapporti con il Parlamento, Dino Piero Giarda, e del Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Vieri Ceriani, sulle misure di contenimento della spesa degli enti territoriali, in relazione al procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni *standard*.

Nel ringraziare i nostri ospiti della presenza, do la parola al Ministro Giarda per lo svolgimento della relazione.

DINO PIERO GIARDA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Grazie, presidente, dell'invito, anche perché so che lei

conosce il mio affetto e il mio interesse per i problemi del federalismo fiscale e per le questioni connesse ai problemi dell'analisi della spesa.

Spero di non deludere le aspettative sue e della Commissione perché, come è noto, in materia di federalismo fiscale il Ministro per i rapporti con il Parlamento non ha competenze di natura istituzionale. Per quanto riguarda le questioni della revisione della spesa, di cui al decreto, ho avuto, in quanto delegato al programma di governo, qualche coinvolgimento in merito agli interventi sulle amministrazioni centrali, stante che quelli sulle amministrazioni locali sono stati costruiti all'interno del Ministero dell'economia e finanze.

Ogni volta che sono chiamato a parlare di federalismo fiscale trovo utile fare qualche riferimento all'evoluzione di lungo periodo dei rapporti finanziari tra centro e periferia nel nostro Paese, in modo che le considerazioni che valgono per l'oggi possano essere inserite in una visione di prospettiva.

Desidero portare alla vostra attenzione due modelli polari – li chiamo in questo mondo – di federalismo fiscale, che sono desumibili dalla vita politica del nostro Paese, per come si sono manifestati. Il primo modello ha caratterizzato l'Italia unita nel 1861 e prevedeva una rigida separazione dei livelli di governo: il finanziamento delle attività degli enti decentrati solo attraverso entrate proprie, con l'assenza totale di coinvolgimento dello Stato nel finanziamento dell'attività dei comuni, l'autonomia sulle aliquote e il ricorso al debito solo per le spese in conto capitale.

Questo modello – paradigmatico dell'autonomia e della separazione totale delle sfere di attività, almeno dal punto di vista finanziario, tra centro e periferia –

ha avuto nell'Italia unitaria degli inizi e per molti anni successivi una conseguenza molto rilevante, che riguarda le fortissime discrepanze nei livelli di spesa corrente *pro capite* e, a maggior ragione, di spesa per investimenti nelle diverse parti del Paese, legate alle differenze delle basi imponibili che caratterizzavano i diversi territori.

Il secondo modello che sta all'estremo opposto si ritrova nell'altro Regno d'Italia, cioè il Regno d'Italia napoleonico del 1805, durante il quale è stato in vigore un bizzarro sistema di federalismo fiscale, rimasto in vita per quasi meno di un anno, perché poi qualcuno si è reso conto della sua assurdità; ciò nonostante, è stato molto interessante. *In primis*, non c'erano i riferimenti finanziari, ma quelli reali: quindi veniva definito per legge quali erano le funzioni che dovevano essere svolte dai dipartimenti, sulla base di principi di equalizzazione pressoché assoluta (secondo i criteri del numero di personale per abitante, del numero di giudici per abitante, quindi con tutte le regole rigide della pianificazione amministrativa francese). Le spese, dunque, erano determinate sulle base di parametri oggettivi. Altri elementi erano l'assenza di trasferimenti statali, e pertanto vi erano solo entrate proprie, nonché il divieto di ricorso al debito.

Ci si chiede, allora, come faceva a stare in piedi questo modello, dato che i territori erano diversi e le spese erano obbligatoriamente pareggiate con degli interventi sulle aliquote, per cui un dipartimento ricco aveva aliquote basse, mentre uno povero aveva aliquote di prelievo tributario elevate. Mi piace ricordarlo perché questa rigida determinazione delle spese dal punto di vista centrale porta alla nostra mente aspetti che caratterizzano la nostra vita politica di oggi.

Il primo modello, che era stato disegnato da Marco Minghetti nel 1861 e poi ratificato dalla legge comunale e provinciale del 1865, resta in vigore nel nostro Paese, pur con numerosi interventi legislativi di correzione e adeguamento, fino al 1942.

Ricordo che solo agli inizi del Novecento, vi è un brevissimo periodo nel quale una legge dispone un modesto intervento legislativo di perequazione che resta in vigore per pochi anni, dal 1906 al 1908, a favore di un numero limitato di enti locali del Mezzogiorno. La nozione di perequazione, quindi dell'intervento dello Stato, ritorna all'attenzione politica nel 1930, con le proposte della Commissione presieduta da Pironti, in cui figura l'istituzione di un fondo perequativo a favore di comuni e province con minore capacità contributiva. L'ipotesi viene esaminata, entra nella considerazione del governo e viene attuata per quasi tutte le sue parti, tranne che per quella relativa alla perequazione. Insomma, la perequazione era un concetto apparentemente estraneo al modo di vedere i rapporti finanziari tra centro e periferia.

Come dicevo, il modello dell'unità d'Italia riguardo ai rapporti tra centro e periferia si caratterizza per forti differenze interregionali nel gettito dei tributi propri, nelle spese correnti *pro capite*, nel ricorso al debito e nei livelli degli investimenti nei diversi punti del territorio.

Questo meccanismo resta in vigore – ripeto – fino al 1942. Negli anni successivi, fino al 2001, c'è un sistema misto in continua e permanente evoluzione, con alcuni *choc* che colpiscono il sistema nelle sue linee evolutive.

Un primo *choc* risale al 1943 e ha come protagonista la città di Roma, là dove, con un decreto luogotenenziale, viene introdotta la facoltà del comune, nelle condizioni in cui si trovava, di ricorrere ai mutui per il ripiano dei bilanci, con la garanzia dello Stato. Questo decreto legislativo viene poi riformato nel 1944 e diventa il punto di riferimento per i progetti di perequazione.

C'è, poi, un lungo periodo, dal 1948 al 1977, in cui la perequazione delle basi imponibili dei comuni del Mezzogiorno, ma non solo, viene attuata attraverso le decisioni con le quali la Commissione centrale per la finanza locale approvava il ricorso ai mutui per il ripiano dei bilanci: sembravano mutui, ma, come sappiamo,

non lo erano, perché la rata di ammortamento del mutuo contratto l'anno precedente poteva essere messa nella spesa che dava luogo all'autorizzazione per i mutui a ripiano dei bilanci dell'anno successivo.

Il secondo *choc* si ha nel 1977, con il decreto «Stammati 2», che introdusse nel nostro ordinamento il principio del completo finanziamento statale della spesa storica. Penso che il presidente La Loggia possa ripercorrere quei mesi dell'autunno del 1977 – per cercare di capire come la politica sia arrivata ad assumere la decisione strategica di consentire ai comuni di determinare per il primo anno in sostanziale autonomia i livelli di spesa e poi assumere a carico del bilancio dello Stato l'obbligo di pagare la differenza tra le spese che avevano deciso e le entrate che provenivano dalle basi imponibili locali, che erano molto modeste perché la riforma tributaria di Visentini aveva abolito tutte le entrate proprie degli enti locali.

Il terzo *choc* credo si possa fissare nel 1993, con l'introduzione dell'ICI.

Ho preparato una tabella (tabella 1), che lascio alla Commissione, la quale mette in evidenza quanto della spesa dei comuni italiani – ho fatto solo il riferimento ai comuni – è stata finanziata dalle entrate proprie e quanta dallo Stato.

Nel 1936, la spesa dei comuni era finanziata per il 98 per cento con entrate proprie e per il 2 per cento con il ricorso al debito. La percentuale di finanziamento da entrate proprie scende nel 1951, pochi anni dopo la fine della seconda guerra mondiale, al 63 per cento. I trasferimenti dello Stato – intendo per finanziamenti dello Stato anche i proventi netti del gettito dei mutui a ripiano i bilanci – finanziano circa il 28 per cento della spesa, mentre il debito è circa il 9 per cento della spesa complessiva.

Nel 1980, il peso delle entrate proprie scende a poco più del 9 per cento, mentre i trasferimenti dello Stato salgono al 75 e il debito è il 6,7 per cento. In questo periodo, entrano nella semantica del finanziamento degli enti locali le partecipazioni. C'era una partecipazione

al gettito dell'imposta di ricchezza mobile, che finanziava circa il 9 per cento del totale delle spese.

I tempi presenti hanno portato un cambiamento significativo perché la quota delle entrate proprie nel finanziamento complessivo dei comuni è a circa il 40 per cento, le partecipazioni finanziano il 10 per cento, attraverso il sistema delle regioni a statuto speciale, mentre i trasferimenti dallo Stato un po' meno del 50.

Dal 2009, questa struttura è relativamente stabile. Sono molti anni che, nonostante si sia molto argomentato sulle ragioni per modificarlo, non ci sono stati grandissimi cambiamenti nella struttura complessiva del finanziamento della spesa decentrata. Si sono avuti, naturalmente, importanti cambiamenti di altro genere. A questo proposito, ho prodotto una tavola (figure 1/A e 1/B) che mostra il rapporto tra entrate proprie e spese nel 1936 e nel 2010, per quanto riguarda i comuni. Vi cito alcuni dati.

Nel 1936, fatto uguale a 100 l'indice nazionale di entrate e spese, la Calabria aveva quote di entrate e spese che erano pari a circa il 42-43 per cento della media nazionale; la Lombardia aveva un valore, sempre rispetto alla media nazionale, di circa il 130-135 per cento. Ciò vuol dire che nel 1936, il rapporto delle basi imponibili dei tributi propri tra l'area più ricca e quella più povera del Paese era da 1 a 3. Le spese, sempre nel 1936, seguivano esattamente questo modello fortemente differenziato.

Nel 2010, la situazione è cambiata in senso radicale perché si sono ridotti i differenziali nelle basi imponibili dei territori più favoriti rispetto a quelli più sfavoriti, ma si è persa la connessione tra le entrate *pro capite* e le spese, che appaiono molto livellate nelle diverse regioni. Certo, ci sono ancora profonde diversità da un comune all'altro, ma, quando si prendono le medie regionali e si guarda il sistema, risulta che le spese sono molto più livellate di quanto non siano le entrate.

C'è una caratteristica di qualche rilievo nella valutazione dello stato attuale della

finanza dei comuni. Se si fanno delle analisi statistiche su ciò a cui sono associati i differenziali di spesa piuttosto che quelli delle entrate nelle diverse zone del nostro territorio, risulta che la variabile che meglio di tutte spiega le differenze nei livelli di spesa dei comuni italiani è il livello dei consumi privati. È come se ci fosse una qualche connessione ideale tra il livello dei consumi pubblici e quello dei consumi privati.

Diversamente, la dinamica e i differenziali delle entrate proprie dei comuni sono legati al valore aggiunto. Siccome consumi e valore aggiunto a livello regionale sono notevolmente differenziati, risulta questa strana correlazione che meriterebbe, forse, di essere analizzata più di quanto non sia riuscito a fare per questo incontro. Occorrerebbe, insomma, cercare di capire da che cosa nasce questo adeguamento sostanziale della spesa per consumi collettivi da intervento pubblico dei comuni ai consumi privati, come se ci fosse una sorta di ragione di complementarità.

Gli ultimi interventi robusti riguardano le modifiche costituzionali del 2001, che sono in corso di applicazione oggi, definite dagli articoli 117, 118 e 119, con le lettere m) e p) del secondo comma dell'articolo 117 che si accompagnano alle disposizioni dell'articolo 119. Pertanto, le categorie con le quali il sistema dei rapporti finanziari tra centro e periferia oggi vive sono tre: livelli essenziali delle prestazioni, funzioni fondamentali e il criterio della perequazione della capacità contributiva, con grandi difficoltà concettuali nel tenere insieme le tre indicazioni della Costituzione.

Il sistema che stiamo costruendo e che è in atto, a partire dalla legge n. 42 del 2009, non è ancora del tutto coerente con la nuova Costituzione, ma il lavoro del legislatore sta cercando di adeguare l'ordinamento alle indicazioni costituzionali. L'elemento rilevante dell'attuale sistema di federalismo fiscale, così come lo conosciamo, è il forte livellamento delle dimensioni della spesa corrente, che si registra negli aggregati regionali.

La legge n. 42 è lo sbocco di varie proposte di riforma delle finanze degli enti

locali che si sono susseguite nel tempo. I progetti sono numerosissimi; ce ne sono almeno sette o otto, con intercalari variabili tra i 5 e i 10 anni, a partire dal 1965. L'impianto della legge n. 42 incorpora l'aumento delle entrate proprie, la ripresa delle compartecipazioni al gettito dei tributi come mezzo di finanziamento e la proposta dei costi standard come regola di assegnazione delle risorse statali o, come a volte viene detto, come criterio di riparto dei fondi dello Stato.

La legge n. 42 si sviluppa in un periodo che è fortemente condizionato dalle necessità di riaggiustamento dei conti pubblici. Per mettere in evidenza questa proposizione, ho prodotto qualche grafico e qualche statistica che mette, appunto, in evidenza il concorso delle amministrazioni locali alla formazione del saldo primario della pubblica amministrazione, concorso definito come differenza tra entrate proprie e spese complessive al netto degli interessi. Ora, questo saldo è continuamente in peggioramento (figure 2 e 3).

C'è solamente nel 2010 – mi sono fermato a quell'anno – un miglioramento, ma il *trend* complessivo della differenza tra le entrate proprie e il totale delle spese, che prescinde dall'intervento dei trasferimenti, è pesantemente in negativo per il sistema delle amministrazioni locali. Nel 1980, questa differenza negativa era di circa 18 miliardi di euro ed è arrivata, nel 2010, a circa 100 miliardi di euro.

C'è un forte andamento ciclico dei mutamenti verso l'alto e verso il basso, che sono associati soprattutto agli interventi del legislatore nel determinare le entrate degli enti territoriali. Il grafico mostra un miglioramento di questo saldo nel 1997-1998 per via dell'istituzione dell'IRAP e nel 1993 per effetto dell'introduzione dell'ICI; peggiora, poi, quando viene abolita l'ICI sulla prima casa: quindi risente – ripeto – degli interventi del legislatore, ma la tendenza di questo saldo che definisce l'assorbimento di risorse finanziarie è molto significativa.

In contrasto a questo, c'è il forte *surplus* dell'amministrazione centrale. Nel 1980, il concorso dell'amministrazione

centrale alla formazione del saldo primario della pubblica amministrazione era praticamente zero; nel 2010 si è arrivati a un positivo contributo di 200 miliardi di euro. Abbiamo, quindi, questa straordinaria forbice che, in un certo senso, è l'antitesi di un sistema di federalismo fiscale. Questa dinamica trentennale è proprio l'opposto di quello che si penserebbe.

La questione del miglioramento delle politiche per il risanamento finanziario ci fa vedere questo grande ciclo — un grande *swing* — nel saldo primario, che è in sostanziale miglioramento dal 1985 al 2000; poi, ha un periodo di peggioramento robusto a partire dal 2001-2002 fino al 2005; dopodiché, migliora un po' e poi peggiora di nuovo per effetto della recessione. Sostanzialmente, il saldo primario della PA nel 2010 è lo stesso, circa 0, di quanto era nel 1980. Vi sono stati grandi cambiamenti strutturali nei rapporti finanziari tra centro e periferia, ma questo elemento rimane.

L'attuazione della legge n. 42 deve fare, quindi, i conti con l'esigenza di rafforzare i vincoli di bilancio sull'attività degli enti decentrati, a cui si è provveduto, almeno parzialmente, con lo strumento del patto di stabilità interno, avviato nell'ormai lontano 1998-1999, con l'aumento delle entrate proprie, addizionali e IMU, con i vincoli sulla spesa per il personale e con la riduzione dei trasferimenti. Questo è tutto l'insieme degli interventi che sono stati attuati.

Ho prodotto una tabellina (tabella 2) che forse è di qualche interesse e ci introduce agli aspetti più recenti. Considerando le manovre correttive attuate dal 2008 all'ottobre 2011 — mi fermo prima della nascita di questo Governo, per non parlare di noi stessi — riguardo ai rapporti tra centro e periferia, se si guarda gli effetti sul saldo, risulta che con tutti gli interventi assunti, appunto, fino all'ottobre dello scorso anno, tali manovre si sono aggirate su un 30 per cento messo a carico delle amministrazioni locali e un 70 per cento a carico di quella centrale e/o degli enti previdenziali.

LINDA LANZILLOTTA. In quale periodo?

DINO PIERO GIARDA, *Ministro per i rapporti con il Parlamento*. Mi riferisco a tutti gli interventi correttivi a partire dal 2008. Se si guarda agli effetti sulle spese, che è l'elemento che ci avvicina alla *spending review*, la ripartizione degli interventi sulla spesa pubblica, adottata, appunto, dal 2009 all'ottobre 2011, mostra che la quota delle amministrazioni locali è intorno al 50 per cento del totale.

Questi due numeri — effetti sul saldo, circa un terzo, e effetti sulla spesa, circa il 50 per cento — evidenziano che la componente delle manovre correttive che è passata attraverso le entrate interessa prevalentemente, come ovvio, l'amministrazione centrale. Questi numeri si possono mettere a confronto con la struttura del decreto sulla revisione della spesa, dove, invece, la quota delle amministrazioni locali è più elevata di quella storicamente realizzata perché si aggira, a seconda di come si valutano certe poste, intorno al 70 per cento del totale. Quindi, c'è stato uno spostamento.

D'altra parte, questo spostamento bisogna valutarlo e tenerlo presente in relazione a quella statistica che ho citato prima e che riguarda la dinamica del peggioramento continuo del concorso delle amministrazioni locali alla formazione del saldo primario della pubblica amministrazione.

L'ultimo elemento che voglio darvi concerne ancora il differenziale nord-sud (figure 4 e 5). Nelle 7 regioni ricche del centro-nord, il rapporto tra entrate proprie e spese totali è mediamente pari a circa i due terzi, mentre nelle altre regioni a statuto ordinario è mediamente pari a poco più del 40 per cento. C'è, insomma, una forte differenza delle capacità di autofinanziamento. Nelle cinque regioni a statuto speciale è mediamente pari a poco più del 30 per cento. Questi sono i paradossi nel nostro ordinamento attuale.

Di conseguenza, il sistema di federalismo fiscale è compreso tra l'obiettivo di riequilibrare la struttura finanziaria degli

enti decentrati attraverso l'aumento delle entrate proprie e quello di potenziare il principio di responsabilità e di confronto con le collettività amministrate; poi c'è l'obiettivo di concorrere alla realizzazione del pareggio di bilancio, che, in una struttura finanziaria così pesantemente condizionata dai trasferimenti statali, deve esercitarsi su tutti gli strumenti disponibili (riduzione delle spese, limiti al ricorso all'indebitamento, riduzione dei trasferimenti e potenziamento dell'autonomia tributaria). Questi strumenti sono stati tutti utilizzati, in proporzione diversa, nelle diverse congiunture e saranno probabilmente utilizzati anche nel futuro.

Il provvedimento sulla *spending review* fa un richiamo, nella determinazione delle quote della riduzione dei trasferimenti che devono essere addebitati ai singoli enti, alla nozione dei costi standard, che oggi riguardano i tre comparti della polizia locale, dell'amministrazione generale e dei servizi relativi al mercato del lavoro. Vi sono, poi, riferimenti di tipo più generale che riguardano i livelli delle spese in senso lato. Per quello che si conosce del modo con cui si stanno sviluppando i rapporti tra il sistema delle autonomie e il Ministero dell'economia e delle finanze per il lavoro che sta facendo il commissario Bondi, si intravedono significative opzioni perché si possano realizzare apprezzabili risparmi di spesa, soprattutto sulla base del confronto dei prezzi. Dalle analisi che sono state fatte, risultano, infatti, strutturali e significative differenze dei prezzi di acquisto di beni che sono presenti nei bilanci di tutti gli enti, quindi la struttura della spesa potrà essere corretta e adeguata da questo lavoro di analisi dei bilanci, che è in corso e si appoggia prevalentemente sull'esame della spesa per acquisto di beni e servizi.

Il provvedimento sulla *spending review* presenta queste clausole di salvaguardia, per cui, se non si riesce a realizzare risparmi di spesa, d'intesa con le amministrazioni, c'è il punto di caduta della riduzione dei trasferimenti, che credo sia la parte del provvedimento che i responsabili del sistema delle autonomie locali

meno apprezzano, pur condividendo lo spirito e le motivazioni che hanno portato a questa rivisitazione dei modi per fare contribuire il sistema delle autonomie locali a un processo che è quello della riduzione non del deficit, ma delle imposte, in particolare di quella sul valore aggiunto.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il Ministro Giarda di questa relazione. Purtroppo, adesso il Ministro deve lasciarci per partecipare alla Conferenza dei presidenti di gruppo della Camera, nella quale si stabilirà il calendario dei nostri lavori nelle prossime settimane. A ogni modo, la relazione è stata estremamente utile per capire cos'è accaduto fin qui. Ora vorremmo anche sapere – magari faremo un'altra audizione – cosa succede da qui in poi.

La Commissione ha l'esigenza di comprendere a che punto siamo, ovvero quali sono le intenzioni del Governo e qual è lo stato dell'arte riguardo alla piena attuazione del federalismo fiscale. Insomma, vorremmo sapere quali saranno le prossime tappe. Il sottosegretario Ceriani sa bene che abbiamo approvato una risoluzione, che abbiamo poi trasformato in una mozione parlamentare, già depositata alla Camera e al Senato e che, alla ripresa, intenderemmo discutere nelle aule parlamentari. Prima di allora è possibile che si riesca a stabilire cosa succederà da qui alla fine legislatura o alla fine dell'anno, come la *spending review* possa conciliarsi con i costi *standard* e a che punto siamo con la determinazione dei costi *standard*. Durante l'audizione che abbiamo fatto nelle scorse settimane, la COPAFF, la SOSE e l'IFEL ci hanno dato notizie abbastanza precise solo per quanto riguarda la polizia municipale. Comprendo che hanno utilizzato questo settore più semplice per rodare il meccanismo. Dicono che saranno in condizioni di darci tutti gli altri dati nel giro di qualche mese, ma, nel frattempo, la *spending review* va avanti. Quale sarà, quindi, il momento in cui non si avranno più due canali paralleli, ma questi due canali finiranno con il

congiungersi per determinare una scelta ben precisa del Governo, naturalmente da discutere anche col Parlamento e comunque sicuramente con questa Commissione? Grosso modo, questo è l'itinerario che vorremmo tracciare.

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

MARCO CAUSI. Vorrei cogliere l'opportunità della presenza del sottosegretario Ceriani per anticipargli due questioni di emergenza immediata. Ringrazio molto il professor Giarda della relazione che ci ha presentato oggi, ma mi permetto di riportare alla nostra attenzione alcune questioni urgentissime, che vanno risolte, se ce la facciamo, nelle prossime ore, non nei prossimi anni. Lancio, dunque, questo allarme e prego il sottosegretario di occuparsene nelle prossime ore.

La prima questione è che, nella *spending review*, il concorso di comuni, province e regioni alla manovra viene parametrato sulla base dei consumi intermedi SIOPE 2011. Ora, a me sembra ovvio che da questa Commissione debba uscire un messaggio di allarme molto forte perché, sul piano metodologico e della ricaduta operativa, la scelta di questo parametro non è assolutamente giustificata, da nessun punto di vista. Anche sulla base della interessante relazione del professor Giarda, è come se da 200 anni nessuno sapesse come funziona la finanza locale.

Infatti, abbiamo presentato al Senato un emendamento, a prima firma Vitali, che propone di parametrare questo contributo a un misto di spesa storica e fabbisogni standard, dove questi siano conosciuti. Non voglio neanche spiegare il perché, visto che in questa Commissione sappiamo che il riferimento ai soli consumi intermedi è distorto, dal momento che dipende, soprattutto, da quanto ogni comune ha esternalizzato. In pratica, i comuni che hanno internalizzato di più hanno consumi intermedi più bassi, mentre quelli che hanno esternalizzato di più

hanno consumi intermedi più alti. Poi, è riferito soltanto a un anno. Questa è la prima emergenza.

La seconda emergenza, anch'essa relativa alle previsioni contenute nel decreto-legge *spending review*, è che, avendo questo decreto ridefinito la lista delle funzioni fondamentali di comuni e province ed essendo questa lista diversa da quella contenuta nella legge n. 42, ci si trova in questo momento in un'incertezza normativa in merito alla prosecuzione dell'esercizio statistico di stima dei fabbisogni standard, perché questo esercizio — che è in corso da parte di SOSE e IFEL con la supervisione di COPAFF — si sta svolgendo, con questionari e quant'altro, sulla lista delle funzioni previste dalla legge n. 42. Siccome, però, questa lista è diversa, si crea un problema di legittimità e potenziale ricorribilità da parte dei comuni assoggettati al questionario: quindi è urgente che si intervenga.

In questo caso, abbiamo presentato un emendamento a prima firma Barbolini. Tuttavia, dal momento che in questa Commissione abbiamo sempre lavorato in modo molto serio, non ho problemi a dire che è un emendamento sostanzialmente predisposto dalla COPAFF, che ho ricevuto e che il senatore Barbolini, con molta disponibilità, ha depositato. In sostanza, è una norma che salvaguarda l'attuale lavoro che è in corso nel primo ciclo di valutazione dei fabbisogni standard, facendo in modo che si continui a operare sulla vecchia nomenclatura, visto che non si può cambiare, riaggregando i dati e cominciando a lavorare con la nuova lista a partire dal secondo ciclo. Altrimenti, c'è anche il rischio di un'incerta copertura normativa dell'esercizio in corso.

Mi scuso, presidente, di aver anticipato l'intervento, ma vorrei sollevare l'attenzione del sottosegretario su questi temi, pregandolo di intervenire nelle prossime ore sui suoi colleghi del Ministero dell'economia e delle finanze che stanno seguendo gli emendamenti al Senato, affinché considerino questi due apporti, che provengono dal lavoro di quattro anni di questa Commissione e che vanno urgentemente

introdotti nel decreto sulla *spending review*. Poi, avremo modo di parlare dei massimi sistemi.

WALTER VITALI. Aggiungo che si sta votando adesso in Commissione bilancio.

ROLANDO NANNICINI. Quando diamo la misurazione dei consumi, delle spese *pro capite* e, in generale, della dinamica della spesa degli enti locali o dello Stato, lo facciamo sempre in modo separato, quindi non vediamo mai un tema unitario. Abbiamo, però, un dato positivo. Nel 2009, abbiamo circa 799 miliardi di spese complessive del conto economico consolidato della pubblica amministrazione. Ho controllato il 2011 e, a parte tutti i problemi che ci sono, la spesa complessiva in termini nominali, si è mantenuta sullo stesso livello del 2009. Quindi, il conto economico consolidato della PA ha registrato un sostanziale contenimento delle spese complessive, ma se consideriamo gli effetti dell'inflazione siamo di fronte ad una riduzione.

Quando, però, si va ad analizzare i singoli settori che lo compongono, il conto economico delle amministrazioni locali registra una spesa di 255 miliardi, con 111 miliardi di spesa degli enti sanitari. Quindi, la spesa sanitaria e la riforma sanitaria è quella che mette – per fare l'*excursus* storico come il Ministro Giarda – tutti i cittadini uguali davanti alla legge, sia quello che vive in un territorio con un buon reddito che quello che vive dove c'è un basso reddito.

La spesa dei comuni ammontava a 68 miliardi nel 2009. Riguardo ai trasferimenti non mi torna, quindi, il dato sulle quote fornito dal Ministro Giarda (60 e 40), perché se 68 miliardi è la spesa complessiva delle amministrazioni comunali e nel 2009 lo Stato effettuava trasferimenti per 10,7 miliardi, il fondo è ora molto più basso, circa 8,7 miliardi. Non comprendo quindi le misure del decreto n. 95, che ha introdotto dei tagli in termini lineari alle amministrazioni.

Peraltro, anche i parametri che ricordava l'onorevole Causi sono da taglio li-

neare. Perché, allora, a saldi invariati, non sospendere il tutto con un impegno serio a cercare le risorse a livello di legge di stabilità? Mi chiedo perché c'è questa fretta nei confronti dei tagli alle amministrazioni. Per quanto riguarda il sistema sanitario secondo uno studio relativo al 2010 Bolzano ha più 46 *pro capite* tra ciò che incassa e spende rispetto all'obiettivo, mentre il Lazio ha meno 245 e la Campania meno 225. Si devono accelerare, insomma, i piani di risanamento delle regioni che sono fuori.

Perché si introducono dei metodi che non tengono presenti gli studi e i lavori già fatti e presentati da COPAFF e condivisi con tutti i ministeri? Perché non si parla, in merito alla spesa sanitaria, del piano di rientro 2007 che ha funzionato, invitando tutte le regioni che si discostano a rientrare a quel livello?

Se *spending review* vuol dire non solo equità, ma anche riforma strutturale, tutte le regioni devono riferirsi al ripiano 2007. Ritengo sbagliato chiedere a tutti la stessa cosa. Se poi c'è il problema del Lazio, della Campania o di altre regioni, mi dispiace che non ci sia un piano di rientro coerente. Sulla base delle proposte dei tecnici, ma non dei tecnici politici che sono al Governo, ma di quelli del Ministero dell'economia e delle finanze, il Governo taglia in modo sostanzialmente lineare, collegandosi poi ai parametri.

Un altro problema dell'*excursus* storico del Ministro Giarda riguarda il patto di stabilità. Stiamo decidendo le spese in conto capitale. Il sistema misto non funziona, non è coerente. Inoltre, stiamo aumentando i ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione perché ancora non abbiamo avuto il coraggio di fare, senza essere punitivi verso gli amministratori locali, attraverso la Corte dei conti un censimento degli enti con i debiti fuori bilancio (che gli enti devono provvedere a saldare), nonché degli enti con ritardati pagamenti, considerando un « blocco di cassa », che nel 2012 è di 6,4 miliardi sulle disponibilità finanziarie della competenza

per i comuni sopra 5.000 abitanti, cioè pari al 15,6 per cento dei 38,7 miliardi della spesa del 2006, 2007 e 2008.

Il Governo aveva dato la sensazione di voler studiare questi meccanismi, ma mi sembra che la proposta del Ministero dell'economia e dei tecnici che da anni vi lavorano sia sempre la stessa.

GIUSEPPE SARO. Anch'io desidero ringraziare il Ministro Giarda dell'*excursus* storico che ci ha fatto capire molto bene qual è stata l'evoluzione della finanza locale nel nostro Paese. Mi dispiace che non sia presente il Ministro, che, essendo un esperto di questioni relative alle autonomie speciali, sarebbe stato sicuramente in grado di rispondermi in modo approfondito sui fenomeni che stanno riguardando le regioni a statuto speciale.

Nella sua relazione, il Ministro ha spiegato come ci sia in particolare nel provvedimento della *spending review*, ma anche nei tre precedenti decreti Tremonti e nel decreto «salva Italia», una richiesta notevole di concorso delle regioni a statuto speciale per il risanamento finanziario del Paese, richiesta che è diventata molto pesante con la *spending review*. Se verificate, sono superiori le richieste, con i conseguenti tagli, nei confronti della finanza delle autonomie speciali rispetto alle regioni a statuto ordinario.

Qui si pongono, però, dei problemi non indifferenti, su cui spero che il Governo abbia la possibilità di riflettere. Innanzitutto, nelle regioni autonome e a statuto speciale c'è una diversità di gestione delle stesse, nel senso che, per esempio, le regioni del Nord, dal Friuli al Trentino, hanno compartecipazioni differenziate sui maggiori tributi, ma hanno anche la gestione totale della sanità, dei trasferimenti agli enti locali, del fondo trasporti, solo per citare tre dei settori fondamentali di spesa della pubblica amministrazione; invece, la Sardegna e la Sicilia hanno certamente un sistema di compartecipazione, ma, per esempio, rientrano nel Fondo nazionale sanità e nel Fondo trasporti, per cui godono dei trasferimenti dello Stato agli enti locali.

Ebbene, anche nell'ultimo decreto-legge che domani sarà esaminato dall'Assemblea del Senato, vi sono delle azioni che porteranno le regioni a fare ricorso di costituzionalità e a vincerlo, come si è già dimostrato con il primo decreto che riguardava, in particolare, le compartecipazioni, per il quale le regioni del Nord hanno fatto ricorso e lo hanno vinto. La sentenza è stata emessa proprio 15-20 giorni fa. Hanno vinto perché non è possibile toccare le regioni che vivono sulle compartecipazioni, in cambio delle quali hanno assunto la piena competenza in alcune materie, senza che prima ci sia un accordo tra Stato e regione, un cambiamento delle relative norme di attuazione e quindi dei rapporti finanziari. Pensare di intervenire senza cambiare le norme di attuazione, che hanno valenza superiore alle leggi ordinarie, essendo di emanazione costituzionale, fa sì che gli atti che il Governo sta facendo con questi decreti siano illegittimi e incostituzionali.

Allora, vorrei dire al sottosegretario — mi dispiace che non ci sia il Ministro Giarda — che non si può andare avanti su questa strada, senza un vero negoziato. È giusto che anche le regioni del nord concorrano ulteriormente nelle politiche di risanamento finanziario del Paese (peraltro, avevano fatto il famoso accordo di Milano per contribuire al fondo perequativo nazionale, che doveva essere esautivo), ma in base a procedure costituzionalmente e statutariamente previste.

Non si può accettare che sia introdotto, nel decreto sulla *spending review*, il prelievo forzoso delle compartecipazioni della regione, perché è incostituzionale sotto ogni punto di vista, come, peraltro, abbiamo già fatto rilevare, anche se noto una resistenza a cambiare. Di conseguenza il Governo si troverà di fronte a un ricorso di costituzionalità che sarà accolto dalla Corte costituzionale, visto che, appunto, non è possibile fare un prelievo forzoso sulle compartecipazioni. La mia domanda è, quindi, se il Governo intende approfondire di nuovo questa materia. Inoltre, è necessaria un'equità nei tagli tra le varie regioni, che non può che essere legata

all'individuazione dei costi standard. Per esempio, sulla sanità non è pensabile non poter definire i costi standard tra le varie regioni e commisurare i relativi tagli a questi, altrimenti non funziona. Lo stesso discorso vale per gli enti locali. È chiaro che stiamo vivendo una campagna legata, in particolare, alle vicende siciliane, con la quale si sta facendo di «tutta l'erba un fascio», ma obiettivamente non possiamo più resistere, altrimenti viene fuori un conflitto istituzionale che, alla fine, non porterà a nulla di buono per il Paese e per il Governo.

PRESIDENTE. Senatore Saro, nessuno credo possa dubitare del fatto che io sia un autonomista convinto, ma questo non mi esime dal denunciare che troppo spesso, negli ultimi anni, le autonomie speciali sono state utilizzate come schermo rispetto a privilegi inaccettabili. Le autonomie, anziché essere utilizzate a servizio dei propri territori, in un contesto di politica economica che non può che essere unitario per tutto il Paese, hanno spesso creato più problemi che soluzioni. Mi fermo qui.

GIUSEPPE SARO. Però non siamo noi quelli.

PRESIDENTE. La mia esperienza è più mirata alla Sicilia, ma non è che le altre regioni brillino. Magari, in futuro avremo modo di fare un dibattito su questo. Credo, peraltro, che il sottosegretario Ceriani sia pienamente d'accordo ad approfondire questa tematica. Difatti, un conto è essere autonomisti e un altro è fare finta che tutto vada bene. Purtroppo, non è così.

Do ora la parola al sottosegretario Ceriani.

VIERI CERIANI, Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze. Spero di non deludervi. Le questioni poste sono molto impegnative e non posso prevedere il futuro. Tuttavia, posso forse tentare di dare una risposta, per quanto parziale, e poi rispondere alle ulteriori domande che vorrete pormi.

Signor presidente, lei poneva la questione del rapporto tra la *spending review* e i fabbisogni standard. Non voglio fare *excursus* storici, perché il professor Giarda ha già fatto un *excursus* bellissimo; peraltro, non sono neanche all'altezza di farlo con la sua stessa capacità. Mi viene, però, una curiosità, che poi rivolgerò al professor Giarda. Mi piacerebbe sapere se ha provato a stimare che esito hanno avuto i tagli ai trasferimenti alle amministrazioni locali in senso lato, includendo anche le regioni, cioè se si sono tradotti in tagli di spesa, in aumenti di entrate o in aumento di debito. Questo, in un'analisi storica, così ricca e prolungata nel tempo, forse potrebbe darci qualche indicazione, anche per curiosità puramente intellettuale.

Tornando alla domanda sul rapporto tra la *spending review* e i fabbisogni standard, cominciamo dai fabbisogni standard perché vengono prima, dal momento che nascono nel contesto della legge-delega n. 42. Il decreto n. 216, infatti, è attuativo della legge n. 42. La filosofia di quella impostazione è di addivenire a un tipo di federalismo molto solidale, con una forte componente di perequazione, puntando, però, allo stesso tempo a un controllo e a un efficientamento — uso questa brutta parola, che ormai è entrata nell'uso corrente — della spesa. È, quindi, un intervento che tende a riconoscere gli sprechi. Insomma, questa è la filosofia di fondo, per cui questo è l'impianto dei fabbisogni standard, per come è stato definito.

Non è un caso che il compito sia stato affidato alla SOSE, cioè alla società per gli studi di settore, in quanto è stato riconosciuto che esiste un'analogia con la logica che, per quanto riguarda il fisco, si propone di costruire uno strumento che consenta non la determinazione precisa del reddito imponibile (non è questo lo scopo degli studi di settore; non è un catasto), bensì l'accertamento. Si tratta, cioè, di un indicatore di pericolosità, che possa costituire anche una prova — ovviamente, non da solo ma insieme ad altri elementi — del fatto che quel contribuente, in quella zona geografica, in quel settore, con quelle dimensioni, con quelle caratteristiche strut-

turali e quant'altro, mediamente dovrebbe dichiarare un certo volume di ricavi e di reddito. Come uso dire, si tratta di una sorta di grande rete a bilanciere che vuole impedire che i pesci vadano in fondo allo stagno, evitando il fai-da-te completo in materia fiscale. In altre parole, è il tentativo di dare degli indicatori utili all'accertamento su quello che può essere un livello di *compliance* « accettabile ».

Lo studio di settore in materia fiscale parte dai costi e stabilisce i ricavi. Analogamente, i fabbisogni standard, partendo dal contesto della realtà socio-demografica e territoriale dell'ente interessato, cercano di arrivare a dare un'indicazione di livello di pericolosità in termini di inefficienza, segnalando che l'inefficienza probabilmente sta superando il livello di guardia.

Questa è l'idea di base sulla quale sono stati costruiti i fabbisogni e costi standard, utilizzando la stessa metodologia di lavoro adoperata per gli studi di settore, che vede la condivisione delle categorie interessate. Per gli studi di settore, vi sono le associazioni di categoria, che sono in contrapposizione con l'Agenzia delle entrate, e c'è la SOSE che opera cercando di arrivare a un punto di mediazione: in questo caso si ha un processo analogo, in cui, da un lato ci sono la Ragioneria e gli organi dello Stato, dall'altro, ci sono le realtà locali, l'ANCI, l'IFEL e così via. Dalla costruzione del questionario fino alla determinazione del fabbisogno standard e alla verifica dei suoi risultati, il processo è condiviso.

Nel modo in cui sono stati costruiti i primi fabbisogni standard, sui quali avete avuto occasione di confrontarvi nelle audizioni svolte nelle scorse settimane, avrete potuto constatare che si cerca, sia pure in via sperimentale, di tener conto dei cosiddetti « livelli di servizio », perché è evidente che una spesa complessiva per produrre una determinata funzione può essere bassa o alta, superiore o inferiore alla media, anche in riferimento alla quantità di servizi erogati. Insomma, una realtà locale può essere sopra o sotto lo standard, non solo in relazione ai costi e alla tecnica di produzione del servizio, ma anche alla quantità del servizio. Questo

può fornire utili indicazioni anche alla singola amministrazione locale interessata che voglia capire come si colloca rispetto al contesto generale.

Questo è un aspetto importante che, per quanto riguarda gli studi di settore, è già stato individuato da qualche anno. Sono ormai un paio di anni che la SOSE sul fronte delle imprese e su quello fiscale produce anche dei *software* che consentono alla singola impresa di vedere come si posiziona rispetto al resto del mercato e come si colloca in termini di produttività, di efficienza, di ricarico del magazzino e così via. Queste sono informazioni utili, per il singolo imprenditore, per capire in quale posizione competitiva si trova.

Un prodotto analogo verrà fornito sui fabbisogni standard. È già in elaborazione il primo sulla polizia locale. Infatti, una delle cose importanti che anche gli amministratori locali lamentano è l'asimmetria informativa. Il sindaco o l'assessore al bilancio non hanno una conoscenza approfondita di cosa stanno facendo i vigili urbani o l'anagrafe, in che modo operano, con quali costi e soprattutto non hanno informazioni su come la situazione del proprio comune si colloca rispetto ai comuni simili. Pertanto, questa è un'informazione che può essere utile anche per un processo di efficientamento che non sia basato esclusivamente su meccanismi imposti.

Per esempio, nel caso del fisco si può avere un'azione di tipo repressivo dell'amministrazione che porta essendoci non è rispettoso delle regole fiscali ad adeguarsi con l'accertamento, ma anche un'azione persuasiva, nel senso di stimolare il contribuente ad adeguarsi. Credo che nei fabbisogni standard ci possa essere anche questa componente, che è talvolta sottovalutata.

A questo riguardo, ricordo sempre una notizia di cronaca che mi colpì in occasione della crisi del petrolio del 1973. In California, l'azienda produttrice di energia elettrica e la società locale che la distribuiva inventarono un sistema molto sofisticato di tariffe per indurre gli utenti a

ridurre i consumi del 10 per cento. Un mese dopo si resero conto che spontaneamente l'utenza aveva ridotto i consumi del 12 per cento.

Il processo di costruzione dei fabbisogni standard si colloca pienamente nell'alveo della legge n. 42 ed è impostato nella logica di cui dicevamo prima. Di questo, come Commissione bicamerale sul federalismo, state cominciando a sperimentare i primi risultati, che credo possano essere valutati in senso incoraggiante. Ovviamente, non saranno perfetti, ma teniamo presente che abbiamo avviato un processo e che tra tre anni il fabbisogno sulla polizia locale verrà ristimato completamente, rifacendo *ex novo* il questionario, la raccolta dei dati, le stime e così via.

Certo, è un processo che richiede tempo. Non a caso, nel decreto legislativo che ha stabilito il contesto e le regole per i fabbisogni e costi standard si prevedevano tre anni per l'entrata a regime. Con alcune modifiche legislative introdotte da questo Governo il processo è stato accelerato; anzi, più precisamente, è stato un po' rallentato per il primo anno, ma accelerato per il secondo. Il rallentamento è stato dovuto, in parte, all'inevitabile al momento di transizione da un Governo all'altro e, in parte, anche alla necessità di affinare alcuni aspetti metodologici e prima ancora concettuali relativi all'impostazione dell'esercizio, di cui, peraltro, credo abbiate potuto vedere già i risultati.

Su questo si continuerà. Nessuno dubita che il processo vada avanti. Prendo nota dell'osservazione specifica dell'onorevole Causi sulla questione della differenza delle funzioni fondamentali tra la legge n. 42 e il decreto legge sulla *spending review*. È una questione alla quale ero stato — per usare un altro neologismo — « attenzionato », ma non seguo io il provvedimento come sottosegretario. Posso, comunque, rassicurarla che cercherò di intervenire perché mi sembra un aggiustamento doveroso.

Insomma, questo processo andrà avanti e arriverà a produrre fabbisogni standard su tutte le funzioni di comuni e province. Il vantaggio è che si tratta di un sistema

permanente, non di un taglio *una tantum*. È un sistema di adeguamento e aggiornamento continuo delle stime. A regime, ogni anno, un terzo delle funzioni fondamentali verrà rivisto *ex novo* con l'invio dei questionari e così via. È già previsto che sia così. Non c'è bisogno di altri interventi normativi. È stato tutto costruito per dare continuità al processo, tra l'altro, anche in un'ottica di economie di spesa, nel senso che l'investimento iniziale di SOSE e di IFEL, in termini di risorse soprattutto umane, per gestire i costi standard è stato tarato in modo tale che quelle risorse restino in funzione permanentemente.

Non è come un censimento che si fa ogni dieci anni, per cui si ha bisogno di assumere *pro tempore* alcune migliaia di persone da mandare in giro a raccogliere i dati, ma è un processo permanente, per cui, arrivati al terzo anno e completate le funzioni si ricomincia daccapo, accumulando nel frattempo esperienza. È un processo finalizzato a rendere più efficiente la produzione di servizi locali. Inoltre, nella sua costruzione, consente dei margini di flessibilità anche nell'accentuazione o nella riduzione del grado di efficienza richiesto. È un processo che presenta, quindi, al suo interno, dal punto di vista tecnico, degli elementi di flessibilità. È, però, un processo che richiede — ripeto — tempo. Allo stato attuale, abbiamo solo due funzioni.

La *spending review* è tutt'altra cosa. È un provvedimento di emergenza, che nasce come risposta all'esigenza di incidere sulle spese. Abbiamo tutti vissuto il decreto « salva Italia », che è stato un mostruoso aumento di pressione fiscale, a parte l'intervento sulle pensioni. Forse, « mostruoso » è un termine eccessivo, ma vi è stato un consistente aumento di pressione fiscale, che ci porta ai massimi livelli tra i Paesi europei. Tutti abbiamo la consapevolezza che non possa essere mantenuto a lungo questo livello di pressione fiscale, se non in momenti di emergenza; si è imposta, pertanto, la necessità di evitare l'aumento delle aliquote IVA previsto per l'inizio di questo mese con un intervento straordinario sulle spese.

I due interventi non sono uno esclusivo dell'altro. Non c'è nessun intento di soppiantare i fabbisogni standard con i tagli attuati con la *spending review*. Credo che sentirete in audizione il commissario Bondi, da quale potrete avere, con maggiore conoscenza di causa che non da parte mia, notizie sull'impostazione e sulla filosofia sottostante a questo intervento di *spending review*. Ricordo, però, che, all'inizio di questa sessione, il Ministro Giarda ha detto che la logica della *spending review* è di guardare alle differenze tra prezzi. Il settore di intervento è limitato, poiché riguarda solamente i consumi intermedi; la variabile di riferimento sono le differenze di prezzo sugli acquisti. L'idea è quella di tagliare le punte di prezzo, là dove i prezzi sono consistentemente più alti della media. Questa è la filosofia dell'intervento, che è straordinario e *una tantum*, quindi di emergenza, in attesa che altri e più sofisticati strumenti, come appunto i fabbisogni standard, diventino pienamente operativi.

Qualcuno ha sottolineato che agire solo sui costi intermedi è parziale. Questo è ovvio. Tuttavia, il modo in cui si è operato non è sui costi intermedi *tout court*, ma è partendo dal prezzo medio di quel costo intermedio, che in alcune realtà sembrava disallineato rispetto a una ragionevole media.

PRESIDENTE. Questa non è una prima applicazione dei costi standard?

VIERI CERIANI, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. La logica è sostanzialmente analoga nel senso che ci si propone di segnalare degli scostamenti significativi, ovviamente non virtuosi, rispetto alla media. In questo caso, però, si lavora con metodologie statistiche semplificate e si tiene conto di una sola variabile, cioè i costi intermedi. Ora, voi che avete auditato sia la COPAFF, sia SOSE, sia IFEL, sapete che l'analisi è molto articolata in quei casi perché si tiene conto del bacino di riferimento, in termini sociali, demografici, geografici e così via, delle dotazioni tecniche e quant'altro.

Insomma, non ci sono solo i costi intermedi, ma anche il costo del personale e le dotazioni di capitale, che nel caso della polizia urbana possono essere le autovetture. Il costo del personale, per esempio, è una variabile decisiva perché è quella più rilevante nel determinare i costi. La filosofia di fondo – ripeto – è analoga, cioè quella di tagliare per eliminare gli scostamenti negativi che risultano molto elevati rispetto alla media. Tutto l'approccio è, però, molto più complesso nel caso dei fabbisogni standard.

Questo per dare una prima risposta; ora mi fermo per rispondere ad altre eventuali domande. Prima di concludere, vorrei aggiungere qualche osservazione su alcuni aspetti che avete citato.

In primo luogo, sulle regioni a statuto speciale, ho sentito ciò che ha detto l'onorevole Saro e ho apprezzato molto quello che ha detto il presidente La Loggia. C'è la necessità di un ripensamento complessivo dal nostro assetto del federalismo per quanto riguarda le modifiche dell'articolo 81, che il Parlamento sta approvando. Infatti, quelle modifiche finalizzate al rispetto del patto di stabilità europeo, cioè al *fiscal compact*, comporteranno necessariamente delle ricadute sul modo in cui interpretiamo il patto di stabilità interno. Insomma, qualche ripensamento bisognerà farlo. Del resto, gli accantonamenti che vengono disposti – peraltro, non solo da questo Governo, ma sono iniziati con le manovre dell'estate scorsa – non sono considerati illegittimi dalla sentenza della Corte costituzionale, che li definisce « straordinari » per cui durano per il periodo della straordinarietà, dopodiché vanno recepiti nelle norme di attuazione della legge costituzionale di riforma dell'articolo 81.

Tuttavia, conterà molto la volontà politica di addivenire a un vero solidarismo. Sotto questo aspetto, apprezzo molto alcune osservazioni fatte. Per esempio, uno dei temi in discussione nel recepimento della legge n. 42 e dei suoi decreti delegati attuativi, per quanto concerne l'articolo 28 relativo alle regioni a statuto speciale, riguarda la finanza locale e in particolare

i costi e i fabbisogni standard per comuni e province. Tutto ciò che stiamo mettendo in piedi sui fabbisogni standard di comuni e province riguarda 6.600 comuni su 8.000 perché quelli delle regioni speciali sono esclusi. Quindi, forse uno degli argomenti di cui discutere in quell'ambito con le regioni a statuto speciale è se vogliono partecipare anche loro a questo sforzo.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

LINDA LANZILLOTTA. Vorrei fare qualche considerazione di carattere generale, dettata dall'*excursus* storico del Ministro Giarda, che, come sempre, è molto stimolante. Innanzitutto, vorrei evidenziare che siamo qui in un pomeriggio di luglio a discutere dell'attuazione del federalismo, che è un disegno pensato un secolo fa. Intorno a noi stanno succedendo delle cose rispetto alle quali non credo che tutto questo processo possa rimanere immune. Basterebbe pensare non solo al nuovo articolo 81, ma anche al *fiscal compact*, che abbiamo già approvato, per capire che dobbiamo ripensare profondamente la sostenibilità di tutto il sistema. Mi limito a fare alcune riflessioni.

La prima è che dalla ricostruzione del Ministro Giarda emerge quello che mi sono permessa di osservare più volte nei nostri lavori in questi anni, cioè che il modello che stiamo attuando è il più dirigista che si possa immaginare, perché è molto simile al modello napoleonico del 1805, con regole di organizzazione amministrativa standardizzate rispetto alle quali si determinano dei costi standard per prestazione.

Questo determina un elemento su cui dobbiamo fare una attenta riflessione, ovvero che la cristallizzazione del riparto delle risorse sulla base di modelli organizzativi rigidi è stata determinata dal fatto che abbiamo, anche per motivi storico-politici, ripartito le risorse in base non a una gerarchia di priorità politico-strategiche nell'allocazione, ma alla priorità dei soggetti. In pratica, chi gestisce

quella funzione, in quanto portatore di una forza relativa maggiore di altri, ha avuto più risorse. Questa è la storia, soprattutto per quanto riguarda la sanità.

Oggi dobbiamo domandarci se in una fase di risorse calanti non dobbiamo rivedere profondamente la gerarchia di queste priorità. Il lavoro da cui credo che il Ministro Giarda abbia estrapolato il suo intervento è molto interessante, perché fa vedere, per esempio, come proprio negli ultimi 20 anni l'applicazione di questi criteri ha fatto sì che si dilatasse enormemente la spesa per la sanità e fosse sempre più compressa e ridotta la spesa per ricerca, istruzione e innovazione, che invece sono le nostre priorità strategiche, ma fanno capo a soggetti politicamente più deboli e, quindi, nella gerarchia allocativa sono diventate sempre più marginali.

Siccome le risorse saranno calanti e quindi dobbiamo rivedere le priorità allocative in termini di obiettivi di crescita e competitività, uno dei punti che dobbiamo mettere nell'agenda *post 2013* è una revisione radicale di questo sistema. Anche se la prospettiva che ci ha dato il sottosegretario Ceriani prefigura una lunga vita per la SOSE, ho l'impressione che la nostra prospettiva temporale non sia esattamente coincidente con questo percorso perché quella è una metodologia rivolta sempre più a cristallizzare la realtà.

Il punto è se in questo consesso — che ha assunto sempre più la funzione del *club* di discussione, che, peraltro è una funzione importante, che il Parlamento ogni tanto dovrebbe assolvere, ma non lo fa più — non dobbiamo cominciare a ragionare in termini più strutturali e dinamici di quello che ci aspetta nei prossimi 10-20 anni, che è il periodo per il quale ci impegna il *fiscal compact*.

Inoltre, per quanto riguarda i fabbisogni, se dobbiamo andare — come credo — sempre meno a finanziare in modo cristallizzato i singoli modelli organizzativi e le singole prestazioni, dobbiamo evolvere verso un sistema più flessibile. D'altra parte, sono legata all'idea che il fabbisogno sia la risultante di costo per numero delle prestazioni, quindi arriva alla fine, per cui

occorre partire dal costo, cioè dal modello organizzativo. Se, però, si vuole finanziare per grandi aggregati di spesa non si può più essere legati a questo criterio, che diventa un indicatore di efficienza, ma non può più essere, in prospettiva, il criterio di allocazione delle risorse, che deve diventare molto più aggregato e molto più flessibile, per accompagnare l'evoluzione delle priorità allocative che la Repubblica nel suo insieme si dovrà dare.

Nel caso di specie, poi, stiamo costruendo tutto questo armamentario rispetto a una base sottostante che è in totale e radicale cambiamento, perché si modificano i soggetti nel loro numero e nella loro dimensione; abbiamo, infatti, comuni o unioni di comuni, province, che sono ridotte nella loro dimensione e modificate nella loro funzione, e, in prospettiva, regioni per le quali penso si dovrà arrivare a rivedere l'articolazione.

Come emergeva anche nell'audizione della SOSE, il fabbisogno è un indicatore che nell'arco di due anni non sarà più rappresentativo della realtà. Dunque, abbiamo costruito questo armamentario per qualcosa che non solo è in cambiamento, ma deve gradualmente, in alcuni casi, scomparire. Credo, quindi, che non basti considerare il raccordo tra quello che si sta facendo e la *spending review*. Peraltro, se posso permettermi, ritengo che essa sia un'operazione non limitata all'emergenza, ma strutturale, nel senso che deve penetrare dentro le singole voci di spesa per diventare una vera e costante *spending review* rispetto alla quale l'autonomia sia più cedevole. Sotto questo aspetto, sono molto d'accordo sul fatto che bisogna ripensare anche il concetto di autonomia nella Costituzione, perché l'autonomia deve essere al servizio di obiettivi positivi, non della gestione autoreferenziale di un potere finanziario o regolatorio.

In definitiva, dobbiamo immaginare una metodologia che possa accompagnare il mutamento che ci sta di fronte, perché quel disegno di federalismo amministrativo, legislativo e fiscale risponde a uno schema che è ormai superato. Allora, se dobbiamo investire i prossimi tre anni per

attuare un sistema che già vediamo superato, penso che non facciamo un buon servizio. Pur accompagnando questa fase, dobbiamo porci il problema della sua evoluzione. Del resto, mi sembra che quanto ha detto il Ministro Giarda lo confermi.

Pertanto, consideriamo se non sia il caso di fare una leggera evoluzione e passare dal modello napoleonico a quello successivo, che è stato leggermente corretto, per poi, invece, ritornare a una modalità cristallizzante che è stata dettata dal fatto che ciascuno si voleva garantire le risorse. Difatti, la questione di finanziare sulla base dei costi unitari le singole prestazioni deriva proprio dal voler mantenere tendenzialmente immutato il monte risorse che via via aumentava nella sanità, dove nasce questo meccanismo.

Tra l'altro, non sono d'accordo con l'onorevole Nannicini, perché penso che l'uguaglianza dei cittadini non stia solo nella sanità, ma anche nella scuola, che è altrettanto fondamentale, o nel *welfare*, che garantisce alle donne parità di accesso al lavoro. Insomma, bisogna cominciare a mettere in discussione l'idea che è la sanità che realizza il principio di uguaglianza e, in quanto tale, è il settore a cui bisogna destinare più di un sesto delle risorse totali.

MARCO STRADIOTTO. Innanzitutto, mi scuso, ma sono arrivato in ritardo, quindi ho potuto sentire solo una parte degli interventi, in particolare del sottosegretario Ceriani. Ci tengo, però, a esprimere un mio parere. Evitiamo la tipica tecnica italiana, cioè la teoria del pendolo, per la quale passiamo da un estremo all'altro, a seconda delle varie situazioni. Credo, invece, che il lavoro che abbiamo fatto finora e in particolare quello sui fabbisogni standard sia determinante, se vogliamo che le tabelle che ha distribuito il Ministro Giarda siano più definite. Infatti, se prendiamo gli aggregati quelle sono le tendenze, ma bisogna scendere di livello e andare a verificare, ente per ente, le prestazioni e i costi sostenuti.

Quando la *spending review* sarà trasmessa alla Camera, i colleghi deputati avranno modo di vedere i dati — mi riferisco ai dati già presentati al Senato prodotti dal lavoro del Commissario Bondi, dall'Istat, da SOSE e da SIOPE — relativi ad alcuni enti e soprattutto ai costi anomali su determinate spese e si accorgeranno che l'Italia non è tutta uguale. Quella è, quindi, la strada; non vorrei che ci fermassimo a metà del guado. Questo lo dico perché nel corso dei mesi scorsi abbiamo avuto l'impressione che qualcuno avesse detto a SOSE che forse i fabbisogni non servono più. Non mi riferisco, ovviamente, a questa Commissione o a qualcuno che è qui presente. A ogni modo, evitiamo di fare l'errore di dire che, visto che siamo in crisi economica, il federalismo non serve più. Il Paese è in una situazione incredibile di sperequazione e iniquità, e proprio in un momento di difficoltà economica dobbiamo cercare di rendere il sistema migliore e di avere dei parametri in maniera che tutti gli enti locali non siano considerati uguali, perché ora non è così.

Bisogna che mettiamo al centro l'autonomia finanziaria dell'ente locale, perché è troppo semplice pensare di fare il federalismo con la finanza derivata, con la quale non si fa federalismo perché, se le tasse sono statali e le spese regionali, la cosa non funziona. Quello non è federalismo e neanche autonomia. L'autonomia è autonomia finanziaria: si danno i servizi sulla base di quello che si chiede nei territori, livello per livello. Se, invece, c'è una deresponsabilizzazione, poi capita quello che capita.

In questi giorni, per esempio, si dice che la Catalogna, che era sempre stata indicata come l'esempio migliore di federalismo a livello europeo, si trovi in difficoltà. Ciò vuol dire che quel sistema aveva dei problemi, perché se le risorse devono arrivare dallo Stato centrale, senza che siano chieste al territorio, c'è qualcosa che non funziona.

Su questo aspetto, se possiamo dare un indirizzo al Governo, è quello di continuare a spingere — come ha detto il

sottosegretario Ceriani — affinché i fabbisogni standard arrivino il prima possibile per tutte le funzioni, perché saranno determinanti per i prossimi governi. Sappiamo, infatti, che SOSE deve finire entro il dicembre del 2013, quindi sarà il prossimo Governo ad avere gli strumenti per poter fare nel modo migliore una razionalizzazione della spesa e una distribuzione equa delle risorse.

MARCO CAUSI. Siccome il mio primo intervento è stato su questioni immediate, avrei delle osservazioni aggiuntive che si affiancano a quello che ha detto l'onorevole Lanzillotta.

Ha fatto molto bene il sottosegretario Ceriani ad aprire il suo intervento ricordandoci che la legge n. 42 che abbiamo redatto tre anni fa è ad alto contenuto solidaristico, per cui, applicando ciò che è scritto nella Costituzione — che poi, come dice anche la Corte costituzionale di Karlsruhe, si può sempre cambiare —, esiste una funzione perequativa. Ora, io leggo i costi e fabbisogni standard collegati in modo molto rilevante a questa funzione perequativa.

La contraddizione che l'onorevole Lanzillotta faceva emergere poco fa, che viene, peraltro, spesso evocata, fra una standardizzazione di tipo centralistico, quindi molto rigida, e una flessibilità legata all'autonomia, dal mio punto di vista, trova la sua motivazione nella perequazione perché, nel momento in cui la collettività nazionale decide di perequare nei confronti di chi non ce la fa, credo che sia più che giusto che, da un lato chi non ce la fa spenda bene i soldi che ottiene con la perequazione e, dall'altro, che la collettività nazionale sappia dove vanno i soldi. Pertanto, aggiungo questa riflessione. È la perequazione che ci costringe ai fabbisogni standard. Se, invece, decidessimo per un modello meno solidaristico e meno perequativo, allora ognuno fa per sé e poi si vedrà. Viceversa, se vogliamo mantenere un po' di perequazione, è necessario avere qualche standard. Altra questione è se vanno bene quegli standard o devono essere altri.

Il secondo punto — che vale soprattutto per la nostra amata Sicilia — è che i vincoli esterni funzionano. Basta guardare cos'è successo in Sicilia in questi anni. Il piano di rientro sanitario connesso all'esercizio di un vincolo esterno, per cui la Regione siciliana ha dovuto fare degli interventi di razionalizzazione perché lo chiedeva Roma, ha funzionato, mentre tante altre misure non hanno funzionato. Di nuovo, quindi, per le regioni a statuto speciale e soprattutto per quelle che usufruiscono del contributo perequativo (peraltro, ormai c'è rimasta quasi solo la Sicilia perché il Friuli è in equilibrio e la Sardegna è a un passo; già questo è un elemento su cui aprire una riflessione) bisognerebbe introdurre il criterio — anche se non so bene come, visto che non sono un costituzionalista — che alla perequazione siano collegati alcuni poteri sovraordinati, che sono assolutamente necessari per la Sicilia per poter intraprendere una ristrutturazione dell'apparato regionale che è ipertrofico e inefficiente.

LINDA LANZILLOTTA. Il rapporto tra entrate e fabbisogno non è in equilibrio in tutte le altre regioni.

MARCO CAUSI. Tra le regioni a statuto speciale, Trento, Bolzano e Valle d'Aosta sono in ampio attivo. Difatti, da due anni si bloccano loro le partecipazioni. Fra le due del Mezzogiorno, la Sardegna è messa molto meglio. Comunque, applichiamo a tutte, ma soprattutto a chi usufruisce della perequazione, che, a maggior ragione, dovrebbe stare dentro un'architettura multilivello. Sono d'accordo, poi, con l'onorevole Lanzillotta che l'architettura vada semplificata, probabilmente anche nel numero delle regioni. A ogni modo, se c'è la perequazione, deve esserci un controllo e una sede sovraordinata in cui chi ottiene la perequazione partecipa almeno le informazioni. Sotto questo aspetto, voglio ricordare che abbiamo provato più volte a stabilire che i fabbisogni standard fossero estesi, anche soltanto come rilevazione statistica, ai comuni delle regioni a statuto speciale, ma ancora non ce l'abbiamo fatta.

MARCO STRADIOTTO. Era l'emendamento Thaler.

VIERI CERIANI, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Nello spirito di questo club che dibatte, mi consenta, presidente, di reagire a qualche stimolo. Vorrei ricordare che questi primi fabbisogni standard vi sono stati presentati come una tabella di numeri che iniziano con lo zero virgola e la cui somma, su 6.600 comuni, fa uno. Ciò vuol dire che è un criterio di riparto. I fabbisogni standard sono un criterio di riparto del fondo di riequilibrio. Sono, però, un'opera ancora incompleta nel disegno della legge n. 42 perché sono un *input* per la perequazione.

Questo non lo possiamo dimenticare e fa un'enorme differenza rispetto a un'impostazione — avrebbe ragione l'onorevole Lanzillotta a definirla « napoleonica » — in cui dal centro si decide che, per esempio, per ogni cittadino, per produrre i suoi certificati anagrafici è necessario 1,23 euro all'anno, per cui si dà tanto. Non è così, però, onorevole Lanzillotta. Dal punto di vista tecnico ci dobbiamo chiarire; non è questa la filosofia di tutto l'impianto. Se lei guarda al modo in cui oggi sono finanziati i comuni e le province, abbiamo risorse proprie, i tributi, e poi un'unica importante voce di trasferimento dallo Stato centrale che è il fondo di riequilibrio. Oggi, allochiamo il fondo di riequilibrio in base alla spesa storica; invece, quando avremo i fabbisogni standard e quando avremo deciso come perequare rispetto alla capacità fiscale — questione ancora non risolta e non legiferata — avremo uno strumento che è coerente con la logica del nuovo articolo 81 e di un processo di bilancio che decide all'inizio dell'anno come vanno ripartiti i sacrifici e che passa attraverso la determinazione di una voce di uscita del bilancio dello Stato, il fondo di riequilibrio. Come si ripartisce il sacrificio?

LINDA LANZILLOTTA. A parità di pressione fiscale.

VIERI CERIANI, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Onorevole, non introduca ulteriori variabili che complicano il quadro. Facciamo le cose semplici per chiarire concettualmente di cosa stiamo parlando, altrimenti possiamo aggiungere altre cento variabili, ma non capiamo più niente.

Supponiamo di voler agire esclusivamente sulla spesa, cosa che ci semplifica la vita. Decidiamo ogni anno di quanto si taglia la spesa dello Stato e il fondo di riequilibrio per i comuni e per le province, dopodiché come lo ripartiamo tra i comuni e le province? Lo possiamo ripartire con i fabbisogni standard, che riconoscono implicitamente chi è più efficiente e chi meno. Non siamo in un modello napoleonico, ma in un modello di federalismo. Il processo va rovesciato completamente dal punto di vista logico.

A me non piace ragionare in termini di costo unitario per la sanità. Sotto questo aspetto, ritengo che lei abbia perfettamente ragione. Ha centrato uno dei punti logici su cui dobbiamo fare chiarezza. Per la sanità si è partiti stabilendo tanti euro *pro capite* per cittadino, invece in questo caso stiamo ragionando in un altro modo, perché stiamo costruendo un sistema in cui il punto di partenza è il contesto di riferimento demografico, orografico, geografico, socio-demografico e quant'altro. Si tratta di stabilire qual è un livello congruo di servizi da offrire a quella realtà, in un contesto dato. Quante sono le multe che i vigili mediamente dovrebbero fare? Quanti sono gli accertamenti sulla residenza che mediamente i comuni dovrebbero fare? Da questo discende quanti vigili servono.

Il processo passa attraverso le seguenti fasi, bacino di riferimento, livelli di servizio, funzioni di produzione e infine co-

sto, poiché si può anche avere il numero giusto di vigili urbani e la tecnica giusta di produzione e poi pagare dei premi o utilizzare delle qualifiche inappropriate rispetto alla media. Con questo marchingegno che sono i fabbisogni *standard* tutto ciò può essere colto e tradotto.

Le tecnologie sono importanti non solo e non tanto in questo servizio, ma in altri. Per esempio, un'anagrafe può essere gestita con dei registri scritti a mano, con delle schede metalliche e meccanografiche o con il computer: le scelte tecnologiche fanno differenza, e tale differenza varia al di sopra o al di sotto di certe dimensioni. Di tutto questo si può tenere conto, ma in questo modo viene inserito nel processo decisionario sul finanziamento, in termini di chiave di ripartizione. Insomma, se rispetto al livello standard si è sopra o sotto, si ha un taglio o una dotazione maggiore o minore. Sulla sanità bisognerebbe procedere, forse, in un altro modo. Ma mi fermerei qui. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Giarda e il sottosegretario Ceriani del loro prezioso contributo. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,10.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 19 settembre 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T O

FIGURA 1/A

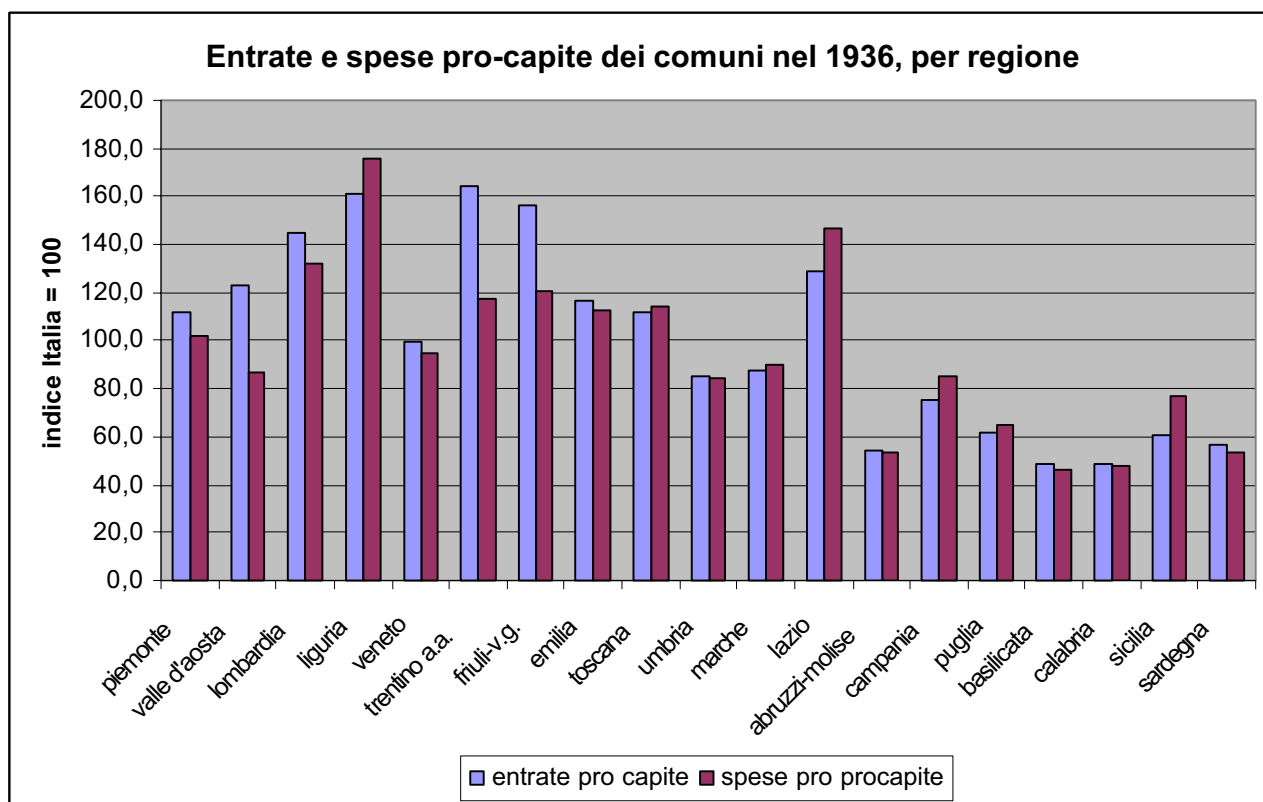


FIGURA 1/B

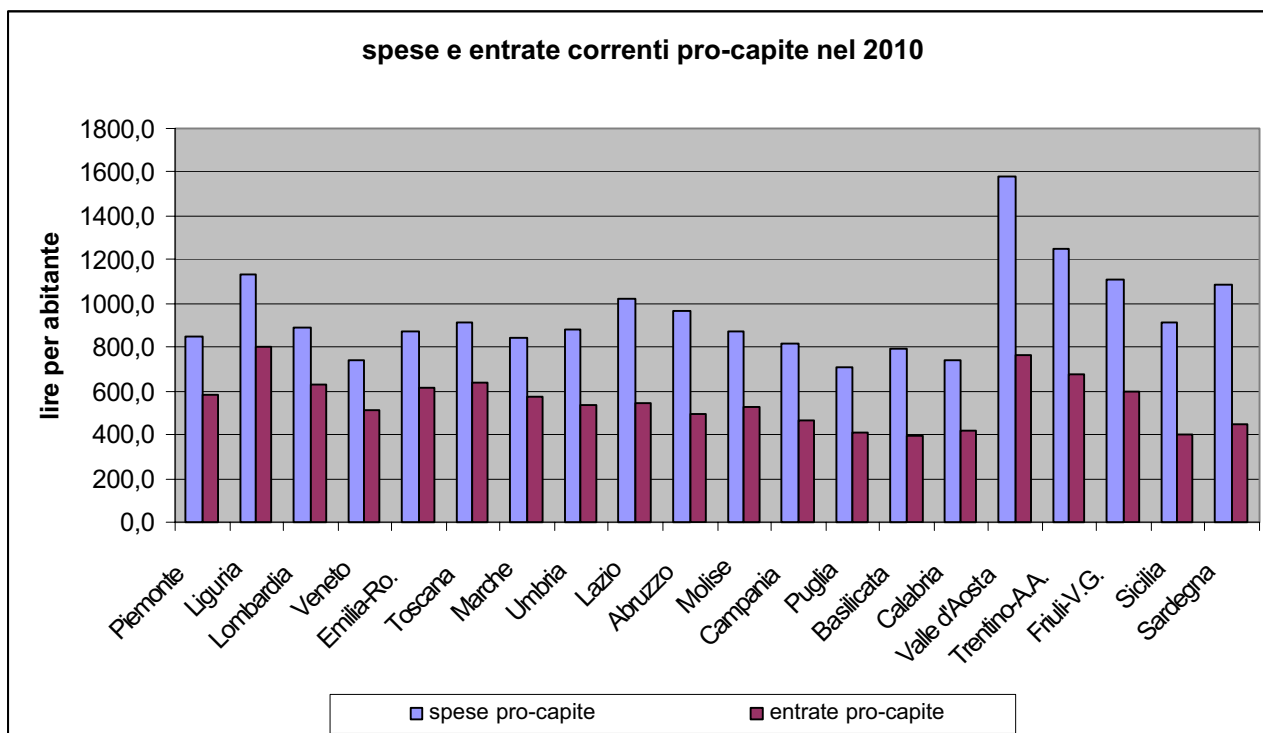


Figura 2

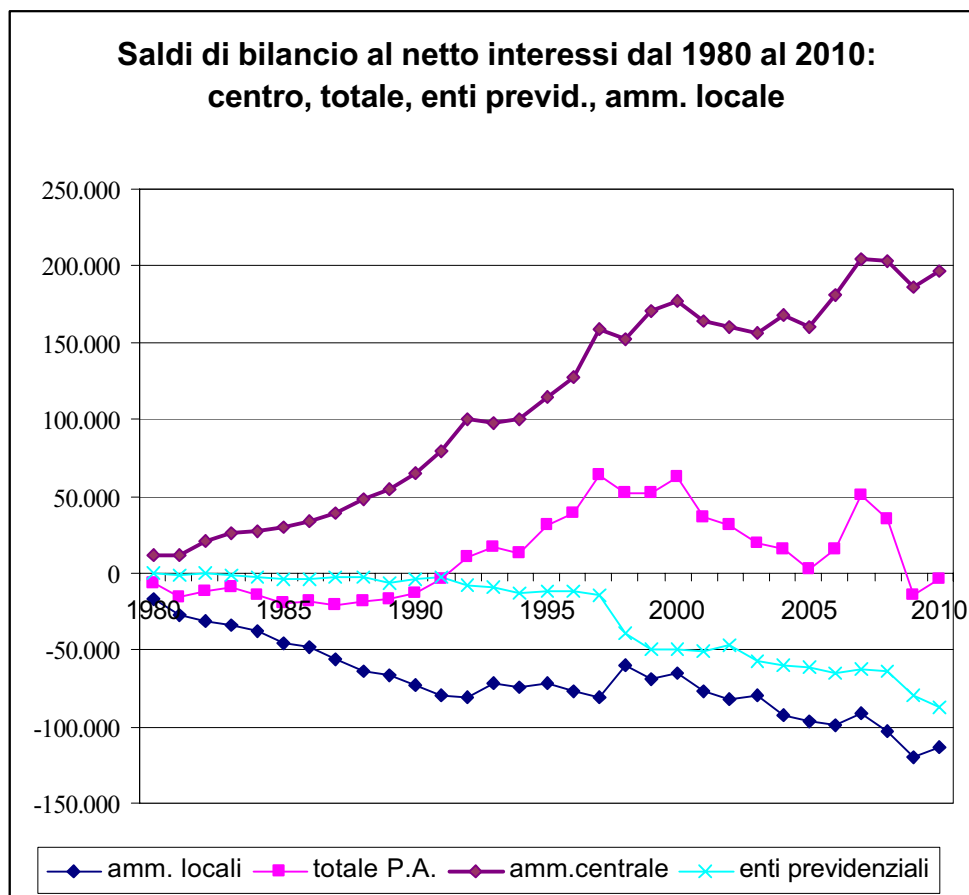


Figura 3

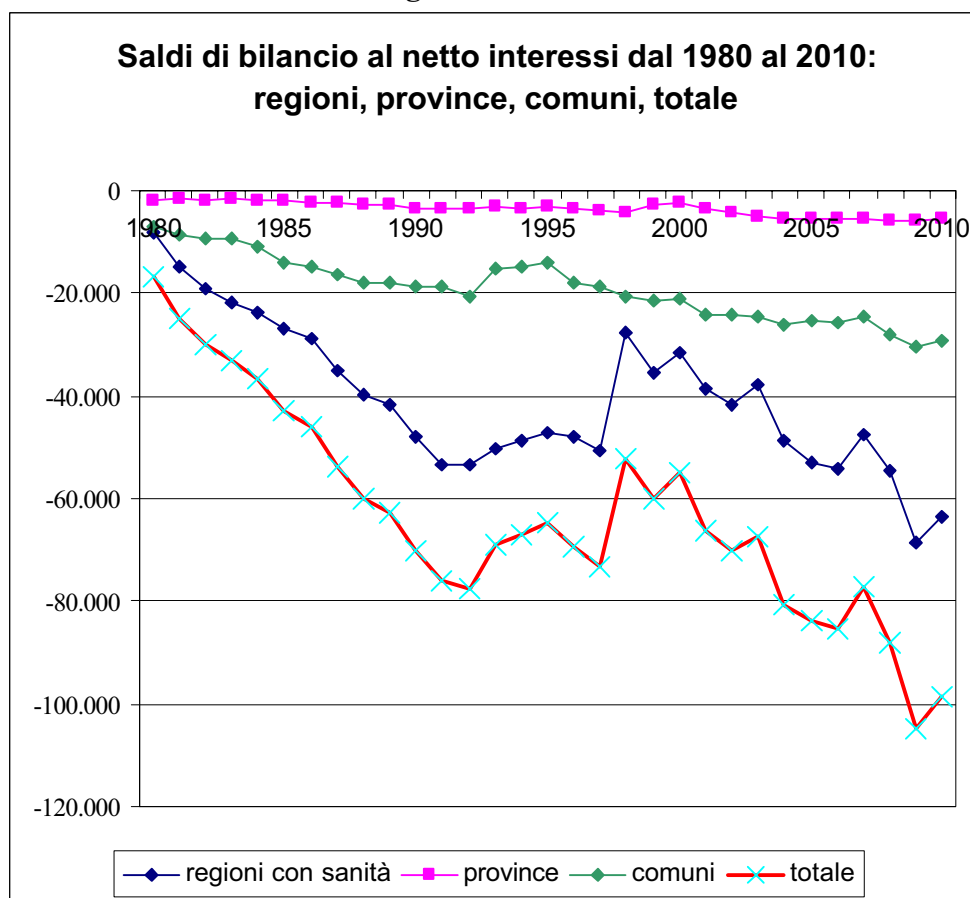


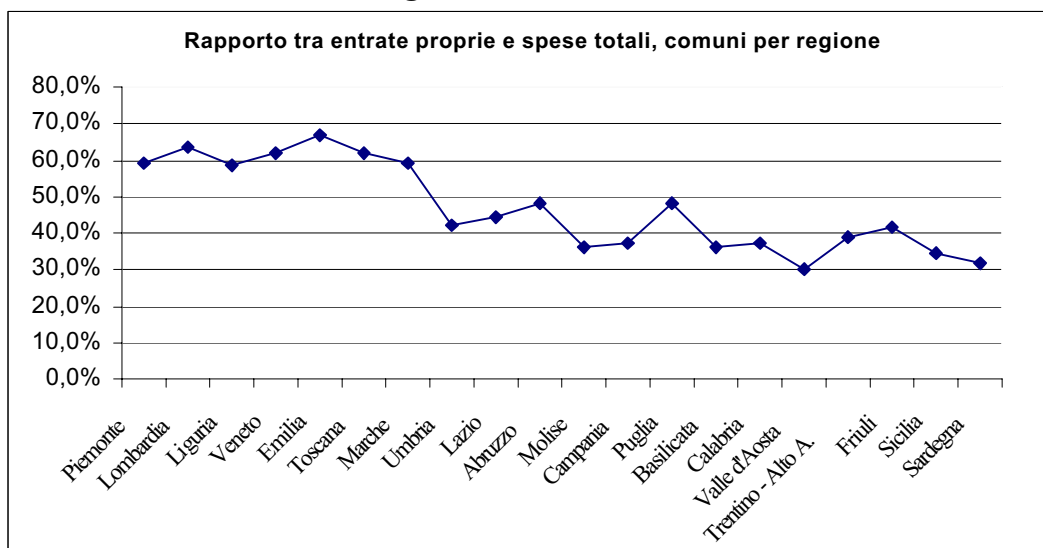
Figura 4

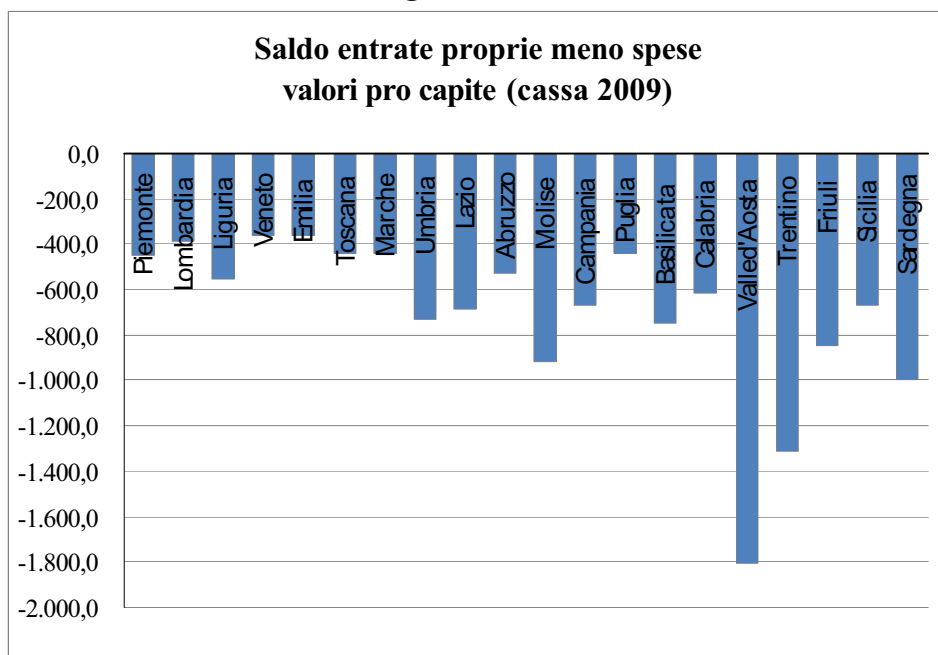
Figura 5

Tabella 1. I mezzi di copertura della spesa locale nel 1936, 1951, 1980, 2009

Fonte di finanziamento della spesa	1936	1951	1980	2009
Entrate proprie	98,0%	62,8%	9,6%	40,0%
Compartecipazioni		1,0%	9,1%	10,2%
Trasferimenti dallo Stato		27,6%	74,6%	47,6%
Debito	2,0%	8,6%	6,7%	2,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Tabella 2 – Manovre correttive dal 2008 all'ottobre 2011

Quote Amm.Loc.	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Effetti sul saldo			35,5%	35,1%	30,2%	29,7%	30,7%
Effetti sulle spese	20,2%	2,4%	54,0%	47,4%	49,8%	48,2%	50,5%

