

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

# RESOCONTO STENOGRAFICO

## AUDIZIONE

44.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 31 LUGLIO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

### INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Bondi Enrico, <i>Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi</i>	3, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i> .....	3	Causi Marco (PD) .....	15, 16
<b>Audizione del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, Enrico Bondi, sulle misure di contenimento della spesa degli enti territoriali, in relazione al procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione):</b>		Compagna Luigi (PdL) .....	7
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i> .....	3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 19, 20	D'Ubaldo Lucio Alessio (PD) .....	16, 18
		Franco Paolo (LNP) .....	8
		Lanzillotta Linda (Misto) .....	11, 13, 16, 19
		Saro Giuseppe (PdL) .....	19
		Stradiotto Marco (PD) .....	6, 13
		Vitali Walter (PD) .....	9, 11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
ENRICO LA LOGGIA

**La seduta comincia alle 14.**

**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 Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, Enrico Bondi, 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 5 del Regolamento della Commissione, l'audizione del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, Enrico Bondi, sulle misure di contenimento della spesa degli enti territoriali, in relazione al procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni *standard*.

Al di là delle formule scritte, ringrazio veramente il dottor Bondi, la cui audizione aspettavamo con una certa ansia. La settimana scorsa abbiamo ascoltato il Ministro Giarda e il sottosegretario Ceriani che, sul piano della ricostruzione storica, sono stati molto esaurienti, mentre sul

piano delle prospettive future sono stati un po' reticenti. Speriamo che lei possa essere un po' meno reticente e più esplicito.

Do la parola al dottor Enrico Bondi per lo svolgimento della relazione.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. La ringrazio, signor presidente, e ringrazio tutti voi per questa opportunità. Voi sapete come si sono svolti i fatti. Mi è stato richiesto — e questo per me è stato un grande onore: come ho avuto modo di dire, mi sono sentito scelto, quindi mi sento una grande responsabilità — di occuparmi della razionalizzazione della spesa di beni e servizi.

Tengo a sottolineare l'ambito della mia attività, perché questo è ciò che ho fatto in questi primi mesi. Non so come devo procedere in questa mia breve presentazione, ma mi sembra che il tema che lei pone, signor presidente, sia quello di come io consideri il lavoro che ho fatto finora in relazione a un lavoro molto più sistematico e di più largo respiro che è quello della determinazione dei costi standard per gli enti territoriali.

Mi permetto di riprendere le parole che ho usato anche nella conferenza stampa che si è svolta dopo che il Consiglio che ha approvato il decreto sulla *spending review* per dire che io vedo un'assoluta coerenza e un'assoluta continuità.

Sono qui con me il dottor Rizzuto, che mi ha validamente assistito, e il dottor Castaldi, della Ragioneria del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha lavorato molto su questo tema.

Tengo a sottolineare che non vedo conflitti. È successo che, per cercare di capire come si sviluppa la spesa per acquisti di beni e servizi negli enti territoriali — in un secondo momento l'abbiamo fatto

anche per i ministeri, per la sanità, per la ricerca — si è pensato bene di usare un metodo di prima approssimazione facendo ricorso al «calcolo della mediana». Abbiamo fatto riferimento, per quanto riguarda gli enti territoriali, alle merceologie censite dal SIOPE. Sappiamo tutti che il SIOPE è un sistema che riguarda i pagamenti — quindi non ha una stretta attinenza con la competenza — però si tratta del sistema che ci dava la miglior visibilità e la maggiore ampiezza di merceologie.

Su questa base abbiamo censito tutti i comuni, le regioni e le province, e credo che questo sia l'ambito che interessa a questa Commissione.

Devo fare un'altra premessa: io considero il metodo che abbiamo usato come un metodo aperto, un metodo rispetto al quale abbiamo chiesto agli enti interessati di dare il proprio contributo. L'abbiamo avuto dalle province (e in effetti abbiamo fatto degli aggiustamenti), mentre, per quanto riguarda i comuni, siamo stati immediatamente in stretto contatto con la SOSE, che è incaricata di produrre i costi standard e ci ha dato un aiuto veramente importante. La SOSE ha preparato un rapporto — ne sarete senz'altro a conoscenza perché è stato depositato al Senato — nel quale, analizzando le spese di beni e servizi censiti dal SIOPE con un metodo statistico particolare, il «metodo delle frontiere dell'efficienza», ci ha fornito certi risultati, che sono pubblici e sono a vostra disposizione.

Per i comuni, vista la numerosità, abbiamo fatto una prima analisi sui comuni al di sopra dei 100.000 abitanti; oltre a questo lavoro, che è stato fatto dal SIOPE, abbiamo chiesto anche all'Istat di seguire la vicenda. L'Istat ha fatto un'interpolazione statistica con nove covarianti ed effettivamente ha trovato una distribuzione abbastanza omogenea. A seconda della metodologia applicata, si arriva a eccessi di spesa che vanno dal 15 al 40 per cento. Si tratta di valori molto significativi e tali da far pensare che si possa riuscire a ridurre queste spese.

È chiaro che quello che noi abbiamo ottenuto non è la determinazione di un

taglio lineare, perché nelle pubblicazioni che abbiamo prodotto, sono riportati i nominativi dei vari comuni, con l'indicazione degli eccessi di spesa calcolati rispetto alla mediana.

Vorrei sottolineare un punto, per sgombrare il campo da equivoci. Non si tratta di una misurazione di virtù, ma di un metodo statistico che ripartisce i numeri. Si tratta anche di un metodo di prima approssimazione, anche perché riguarda, come ripeto, beni e servizi, non riguarda certo il personale. Noi abbiamo censito in totale — inserendo nel totale anche la spesa sanitaria delle ASL, degli ospedali, degli IRCCS — 60 miliardi. Il risultato è che l'eccesso di spesa censito con questo metodo va dal 25 al 40 per cento. Lo ripeto, è un eccesso di spesa calcolato sulla mediana. Da qui a trarre le conseguenze, ci passa ancora qualcosa, anche se per me le indicazioni sono solide e, sotto certi aspetti, inequivocabili.

Se mi si chiede come questo possa in qualche modo confrontarsi con la determinazione dei costi standard, devo dire che la metodologia dei costi standard è certamente molto più elaborata e tende a un risultato puntualmente determinato, mentre qui noi siamo su un dato statistico di prima approssimazione.

In effetti, nel confronto che si è sviluppato — parlo sempre dei comuni, che sono il sistema più numeroso e quello che ha in questo momento in analisi i costi standard — tra il commissario straordinario, l'IFEL e la SOSE, son venuti a galla diversi aspetti per i quali può realizzarsi una collaborazione. Sono convinto che il processo dei costi standard debba essere fortemente accelerato. Dico questo non tanto perché si è in ritardo, quanto perché è importantissimo disporne. Il giorno che ne disporremo effettivamente sarà facile arrivare a un determinismo che consenta di fare tagli non lineari (parlo di «tagli», ma intendo comunque andare a identificare le aree di risparmio possibili).

Sotto questo profilo, mi son preoccupato che la SOSE e l'IFEL avessero i dati che servivano loro per fare le elaborazioni. In un'intervista al presidente dell'ANCI,

Delrio, pubblicata sul *Sole 24 Ore*, ho letto che questi lavori hanno già dato qualche frutto; io penso che daranno dei frutti a breve e l'impegno che abbiamo assunto reciprocamente è quello di poter disporre a settembre — quando ci sarà il *redde rationem* e quindi si dovrà capire se effettivamente si possono utilizzare dei risparmi mirati — dati più consistenti che ci consentano di fare questo tipo di attività.

Non so se sono stato sufficientemente chiaro, ma certamente voi porrete delle domande e io cercherò di rispondere al meglio insieme ai miei collaboratori.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il dottor Bondi per questa prima presentazione. Sicuramente attraverso le domande dei colleghi si potrà ulteriormente completare il suo pensiero.

Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei porre io stesso una domanda. Parto da un dato, che mi ha francamente molto impressionato: si tratta di un dato di fonte CONSIP, dunque devo ritenerlo abbastanza attendibile: attraverso una curva di aumento progressivo, si mostra il costo di beni e servizi, considerata la pubblica amministrazione nel suo complesso (Stato, comuni, province, regioni). Nell'anno 2000, il costo ammontava a 87 miliardi di euro; dieci anni dopo, al termine del 2010, il costo risulta pari a 137 miliardi, con un aumento del 55 per cento. Secondo gli indici Istat che abbiamo potuto consultare, l'aumento non avrebbe dovuto superare il 15-16 per cento nel corso del decennio; l'aumento del 40 per cento corrisponde a una somma abbastanza consistente, che si può tarare tra i 35 e i 40 miliardi di euro, come quota sopra la linea mediana, come direbbe lei.

Mi chiedo se — in attesa della determinazione dei costi standard, in attesa di una definizione più puntuale dei diversi dati che portano alla definizione di questa linea mediana, e siccome questi aumenti sono anche facilmente riscontrabili anno per anno, nel corso del decennio — sia ipotizzabile di bloccare la spesa a un anno intermedio tra il 2000 e il 2010 (ad esempio 2006, 2007 o 2008). Potrebbe

esserci — evidentemente è una valutazione un po' spannometrica, non è nulla di scientifico — un risparmio molto consistente, suddiviso naturalmente per i vari enti territoriali e le amministrazioni centrali dello Stato.

La domanda che mi viene subito in mente è se questa idea che ho appena finito di formulare sia stata presa in considerazione o se sia stata scartata perché non realizzabile. Abbiamo presentato, io e altri colleghi, un ordine del giorno, che è stato fatto proprio dal Governo, in cui sostanzialmente chiedevamo di fare ciò che ho appena illustrato, indicando approssimativamente l'anno 2007, cioè proponendo di bloccare la spesa a quell'anno. Sicuramente anche in quel caso incidono gli effetti di quelli che normalmente vengono chiamati i costi della politica, nel senso più deteriore del termine. Chiedo se questi costi della politica — nel senso più deteriore del termine, poi ognuno può aggettivare come meglio crede — possono essere riportati a una dimensione un po' più accettabile, vista l'attuale situazione economica del nostro Paese.

Questa ipotesi è stata presa in considerazione? Se non lo è stata, quali sono le ragioni? Siamo ancora nelle condizioni di prenderla in considerazione per determinare un intervento anche nel breve periodo, in attesa della definizione di un quadro più completo?

**ENRICO BONDI, Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi.** Lei mi chiede se è stata presa in considerazione questa possibilità.

**PRESIDENTE.** In caso negativo, perché non è stata presa in considerazione e se è ancora possibile farlo, ammesso che venga da lei per primo considerata un'ipotesi possibile.

**ENRICO BONDI, Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi.** Devo dirle che non mi sono posto il problema in questo modo. Se però lei guarda i risultati, e penso che abbiate questo volume...

MARCO STRADIOTTO. È stato presentato al Senato con il decreto *spending review*...

PRESIDENTE. Alla Camera non lo abbiamo avuto. Se ce ne facesse omaggio sarebbe gradito.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Volentieri.

Sulla base di questo censimento che è stato fatto e con i limiti di cui vi ho parlato, su circa 50 miliardi di spesa abbiamo un delta sulla linea mediana del 50 per cento.

PRESIDENTE. È un valore relevantissimo.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Diciamo che non tutto questo può essere assunto ai nostri fini, perché ci sono situazioni locali che non sono state considerate, ma anche prendendone la metà, cioè il 25 per cento, è quello che, se non sbaglio, è finito nel decreto.

Questa è una risposta che posso darvi. Certo, ci sono degli elementi che devono essere considerati un po' meglio. Per quanto riguarda le province, ad esempio, noi avevamo trovato in prima approssimazione 2,28 miliardi di eccesso di spesa; poi abbiamo interloquito con le province — diversamente, se non lo avessimo fatto, saremmo dei pazzi — e queste hanno messo in evidenza come nei nostri calcoli si tenessero in considerazione degli elementi troppo difforni. Abbiamo depurato il dato e l'eccesso di spesa è sceso da 2,28 a 1,5 miliardi. È ancora molto significativo, il 40 per cento.

Credo che ci sia veramente un ampio spazio di intervento e il metodo che è stato usato, pur nella sua prima approssimazione, ci indica questo, a mio parere; io credo fermamente che questo sia vero e che ci sia una effettiva possibilità, andando a lavorare all'interno del sistema, di ottenere questi risparmi.

L'evidenza maggiore mi proviene non soltanto dal colloquio che è nato con i comuni, il quale è mediato dall'ANCI e dall'IFEL. Tuttavia, anche in quel caso — non posso anticipare i loro dati, ma preferirei che fossero loro a divulgarli — emergono possibilità di risparmio molto significative, utilizzando i primi dati disponibili per quanto riguarda i costi standard.

Io sono convinto, per rispondere al presidente La Loggia, che noi possiamo farlo. Si tratta di prendere con determinazione gli elementi che ci sono — con in testa il motto «l'ottimo è nemico del bene», quindi andiamo pure in prima approssimazione — fare quello che si può e poi continuare.

Non so se mi allargo troppo, ma vorrei dire che la stessa cosa è accaduta quando abbiamo fatto con le regioni l'analisi della sanità. Sulla sanità, però, abbiamo fatto un'analisi limitata, in quanto ci siamo interessati dei costi degli acquisti di beni e servizi di tipo non medico. Quindi, tutto quello che riguarda i farmaci, gli interventi operatori, le macchine acquistate per fare le diagnosi e via dicendo è fuori, perché fa parte di un pacchetto che viene gestito a parte e che, però, noi ci proponiamo di esaminare. Ieri abbiamo fatto una riunione con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici e devo dire che sono venuti fuori elementi interessantissimi, che già la Ragioneria generale dello Stato ha in mano, come l'Osservatorio nazionale sul farmaco, che porta in evidenza grandi difformità.

Per tornare all'esperienza diretta che ho fatto io — di questa mi sento di parlare, non dell'esperienza degli altri — parlando con le regioni, che sono venute da noi estremamente irritate per questa proposta di tagli, siamo arrivati ad avere un colloquio del tutto civile, anche amichevole.

Io ho imparato tantissimo, mi sono accorto che magari in qualche caso abbiamo un po' esagerato, ma è venuto fuori che questo metodo ha stimolato le regioni



a fare un esame di coscienza e qualcuna si è resa conto di avere delle ASL che si muovono in maniera difforme.

**PRESIDENTE.** Avrebbero potuto farlo anche da sole...

**ENRICO BONDI,** *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi.* Non dico questo, poiché si tratta di un lavoro estremamente impegnativo, da portare avanti in modo sistematico.

Se lei mi chiede, dunque, se ci sono possibilità di risparmi: io ritengo che ce ne siano e che siano molto consistenti. Ovviamente non può individuarli un uomo solo, ma si tratta di individuarli tutti assieme, con determinazione e anche con prudenza, perché il giocattolo non va rotto. Alla sua domanda rispondo in questo modo.

**LUIGI COMPAGNA.** Raccoglierei il testimone della staffetta da questo suo ultimo campo d'osservazione, regioni e sanità, che immagino per qualsiasi uomo di governo o in collaborazione con il governo, incaricato di una ricognizione sulle possibilità di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, rappresenti non il piatto forte, ma il piatto fortissimo.

Da questo punto di vista, è evidente che, quale che sia stata la sua ricognizione sul campo in queste settimane per arrivare a definire costi standard degli enti territoriali — è un problema che questa Commissione ha comunque davanti a sé, sia in una stagione politica che ha fra le sue priorità il cosiddetto federalismo fiscale, sia in una stagione politica che ha attenuato questa priorità —, va detto che gli enti territoriali non sono tutti tali e quali come tipologie e come storie.

Il Governo che si onora della sua collaborazione ha innestato, da quando è sorto, un ping pong sull'istituzione provincia destinato — stando al testo dell'emendamento del Governo da noi votato stamattina in Senato — a non concludersi affatto, a durare ancora. Mi scusi, con tutto il rispetto, l'istituzione provincia è

l'istituzione forse persino più antica della storia d'Italia e la corsa smodata a diventare provincia è avvenuta all'inseguimento di istituzioni dello Stato (prefettura, provveditorato agli studi, eccetera) che in parte non ci sono più da dieci anni, dopo i famosi provvedimenti Bassanini del primo Governo Prodi.

Tutt'altra cosa, invece, è l'istituzione regionale. Anche i maggiori chierici, tifosi ferventi del federalismo fiscale, della legge n. 42, che abbiamo votato in tanti tre anni fa, ritenevano che alla fine del percorso, grazie al federalismo fiscale, le distorsioni della storia del nostro regionalismo fossero curabili. Probabilmente, invece che ventuno regioni, il nostro regionalismo avrebbe dimezzato il numero.

Quando lei mi fa l'esempio di sanità e regioni, non le viene il sospetto di trovarsi di fronte a un'istituzione pubblica di esclusiva intermediazione fra altre istituzioni pubbliche? Sono spese di un servizio garantito dalla Costituzione che poi la regione passa alle ASL. E mi fermo qui, perché i passaggi sono molto più numerosi.

Allora, se questa è la ricognizione, se lei ha riscontrato, con garbo parlamentare, esami di coscienza e, con meno garbo parlamentare, si parla molto di incoscienza provata e documentata in soli quarant'anni di regionalismo — ed è capitato a suoi predecessori, ministri, assessori, eccetera, che non hanno trovato addirittura in alcune regioni i conti della sanità, cioè dell'80 per cento del loro bilancio — ho l'impressione che lo spirito del suo lavoro, come lei lo ha sintetizzato a noi, di ricognizione sugli enti territoriali parta da una premessa a mio giudizio sbagliata. C'è carenza di visione del ruolo di politica costituzionale di alcuni enti rispetto agli altri. La razionalizzazione della spesa per beni e servizi non può prescindere da una visione complessiva, che sia una visione anche di politica costituzionale, pur con tutta la gradualità necessaria.

Da questo punto di vista — per questo capisco una certa delusione del presidente La Loggia per le considerazioni espresse

dal Ministro Giarda qualche giorno fa — ho l'impressione che da parte del Governo, di un Governo impegnato con provvedimenti di questo tipo (non siamo qui a giudicare nel merito), ci sia bisogno di allargare un pochino la prospettiva rispetto a quella della ricognizione da lei tracciata.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Lei ha allargato molto il campo. Io ho il compito ben preciso di occuparmi della razionalizzazione della spesa per beni e servizi, e sono stato strettamente all'interno di questo compito.

Dopodiché, dobbiamo anche tenere in considerazione che alcune delle regioni sono sottoposte a piano di rientro, proprio per recuperare quello che è successo nella loro gestione della sanità. A questo punto, però — me lo permetta — io mi fermo.

Mi preoccupa e mi occupo di razionalizzare la spesa di beni e servizi. I fatti costituzionali e tutto quello che lei cita, mi scusi, esorbitano dal mio campo di azione e dall'incarico che mi è stato affidato, rispetto al quale io non voglio debordare, perché mi metterei in una posizione che non mi è propria come Commissario straordinario.

Mi scusi se le do questa risposta.

PAOLO FRANCO. Intendevo porre due domande, ma a una ha già risposto adesso il dottor Bondi. Peccato, in fin dei conti, perché quello dei beni e servizi è il campo che le è stato attribuito come competenza, ma non sarebbe malvagio che, dopo questo percorso, la competenza si allargasse anche alla spesa per il personale, non tanto fine a se stessa, ma perché, al di là del numero, del costo od altro, i servizi erogati dal personale, in questo caso delle amministrazioni locali, a parità di costo, possono essere notevolmente diversi. Auspico che un giorno questo campo di azione venga esteso.

Mi preoccupa l'uso che abbiamo fatto del termine « mediana ». Quando parliamo di costi e di fabbisogni standard non

parliamo di costi e fabbisogni medi o mediani. Non devo spiegare a voi questa importante differenza, perché i costi e i fabbisogni standard possono essere qualificati in rapporto a valori delle amministrazioni migliori rispetto alla massa. Quando dunque sento parlare di « mediana » mi spavento, perché essa è l'antitesi rispetto al principio del costo standard. Chiedo un chiarimento sotto questo profilo.

Presidente La Loggia, rispetto alla sua proposta di fare una valutazione per bloccare la spesa al 2007, mi permetto di dire che sempre di spesa storica parliamo. In altre parole, noi non dobbiamo più fare riferimento a medie o a spese storiche, ma dobbiamo cercare gli enti che forniscono beni e servizi ai costi ottimali, tenendo conto delle diverse condizioni di comuni grandi, piccoli, montani, di pianura e via elencando.

Mi chiarisca qual è l'intendimento, perché le discrepanze di cui lei ha parlato rispetto alla mediana, se sono calcolate rispetto all'efficienza diventano naturalmente ancora più evidenti. Il mio auspicio è che si punti a ridurre l'eccesso non rispetto alla mediana, ma rispetto all'efficienza.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. La ringrazio della domanda molto interessante. In effetti, come ho già detto prima, il metodo che abbiamo utilizzato è un metodo di prima approssimazione; non è il metodo di stare nella media, ma quello di considerare eccesso di spesa tutto ciò che sta su un punto mediano. Supponiamo, per ipotesi, che avessimo eliminato tutto quello che sta sopra questo punto mediano, se si ricalcola la mediana, questa scende. Si tratta, quindi, di un metodo per approssimazioni successive per andare verso l'efficienza.

Tuttavia, come ho avuto modo di dire prima nella mia esposizione, per i comuni (che sono la quantità maggiore di enti) è stato usato da parte della SOSE il metodo statistico delle frontiere dell'efficienza:



quindi i comuni sono stati organizzati, sono state fatte — mi sembra — regressioni con quattordici variabili e noi abbiamo il limite più basso. In effetti, l'eccesso di spesa calcolato secondo questo metodo per i comuni è, ad esempio, molto più alto di quello calcolato con l'interpolante statistica (che è una media), con quelli che stanno sopra la media, proprio perché è determinato sulla base del criterio dell'efficienza.

Consideriamo dunque il metodo della mediana — almeno nella mia testa è così — come una prima approssimazione, un primo passo per arrivare verso l'efficienza.

Ho avuto questa mattina una riunione con una regione, l'ultima riunione, per la sanità, e il ragionamento è stato proprio questo. Loro sono abbastanza bravi in certe operazioni, specialmente negli acquisti. Il ragionamento che fanno è questo: poiché sono sotto la mediana potrebbero, a questo punto, stando in un'area di efficienza, in qualche maniera distinguersi e chiedere anche dei provvedimenti che consentano di abbassare la mediana e di perpetuare un modo di lavorare che è quello che risulta efficiente. Ho fatto questo discorso, forse un po' confuso, solo per dire che tutto questo che abbiamo fatto è un primo passo verso l'efficienza.

A noi però interessano quelli che stanno sotto la mediana, non quelli che stanno sopra; questi ultimi — scusate se lo dico brutalmente — «*han da pagà*». Quando si sarà abbassata la mediana considereremo anche quelli che stanno sotto di essa. Al meglio (come anche al peggio, questo è vero) non c'è limite.

**PRESIDENTE.** Questa risposta mi sembra già molto confortante anche perché, come sanno bene i colleghi, quando abbiamo discusso, anche e soprattutto del settore sanità, i nostri interlocutori avevano quasi manifestato una resa, nel senso di accettare di bloccarsi alla spesa storica, che sarebbe diventata, da quel momento, il valore del costo standard. Questo però sarebbe davvero sbagliato, sia per i nostri interlocutori di prima sia per i nostri interlocutori di oggi.

Il metodo che ha appena finito di illustrare il dottor Bondi mi sembra molto più convincente, perché riduce di già la valutazione della spesa storica al di sotto della linea mediana. A quel punto, la definizione del costo standard, ammesso e non concesso che coincida con quel costo sotto la linea mediana, sarebbe già un enorme passo avanti rispetto alla spesa storica che abbiamo oggi accumulato e definito comune per comune, provincia per provincia, regione per regione.

Non so se sono riuscito ad essere chiaro, ma a me pare che il metodo indicato sia di gran lunga migliore rispetto a quello che ci era stato prospettato prima. Mi sentirei di approvarlo in pieno, almeno per quanto mi riguarda.

**WALTER VITALI.** Anch'io apprezzo molto questo metodo di dialogo serrato che il Commissario straordinario sta intraprendendo sia con i vari livelli istituzionali sia con la Commissione. Temo, però, che questo percorso stia procedendo su binari separati, circostanza della quale il Commissario non porta nessuna responsabilità, al contrario del Governo, che ne porta qualcuna.

L'audizione del Ministro Giarda è stata, devo dire, un po' curiosa, in quanto non c'è stata alcuna possibilità di interlocuzione, e totalmente fuori argomento, perché noi avevamo chiesto che il Ministro ci parlasse del rapporto fra il decreto-legge n. 95 e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard: ci siamo trovati, invece, di fronte a una dotta lezione su come funzionano i rapporti tra centro e periferia dal Regno d'Italia del 1805 ad oggi. È stata un'audizione di grande interesse, ma in nessun rapporto con l'argomento in questione.

Ebbene, dopo quell'audizione il Governo ha espresso parere contrario, in Commissione bilancio al Senato, su un emendamento che poteva perfettamente corrispondere a quello che il Commissario ci ha detto in apertura di questa seduta, e che corrispondeva esattamente alla lettera inviata dal presidente La Loggia a nome di tutta la Commissione al Presidente del

Consiglio, al Ministro Giarda, — che con il Presidente del Consiglio ha firmato il decreto n. 95 —, al Commissario straordinario e, se non sbaglio, anche al Ministro dell'economia e delle finanze.

L'emendamento prevedeva che se non c'è accordo tra i diversi livelli istituzionali, per quanto riguarda i comuni si procede progressivamente, partendo dalla mediana calcolata secondo i dati del sistema SIOPE, ma incorporando via via i dati dei costi e fabbisogni standard.

Poiché noi sappiamo che la polizia municipale vale l'8 per cento della spesa complessiva dei comuni — non sarà tanto, ma è qualcosa —, alla fine di quest'anno IFEL e SOSE ci daranno i costi sui servizi generali (20 per cento), e via via al 31 marzo 2013 avremo almeno il 60-70 per cento della spesa complessiva dei comuni sotto costi e fabbisogni standard. Perché allora il Governo ha espresso parere contrario? Non posso evidentemente che chiederlo a lei, ma è un'assurdità. Lei capisce che, a questo punto, la sensazione di operare su piani distinti, che non si incontrano, è molto forte.

Visto che giustamente è stato affrontato il tema della sanità, che costituisce naturalmente un grosso comparto di spesa, la mia domanda è che fine hanno fatto gli articoli 25, 26, 27 e seguenti del decreto legislativo del 6 maggio 2011 n. 68, quello che prevede che dal 2013, quindi l'anno prossimo, « Il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia [...] determina annualmente, sulla base della procedura definita nel presente articolo, i costi e i fabbisogni standard regionali ». Secondo me, si sono dimenticati dell'esistenza di questa norma.

In secondo luogo, credo che di una corretta revisione della spesa — o *spending review* che si voglia dire — faccia anche parte il corretto utilizzo degli strumenti che abbiamo già. Se noi non utilizziamo gli strumenti che abbiamo già e accumuliamo strumenti su strumenti, alla fine abbiamo il caos totale e naturalmente un'assoluta diseconomia.

Vorrei informare il Commissario straordinario che nella legge n. 42, al-

l'articolo 5, ci sarebbe uno strumento essenziale di coordinamento del sistema di finanza pubblica, dove le cose che lei sta facendo con i comuni, con le province, con le regioni, è previsto che vengano fatte in modo sistematico e nell'ambito di un organismo che permanentemente lavora a questo: tuttavia questo organismo non è stato istituito, perché — a mio avviso — a ogni livello istituzionale, a partire dallo Stato e dall'altra parte, per comuni, province e regioni, anziché fare quello che è previsto dalla legge 42, si preferisce il rapporto contrattuale. Per il Governo è meglio stabilire quanto si può ridurre sui ministeri, poi stabilire qual è l'obiettivo generale di finanza pubblica e, per differenza, addossare il resto al sistema delle autonomie locali. Per i comuni, le regioni e le province che hanno degli scheletri nell'armadio, come giustamente lei ha detto, è più conveniente trattare ognuno la propria sorte col Governo in modo distinto, sperando nella fortuna.

Questo organismo che si chiama Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevede, fra l'altro, la creazione di una banca dati comune. Ora, lei capisce bene che fino a quando non si condividerà, attraverso una banca dati comune, un'analisi della situazione, sarà ben difficile riuscire a fare dei passi in avanti. Lo dico, con grande rispetto del lavoro che lei sta facendo e di quanto qui ci ha detto, per far presente che il meglio non ha mai fine, ma bisognerebbe cominciare dal bene se si vuole prima o poi migliorare davvero.

**PRESIDENTE.** Mi limito ad osservare che se questo organismo per il coordinamento della finanza pubblica fosse stato nominato a metà dell'anno scorso, il suo lavoro oggi sarebbe di gran lunga semplificato. Purtroppo, non è stato nominato né dal precedente Governo né da questo, nonostante i nostri reiterati e pressanti inviti e solleciti.

**ENRICO BONDI,** *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa*

per acquisti di beni e servizi. Ovviamente per quanto riguarda i fatti del Governo non posso rispondere io, ma posso dirvi che, in effetti, anch'io sento il bisogno di avere una banca dati e, soprattutto, se noi parliamo di acquisti — e qui c'è una legge che lo prevedeva — dobbiamo immaginare che non basta la Consip, ma dobbiamo fare una rete delle centrali di acquisto.

Avendo avuto contatti con tutte le regioni, trovo assoluta concordanza su questo punto. Mi propongo, alla fine delle vacanze (che peraltro saranno brevissime), di convocare una riunione cui parteciperà certamente la Consip, perché questo rientra nei miei poteri e nei miei compiti, e, insieme ad essa, le centrali di acquisto magari più qualificate per cominciare a tracciare tutto questo. Soprattutto, quello che è importante — mi sto coordinando con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici — è avere anche una banca dati sottostante. Lo sto facendo e sto cercando di avere una collaborazione anche delle regioni che, pressate forse dalle circostanze, ci sembrano, almeno apparentemente, molto determinate a farlo. È comunque nell'interesse di tutti.

La pressione che esiste oggi riguardo al coordinamento della spesa, a mio parere, non può che provocare dei comportamenti virtuosi. Certamente ci sono interessi particolari che in qualche maniera ostacoleranno questo percorso, però da qualche parte dobbiamo cominciare.

Non so se le ho risposto.

WALTER VITALI. Potrebbe forse suggerire al Governo di dare attuazione a quella norma. Fra l'altro, le nomine per questa Conferenza sono già state fatte, così si risparmia anche tempo e denaro, perché c'è un luogo solo nel quale si riuniscono tutti.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Posso fare solo il portavoce.

WALTER VITALI. È un portavoce per noi molto autorevole.

PRESIDENTE. Può benissimo, incontrando qualche autorevole componente del Governo, chiedere come mai non abbiano dato attuazione a questa norma, che peraltro semplificherebbe molto il suo lavoro, e invitarli a farlo.

LINDA LANZILLOTTA. Credo che il dottor Bondi stia svolgendo un lavoro importantissimo, sia nel merito sia come trasformazione culturale del sistema amministrativo. Considero molto positiva l'accelerazione impressa all'operazione rispetto a un procedimento un po' biblico, per come era stato impostato, quello dei costi standard.

Tuttavia, considerando che questa operazione dovrà avere carattere strutturale, per non essere una risposta congiunturale all'emergenza e poi dare luogo a una nuova dilatazione nel medio periodo, vorrei porre alcune domande di tipo metodologico.

In primo luogo, poiché il dottor Bondi affermava che è stata applicata la merceologia SIOPE a tutto il sistema, chiedo un chiarimento: siccome noi siamo reduci da due anni di lavoro su tutti i sistemi contabili e abbiamo incominciato con un'audizione del professor Longobardi che ci diceva che la contabilità provinciale e comunale era a livelli medievali e che comunque nulla è consolidabile, mi domandavo come si è riusciti ad applicare questa unica classificazione a tutto il sistema di contabilità pubblica, laddove invece ognuno va per conto suo, tanto che abbiamo scritto per legge una riforma. Tutta questa grande architettura della legge n. 42 l'abbiamo scritta, ma non sappiamo quello che è successo, cioè se da questa montagna di normativa è scaturito qualcosa.

Vi è un altro punto che vorrei chiarire e che, a mio parere, ha carattere strutturale. Il presidente La Loggia ricordava la dinamica della spesa per beni e servizi nell'ultimo decennio. Questo andamento è sicuramente determinato da un'anomalia e asimmetria dei prezzi dell'acquisto dei singoli beni, che forse è abbastanza semplice riportare a valori statistici mediani e

poi fare l'operazione che si diceva. La dilatazione della spesa per servizi, tuttavia, è determinata anche da processi strutturali, cioè dal fatto che in questi dieci anni l'amministrazione ha trasferito all'esterno la produzione di servizi e ha acquistato questi servizi o dal mercato o, molto più frequentemente, da società pubbliche *in house*.

Come viene gestito questo fenomeno sul piano dei costi e dei prezzi dei servizi, vale a dire il fatto che le società che forniscono il servizio si fanno pagare dall'amministrazione committente/controllante? Inoltre — qui esprimo anche una preoccupazione — la dilatazione di questi prezzi deriva da fenomeni che si intrecciano, alcuni ovviamente collusivi col mercato (perché a loro volta le società che prestano i servizi pagano sul mercato dei prezzi anomali), ma molto è determinato dal costo di funzionamento di queste strutture. Non voglio fare esempi provocatori, ma basta guardarsi intorno, nelle strade che ci circondano, per comprendere a cosa mi riferisco. Se noi comprimiamo solo la spesa per beni, a prescindere dai fattori della produzione, rischiamo che alla fine buttiamo via la spesa « buona » e lasciamo solo quella « cattiva ». Alla fine, poiché non si valuta il costo del personale, poiché non si valuta il costo di produzione delle società *in house*, comprimiamo l'acquisto e il costo di produzione reale e ci rimarrà solo una spesa che alimenta pubblico impiego e rendite clientelari. Questo è il mio timore, se non andiamo a modificare i processi strutturali di produzione dei servizi.

Infine, laddove si verificano queste anomalie eccessive rispetto alla mediana, si tratta di inefficienze ma anche, come lei ben sa, di indicatori di corruzione. Ecco, in quei casi non bisognerebbe accendere delle lampadine rosse e fare delle verifiche anche con gli organi di polizia giudiziaria per capire perché si verificano questi fenomeni?

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Comincerei

dall'ultima domanda che, se lei mi permette, è un po' ovvia. Certamente posso disporre di fare ispezioni e posso disporre il supporto alla Guardia di finanza: è nei poteri del Commissario.

Vorrei rispondere alla prima parte per poi passare a quella centrale, che mi sembra un po' più complessa e va gestita con maggiore attenzione. Per quanto riguarda i dati, confermo che utilizzando il SIOPE abbiamo censito 59 merceologie.

La caratteristica dei dati SIOPE è che essi hanno prima di tutto un glossario abbastanza ben definito, che, tuttavia, per le finalità specifiche del nostro lavoro, non è perfetto. Ad esempio, siamo incappati in casi — si parla di cassa, dunque di pagamenti — in cui si presentava qualcosa di molto anomalo. Nella mia ignoranza ho pensato di lasciare la situazione com'era e vedere cosa sarebbe successo; in quel caso, si trattava di un pagamento di tre anni di arretrati di fatture di fornitori, ma forse si potrebbe anche rimediare a quel fattore anomalo se a certe trascrizioni sul SIOPE si desse un *warning*, ossia un asterisco, che indichi che il dato va indietro di tre anni, come, per esempio, è stato fatto per i beni del personale.

Al di là di questi aspetti, si tratta di una banca dati che funziona e che è affidabile; tuttavia, come ho detto all'inizio dell'audizione, ha la caratteristica di essere un dato per cassa, non per competenza. Non essendoci nulla di meglio, per l'estensione di merceologia che ci interessava, l'abbiamo usata per comuni, regioni e province.

Per quanto riguarda le ASL, abbiamo preso i dati di bilancio ad esse relativi; in questo caso, l'analisi è stata più compatta perché, invece di avere l'esplosione delle varie merceologie, la voce « beni e servizi non sanitari » comprende, ad esempio, quattro o cinque merceologie, mentre un'altra ne comprende sette o otto. Il livello di dettaglio risulta più scarso, ciononostante abbiamo avuto a disposizione dodici o tredici gruppi e abbiamo censito le ASL una per una. A proposito, vorrei ricordare che in un grafico che abbiamo



realizzato, sono rappresentate tutte le ASL e tutti gli ospedali in fila e la mediana.

Per quanto riguarda gli enti di ricerca — che pure, come sapete, abbiamo censito, con grande scandalo — abbiamo usato la contabilità dei centri di costo dei ministeri, e anche in quel frangente è stato usato il SIOPE.

Per quanto riguarda il cuore del problema, sappiamo tutti che nella nostra amministrazione si sono generati degli scorpori di attività, le cosiddette « società *in house* »; a me sembra che nel provvedimento vi sia qualcosa, su questo argomento, che prevede che le società *in house* siano prima censite e poi, in qualche maniera, messe in ordine. Credo che lei abbia ragione e bisogna mettere ordine su questo pezzo, perché risulta molto pericoloso.

Nel censimento che abbiamo eseguito, tali società rientrano, perché se il comune acquista da una sua società, ovviamente riceve delle fatture. Pertanto, sostiene un costo; in altri casi, invece, il cittadino paga direttamente la tariffa. Questa è una dissimmetria che — nell'approfondimento di tutto il lavoro svolto nel dettaglio per i costi standard — andrà curata e messa in ordine perché, ad oggi, rappresenta l'aspetto più debole del nostro lavoro.

LINDA LANZILLOTTA. Da questo punto di vista, la sentenza della Corte costituzionale, che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge n. 138 del 2011 sulla liberalizzazione dei servizi pubblici comporta un elemento di rallentamento in questo processo?

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Ho bisogno del supporto di qualcuno che mi spieghi di cosa tratta l'articolo, perché, francamente, non lo so.

LINDA LANZILLOTTA. Per acquistare un servizio bisogna bandire una gara invece di affidarlo direttamente; sostanzialmente, l'articolo prescrive l'obbligo di gara.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Non mi sento di rispondere perché, se non ho capito male, vi è una differenziazione tra il caso in cui vi sia un fornitore unico di un determinato servizio (pertanto, è inutile bandire la gara) e quello in cui il servizio può essere fornito da più fornitori.

LINDA LANZILLOTTA. È una cosa diversa.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Allora mi scusi, ma mi dichiaro non in grado di rispondere.

MARCO STRADIOTTO. Vorrei svolgere una considerazione e porre una domanda. Anzitutto, ringrazio il Commissario Bondi per il lavoro che sta svolgendo e per la consistente documentazione allegata all'articolo 16 del decreto-legge sulla *spending review*, che danno la possibilità di capire realmente la situazione fuori.

A questo proposito, vorrei raccontare un aneddoto simpatico: ieri mi ha chiamato un sindaco, ovviamente preoccupatissimo dei tagli, perché il suo ragioniere capo — che è uno dei migliori che ci siano in giro — gli ha presentato un calcolo con un taglio sostanzioso rispetto ai trasferimenti, perché ha effettuato un ragionamento sui tagli lineari. Gli ho detto dei tre volumi allegati — rispetto ai quali l'unica critica da avanzare è che sono troppo pesanti, per cui è difficile divulgarli via e-mail e bisogna suddividerli — e glieli ho mandati, dicendogli che, poiché il suo comune non rientra tra quelli anomali, in teoria, per lui, quel taglio non sarà forte come se lo immagina, ma inferiore.

L'unica indicazione che rivolgo al Commissario è che le nebbie romane dei prossimi mesi fanno paura, in ordine al momento in cui si tratterà di definire quei tagli di 2 miliardi per l'anno prossimo; spero che, effettivamente, saranno basati su quei valori e che non vi siano altri

accordi. Tanto per essere chiari, proprio in questi giorni abbiamo visto che, rispetto al Patto di stabilità, sono passate delle tabelle che sono l'esatto contrario della meritorietà e di quello che serve a questo Paese per riequilibrare bene la spesa.

Mi fa piacere che il Governo abbia ridato forza e spinta alla questione dei fabbisogni standard, che per alcuni mesi erano stati abbandonati; è importante che il Commissario Bondi sia tra coloro che hanno chiesto dei riferimenti validi perché, viceversa, senza i numeri non si riesce a capire come distribuire il taglio, in questo caso.

È da tener conto che, quando siamo partiti, meno di cinque anni fa, con questa Commissione, quando è partito il federalismo l'idea non era quella di tagliare ma di dare di più a chi aveva meno; questo era l'obiettivo, e lo dico agli amici della Lega. Quando eravamo nel periodo delle « vacche grasse » si immaginava di dare molto di più alle regioni e ai comuni che, storicamente, avevamo sempre avuto meno; poi è arrivata la crisi, e ora dobbiamo fare in modo di tagliare un po' di più a quelli che hanno ancora disponibilità e, magari, mantenere inalterato il trasferimento a chi ha poco.

Una questione a cui tengo in modo particolare è che, secondo me, è fondamentale evitare di usare il federalismo e i fabbisogni standard solo ed esclusivamente per tagliare; bisogna fare in modo che essi servano anche a riqualificare la spesa e, soprattutto, a premiare le amministrazioni virtuose.

Un parametro che non ho trovato tra quelli previsti dall'articolo 16 della *spending review* è l'autonomia finanziaria; in questo Paese abbiamo fatto una grande confusione fra finanza derivata e autonomia finanziaria vera: come stiamo vedendo anche nella crisi spagnola, se per « federalismo » s'intende delegare le funzioni, ma le tasse continuano ad arrivare allo Stato, la cosa non funziona, perché le regioni spendono e lo Stato incassa.

Spendere i soldi degli altri è semplice; altra cosa è, invece, un'autonomia finanziaria vera; credo, pertanto, che sull'am-

bito delle amministrazioni — e di conseguenza, anche nella valutazione dei fabbisogni standard della spesa — dovrebbero essere date una maggiore elasticità e maggiori possibilità di spesa, come una sorta di « bastone e carota » (in questo caso, la carota), a chi ha la capacità di chiedere ai propri territori. Per fare un paradosso, se un amministratore locale promette ai suoi cittadini di passare la cera sulle strade, e i suoi cittadini sono disposti a pagare per quel servizio, noi non possiamo limitare quell'amministrazione; questo, secondo me, è fondamentale, altrimenti, con i meccanismi adottati finora, abbiamo premiato gli spreconi, ma abbiamo sempre massacrato i virtuosi, in modo particolare con il Patto di stabilità.

Insieme alla questione dei tagli, direi di considerare anche il Patto di stabilità. Conosco tanti sindaci che mi dicono che possiamo anche applicare i tagli, purché si lasci loro l'autonomia; di fatto, invece, tagliamo e togliamo autonomia. Così non può funzionare.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Senatore, lei mi pone delle domande che non riguardano il mio compito; tuttavia, voglio dirle che a questo proposito vi è una mia fisima personale, che guida anche la mia attività il Commissario.

Aggiungo a quanto lei ha detto che non è sempre vero che chi più spende più è virtuoso; lo credo fermamente, anche perché a tutto c'è un limite. Sono state fatte delle riflessioni in merito ai servizi, e si è detto che la revisione della spesa deve essere fatta a parità di servizio; credo che occorra anche valutare il livello di servizio reso ai cittadini, non per ridurlo ma per razionalizzarlo.

Con riferimento, ancora una volta, alla storia della sanità, mi sono trovato a dover dire che se qualcuno vuole un femore di zinzilio deve pagarselo da sé, perché ciò che offre la sanità deve rientrare entro certi limiti. È giusto quello che lei dice, ovvero che se i cittadini vogliono le strade lucidate a cera se le paghino; la domanda



che mi pongo, tuttavia, è questa: è proprio necessario passare la cera sulle strade? È chiaro che il suo era un esempio-limite, ma secondo me un'altra cosa che bisogna fare — e lo dico da cittadino — è proprio quella di imparare tutti a limitare e a moderare le nostre richieste, perché le risorse sono finite, non nel senso che non ve ne sono più, ma perché più di tanto non si può fare.

Inoltre, l'eccesso crea dei danni collaterali. Come forse ricorderà il senatore Stradiotto, abbiamo avuto modo di parlare in un'altra occasione dei « cieli oscuri »; sulla questione sto procedendo, ma illuminare troppo, che sembra un servizio extra per il cittadino, alla fine può anche far male, non solo all'ambiente (perché significa più CO<sub>2</sub>), non solo alle tasche (perché significa spendere di più) ma, forse, è anche qualcosa di non strettamente utile. Di qualcosa si può fare a meno, e credo che dobbiamo andare proprio in quella direzione, per fare sempre meglio con meno e, per quanto riguarda ciò che è in più, solo quando serve.

Ho voluto dirlo non perché me l'abbia chiesto lei, ma perché è ciò che penso, e può servirvi anche per tarare il soggetto che avete davanti.

MARCO CAUSI. Riprendo un punto già accennato dall'onorevole Lanzillotta, la quale, giustamente, ha parlato di acquisti di beni e servizi. Concentrandoci sulla parte dei servizi, si devono affrontare dei problemi molto più rilevanti rispetto a quelli relativi agli acquisti di beni, e penso che il problema principale sia quello di definire gli standard di servizio. Quando si parla di fabbisogni e costi standard, gli standard sono tali non dal lato dei costi, ma da quello dei servizi: infatti, il costo del fabbisogno standard corrisponde, data la frontiera di efficienza nell'approvvigionamento degli *input*, a quanto costa un servizio per i non autosufficienti che copra il 30 per cento, o per gli asili nido, che coprono il 25 per cento del fabbisogno. In quel caso, è diverso se il costo corrisponde al 25, al 10 o al 15 per cento.

Commissario, non se ne abbia a male; non si tratta del modo in cui ciascuno di noi la pensa, ma è un problema costituzionale, perché quando questa Commissione ha lavorato su questo tema abbiamo avuto dei vincoli costituzionali. La nostra Costituzione (che, se volessimo, saremmo sempre in tempo a cambiare) sancisce che esistono alcuni servizi essenziali, i cui standard, tra l'altro, sono definiti da norme statali; si tratta di un elemento di chiusura costituzionale al federalismo che conferisce un potere al centro, e non solo sul lato dei costi, ma anche su quello dei servizi.

Sembra strano, ma la sanità non è un buon esempio perché, tutto sommato, il nostro servizio sanitario nazionale — per quanto male ne parliamo — è abbastanza uniforme sull'intero Paese, molto di più di quanto non lo siano altri servizi. Per esempio, quelli che presentano le differenze più clamorose riguardano la non autosufficienza e la fascia materno-infantile (gli asili nido), quindi i bambini e gli anziani, che non sono sotto il Servizio sanitario nazionale. Sicuramente, avrà visto i dati dei comuni, da cui emerge che abbiamo divari molto rilevanti.

Nella nostra legislazione si parla di livelli essenziali delle prestazioni e di livelli essenziali di assistenza: in questa Commissione — tra l'altro, parlo a nome di un partito che, per sua tradizione culturale, è « welfarista », e che, su questo tema, ha fatto anche un passo avanti, costoso ma importante, per noi — abbiamo anche deciso di abbandonare il concetto costituzionale di LEP e LEA e accettare di parlare soltanto di « livello di servizio », non più essenziale, perché il livello di servizio è l'ancora essenziale per capire il costo standard e il fabbisogno standard, quindi anche la frontiera dell'efficienza.

Se, nelle elaborazioni statistiche che avete effettuato (non ho avuto modo di vederle, perché lavoravo alla Camera sul decreto « sviluppo », ma adesso le sfoglierò) avete usato i dati SOSE, fra queste variabili vi sono anche quelle di livello di servizio? Fa una grande differenza. Infatti, se calcolate la frontiera dell'effi-

cienza solo sugli *input*, senza riferimento al livello dell'*output*, è un conto; se, invece, vi siete incamminati sulla strada in cui è incluso anche il livello di servizio, allora, di fatto, siamo sulla stessa strada dei fabbisogni standard. Sostanzialmente, avete svolto un esercizio preliminare a quello conclusivo sui fabbisogni standard.

Ciò è importante per capire se la vostra strada, finora, è stata interpretata come emergenziale e veloce rispetto all'obiettivo generale, che è molto più lungo; se, invece, già ne state tenendo conto, siete nella fase intermedia di un lavoro che, poi, potrà continuare.

Come lei sa, il grande problema da affrontare riguarderà come ciascuna collettività decide i suoi livelli di servizio rispetto agli standard; magari non passerà la cera sulle strade, ma vi sono collettività locali con livelli di servizio di *welfare* locale molto elevati, che trovano riscontro, per esempio, in un'occupazione femminile molto elevata. Infatti, là dove l'occupazione femminile è molto elevata, sono necessari molti asili nido; pertanto, si tratta di sistemi locali di produzione e di servizio pubblico che si tengono insieme molto strettamente, soprattutto nelle aree più avanzate del Paese.

Dobbiamo stare attenti quando pensiamo che fornire troppi servizi sia uno spreco; gli sprechi non sono quelli, ma è importante, da questo punto di vista, anche un'analisi dei modelli organizzativi, non solo dell'efficienza e, ovviamente, anche dell'efficienza degli *input*.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Sono d'accordo con lei, nel senso che bisogna valutare gli aspetti dell'*output*; raccomando solo di non esagerare in *output*, perché tutto costa. Credo che si debba trovare una strada corretta, ma ciò che lei dice non va trascurato; del resto, lavoriamo per ridurre i costi a parità di servizi.

Mi chiedo se non si possa fare anche qualcosa di diverso; sbaglierò, ma ho la sensazione che, in qualche caso, vi possa essere un eccesso. È certo che qui nessuno

lo voglia e il lavoro che sto facendo non è certo finalizzato a ridurre gli standard; semmai, con tutti i miei collaboratori, stiamo cercando di farli costare meno.

LINDA LANZILLOTTA. L'offerta è superiore alla domanda di servizi in alcune regioni.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Penso al *marketing* della sanità e dei farmaci; quando parlavo dei servizi avevo in mente proprio quello; se penso agli asili nido, bisogna attuare una politica come quella realizzata in altri Paesi, perché un asilo nido efficiente significa liberare le madri.

*Est modus in rebus*: bisogna evitare quel *marketing*, che fa bene ad alcuni e non ad altri.

MARCO CAUSI. Chiedo il permesso di svolgere un'integrazione. Posso suggerirle, per tutti gli aspetti ordinamentali della manutenzione normativa necessaria a cogliere questi obiettivi, di avere presente, anche con i suoi collaboratori, la strada dei collegati alla legge di stabilità.

Per come abbiamo scritto la legge n. 196, la nuova legge di contabilità e finanza pubblica, questi aspetti ordinamentali collegati anche al processo di attuazione del coordinamento multilivello della finanza pubblica possono e dovrebbero trovare ospitalità in adeguati collegati ordinamentali. Se, per esempio, c'è bisogno di cambiare qualche normativa sugli asili nido per permettere ai nostri comuni di gestire il servizio con meno costi, da qui al 15 ottobre avrete il tempo non soltanto di predisporre la legge di stabilità, ma anche un pacchetto di collegati ordinamentali.

Sarebbe un bellissimo segnale con il quale potreste dire che non state soltanto agendo per decreti, ma anche proponendo al Parlamento delle riforme di tipo normativo e strutturale.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Stimo il Commissario per il suo passato, quindi mi

fa piacere intervenire anche per questa ragione, tuttavia faccio questa premessa perché rientro tra i pochi scettici rispetto a questa macchina barocca del federalismo e un po' anche rispetto a questi congegni, che dovrebbero farla partire. Voglio svolgere un'osservazione che sembrerà malevola ma che, in realtà, essendo collegata alla stima che ho messo in esergo, dovrebbe essere considerata come equilibrata.

Tralascio la mediana perché, quando vado al mare, a Sperlonga, dopo Latina si percorre la Mediana, che è una delle strade più pericolose d'Italia: per questo motivo, quando lei cita la « mediana », mi si stringe il cuore. Ad ogni modo, non riesco ancora a capire (non è la domanda che le rivolgo, e lo dico piuttosto in generale) dove si voglia andare a parare.

Prima il senatore Stradiotto ha detto che non si tratta di dare la cera alle strade; nel corso del nostro dibattito sulle autonomie locali si è detto, non in modo clandestino ma solenne, che lo Stato doveva indicare dei limiti del gioco; fondamentalmente, ciò consisteva nel dire che avrebbe finanziato una determinata linea di servizi e che poi avrebbe potuto alzare o abbassare questa asticella a seconda delle risorse della finanza pubblica. Dopodiché, sempre solennemente, si è detto che se il comune intendeva dire alla propria comunità che avrebbe innalzato la fiscalità locale — facendo dunque pagare più tasse — per costruire il giardino pubblico più bello d'Italia, eccetera, si sarebbe trattato di una scelta autonoma dell'autorità locale e della stessa comunità.

Adesso siamo entrati nel federalismo e non si capisce più quale sia il valore a cui appellarci, perché personalmente, non appena mi distraigo, mi rendo conto che stiamo costruendo un sistema nel quale dovremmo andare a misurare comune per comune, ASL per ASL, eccetera, il singolo fabbisogno. Secondo me, è un meccanismo antieconomico, e alla fine succederà quello che succederà alla SOSE, che conosco poco, e all'IFEL, che conosco leggermente meglio: quando avranno compiuto questo

lavorio enorme, sposteremo di un millimetro il confine sulla spesa. Vorrei sbagliarmi, ma sento il dovere di dirlo.

La domanda che voglio rivolgerle è la seguente: poiché stiamo guardando un terreno da gioco, ciò non significa che adesso lei (o chiunque altro) possa presentarsi e liberare il terreno; abbiamo sistemi complessi. Come faranno un comune, un'ASL o un'ATER a spendere? Non possono spendere così, perché esiste un margine ristretto che appartiene agli affidamenti diretti; se devono comprare il classico mazzetto di penne biro, o lo comprano direttamente o bandiscono una gara. E perché bandiscono la gara? Per individuare, a livello di mercato, la posizione più conveniente; se poi si fanno imbrogli, c'è la magistratura; in ogni caso, la regola è questa.

Non possiamo agire sulle gare, non possiamo comprimere — perché già è molto compressa — l'aria della discrezionalità per acquisti a breve; a che serve tutto questo lavoro, e dove porta?

Vorrei che lei aiutasse noi parlamentari a trovare il principio filosofico su cui poggiare quest'azione politica, e vorrei che ci aiutasse anche a individuare se, alla fine di questo percorso — non in astratto, ma considerando come si muove la macchina amministrativa — riusciamo a trovare una ragionevole strada per comprimere le spese, perché la mia sensazione (ma non sono ovviamente l'unico) è che la spesa pubblica in Italia sia già molto compressa. In realtà, stiamo cercando, illudendoci un pochino, di trovare una soluzione agendo su una leva che, probabilmente, è quella meno agibile.

Chiudo con un esempio che il presidente La Loggia mi consentirà e che propongo sempre, perché, ad oggi, nessuno mi ha ancora dato una risposta, neanche il Ministro della sanità. Da semplice cittadino, accendo il televisore e sento dire che una siringa costa un euro a Genova e cinque a Palermo. C'è un documento che illustri questa questione? Se c'è, potreste produrlo, affinché possiamo renderci conto della reale esistenza di questa mac-

china criminale, che in tutta Italia riesce a organizzare disvalori di questa natura?

Diversamente, faremo soltanto ragionamenti che non sono degni di un Parlamento e chiacchiere che soddisfano la nostra voglia di fare discorsi, ma che non stringono.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Certamente non ho una conoscenza globale della macchina; tuttavia, per quello che ho visto, credo di poter rispondere affermativamente: sì, è possibile risparmiare, anche perché mi sono trovato di fronte a delle regioni dove le ASL comprano lo stesso bene a uno o a cinque euro.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Ma lo comprano attraverso gare.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Sì, ma non dimentichiamo che in Italia abbiamo 30.000 punti d'acquisto.

Quanto alle gare, se consideriamo Consip, che si occupa del *benchmark*, forse saprete di un rilevamento annuale Istat che mette a confronto i prezzi del riferimento Consip per una quantità di merceologia bassa. Il rilevamento che ho visto, relativo al 2010, riguarda 40 miliardi di acquisti (poco, nei confronti della spesa totale), in cui, tuttavia, troviamo un 15 per cento in media di acquisto, da parte delle pubbliche amministrazioni, a prezzi superiori a quelli Consip.

Consip non funziona bene come *benchmark*, perché al di là del prezzo di riferimento non ha il negozio aperto. Quello che penso è che bisogna mettere in rete tutti i dati (e le forniremo anche quelli sulla siringa, perché esistono: sono dell'Osservatorio) e fare in modo che il nostro sistema d'acquisto abbia la possibilità di confrontarsi momento per momento, ma non solo. Non è facile, e se

penso a quando abbiamo fatto i rilievi, che sono cose da ragazzi, mi tremano i polsi, ma bisogna anche far sì che si metta assieme un sistema di acquisto che funzioni, tenendo conto delle centrali che già esistono, e mettendo sotto controllo i 20.000 o 30.000 punti di acquisto dove ciascuno compra. Forse sbaglierò, e mi assumo la responsabilità di ciò che dico, ma c'è spazio.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Facciamo un esempio: siamo cinque ASL e facciamo cinque gare; abbiamo cinque offerte diverse e abbiamo cinque aggiudicazioni diverse, che sono rappresentative di questa situazione negativa. Come agiamo, cancellando le gare? È questo che non riesco a capire.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. C'è modo e modo di fare le gare e di metterle assieme. Bisogna che ciascuno che compra sappia che esiste un controllo e un prezzo di riferimento, che oggi non esiste. Dopodiché, si annullano i contratti: c'è una norma, che mi sembra sia stata confermata, per la quale i contratti di acquisto superiori allo standard del 20 per cento si annullano. Dei provvedimenti in questa direzione sono stati presi, perché sono stati lo Stato e alcune regioni a chiederlo, quando queste ultime si sono trovate strozzate da contratti ad alto prezzo e di lunghissima durata.

Si può fare e bisogna farlo; e bisogna che il Parlamento dia la forza per farlo. Nel decreto-legge vi è un altro esempio molto dibattuto, ovvero l'abbattimento del 5 per cento del prezzo delle quantità; c'è chi ci ha provato e forse non ci riesce, ma bisogna che ne abbia la forza, perché si può fare.

Mi scuso con lei se non ho una conoscenza così approfondita per dirglielo, ma è possibile farlo e nei prossimi mesi ci proveremo.

LINDA LANZILLOTTA. Vorrei rafforzare la convinzione del dottor Bondi ricordando che ho avuto la ventura, quando nel 1999 ero al Tesoro, di sopprimere il Provveditorato generale dello Stato e creare la Consip per lo Stato. La situazione si era moltiplicata perché migliaia di stazioni appaltanti erano disseminate nell'amministrazione pubblica e sembrava impossibile, e si sottrasse la sanità per effetto di una battaglia condotta dall'allora Ministro Bindi per impedire che la Consip gestisse anche gli acquisti della sanità.

Si può assolutamente fare e a quello bisogna arrivare; altra cosa, più complessa, è invece la questione posta dall'onorevole Causi dei *benchmark* dei servizi.

GIUSEPPE SARO. Lei ha avuto occasione di analizzare anche la situazione dei costi della sanità, degli enti locali e, in particolare, dei trasporti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome; ho anche avuto modo di vedere l'esito di tali studi. A seguito della sua azione, le regioni a statuto speciale e le province autonome sono state chiamate a dare un contributo importante all'opera di riduzione della spesa pubblica per una percentuale molto consistente.

Vorrei chiederle se vi sono situazioni diverse tra, per esempio, le autonomie speciali del Nord e del Sud — ossia le due isole — nel senso che quelle del Nord vivono su un meccanismo di compartecipazione al gettito tributario legato ai maggiori tributi, mentre quelle del Sud, che sono ancora inserite nei fondi nazionali (Fondo sanità, trasporti degli enti locali eccetera) e hanno limitate forme di compartecipazione.

Una delle questione che ho posto, anche durante il dibattito in questi giorni — e, vista la stima di cui gode da parte di tutti, a cui spero sia in grado di rispondere — è come si dovranno ripartire i tagli di spesa tra le due province autonome e le quattro regioni a statuto speciale, tenendo

conto delle diversità profonde dei costi, dei servizi offerti ai cittadini, ma anche del meccanismo diverso di entrata che, in un caso, sono entrate proprie e, in un altro, finanza derivata. Non credo che si potrà fare una ripartizione dei sacrifici basata sul dividendo *pro capite* delle cifre inserite nella *spending review*.

So che lei si è già confrontato con presidenti e amministratori del Nord, che le hanno posto queste questioni, e vorrei sapere cosa pensa di questa importante questione.

ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. Non mi sono mai posto un problema al di fuori della ricognizione dei numeri, e ho ragionato solo su quelli. Quello che ho detto ai rappresentanti delle regioni, che in qualche caso hanno presentato delle peculiarità (anche stamani), è stato di ragionare nuovamente assieme per vedere dove queste peculiarità abbiano un senso, tanto da poter essere difese; a quel punto, anche il ragionamento cambierà.

La risposta che fornisco si basa sui numeri, aprendo il sistema che abbiamo messo in piedi a modifiche motivate. Questo è vero non solo per le regioni a statuto speciale, ma anche per altre amministrazioni, che hanno potuto dimostrare la presenza di qualche refuso in generale dovuto a come hanno scritto i numeri, che poi vanno a finire nella banca dati che abbiamo utilizzato.

Mi sento di dare questa risposta perché, ovviamente, l'aspetto più politico non riguarda me.

PRESIDENTE. Abbiamo concluso l'audizione con ampia soddisfazione, almeno da parte mia, e la ringraziamo molto, Commissario.

Contiamo di risentirci per un'ulteriore messa a punto, a metà o a fine settembre, e per vedere come procede il lavoro.



ENRICO BONDI, *Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi*. La ringrazio, presidente, e ringrazio anche tutti voi perché, come ho già detto, sono arrivato qui digiuno; sto imparando molto, e anche da questa audizione sono emersi tanti stimoli.

Tornerò volentieri, anche perché spero che a settembre potremo dare qualche risposta sul coacervo dei costi standard e della mediana; apriremo il cuore del senatore D'Ubaldo, così potrà percorrere quella strada senza preoccupazioni.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il Commissario e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,30.**

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

