

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 decisionale 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

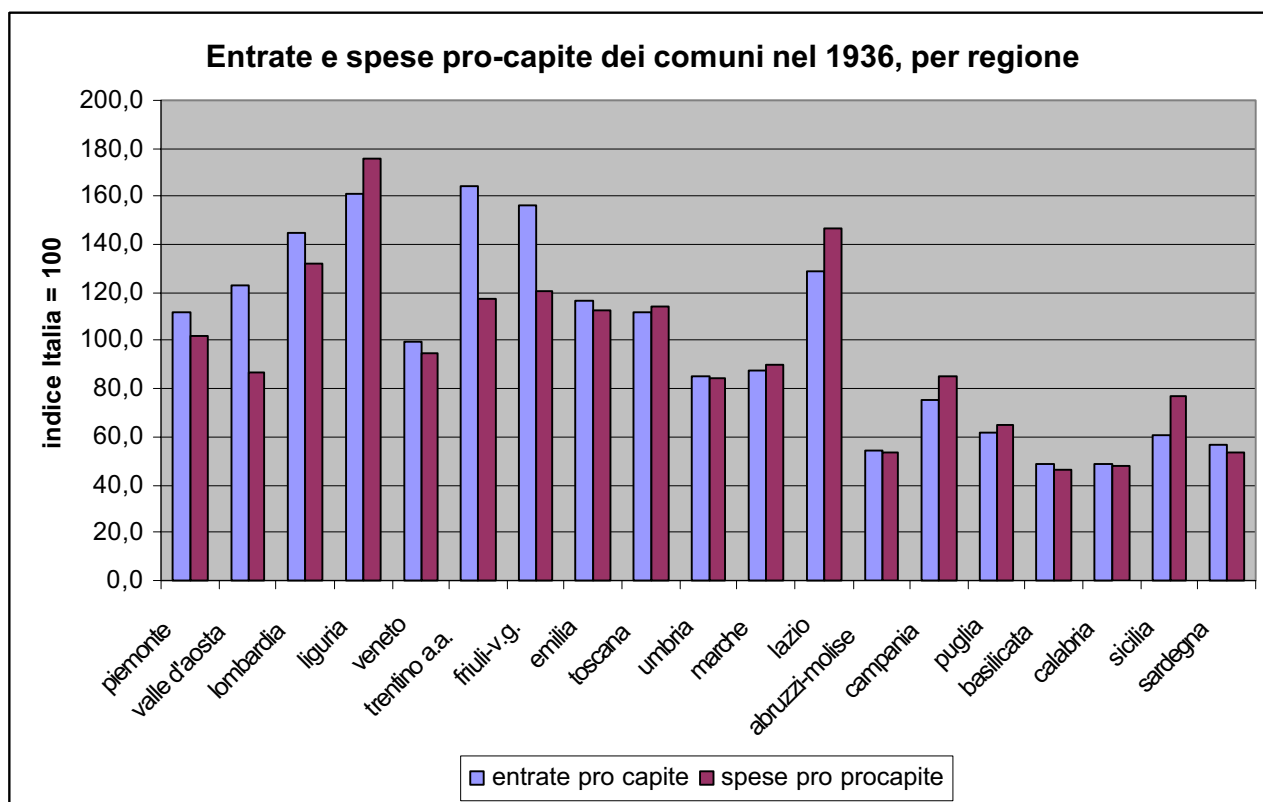


FIGURA 1/B

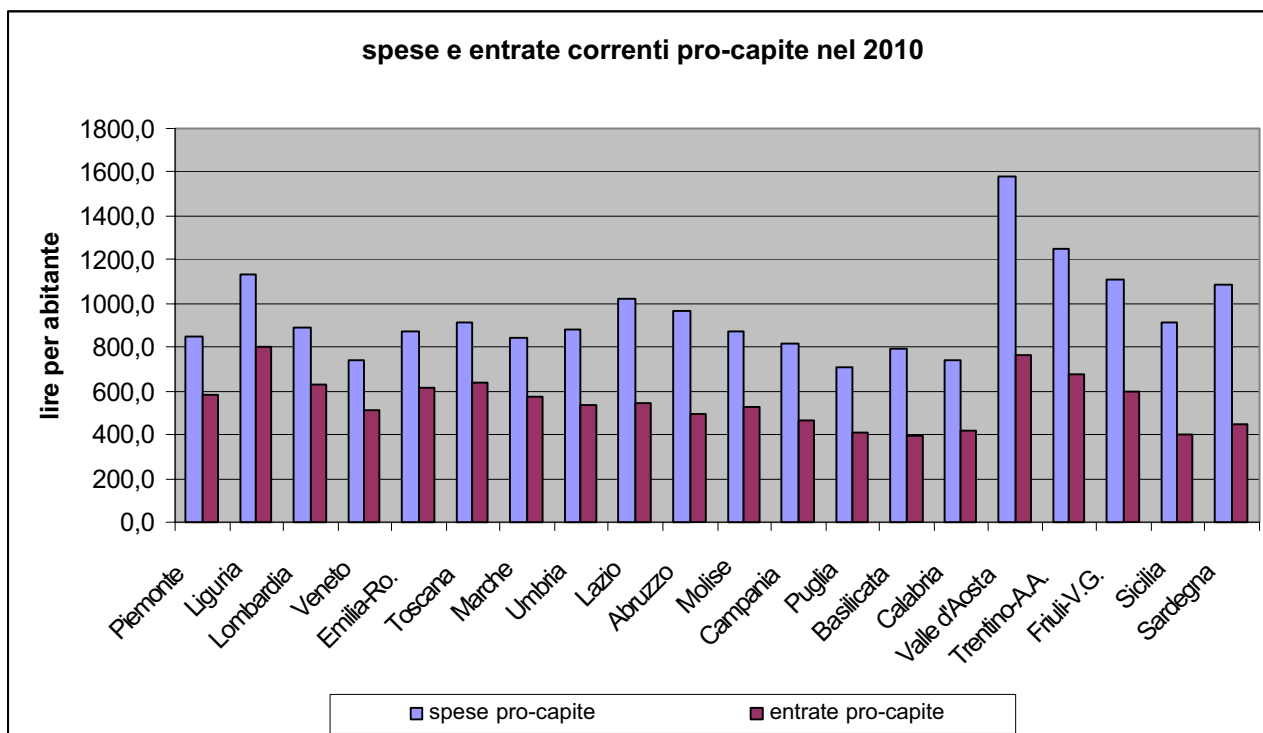


Figura 2

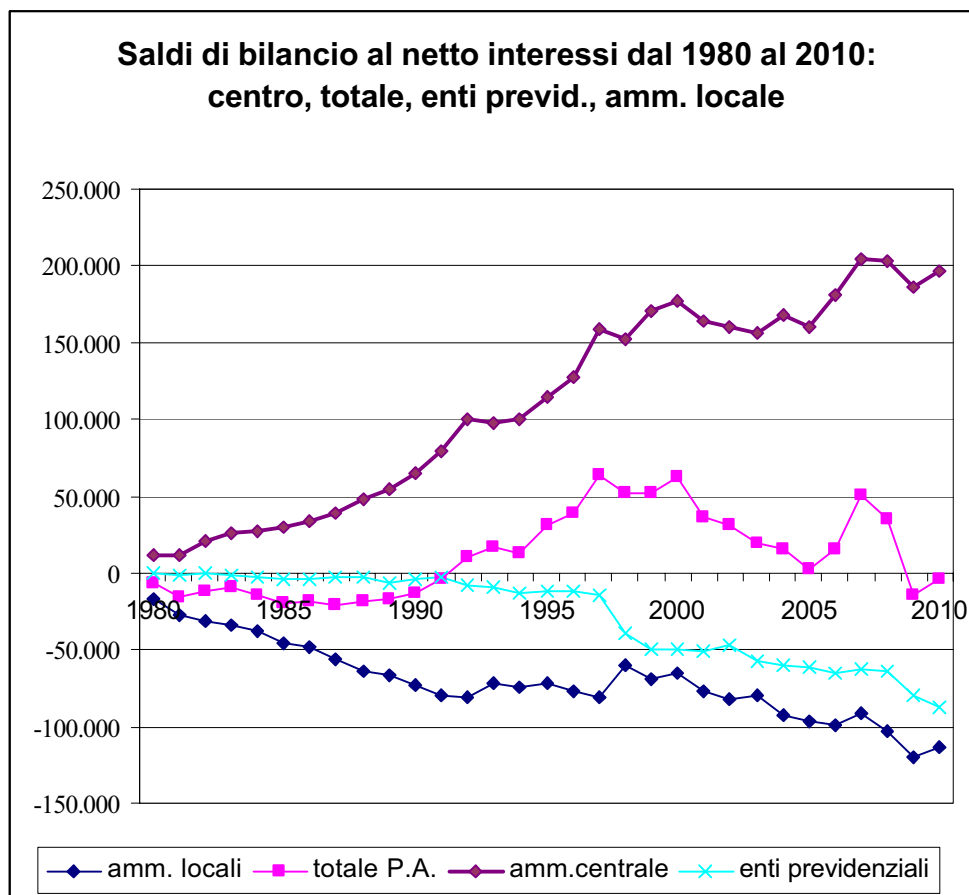
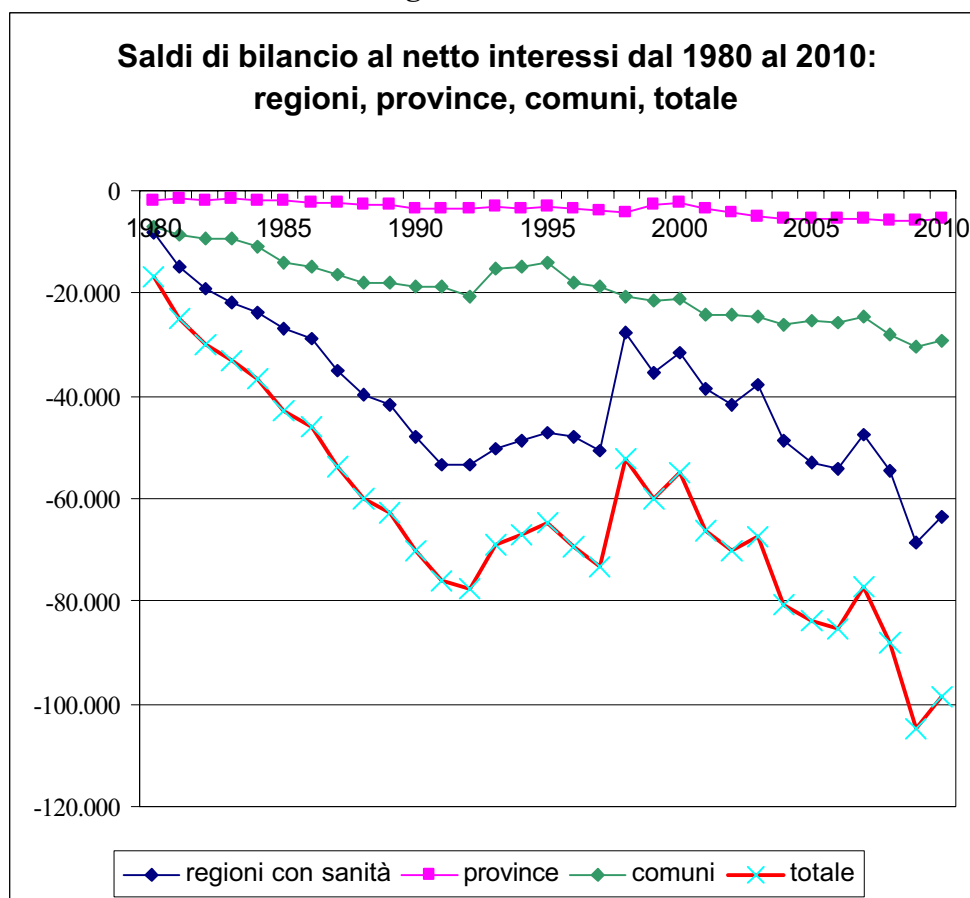
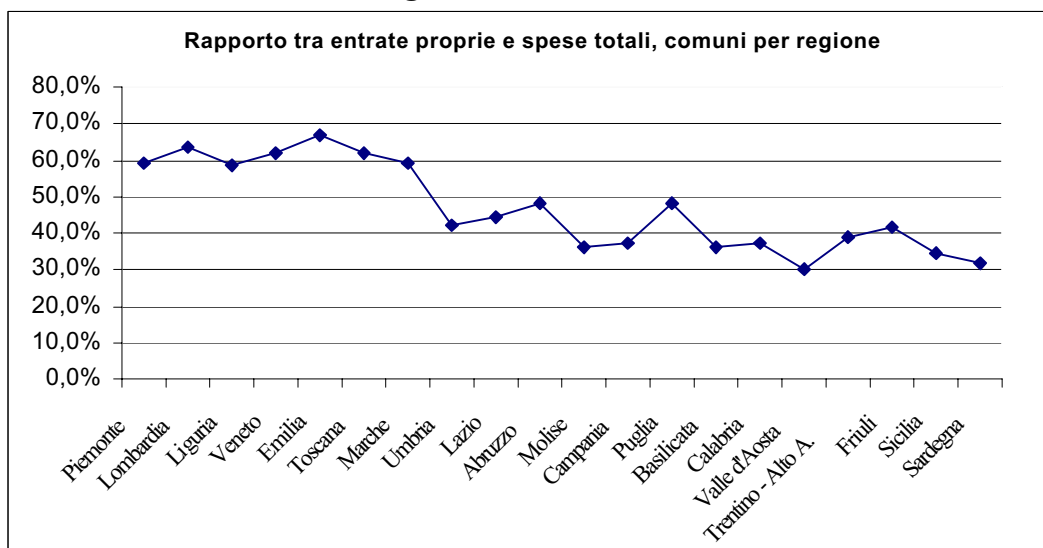
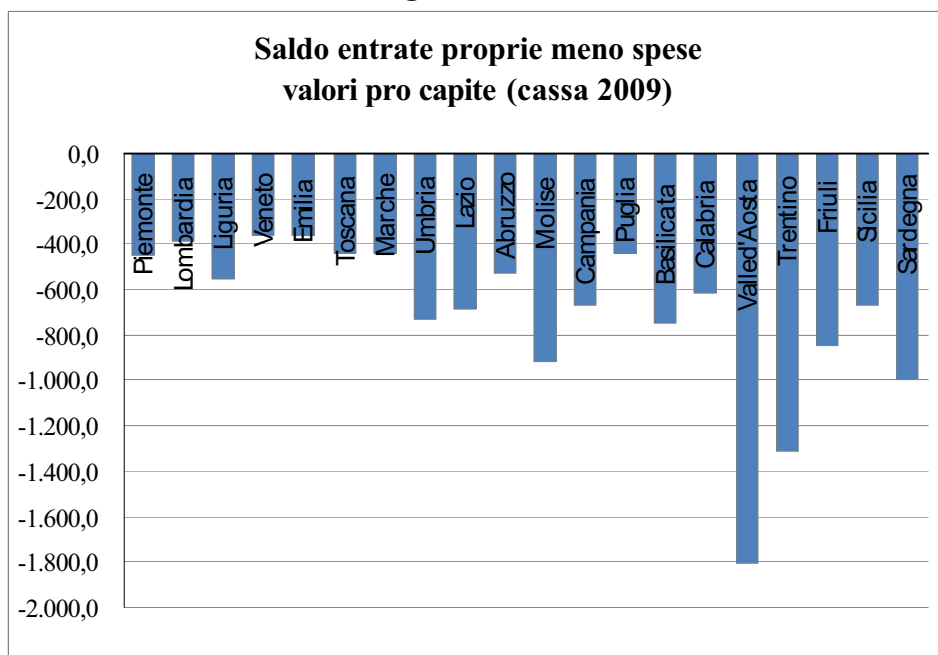


Figura 3



**Figura 4**

**Figura 5**

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

| <b>Fonte di finanziamento della spesa</b> | <b>1936</b>   | <b>1951</b>   | <b>1980</b>   | <b>2009</b>   |
|-------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 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%          |
| <b>Totale</b>                             | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> | <b>100,0%</b> |

**Tabella 2 – Manovre correttive dal 2008 all'ottobre 2011**

| <b>Quote Amm.Loc.</b> | <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%       |

