

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 della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa – e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) sullo stato di attuazione del 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 di rappresentanti della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa e dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) sullo stato di attuazione del procedimento di determinazione dei costi e fabbisogni standard.

Sono presenti per la COPAFF il professor Antonini, presidente, e i professori Longobardi e Zanardi, componenti. Sono presenti per la SOSE il dottor Giampiero Brunello e il dottor Danilo Ballanti. Sono pre-

senti per l'IFEL il professor Giuseppe Franco Ferrari e il dottor Salvatore Parlato.

È pervenuta in mattinata da parte di COPAFF, IFEL e SOSE un'ampia documentazione, che è in distribuzione (rispettivamente, allegati 1, 2 e 3).

Nel ringraziare tutti i presenti per la partecipazione, do loro la parola per lo svolgimento della relazione.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Svolgerò una brevissima introduzione e poi cederò la parola al professor Longobardi, al cui intervento seguiranno l'esposizione del professor Ferrari per l'IFEL e quella del dottor Brunello per la SOSE.

Rispetto al tema oggetto dell'audizione daremo atto dello stato dell'arte su come sta precedendo il lavoro, che è in vista di una rapida conclusione. Approfittiamo anche dell'occasione per analizzare le questioni aperte con il parere reso da questa Commissione sui primi fabbisogni standard.

Passo immediatamente la parola al professor Longobardi, che parlerà per conto della COPAFF.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Desidero innanzitutto riprendere alcune questioni di metodo di carattere generale, soprattutto alla luce del parere espresso dalla Commissione bicamerale sulle prime due funzioni di spesa stimate. Si tratta di un parere che rappresenta un documento molto pregevole, di cui la COPAFF ha fatto tesoro, concordando con gran parte delle osservazioni e delle raccomandazioni espresse.

Si tratta di un documento pregevole anche sotto gli aspetti tecnici, che, in una materia difficile come quella relativa alla stima dei fabbisogni standard, credo rappresenti un fatto di estrema importanza.

Vogliamo analizzare alcune questioni in relazione a tre principali punti sollevati con il parere. Il primo riguarda l'esigenza manifestata nel parere di un arricchimento del *set* informativo che deve accompagnare le note metodologiche di approvazione dei fabbisogni standard relativi a ciascuna funzione. Il secondo investe alcuni problemi riscontrati nella fase applicativa del passaggio dalla funzione di stima all'applicazione dei coefficienti stimati per la determinazione del fabbisogno di ogni singolo ente. Il terzo tratta il problema più generale delle prospettive per l'impiego dei fabbisogni standard, quando questi saranno completati, presumibilmente in tempi piuttosto ravvicinati.

Il primo punto, un elemento di informazione che la Commissione bicamerale chiede che venga regolarmente fornito in un documento allegato alle note metodologiche, è quello che consente il confronto fra fabbisogni standard e spesa storica. Su questo punto COPAFF conviene pienamente. Ci assumiamo, pertanto, l'impegno che dai prossimi fabbisogni standard si fornirà tale informazione. Per quanto riguarda i primi due fabbisogni sui quali la Commissione bicamerale ha già espresso il parere – quello sulle funzioni di polizia locale relativamente ai comuni e quello sulle funzioni per i servizi del mercato del lavoro relativamente alle province – presentiamo quest'oggi il confronto fra la spesa storica e i fabbisogni standard suddiviso per classi dimensionali e per aree territoriali (allegati 4 e 5), nonché i coefficienti di riparto della spesa corrente e del fabbisogno standard relativi alla nota metodologica del 28 giugno riferiti ai singoli enti territoriali (allegati 6 e 7).

Rimane fermo che l'informazione rilevante è quella che pone il confronto in termini di coefficienti di riparto: si tratta di effettuare il confronto fra il coefficiente di riparto del fabbisogno e il coefficiente di riparto della spesa storica relativa al-

l'anno rispetto al quale si è operata la stima, che a tutt'oggi per queste prime funzioni è stato il 2009, ma che sarà prossimamente il 2010.

Abbiamo già più volte esposto le motivazioni per cui il riferimento, nel confronto con la spesa storica, a valori assoluti monetari in euro non ha significato, in quanto rimane il problema di determinare di volta in volta in ogni esercizio finanziario nell'ambito della manovra di finanza pubblica l'aggregato complessivo di risorse da attribuire per la spesa corrente all'insieme del comparto degli enti locali, ossia comuni e province.

La seconda richiesta che emergeva nelle raccomandazioni allegate al parere della Bicamerale è che fosse consentita una valutazione del contributo delle singole variabili esplicative nella generazione dei fabbisogni standard.

Anche su questo punto c'è la piena condivisione da parte di COPAFF, SOSE e IFEL. In particolare, si fornisce in uno degli allegati presentati (allegato 8) una tabella che rappresenta un esempio della metodologia che può essere usata per evidenziare il contributo delle diverse variabili esplicative alla formazione del fabbisogno complessivo.

La tabella mette a confronto il coefficiente standardizzato che misura l'impatto percentuale di una singola variabile. Se leggiamo la prima estensione delle aree pedonali, vedete una stima standardizzata con i minimi quadrati ordinari (*ordinary least squares*-OLS) pari a 0,06. Si tratta della regressione lineare, ossia del richiamo alla sigla che denota la stima econometrica.

Gli *ordinary least squares* sono i minimi quadrati ordinari. Quando si realizza l'interpolazione lineare con una retta che interpreta la nuvola dei punti delle osservazioni, il procedimento è quello di minimizzare gli scarti rispetto alle osservazioni. Il tutto deve essere calcolato al quadrato per eliminare il problema dei segni negativi e positivi e avere tutti segni positivi.

La stima standardizzata deve essere interpretata come il peso percentuale di

tale variabile. Di conseguenza, con la prima variabile si intende che il 6 per cento del fabbisogno viene spiegato dalla variabile estensione delle aree pedonali permanenti.

L'ultima colonna, quella relativa all'elasticità, indica un'elasticità nel senso che conosciamo, ovverosia la variazione percentuale della variabile spiegata diviso la variazione percentuale della variabile che spiega. Si tratta, dunque, di un rapporto fra due variazioni percentuali.

Se si registra un'elasticità pari a 1, ciò significa che la variazione dell'1 per cento di quella variabile determina una variazione esattamente dell'1 per cento della variabile fabbisogno. Se, invece, si segna una elasticità pari a 2, ciò significa che la percentuale diventa doppia e la variazione del 10 per cento della variabile esplicativa determina una variazione del 20 per cento della variabile spiegata.

Un altro problema della fase applicativa, anch'esso richiamato nel parere, sul quale è in corso un lavoro in ambito COPAFF, SOSE e IFEL, riguarda il problema delle variabili obiettivo.

Nella fase di applicazione ci sono alcuni variabili che sono sterilizzate, per quanto significative risultino nella fase di stima, dal momento che, come dimostrato statisticamente, contribuiscono a spiegare la spesa storica e, quindi, vanno prese in considerazione nella fase di stima. Possono esserci diversi motivi perché vengano normalizzate o sterilizzate in fase applicativa, quando si applica il coefficiente al singolo ente per determinare il singolo fabbisogno standard.

Possiamo, in maniera sintetica ed esemplificativa, considerare tre categorie di tali variabili. Ci sono quelle che fanno riferimento a prestazioni decise discrezionalmente dall'amministrazione locale al di sopra dei livelli essenziali ai quali si riferisce la determinazione del fabbisogno standard.

Trovo alquanto significativa la distinzione che si può compiere fra bisogni e preferenze. La definizione di fabbisogno standard fa riferimento ad alcune prestazioni essenziali da corrispondere unifor-

memente a livello nazionale. Si aggiunge poi la sfera dell'autonomia locale, che va al di là di questo minimo garantito uniformemente.

Quando si tratta di scelte di questo tipo, si può decidere, per quanto la variabile debba essere presa in considerazione in fase di stima, di normalizzarla o di sterilizzarla in fase applicativa.

L'esempio è proprio quello che ha portato anche all'episodio della variazione della stima che ha formato oggetto del vostro parere. Per esempio, sterilizzare il servizio notturno della funzione di Polizia locale per la prima funzione stimata per i comuni.

Ci sono alcune variabili che possono essere considerate — uso un termine che gli economisti adoperano in altri ambiti — non meritorie, ossia che non si devono tenere in conto per quanto significative siano dal punto di vista statistico.

Per esempio, hanno una grossa portata dal punto di vista esplicativo in fase di stima le entrate degli enti locali. È chiaro, però, che ci sono ottimi motivi per non tener conto di questa variabile in fase applicativa.

Infine, si pone il problema molto delicato delle variabili che si prestano a operazioni di efficientamento, che riguardano i costi degli *input*, in particolare il costo del lavoro, in cui si tratta di decidere se riconoscere in pieno il costo del lavoro indipendentemente da qualsiasi valutazione di efficienza, oppure riconoscere in fase di stima una variabile normalizzata ed efficientata per incentivare processi, magari di medio-lungo periodo, di riorganizzazione nel senso di una maggiore efficienza da parte di un ente locale.

È chiaro che siamo in un terreno estremamente importante e significativo, in cui, però, il livello dell'elaborazione tecnica sconfina in quello della valutazione politica. È una zona nella quale bisognerebbe definire le modalità con cui ci fosse, di volta in volta, in fase applicativa un *input* da parte dei decisori di politica economica, quali che essi siano. Si tratta di un problema delicato, che bisogna tenere presente in prospettiva.

Rimane, infine, il problema, sul quale già ci siamo soffermati e che, peraltro, è stato oggetto della nota illustrativa allegata alle note metodologiche delle prime funzioni stimate, della possibilità o meno di stimare separatamente livelli quantitativi di *output* rispetto ai costi standard. Anzi, ché stimare una funzione di spesa, si tratta di stimare una funzione di costo che fornisce un'informazione separata del rapporto prezzo/quantità.

Come si è già avuto modo di ricordare in altre occasioni, per esempio in quei documenti, ciò può essere effettuato quando l'*output* è misurabile con accuratezza e in maniera sensata, ma soprattutto quando è esogeno, o quantomeno quando il problema dell'endogenità dell'*output* può essere superato senza un eccessivo sovraccarico di complicazioni di stima econometrica.

Rimane, quindi, una forte distinzione fra le funzioni in cui bisognerà limitarsi alle indicazioni del fabbisogno di spesa e quelle in cui si potrà scomporre costo e quantità, prezzo e quantità, fermo restando che, anche laddove ci si limiterà alle funzioni di spesa, si possono comunque compiere tentativi — in realtà, alcuni sono stati compiuti, ma, poiché alquanto prodromici, non li abbiamo inclusi nei documenti definitivi — per stimare alcuni livelli quantitativi delle prestazioni, che non assumono, però, la coerenza e l'importanza che hanno laddove, invece, si può effettivamente stimare una funzione di costo. Si tratta di un punto che abbiamo già discusso diverse volte, ma che probabilmente è opportuno ribadire.

Un altro problema in fase applicativa è se attribuire o meno un fabbisogno per i comuni che non esercitano una data funzione di spesa. Si tratta di una questione oggetto di dibattito anche con l'IFEL.

La posizione dei tecnici della COPAFF è quella che lo si debba attribuire, in quanto nell'area individuata la stima del fabbisogno risponde alla stima dei bisogni delle collettività locali, ossia la domanda di servizio e di bene pubblico da parte delle collettività locali. È possibile poi che nell'area che va al di fuori di quanto va

garantito a tutti, nell'area dei LEP, ci siano margini discrezionali di scelta, per cui il processo politico locale può decidere di non soddisfare alcuni fabbisogni o di non soddisfarli pienamente. A nostro modo di vedere, ciò va riconosciuto in un ambito di rispetto dell'autonomia decisionale dell'ente locale.

Del resto, se tutto fosse fissato a livello diretto, probabilmente non svolgeremmo tutto questo lavoro, ma introdurremmo semplicemente la spesa centralizzata. Se si sta compiendo questo lavoro è perché si vuole riconoscere in una data misura un margine di autonomia alle collettività locali. Diversamente, potremmo agire sullo Stato centrale.

Come ripeto, si tratta di una questione delicata che voi avete sollevato nel vostro parere, e che avete fatto bene a sollevare. A livello tecnico possono esserci opinioni difformi, ma questa è l'opinione dei tecnici della COPAFF.

Vengo all'ultimo punto: che cosa facciamo di questi fabbisogni standard? Come voi sentirete riferire nell'esposizione del presidente Brunello, ci sono buone probabilità di concludere integralmente l'*iter* della costruzione dei fabbisogni standard per la metà del 2013. Con la speranza che il lavoro proceda bene come sta facendo ora, ci troveremo con uno strumento assolutamente prezioso e sofisticato, che pone il nostro Paese all'assoluta avanguardia a livello internazionale. Anche nei Paesi dove si fa riferimento agli *expenditure need* le tecniche non sono altrettanto sofisticate, ma soprattutto la base informativa non è importante come quella che è stata costruita da noi.

Tuttavia, il pericolo è che non si possa costituire molti di questi fabbisogni standard, dal momento che mancano ancora due tasselli assolutamente importanti, due pezzi fondamentali del sistema.

Il primo è la stima delle capacità fiscali. Come ricorderete, nell'impalcatura per le funzioni fondamentali la perequazione avviene sulla differenza fra fabbisogno standard e capacità fiscale standardizzata. Il Dipartimento delle finanze sta istituendo diversi tavoli tecnici per la

stima delle capacità fiscali, ma il lavoro va portato avanti con la stessa efficacia, celerità ed efficienza con cui si sta lavorando ai fabbisogni di spesa.

L'altro aspetto, anch'esso da voi sottolineato, è che siamo in assenza del sistema di perequazione: alle indicazioni piuttosto precise, dettagliate e coerenti della legge delega n. 42 è seguita, in fase di esercizio della delega, una traduzione assolutamente imprecisa, lacunosa e incomprensibile a livello del decreto legislativo n. 23.

Bisognerà rimettere mano, questa volta dal punto di vista normativo e legislativo, a questo aspetto, che riguarda particolarmente la Commissione, per decidere l'impianto del sistema perequativo.

L'elaborazione tecnica c'è, il dibattito è in piedi, il confronto è in atto, ragion per cui non credo sia tecnicamente un problema insuperabile. Probabilmente, però, è un problema politico e di tempi della legislazione della politica. Non sta a me entrare in questo campo.

Si pone poi il problema, sempre a questo livello, se l'impiego di fabbisogni standard possa essere utile anche ai processi di *spending review* e di controllo della spesa, nonché ai processi di razionalizzazione e di consolidamento della finanza pubblica. La nostra opinione è che possa esserlo e che possa anche consentire di operare finalmente tagli ragionevoli ed economicamente equilibrati, il che non sono né i famigerati tagli uniformi, né i tagli compiuti nelle ultime tornate, basati solo sui consumi intermedi, in quanto tagliare in base ai consumi intermedi dal punto di vista economico è un'assurdità.

Il fabbisogno standard potrà consentire di condurre politiche di risparmio e di riequilibrio facendo riferimento al complesso delle risorse e della spesa e non a singoli segmenti del processo di erogazione della spesa pubblica e dei servizi.

Infine, è stato sollevato il problema dell'estensione alle regioni a Statuto speciale. Anche su questo fronte non si può che convenire. Il problema è urgente sia per le tre regioni che hanno assunto in proprio la finanza locale, sia per le due in

cui la finanza locale è ancora finanza derivata. Comunque, per entrambe rimane aperto il problema dell'applicazione.

Se ovviamente, come auspichiamo e come mi sembra auspichi la Commissione, si andrà in questa direzione, non si potrà che darne attuazione dal prossimo *round*, perché bisognerà che i questionari siano inviati anche alle regioni a Statuto speciale.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)*. Come IFEL, noi abbiamo fatto pervenire un documento introduttivo molto sintetico (allegato 2), che speriamo sia comprensibile anche a chi, come sottolineavamo l'altra volta, ha una formazione umanistica.

Mi limiterei ad alcuni cenni introduttivi per poi cedere la parola, per quanto concerne la parte tecnica, al dottor Salvatore Parlato, che per IFEL ha avuto gran parte nella stesura del lavoro.

Lo stato di avanzamento del lavoro è il seguente. Noi abbiamo tentato di applicare la metodologia utilizzata per la funzione di polizia locale anche per le funzioni generali, che presentano problemi decisamente più complessi. La polizia locale disaggregata presentava già profili di complessità, ma le funzioni generali richiedono una molto più articolata lettura e ripulitura dei bilanci comunali per riportarli ad omogeneità.

Abbiamo, pertanto, dovuto formulare criteri per l'analisi per individuare un campione più ristretto e, conseguentemente, più omogeneo — il dottor Parlato riferirà poi alcuni dati — ma, invece che partire dall'80 e più per cento della quasi totalità dei dati di riferimento, ne è stata selezionata circa la metà, perché si voleva che il campione, proprio in quanto più omogeneo, fosse anche più attendibile.

In particolare, problematiche che avevamo già verificato parlando di polizia locale si sono verificate, anzi si sono ingigantite parlando delle funzioni generali, sotto il profilo di associazioni di comuni, unioni e altre forme associate, dove la condivisione di funzioni generali

presenta aree grigie che hanno bisogno di perimetrazione più corretta.

Per quanto riguarda il modello — in quest'ambito siamo più sul profilo matematico — mi limito a riferire che è stato usato quello esposto nelle bozze inviate da SOSE. Si è preferito individuare un modello di spesa analogo a quello della polizia locale già utilizzato per stimare i fabbisogni standard, in quanto la metodologia era collaudata, ma è stata applicata, come si accennava prima, una specificazione di tipo logaritmico per rendere più continua la lettura dei dati. Il dottor Parlato vi spiegherà con quale metodologia si è operato in concreto.

Per quanto riguarda le caratteristiche del modello di stima adottato, sono stati esclusi tutti i fattori di *output*. In altre parole, per l'*input* soltanto è stata considerata la spesa e non la qualità del prodotto, perché la variabilità del risultato è ancora connotata da forti elementi di soggettività. Sono state evitate o comunque sono state esplicitate le variabili di reddito e di ricchezza, per evitare che si introducano elementi di perequazione che dovrebbero restare estranei a questa fase ed entrare in utilizzo soltanto successivamente.

Si è applicato poi un trattamento particolare per l'economia di scala, tenendo conto che in realtà la dimensione del comune dal punto di vista demografico comporta significative ricadute in termini di costi.

Per quanto riguarda la gestione della scelta dei regressori, credo che possa occuparsene meglio di me il dottor Parlato. Grazie, presidente.

SALVATORE PARLATO, *Responsabile del Dipartimento economia pubblica dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)*. Intervengo solo per specificare le questioni già illustrate dal presidente per dar conto anche del contributo che IFEL fornisce come *partner* scientifico di SOSE in questa attività, in cui, coadiuvati anche da COPAFF, siamo riusciti, dopo la prima analisi sulla polizia locale e alla luce delle discussioni svolte in questa Commissione,

ad avere un momento di riflessione metodologica che ci ha permesso di affrontare la spinosa questione degli affari generali, secondo noi, con una capacità di controllo delle stime e delle fasi applicative nettamente superiore.

Gli elementi su cui si è concentrata l'attività, che sono stati condivisi e anticipati dal professor Longobardi e che verranno probabilmente riconfermati anche dal dottor Brunello, riguardano essenzialmente i cinque punti esposti nella nota.

La questione della costruzione di un campione rigoroso e stabile, anche a costo di essere un po' ristretto rispetto alla platea di tutti i comuni, era stata, peraltro, sollecitata proprio in Commissione, se non ricordo male dall'onorevole Nannicini. Nelle pratiche statistiche è una prassi utile, perché si fa riferimento a una platea in cui si riescono a individuare e a perimetrare bene tutte le informazioni su cui calibrare la stima, per poi avere un insieme di regressori stabile. In tal modo, la scelta dei regressori è più attendibile.

Quanto alla specificazione del modello di stima, si è svolta un'ampia discussione su quale esso fosse e soprattutto su come assecondare il dettame del decreto legislativo che prevedeva una sorta di sperimentazione di diverse forme di specificazione. Si è ritenuto che avere un modello di spesa di tipo lineare fosse come avere l'« ammiraglia » su cui controllare e basare le stime, perché è un modello più robusto rispetto alle osservazioni che andiamo ad analizzare.

Tuttavia, ci siamo impegnati con SOSE a compiere diverse sperimentazioni di modelli di spesa sia con specificazione logaritmica, sia con le funzioni di costo, che sono un po' più ostiche da trattare e che, al momento, non ci permetteranno già in affari generali di avere una specificazione di questo tipo, ma che hanno costituito un'ottima palestra per poter rientrare in quelle funzioni come gli asili nido, il trasporto pubblico locale e la raccolta rifiuti, in cui l'idea di una funzione di costo è più nelle corde di chi svolge queste attività e deve applicare le funzioni stesse.

La questione metodologica di specificare all'inizio le caratteristiche del modello è cruciale, perché delimita l'ambito con cui si vanno a introdurre alcune variabili dentro le funzioni di stima, evitando anche la contrattazione *ex ante* di che cosa va in stima, ma soprattutto quella *ex post*. Se io ho un modello teorico di riferimento e definisco quali sono le variabili che vanno dentro, soprattutto quando queste sono molto delicate, come quelle a cui facevano riferimento i professori Ferrari e Longobardi, cioè il reddito e la ricchezza, discutere prima come queste entrano nella stima, perché vi entrano e come vengono trattate è cruciale per poter avere un perfetto controllo di tutti i regressori.

Per capire perché c'è una problematica, si porta un esempio. Se si inserisce in una funzione di domanda di spesa pubblica una variabile che giustifica una determinata domanda di bene pubblico — spesso nella letteratura si usa l'incidenza delle persone *over 75*, poiché a questa variabile è associata una maggiore ricchezza della popolazione, trattandosi di una fascia di popolazione mediamente più ricca rispetto al resto della popolazione — il rischio è che si introduca quella variabile per cogliere l'informazione sulla domanda di beni e servizi analizzati, mentre essa coglie semplicemente la ricchezza. Ciò significa che il comune è più ricco e spende di più, ragion per cui si ottiene un'informazione distorta. Si considerano, pertanto, le variabili di controllo, ossia la ricchezza e il reddito, per svolgere anche questo mestiere.

L'altro punto fondamentale, ripreso anche, come ho visto, nel parere della Commissione espresso per la polizia locale, era l'esplicitazione delle economie di scala, cioè di variabili che tenessero conto delle economie di scala. Questa era una delle osservazioni che era stata mossa da IFEL con riguardo alla precedente funzione.

Chi si occupa di finanza locale sa che esiste un forte legame tra la dimensione del comune e la modalità e la quantità delle spese erogate, ragion per cui averlo in stima con la specificazione particolare

serve proprio a cogliere bene quanto incida nella dimensione della spesa. Ciò è utile anche per altre realtà normative che riguardano le scelte di aggregazione dei comuni, perché intercettare la dimensione in cui si raccolgono queste inefficienze è fondamentale anche per orientare altre scelte del legislatore.

L'ultimo punto è quello della gestione della scelta. Abbiamo cercato di portare un contributo anche sulle modalità operative. Ci è stato chiesto, dal momento che ci incontravamo anche con gli esperti di COPAFF, di avere sempre una documentazione che giustificasse e spiegasse la scelta dei regressori inseriti in stima, in quel caso per avere la massima contezza di ciò che si andava a effettuare in stima, ma anche con funzione propedeutica, per avere, cioè, un *set* di variabili già spiegate da redistribuire a quelli che saranno gli interessati, ossia gli amministratori.

Dovevamo, quindi, produrre dietro quest'attività una serie di informazioni che mi pare sia sintetizzata dalla questione che citava il professor Longobardi, ossia quella di capire qual è il peso della singola variabile nella stima, ma, allo stesso tempo, all'interno di questa, anche perché è stata scelta e quali sono gli elementi che l'hanno formata.

Tutto ciò ci ha permesso di analizzare una funzione molto complessa, quale la funzione generale, che, ve lo ricordo, è spaccettata in servizi generali e poi in ufficio tecnico, ufficio anagrafe e ufficio tributi. Essa ci fornisce una strumentazione cognitiva e metodologica che ci ha fatto un po' ritardare in questa fase, ma che probabilmente ci consentirà di accelerare molto nella fase successiva.

Il dottor Brunello vi fornirà ora una tempistica che spero sia soddisfacente. Grazie.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Presidente della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa*. Non mi soffermo sui problemi tecnici, che sono stati abbondantemente esposti da chi mi ha preceduto, ma vorrei sottolineare una questione.

In realtà, questo lavoro ci ha fatto sperimentare alcuni modelli di rappresentazione e alla fine sono state compiute scelte forse anche prudenti, come riferiva Salvatore Parlato, ma che fossero solide e di garanzia per tutti. Ciò ha consentito oggi di acquisire un *know-how* che, alla fine di questo percorso, che stiamo cercando di accelerare al massimo, ci consentirà di porci a livello anche mondiale con un modello di rappresentazione e di controllo della spesa locale certamente tra i più avanzati ed evoluti. Mi sembra proprio il caso di sottolinearlo, perché magari in Italia partiamo ultimi, ma poi sappiamo anche recuperare fortemente sul terreno.

Mi soffermo soprattutto sulla pianificazione che abbiamo fatto, tenendo conto anche dell'evoluzione normativa che ha un po' ristretto e anticipato i tempi. Sotto questo profilo evidenzio la necessità, poiché una buona parte del lavoro è già impostata, di far sì che venga approvata una norma che consenta per la prima fase di usare le funzioni che sono previste dalla legge n. 42 e non così come sono state successivamente modificate, altrimenti dovremmo riprendere in mano tutto il lavoro.

È già predisposto un emendamento, che dovrebbe essere approvato al Senato nel corso dell'esame del decreto-legge n. 17; se ciò non accadesse, rimarremmo in una fase di stallo. Si tratta di un passaggio fondamentale.

Le funzioni di polizia locale per quanto riguarda i comuni sono in attesa del DPCM definitivo, mentre le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo sono in approvazione in sede COPAFF. Le funzioni di istruzione pubblica e le funzioni del settore sociale sono, a loro volta, già in fase di ultimazione della raccolta delle informazioni e dovrebbero essere approvate in sede COPAFF entro aprile 2013. Alla fine di giugno o ai primi luglio, in sostanza nell'estate del 2013 dovremmo completare con le ultime due funzioni che dovranno partire. Per i comuni saranno entrambe messe in linea l'11 dicembre 2012. Questi sono i dati.

Per quanto riguarda le province, i tempi sono gli stessi. Le ultime due sono sempre le funzioni nei trasporti, così come per i comuni, e le funzioni nel campo della tutela ambientale. A proposito delle funzioni nei trasporti, sono funzioni che avrebbero la necessità di prendere in considerazione tutta la filiera, perché buona parte dei trasporti sono in capo alle regioni.

Sotto questo profilo la norma prevede che vengano introdotte anche quelle, ma, inopinatamente, non c'è alcun finanziamento su quel tipo di attività. Bisognerebbe, dunque, coprire questa esigenza, che è essenziale in alcune funzioni, perché quella dei trasporti e quella del *welfare* sono funzioni che vedono coinvolta tutta la filiera, regioni, comuni e province. Si tratta di un passaggio che dovrebbe essere risolto. Approfitto di questo incontro per esporlo perché i problemi devono venire a galla.

Ci siamo soffermati nel sottolineare come siamo riusciti a ottenere risposte veramente importanti, dal momento che relativamente alla funzione di polizia locale siamo arrivati al 100 per cento dei comuni. Relativamente alla funzione degli affari generali siamo arrivati al 99,9 per cento, ma devo evidenziare che siamo riusciti a ottenere queste risposte con un processo che prevede — questo aspetto è fondamentale per il rispetto dei tempi che ho evidenziato prima per i prossimi fabbisogni, ossia giugno 2013 — due momenti di sollecito. Il primo si basa sui 60 giorni previsti dalla norma e il secondo è un ulteriore sollecito da parte del Ministero dell'interno, con altri 60 giorni. Complessivamente, si tratta di 120 giorni, cui si aggiungono i tempi tecnici per il sollecito da parte del Ministero dell'interno. Siamo intorno ai 150 giorni.

L'ultimo questionario partirà l'11 dicembre 2012. Se non vengono rispettati i termini dei 60 giorni previsti dal decreto, ciò farà slittare anche il termine di giugno 2013.

Bisognerà compiere, dunque, un grosso sforzo da parte nostra, ma anche da parte dell'ANCI e dell'IFEL, per sensibilizzare i

comuni a fornire le risposte in tempo utile. Le province stanno sempre al 100 per cento, ma sono poche, ragion per cui il processo è molto più semplice. Il lavoro è effettivamente molto proficuo, anche perché si sta svolgendo sulla generalità delle situazioni, il che è fondamentale.

A questo punto, consideriamo i dati dei questionari inviati nel 2012. Siamo al 99,8 per cento di risposte nell'istruzione pubblica e al 97,6 per cento nel settore sociale. Sono meno sollecite nel rispondere le unioni di comuni. È un problema che dovremo affrontare e lo stesso discorso vale per le province.

Questi sono gli ultimi questionari che siamo riusciti a completare grazie a una collaborazione di tutti e che andranno in linea. Quelli del 20 novembre per le province lo sono già, mentre quelli per i comuni andranno in linea l'11 dicembre. Come ho evidenziato prima, a tal fine vi è la necessità di un rispetto assoluto dei tempi, ossia dei primi 60 giorni.

Avrei poi un'altra osservazione da porvi. Delle regioni a statuto speciale aveva già accennato il professor Longobardi. In effetti, sarebbe utile effettuare il monitoraggio già previsto nei decreti delegati. Si tratta semplicemente di poterlo avviare.

Si aggiunge, però, un'altra questione. Con l'esperienza che, come SOSE, abbiamo compiuto in affiancamento al commissario Bondi abbiamo dovuto utilizzare i dati SIOPE, che si muovono per cassa e, quindi, hanno una difficile comparabilità con i dati per competenza che vengono usati nelle elaborazioni dei fabbisogni standard e nell'individuazione dei costi standard.

I dati SIOPE hanno una disaggregazione e possono anche avere un utilizzo estremamente più interessante nel momento in cui si riesce ad armonizzarli con i certificati di conto consuntivo. Noi avremmo, pertanto, individuato l'opportunità, che già in moltissimi comuni e in moltissime province viene colta, di codificare i certificati di conto consuntivo con le stesse codifiche SIOPE. Se si riesce a

ottenere ciò, avremo un numero di informazioni estremamente utile, che permetterà di migliorare in futuro le stime.

Poiché ritengo che questo sia un lavoro molto interessante e utile per il sistema Paese e per gli stessi enti locali, che potranno utilizzare le informazioni per autogestire un miglioramento e un efficientamento della propria attività, si tratta di un lavoro che dovrà proseguire nel tempo. Sarebbe utile a tal fine una riclassificazione dei bilanci che vanno a finire nei certificati di conto consuntivo, nonché un'omogeneizzazione dei criteri di codifica SIOPE e dei certificati di conto consuntivo. Ciò renderebbe la vita più facile sia agli uffici di ragioneria dei comuni, sia, ovviamente, a noi.

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

LINDA LANZILLOTTA. Vi ringrazio per il grande lavoro svolto. Cercheremo di capirlo meglio studiando la documentazione consegnata.

Vorrei approfondire alcune questioni. Quando abbiamo iniziato questo lungo lavoro, ricordo che nella prima audizione dei rappresentanti della COPAFF il professor Longobardi sostenne, a proposito dei bilanci degli enti locali, di essersi trovato di fronte ad una situazione di tipo medievale e che sicuramente c'era un'assoluta impossibilità di consolidare i bilanci. Non c'era una standardizzazione della classificazione e i bilanci non erano esposti in termini di cassa, ma di competenza.

Mi sembra di capire che la scelta che è stata compiuta sia stata quella di determinare i fabbisogni standard prescindendo dai bilanci e seguendo, invece, un'altra metodologia che già utilizzavano la SOSE e l'IFEL. Ciò ha comportato la scelta di costituire una sorta di *bad box* in cui c'erano i bilanci e di imboccare un altro percorso.

Non discuto i risultati a cui si sta giungendo con questo percorso, ossia non entro sul merito dei questionari SOSE e

della loro elaborazione. Formulo, però, alcune domande.

Noi abbiamo una realtà dinamica e in evoluzione per quanto riguarda la gestione degli enti locali. Ricordo che abbiamo approvato un decreto legislativo per la riforma dei bilanci dei comuni e delle province. Poiché sento che adesso si consolidano i conti consuntivi utilizzando il sistema SIOPE con questo lavoro, vorrei capire con quali dati di bilancio sono costruiti e come si incrociano queste linee di lavoro. Mi sembra ancora un po' prematuro, onestamente, rispetto allo stato da cui i bilanci partivano.

Passo a un altro punto. Una volta che il processo sia stato completato a metà del 2013, quanto è dinamico lo stato di avanzamento del lavoro della determinazione dei fabbisogni, sia rispetto all'evoluzione dei costi, quindi dei bilanci, sia rispetto all'evoluzione delle funzioni?

Si afferma che non bisogna modificare le funzioni delle province, ma come si fa? Se modifichiamo le province, non penso proprio che possiamo lasciare le funzioni immutate. Ritorniamo, quindi, al famoso peccato d'origine del federalismo fiscale, quello cioè di aver costruito una riforma prima di modificare l'organizzazione e di aver definito le funzioni.

Ora non ci possiamo far condizionare dalla standardizzazione dei fabbisogni standard per affermare che le funzioni sono immutabili, perché sicuramente con la riforma delle province, con una modifica o una attuazione del Titolo V noi dovremo modificare la struttura dei comuni e delle province e le relative funzioni.

Quanto è dinamico ed evolutivo questo lavoro e che grado di aggiornamento periodico ha anche in termini di numeri? Mentre, partendo dai dati di contabilità, si ha una base di conoscenza standardizzata e annualmente aggiornata, con questo materiale, peraltro molto interessante e che ci porta all'avanguardia, non mi sembra si ottenga lo stesso risultato. Noi arriviamo al 2013 con questo lavoro svolto. Poi, però, che cosa succede? Quanto è statico?

Quanto è soggetto a evoluzione o quanto è vincolante rispetto alle altre decisioni?

MARCO CAUSI. Penso che abbia fatto molto bene il professor Longobardi a rimarcare che questo esercizio pone l'Italia su una frontiera molto avanzata per quanto riguarda la valutazione della spesa pubblica locale. Non credo che al mondo ci sia nulla di altrettanto avanzato. Ritengo, quindi, che siano stati compiuti importanti passi avanti.

Vorrei aiutare le colleghe e i colleghi a capire. Se prendete la tabella che è stata elaborata su nostra richiesta sulla base del parere che abbiamo espresso (allegato 4), confrontando la ripartizione dell'attuale spesa storica con la ripartizione teorica in base ai fabbisogni standard, si nota, confrontando le due colonne che la spesa storica è più bassa della spesa standard in tutti i piccoli comuni, cioè in quelli fino a 20.000 abitanti, mentre è più alta di quella standard nei comuni di media dimensione, da 20.000 a 500.000 abitanti, con uno scarto un po' più sensibile fra i 100.000 e i 500.000, e un allineamento fra spesa storica e fabbisogni standard per i grandi comuni sopra i 500.000 abitanti.

Poco fa, il dottor Parlato parlava di economie di scala. In questo contesto sembra emergere una diseconomia di scala, ma già nella media dimensione, il che contrasta un po' con alcune idee che abbiamo sempre avuto, per le quali sembrava che la media dimensione fosse quella più efficiente.

Bisogna scavare dentro questi dati, perché sono molto interessanti. Se confrontate l'ultima tavola (allegato 4) in cui mostrate come incidono i modelli organizzativi, vedete che, in effetti, in questo caso — come prevedibile — i modelli con gestione associata hanno spese storiche inferiori. I comuni che hanno già la gestione associata spendono meno che singolarmente.

A questo punto, se questa differenza sui piccoli comuni dipende essenzialmente dal fatto che spendono di più i comuni che non hanno gestione associata, potremmo affermare in modo statisticamente inop-

pugnabile il beneficio della gestione associata. Chiedo se ci potete spiegare questo punto specifico.

Passando alla seconda osservazione, io credo che COPAFF, SOSE e IFEL dovrebbero pensare di redigere una sorta di manuale d'uso di queste elaborazioni statistiche che permetta di definire la situazione anche, comune per comune. Avendo il comune riempito un questionario, potrebbe esserne elaborata una scheda in cui si mostri il contributo di ciascuna variabile in quel determinato comune e i relativi disallineamenti. Mi sembra fondamentale come un *tableau de bord* per i singoli amministratori comunali.

In effetti, con le variabili standardizzate e con un'adeguata restituzione in termini statistici, anche coloro che non sono addentro alla statistica se ne possono rendere conto. Guardando le funzioni aggregate è più difficile arrivarci, mentre un'esposizione comune per comune sarebbe utilissima, anche perché l'amministratore che ha aderito all'esercizio dei fabbisogni standard dovrà essere convinto a continuare ad aderire, soprattutto adesso che la situazione è peggiore di quanto non fosse due anni fa. Dal momento che nei primi mesi del 2013 peggiorerà ulteriormente, gli si potrebbe offrire qualcosa in cambio, nei termini della fotografia della sua situazione specifica.

Sulla questione delle funzioni, ho bisogno di capire meglio. Io ero rimasto al fatto che, avendo la *spending review* dello scorso luglio, con il decreto n. 95, modificato la lista delle funzioni fondamentali di comuni e province, si era creato un problema di legittimità dell'esercizio in corso da parte di COPAFF, SOSE e IFEL, esercizio che è stato definito anche in termini normativi e che, quindi, ha le sue basi di legittimità in un decreto, ragion per cui anche i questionari sono stati elaborati secondo la nomenclatura precedente.

Si tratta di varare non una norma che modifichi le funzioni fondamentali in funzione dell'esercizio, ma, al contrario, una piccolissima norma che garantisca la legittimità del vostro esercizio, onde evitare che i comuni o le province si possano

rifiutare di compilare il questionario. Peraltro, alcuni di noi avevano presentato un emendamento già nello scorso luglio al Senato, ma il Governo non colse il problema. Credo, presidente, che, come Commissione, dovremmo invitare il Governo a prestare una grande attenzione a questo tema.

Quanto al decreto-legge sulle province, propongo, presidente, che, come Commissione bicamerale, scriviamo una lettera ai presidenti delle Commissioni bilancio e affari costituzionali del Senato, raccomandando che i senatori da un lato e il Governo dall'altro non siano disattenti rispetto a questo punto, così come lo sono stati sempre in occasione di analoghi emendamenti presentati all'inizio di agosto.

Arrivo all'ultimo punto, relativo ai flussi finanziari. Consentiteci di capire meglio. È evidente che, a mano a mano che andiamo verso categorie di servizio più omogenee dal punto di vista merceologico, sarà più facile affrontare le stime. Voi, da un dato punto di vista, siete partiti da quelle più difficili. A mano a mano che si va su scuole materne e asili nido gli *output* sono più facilmente apprezzabili.

Mi sembra di capire che iniziate a trovare problemi nel consolidamento dei flussi finanziari. Tale consolidamento implica una piena ricostruzione di quanti sono i contributi della provincia o della regione che affluiscono ai singoli comuni, un problema molto rilevante nel caso dell'assistenza sociale, ma anche del trasporto pubblico locale.

Vorrei capire meglio questo punto. La raccolta informativa può già essere utile. La conoscenza che noi abbiamo è che esistono pratiche molto difformi. Per esempio, nel trasporto pubblico locale è noto che la regione Lombardia affida il suo contributo di servizio minimo direttamente all'ATM. Esso non passa neanche per il bilancio del comune di Milano. In altre situazioni le regioni erogano il contributo al Comune.

Occorre proprio ricostruire una contabilità del servizio anche al di là e al di fuori dei flussi di cassa. Non so in che

termini il sistema SIOPE ci risolva il problema. A maggior ragione, ciò avviene nel servizio di assistenza sociale, ma forse in quel caso l'obiettivo di elaborare un conto consolidato andrebbe perseguito.

Ci dovete far capire se su questo fronte c'è bisogno di un maggiore indirizzo politico nelle sedi che decideremo. Come giustamente affermava Linda Lanzillotta, questo tema si incrocia con il decreto sull'armonizzazione dei bilanci e con la questione del consolidato. Fateci capire che cosa possiamo fare noi da quest'aula affinché, in termini di indirizzo politico-legislativo, questo lavoro importantissimo e fondamentale possa proseguire nei prossimi mesi.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore D'Ubaldo, espongo una domanda che sorge anche a me.

Tutto questo lavoro è sicuramente agevolissimo e ci farà certamente comprendere meglio come funzionano le singole amministrazioni e a quali servizi corrispondono i singoli flussi finanziari, ossia come le risorse vengono utilizzate, in modo migliore o peggiore a seconda dei casi. Così questi dati non sono fini a se stessi, ma possono avere uno sbocco anche in termini di scelta politica.

Abbiamo soltanto un primo spaccato sulla funzione polizia locale. Manca tutto il resto, che mi auguro sia più pesante dal punto di vista dei dati raccolti. Se tanto mi dà tanto, comunque, mi auguro che i prossimi dati non siano dello stesso tipo.

Che cosa intendo? I dati di questo tipo non ci portano a un sostanziale risparmio tra la spesa storica e la spesa standard. Il risparmio è molto marginale, come faceva notare l'onorevole Causi: sino a 20.000 abitanti c'è un minimo a favore della spesa storica, per di più, non della spesa standard, il che la dice lunga sulla non buona utilizzazione dei fondi.

Probabilmente i comuni avrebbero potuto spendere di più e rendere migliori i servizi, pur restando a livello di costi standard, come li stiamo definendo adesso.

Da 20.000 abitanti in su si inverte questa tendenza, ma in maniera veramente molto marginale.

Mettiamoci per un attimo nei panni del cittadino, che segue o non segue, ma comunque vuole vedere un risultato rispetto alla attività legislativa nostra e di tutti coloro che ci assistono nello svolgimento della stessa. Alla fine potremo raccontare ai cittadini che attraverso questa mastodontica opera di studio, certamente utilissima ai fini della conoscenza, ci sarà non solo un risparmio, ma anche la possibilità di incidere sul risparmio? Questo sarebbe l'obiettivo e lo scopo del federalismo fiscale in generale e di questa specifica parte del federalismo fiscale in particolare.

Vorrei essere rassicurato in tal senso. Non vorrei avere una crisi di identità. Essendo il presidente di questa Commissione, alla fine dalla legislatura, o nei pressi della fine del vostro lavoro, dover constatare che, nonostante tutte le nostre migliori intenzioni, siamo ancora a questo punto mi dispiace.

Alla fine abbiamo compiuto un magnifico lavoro, ci siamo arricchiti di studi, di dati, di elementi di valutazione sicuramente importanti, ma il cittadino spenderà alcuni centesimi in meno oppure no? Se dovessimo arrivare alla conclusione che spende di più — mi auguro che ciò non accada — o che spende esattamente alla stessa maniera, avremmo una crisi di identità tutti, noi e voi.

Su questo punto mi interesserebbe avere un riscontro da parte vostra.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (CO-PAFF)*. C'è ancora un'ambiguità sull'interpretazione di quei dati. Il risparmio rispetto alla spesa storica non è espresso da quei dati, perché quei dati sono semplicemente dei coefficienti di riparto.

Si tratta, cioè, di un problema distributivo di una torta il cui ammontare è prefissato. In questa impostazione, se ci debbono essere risparmi, sarà frutto di una decisione politica, che è esterna a

questo tipo di esercizio, a questo tipo di calcolo, decisione che va assunta nelle sedi opportune delle manovre di finanza pubblica.

In queste elaborazioni ci sono due coefficienti. Qualunque sia la torta e come la ripartiamo, non troveremo mai risparmi di spesa. Non è corretto affermare che il risparmio è poco, guardando i coefficienti. È un problema di redistribuzione, esattamente come ha osservato l'onorevole Causi.

Sostanzialmente, emerge la famosa curva a U, i cui effetti sono duplici: da una parte, la variabilità attorno alla curva diminuisce, ragion per cui, per la stessa dimensione di comune, siamo in presenza di una grande dispersione non giustificata, mentre con il fabbisogno standard si tolgono queste sperequazioni tra comuni che hanno risorse diverse *pro capite* senza che ciò sia già motivato da un bel nulla, se non da alcune storie del passato; dall'altra parte, questa curva a U diminuisce e si appiattisce. La parte destinata ai comuni più piccoli si riduce rispetto allo storico, aumenta per i comuni medi e di nuovo si riduce.

Non potremo mai trovare in tale curva la dimensione di efficientamento della spesa. Se affermiamo questo, trasmettiamo un messaggio distorto. Non c'è e non ci può essere. Si tratta di 42 miliardi. Questo grafico ci mostra come distribuiamo i 42 miliardi fra 6.702 comuni. Se i 42 miliardi devono diventare 38, si distribuiranno in quel modo, 38 anziché 42, ma ciò non riguarda il coefficiente. Questo punto è importante.

PRESIDENTE. Questo aspetto mi è chiaro. La mia domanda andava oltre. È evidente che da alcuni coefficienti non possiamo ricavare il risparmio, ma soltanto un elemento di valutazione in ordine al complesso dalla spesa e alla sua eventuale redistribuzione in maniera diversa.

La mia domanda andava un po' oltre, mirava al cuore del problema. Domando in modo sintetico: i costi standard alla fine saranno più costosi? Ci costeranno di più o di meno rispetto alla spesa storica?

Finora noi abbiamo sempre sostenuto che attraverso la definizione dei costi standard avremmo avuto una riduzione di spesa.

LINDA LANZILLOTTA Questo non è vero.

PRESIDENTE. È la tesi, non la dimostrazione. A che cosa vorrei arrivare? Vorrei che nella dimostrazione della tesi ci fosse coerenza tra la tesi sostenuta e il risultato.

È vero che l'ammontare può essere e sarà sicuramente e diversamente redistribuito, ci mancherebbe altro, questo va da sé. Non era questo il senso della mia domanda.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Presidente, questa è la grande preoccupazione che ha avuto la Ragioneria generale dello Stato, che ha strettamente sotto controllo questo aspetto. L'*input* che è stato fornito è che i fabbisogni standard non potevano assolutamente portare all'aumento della spesa. Su questo possiamo garantire del tutto.

Il professor Longobardi ha chiarito che si tratta di un fatto di redistribuzione. Abbiamo un sistema che ha distribuito male, attraverso la spesa storica, le funzioni, sovrafinanziando qualcuno e sottofinanziando qualcun altro. Il criterio è distributivo: dipende dall'entità della base iniziale, perché è un coefficiente di riparto che introduce, però, un criterio più razionale. Favoriamo un'allocazione efficiente delle risorse.

PRESIDENTE. Questo è chiarissimo. Tutto ciò che ha affermato il professor Longobardi mi trova assolutamente consenziente e d'accordo.

Volevo sapere, però, un'altra cosa, che in realtà penso voglia sapere il cittadino. Per la definizione dei costi standard il risultato finale sarà, se lo stanziamento è di 100 miliardi — cito una cifra a caso — ancora di 100 miliardi, ma diversamente e più efficientemente distribuito tra i diversi

enti locali, oppure i 100 miliardi saranno distribuiti meglio, in maniera più equa, razionale ed efficiente, ma potranno diventare 99,999, con uno 0,001 di vantaggio? A questo mi riferisco.

Da quanto sento oggi e da quanto leggo ho il dubbio che quello che stiamo vendendo, ascoltando e leggendo oggi non sia completamente coerente rispetto all'impostazione che avevamo sentito da parte del commissario Bondi. Vorrei essere rassicurato quantomeno sul fatto che ci sia una linea comune che stiamo seguendo e non due linee diverse che portino a risultati differenti.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)*. Vorrei ribadire che non c'è una possibilità di risparmio intrinseco e neppure di aggravamento del carico finanziario derivante dall'applicazione di questa metodica, che è una metodica di razionalizzazione. Transitiamo da un criterio distributivo, storico, casuale, che ha avuto proprie modalità di determinazione e che non c'è bisogno di ricostruire, a un altro razionale. Sapremo, in relazione al costo unitario di ciascun servizio, al numero di utenti, alla dimensione del comune e alle altre variabili, quanto è corretto assegnare.

Se il totale della spesa per un servizio è di 100 miliardi, saprete come occorre redistribuire quella cifra. La prima utilità è quella di razionalizzare la spesa attuale.

La seconda è che la perequazione, quando verrà realizzata, abbia una logica che oggi non ha, anche perché oggi non c'è perequazione nel senso del terzo e quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

La terza questione è che, quando vorrete praticare tagli, quando il commissario Bondi proporrà di fare scendere la cifra da 100 a 96 miliardi, saprete dove tagliare e quale sarà l'incidenza sui livelli essenziali. Se vi saranno risorse extra, saprete che, passando da 100 a 105 miliardi, i restanti 5 verranno distribuiti razionalmente e non in funzione di criteri storici casuali. È una metodica.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Ferrari perché la sua risposta si avvicina di più a ciò che io desideravo sapere. Non è ancora una risposta completa, ma quasi. Lo ringrazio molto. Non è colpa di nessuno di noi. L'argomento è quello che è.

Vorrei prima far completare i nostri ospiti. Poi darò la parola ai colleghi Simonetti e D'Ubaldo.

ALBERTO ZANARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Forse un punto che può aiutare a chiarire la portata dell'esercizio che si sta sviluppando è quello che, peraltro, abbiamo messo più volte in luce, ossia che l'approccio che si sta seguendo, per ovvie ragioni, è diverso a seconda delle singole funzioni che stiamo considerando. Questo è un elemento critico fondamentale.

Nelle funzioni che finora sono state considerate e stimate l'elemento delle prestazioni a favore dei cittadini non è immediatamente percepibile e misurabile. L'esempio che abbiamo citato più volte, quando abbiamo parlato di polizia locale, è che sarebbe difficile valutare l'operato del sindaco andando a misurare il numero delle multe e delle rimozioni. Quello, però, è l'*output* che riusciamo a misurare. Sarebbe bello misurare alcuni elementi in più, come gli effetti sulla viabilità e il buon vivere di una collettività, ma è difficile riuscirci.

Quando arriveremo a funzioni diverse, in cui l'*output* sia chiaramente percepibile e immediatamente misurabile e sia chiara l'immediata ricaduta sui cittadini, saremo andati avanti. L'esempio che abbiamo sempre citato è quello degli asili nido, tema che ci aspettiamo tutti di affrontare con grande ansia. A quel punto non andremo più a stimare funzioni di spesa, ma costi unitari. Tali costi unitari potrebbero essere determinati in termini di efficienza.

Un punto che vorrei rapidissimamente sottolineare, però, è che i due livelli, quello della determinazione dei fabbisogni standard e quello del controllo macrofinanziario e della coerenza di finanza pubblica, sono due tavoli distinti. Si determina