

la dimensione della torta, oppure, nel caso dei LEP, si vanno a determinare le prestazioni. Potremo aggiungere l'altro elemento della moltiplicazione, il costo unitario, quando potremo calcolarlo.

PRESIDENTE. Vedo che per approssimazioni successive stiamo arrivando a quanto io mi aspettavo di sentire, cioè che l'insieme non ci porta di per sé a un'eventuale riduzione. È una sorta di piattaforma che ci consentirà, al limite, di compiere valutazioni in ordine a possibili riduzioni, indicando in che modo effettuarle.

LUCA ANTONINI, *Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Oggi, quando avviene un taglio, non si conosce l'effetto che ci sarà sul comparto dei comuni, se, ad esempio, si chiuderanno gli asili nido o no. Oggi non si sa, ma domani sì. Avendo fissato i LEP con quel criterio, quando si apporterà un taglio, si dovrà decidere che non si vuole più un asilo ogni 100 abitanti, ma uno ogni 200 e quindi quantificare il taglio.

Questo è lo strumento giusto. Senza di esso i calcoli avvengono al buio e non si conosce mai l'impatto. È fondamentale anche per una razionalità delle politiche di *spending*.

ROBERTO SIMONETTI. Noi abbiamo impostato le politiche di legislatura attribuendo un'autonomia fiscale agli enti locali. Il fondo perequativo sarebbe servito a coprire le differenze dei territori che autonomamente non riuscivano a gestirsi.

Sembra, invece, che si stia realizzando il concetto contrario. Stiamo creando le condizioni affinché si centralizzi tutto e poi, in funzione di questi parametri, andiamo a distribuire in maniera più equa.

Secondo me, il nocciolo del problema per l'abbassamento della pressione fiscale e, quindi, del costo è quello di conferire maggiore autonomia, in modo tale che ci sia la possibilità per i singoli territori di autogestirsi. Solo sulla parte relegata al fondo perequativo si dovrebbero utilizzare questi coefficienti.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MARCO CAUSI

ROBERTO SIMONETTI. Se il Veneto è sotto del 20 per cento rispetto al costo standard confrontato con la spesa storica, ciò significa che, qualora ricevesse i fondi in funzione del costo standard, avrebbe la possibilità, a parità di servizi, di abbassare la sua pressione fiscale regionale del 20 per cento.

Se noi attribuiamo questo tipo di valore per riuscire a ottenere risparmi a vantaggio del cittadino, secondo me, si passa attraverso l'implementazione dell'autonomia fiscale, che ultimamente non è progredita di pari passo con il vostro lavoro, perché il decreto-legge Salva Italia, la *spending review* e tutti gli altri provvedimenti hanno di fatto tenuto in considerazione il decreto legislativo n. 23 del 2011, ma l'hanno modificato, tramutando un'impostazione rivolta a definire un sistema fiscale locale in pressione fiscale nazionale.

Questo è il *vulnus* per cui non vanno di pari passo, secondo me, il calcolo del costo standard e una diminuzione del costo, perché non c'è un'autonomia fiscale dei territori che offra la possibilità di calmierare in funzione del servizio offerto il costo del servizio stesso.

Bisogna anche vedere, in funzione dei soldi ricevuti, che tipo di servizio si eroga, anche se si riceve il trasferimento in maniera corretta e uniforme. Bisogna vedere che tipo di servizio si eroga con quei soldi.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Grazie, presidente. I colleghi conoscono il mio scetticismo consolidato rispetto a quest'operazione, che dura da anni. Colgo l'occasione per ringraziarvi. Ho molta stima per il lavoro che è stato svolto, di cui quanto ha adesso sintetizzato il professor Longobardi è l'elemento più importante. Noi acquisiamo un'organizzazione dei parametri, per usare una terminologia che per me è più semplice, per fare politica, per decidere, il Governo per la parte sua e il Parlamento per la propria.

Svolgo un'osservazione e pongo una domanda. L'osservazione a beneficio di tutti noi è quella di sforzarsi sempre, magari avvalendosi di chi ha casualmente avuto una frequentazione con il mondo delle autonomie locali — o perché ha fatto l'amministratore locale o perché ha frequentato quest'ambiente — di fare tesoro di alcune questioni per evitare che, un po' barbaramente, arrivi qualcuno e lanci una proposta come se fosse completamente nuova e, di per sé, completamente giusta.

Io ho cominciato a frequentare questo ambiente intorno al 1981 e la prima cosa che ho imparato, e che credo fosse vera — se non lo è, vorrei essere confutato, non perché è un desiderio mio soltanto, ma anche perché serve idealmente al cittadino che ci giudica — è che con il nostro sistema, quello che abbiamo costruito a cavallo degli anni Settanta e Ottanta — quello che, purtroppo, non conosce il Ministro Grilli, che in questa sede ha svolto una considerazione gravissima, perché ha affermato che noi siamo in Europa quelli che hanno un sistema informativo sulla finanza locale incomprensibile — noi eravamo *leader* in Europa, se non nel mondo. Eravamo comunque all'avanguardia, perché abbiamo un sistema che, pur se abbondantemente compromesso, è tuttavia l'unico che ha ancora una sua unitarietà in mano al Ministero dell'interno — su questo punto torno poi per la domanda — e che ci consente di essere quasi unici in Europa.

A me è capitato di girare con le altre associazioni delle autonomie locali, non ieri, né l'altro ieri, ma ormai alcuni anni fa, e ho visto che non ci sono, per quanto io conosca — se qualcuno mi smentisce, ben venga — situazioni analoghe. Negli altri Paesi conoscere come funziona la finanza locale è molto più complicato.

Il professor Grilli, che non è tenuto a conoscere la finanza locale, ma che, essendo oggi il ministro, dovrebbe essere un po' più prudente, ha svolto una considerazione che nasce da un'altra verità. Noi abbiamo un sistema regionale che non è comprensibile, che non è leggibile, che otto mesi fa ci è stato riferito da parte vostra,

non di tutti, che avremo finalmente compreso e che oggi, dopo otto mesi, continuiamo a non comprendere e a non leggere in modo organico, perché l'autonomia regionale è talmente forte che non si può andare a comunicare alle regioni, come si fa con gli enti locali, che si modifica il loro conto consuntivo e li si obbliga a seguire un dato parametro e una data strada.

Questa premessa è un atto di umiltà che dobbiamo avere tutti, altrimenti trasmettiamo all'esterno l'idea falsa che stiamo compiendo un'operazione che nasce dal deserto, non dei tartari, ma dal deserto e basta.

Non è vero. Noi stiamo operando uno sforzo di riforma: qualcuno, secondo me, in modo devastante, come gli amici della Lega, e altri, come ritengo guardando ai miei amici di partito, in modo riformisticamente contorto, ma più saggio. Questa è dialettica politica. Tutti ci stiamo sforzando di intervenire su un corpo che ha la sua dignità, la sua storia, la sua forza.

Arrivo alla domanda. Perché non si è compiuta un'operazione più semplice e più economica? Non voglio offendere nessuno, ma, poiché quando esco da qui, come parlamentare della Repubblica, devo essere scarnificato per sapere quanti caffè pago al giorno, chi me li paga, se vado a cena o a pranzo e via elencando — sono soggetto a un controllo giusto da parte della pubblica opinione e dei cittadini — voglio anche sapere dettagliatamente come sono stati spesi questi soldi che abbiamo assegnato all'IFEL, alla SOSE e alla COPAFF. Non vorrei, infatti, che dovessimo costruire una macchina che è servita semplicemente a svolgere un'iniziale propaganda e che poi non si è capito più a che cosa sia servita.

La domanda è la seguente: perché non si è partiti dal certificato di bilancio? Anche un bambino sa come è costituito. È costituito da voci che i ragionieri dei comuni, sia del piccolo, sia del grande comune, sanno come si compilano.

Chiaramente, se il professor Lucio D'Ubaldo avesse ritenuto che il dato certificato fosse sbagliato perché non c'erano le voci adeguate, si sarebbe potuto com-

piere un'operazione molto semplice: sperimentalmente si sarebbe potuto cominciare a indicare che, ad esempio, il punto 5 si doveva compilare dettagliando meglio quello che si cercava. Se neanche questo fosse bastato, si sarebbe potuto aggiustare il tiro.

Invece adesso che cosa abbiamo fatto? Ce l'avete spiegato voi. Avete svolto due affermazioni molto gravi, non perché siano responsabilità vostra, ma perché l'affermazione conclusiva politica è grave.

In primo luogo, il Ministero ha affermato che potete fare tutto ciò che volete, ma che il fabbisogno non può crescere più della spesa storica. Questo è stato riferito poco fa. Il ministero ha affermato che potete fare tutto ciò che volete, che potete anche esercitarvi.

Tuttavia, l'esigenza che io, da parlamentare, avevo, riguardava non solo la verifica che sta a cuore al collega Franco, quella di capire se per caso Roma spende più di Vicenza in termini correlati. La mia esigenza era anche quella di capire se il mio mitico comune di Magliano Sabina, nella media, ha una dotazione fisica, infrastrutturale e una spesa corrente troppo basse per uno standard di servizi equo, che tenga conto dell'eccellenza dell'Emilia-Romagna in fatto di asili nido e della non eccellenza della Calabria, sempre in fatto di asili nido.

Questo discorso, però, non si può svolgere, perché il problema è che, se scopriremo, e lo scopriremo tranquillamente, che ci sono grandi aree del Paese e migliaia di comuni che sono sotto il livello di dotazione di spesa corrente per far fronte a questi standard, non potremo rilevarlo. Stiamo effettuando un gioco di società che serve semplicemente a vedere se per caso, nel riparto della torta, un domani in cui dovessimo, come sarà inevitabile, tagliare un altro po', riusciamo a trovare una linea possibilmente equa.

Io sostengo che tutto ciò non solo falsifica il rapporto con la pubblica opinione, ma non ci aiuta neanche a svolgere un lavoro ordinato.

Insisto. La domanda che pongo è proprio la seguente: perché, in termini più

prudenti, saggi, umili, semplici e concreti, non si è partiti dal certificato e non si è visto ciò che doveva essere corretto attraverso il certificato, riattivando un'amministrazione, quella del Ministero dell'interno, che da quindici anni è ormai sterilizzata, bloccata e umiliata nella sua professionalità?

Peraltro, con questo sistema si attribuisce uno strapotere alla Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell'economia e delle finanze, che hanno vinto la battaglia vera, perché le altre sono tutte battaglie finte. Mentre noi alziamo la bandiera del federalismo, l'unica battaglia che è stata vinta è quella per cui il Ministero dell'economia e delle finanze ha centralizzato tutto. Non c'è neanche un punto dialettico all'interno del Governo e nei rapporti tra il Governo, le autonomie locali e il Parlamento che rappresenti ciò che rappresentava il Ministero dell'interno fino a quindici o vent'anni fa. Oggi non c'è più.

Siamo tutti debitori dei dati, della cultura e della conoscenza, che è in mano a una grande tecnostuttura, quella del Ministero dell'economia. Il resto è tutta fantasia.

Conclusivamente, dovete cortesemente rispondere alla domanda: perché non si è partiti dal certificato di bilancio? Avremmo speso di meno, avremmo avuto meno complicazioni, avremmo ricostruito su questo punto una dinamica e probabilmente avremmo consentito al professor Grilli di venire da noi e di non svolgere una considerazione inesatta. Il Ministro avrebbe potuto, infatti, accertarsi che il sistema Italia, questo Stato che noi contribuiamo con le nostre brillanze a rappresentare all'esterno come uno Stato devastato, è uno Stato, viceversa, che ha, almeno in alcuni comparti, una buona struttura amministrativa, una tradizione e alcune conoscenze.

Non partiamo dall'anno zero. Non stiamo compiendo un'operazione che non si compiva prima. Si compiva anche prima, con la differenza che io come parlamentare oggi, in cinque anni, ve l'assicuro, salvo i rapporti che ha stilato la

COPAFF e alcuni documenti che mi manda direttamente o indirettamente l'IFEL, non ho più avuto il *Rapporto annuale sulla finanza locale*.

I miei colleghi parlamentari delle precedenti legislature, quindici o vent'anni fa, ricevevano ogni anno un libro dal professor Giuncato, che riportava — vi collaborava la miglior cultura finanziaria che si occupava di questa materia — il Rapporto sulla finanza locale.

Tutto questo oggi non è più a disposizione del Parlamento. Io credo che sia questo il punto da cui ripartire. Probabilmente ho una linea politica sbagliata — e questo può essere un giudizio che fa parte del dibattito democratico — ma che mi si venga a riferire che, passando per l'Occidente, si arriva comunque all'Oriente, o quello che sia, penso che in politica sia una tesi più complicata.

Chiedo scusa per la *verve*, ma serviva per prepararci alla campagna elettorale.

PRESIDENTE. Darei ora la parola ai tecnici, che dovranno rispondere a numerosi quesiti. Vorrei, però, che ricordassimo tutti un fatto: questa Commissione, varando i decreti attuativi, compreso quello dei fabbisogni standard, non ha compiuto un esercizio accademico. Siamo nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 119 della nostra Costituzione. C'è qualcuno a cui l'articolo 119 piace di più o a cui piace di meno, ma, finché non lo cambiamo, è quello.

Tale articolo parla di tributi propri, con partecipazioni e perequazione. Per effettuare la perequazione occorre un'ancora. Si è scelto di individuarla nel concetto di fabbisogno standard, che, vorrei ricordarlo, è un concetto molto più solidaristico di quanto non potrebbero essere altri concetti a cui ancorare la perequazione.

Se poi in futuro si modifica l'articolo 119, si ritorna a un altro sistema di funzionamento della finanza locale. Naturalmente chi verrà dovrà risistemare la questione, ma non è un esercizio accademico quello che sta compiendo questa

Commissione, anzi il Parlamento, sulla base delle disposizioni di legge con cui è stato incaricato.

Ogni tanto sembra che queste elaborazioni siano astruse, ma lo sono perché il Parlamento ha scelto, per applicare l'articolo 119 della Costituzione, una strada più garantista. Se si fosse scelta — ce lo ricordiamo sempre — la strada più facile, che è quella della capacità fiscale, magari il senatore Franco sarebbe stato più contento e gran parte dell'Italia sarebbe stata molto meno contenta.

Essere passati per applicare l'articolo 119 tramite i fabbisogni standard è stato un punto di equilibrio fra l'esigenza di applicazione del 119 e il fatto di applicarlo all'interno di un concetto di perequazione complessivo.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

LUCA ANTONINI, Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Grazie, presidente. Trovo molto opportuno il richiamo all'articolo 119, perché si tratta della questione fondamentale. L'alternativa della perequazione era di attuarla o in base alla spesa storica, continuando una distribuzione irrazionale e inefficiente, oppure in base alla capacità fiscale, che non avrebbe potuto garantire, in alcuni casi, il finanziamento integrale delle funzioni richieste dall'articolo 119 della Costituzione.

LINDA LANZILLOTTA. La perequazione ci sarebbe stata comunque.

LUCA ANTONINI, Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). Non è detto, però, che la capacità fiscale garantisca il finanziamento integrale. Questa era la lettura prevalente. È una lettura meno solidaristica.

Comunque, in dottrina, la lettura prevalente è che il finanziamento integrale deve essere parametrato al fabbisogno standard, perché, se lo si fa in base alle capacità fiscali, non è detto che si riesca

a coprire il finanziamento integrale. Ci sarebbe, pertanto, una contraddizione all'interno dell'articolo 119.

Passo a un'altra questione, per rispondere alla domanda del senatore D'Ubaldo. Si è partiti dai certificati di conto consuntivo. Non è stato un elemento dimenticato, bensì la base iniziale della questione.

I questionari hanno poi permesso di rilevare alcune informazioni. Per esempio, se si deve standardizzare la spesa sulla polizia locale, si chiedono quante zone ZTL esistono in un dato territorio e quanti sono i campi nomadi. Si richiedono elementi informativi che servono in più e che non si trovano nel certificato di conto consuntivo, perché non vi sono scritti.

Peraltro, in alcuni casi — rispondo anche alla domanda dell'onorevole Lanzilotta — il problema dell'attendibilità dei bilanci si è posto. Quando la legge ha posto l'obbligo di far emergere il 25 per cento dei residui, è emerso che alcuni comuni hanno buchi di centinaia di milioni di euro.

Ciò significa che ci sono problemi dentro il sistema dei bilanci: a fronte di amministrazioni virtuose ed efficienti, ce ne sono altre in cui si pone un problema. Non per nulla, il decreto è stato impostato proprio sull'armonizzazione dei sistemi contabili per permettere il bilancio consolidato con le partecipate. Con questo obbligo di pulizia dei residui stanno emergendo situazioni, rilevate dalla Corte dei conti, in alcuni casi molto gravi.

In alcuni casi ci sono società partecipate che vantano un credito verso il comune di 100, mentre il bilancio del comune indica che ha un debito verso la partecipata di 10. È una situazione che sta rilevando in questo periodo la Corte dei conti.

Nel decreto sui costi della politica è stato introdotto — io ho espresso parere fortemente contrario anche nell'audizione della Commissione affari costituzionali — un fondo per salvare dal dissesto alcuni comuni. Un problema nel sistema, dunque, esiste.

La rilevazione attraverso i questionari e attraverso l'uso dell'esperienza di SOSE in materia di studi di settore ha permesso di cercare di superare il problema e di avere un patrimonio informativo più completo riguardo agli elementi che sono stati rilevati e che non sarebbe stato possibile avere, perché il certificato conto consuntivo non riferisce sulle ZTL. Questo è stato il valore aggiunto che è stato portato. Inoltre, sono emersi anche alcuni limiti del sistema attuale.

Condivido, tutto sommato, le altre osservazioni, ma ritengo che non si debba buttare il bambino con l'acqua sporca, ritornando a gestioni centralizzate.

Io credo che i fabbisogni standard, proprio mettendo in evidenza la razionalità della distribuzione, fornendo, per esempio, ipotesi di *benchmark*, valorizzino lo stesso sistema delle autonomie, perché permettono di capire e valutare come funziona.

L'idea del manuale di istruzioni, secondo me, è utile, perché diventa una possibilità per la politica di avere a disposizione alcuni punti di riferimento chiari per orientarsi e anche per far risparmiare la spesa.

Credo che quello svolto sia un lavoro estremamente utile.

ERNESTO LONGOBARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*. Il mio intervento è sostanzialmente superfluo, ha già risposto il professor Antonini.

Si è partiti proprio dai certificati di consuntivo. La prima operazione che ha compiuto la SOSE è stata quella di acquisire integralmente la banca dati della Direzione della finanza locale del Ministero dell'interno per quanto riguarda il 2009.

Condivido con il senatore D'Ubaldo tutto quanto ha espresso sulla mancata valorizzazione, secondo me veramente pesante, del Gruppo di lavoro sulla finanza locale. Sono perfettamente d'accordo con lui sul fatto che abbia svolto per anni un lavoro prezioso, che andrebbe valorizzato,

mentre il Gruppo è ridotto allo stremo in termini di personale.

Per quanto riguarda i lavori dei fabbisogni standard, questo è stato il punto di partenza. Si è poi dovuto integrare per un duplice motivo, un po' perché il dato contabile a volte non era chiaro e andava integrato con altri dati di natura contabile e un po' perché servivano, come ha riferito il professor Antonini, dati di natura extra contabile.

Se vogliamo stimare, da una parte, la domanda di servizio pubblico e i bisogni di servizio e, dall'altra, le condizioni dell'offerta, è evidente che i dati contabili non bastano. Possiamo distinguere, nell'ambito della banca dati, dal punto di vista della natura del dato quello contabile (per il quale sono fonte i certificati di consuntivo) e quello extracontabile, con le variabili di contesto che spiegano la domanda e l'offerta di servizio pubblico indipendentemente dal dato contabile.

Si può distinguere anche in base alla provenienza. Il principale fornitore è il Ministero dell'interno e poi ci sono altri fornitori, come l'Agenzia del territorio, l'Agenzia delle entrate, l'ISTAT.

Infine, c'è il questionario. È una banca dati estremamente complessa, la cui ossatura è stata proprio quella dei certificati di consuntivo.

Sul discorso per cui il fabbisogno rimane quello, è una pratica diffusa a livello internazionale. I Paesi che determinano i fabbisogni standard solo partendo dal basso, ossia *bottom-up*, cioè partendo dalla prestazione, moltiplicandola per il costo e arrivando a determinare l'aggregato, sono pochissimi, o forse nessuno, perché, se poi si deve controllare l'aggregato, come si fa? Si deve compiere il percorso a ritroso, rimettendo in discussione i LEP.

Il discorso dalla programmazione dell'aggregato finanziario, del *closed end*, del fondo chiuso, è diffuso. Non è una particolare imposizione che abbiamo avuto noi dalla Ragioneria generale.

SALVATORE PARLATO, *Responsabile del Dipartimento economia pubblica dell'Istituto per la finanza e l'economia locale*

(*IFEL*). Non vorrei tediarvi, ma mi pare che negli interventi svolti e nelle richieste avanzate la questione cruciale ruoti intorno alla qualità dei bilanci da cui si parte, come punto di riferimento e di partenza, e le possibili integrazioni ed evoluzioni.

A me non è concessa la possibilità di non sapere nulla di bilanci locali, perché è il mio lavoro. A livello internazionale, per un Paese non federale, la qualità dei dati di finanza locale riferita ai comuni è sicuramente di alto livello, come ha già rilevato il senatore D'Ubaldo.

Il problema è, per un Paese federale, il fatto di non avere elementi di valutazione su come si incrociano i dati di diversi livelli di governo, per il semplice fatto che il nostro era un Paese che aveva fino a pochi mesi fa un'anomalia assurda, per cui la regione aveva competenza esclusiva sulla contabilità, adesso spostata a competenza nazionale. Ciò ha avuto la conseguenza che ognuno a casa sua, nelle regioni, ha redatto il proprio bilancio come voleva. Noi abbiamo, quindi, venti bilanci che non si possono raffrontare.

Ciò, però, non significa che i bilanci di province, comuni e unioni redatti secondo il TUEL, ancorché dentro uno schema unitario, siano coerenti e siano comparabili tra loro, perché la normativa prevede che per i comuni sotto i 5.000 abitanti, come saprà sicuramente il senatore D'Ubaldo che è un profondo conoscitore della finanza locale, esista la possibilità di non imputare le singole voci, ma di considerare tutto sotto la funzione generale.

Esiste, dunque, una percentuale non secondaria di comuni che carica tutta la propria spesa in funzioni generali. Se si andasse a effettuare la stima di fabbisogno standard della polizia locale per quei comuni, essa risulterebbe zero, come noi abbiamo trovato in molti casi.

Esiste poi il problema cruciale che questi sono dati di contabilità finanziaria e che noi, dovendo analizzare una spesa, vale a dire un valore economico, abbiamo dovuto ridefinirli con i questionari. Il 90 per cento dei questionari nasce con la logica di catturare l'informazione econo-

mica contenuta nei certificati. Affermare che i certificati sono il punto di partenza è limitativo.

I certificati sono il punto di partenza, ma anche il punto di arrivo, perché noi prendiamo i certificati, rielaboriamo le informazioni contenute nei certificati attraverso i questionari e dobbiamo ricadere dentro quei certificati, cioè dobbiamo fare in modo che l'informazione sia coerente col dato finanziario.

Se non avessimo avuto il lavoro svolto dal Ministro dell'interno e dall'Osservatorio della finanza locale, che ha fornito a noi, che ci occupiamo di finanza locale, tanti elementi, non avremmo avuto neanche la possibilità di progettare quei questionari e di mettere in piedi tutta questa organizzazione. È un'evoluzione che tendenzialmente dovrebbe portare — a questo immagino che si riferisse anche il dottor Brunello — a una sorta di integrazione.

Emerge ora che abbiamo i bilanci dei comuni in contabilità finanziaria, la rilevazione SIOPE per cassa, i questionari e altri elementi sparsi qua e là. La questione è che ognuna di queste basi dati presenta di suo gravissimi problemi. L'integrazione che auspicava Brunello tra SIOPE e certificati è, al momento, quasi del tutto impossibile, perché la codifica SIOPE è molto meno dettagliata rispetto al certificato. L'abbiamo notato anche nelle questioni di *spending review*. È meno dettagliato perché voi avete le singole voci merceologiche, ma non gli interventi.

Vi porto un esempio che è emerso in *spending review*. Nella codifica SIOPE nella voce utenze idriche rientra sia l'acqua acquistata dal comune per darla ai dipendenti comunali, sia quella acquistata dal comune per fornirla ai cittadini. C'è una bella differenza. Questo aspetto non è differenziato nel SIOPE, mentre nel certificato è differenziato. Ci sono diversi problemi.

In merito, però, esiste un'attività che è stata richiamata, quella dell'armonizzazione dei bilanci. In questo momento il Paese sta cercando di dotarsi del Piano integrato dei conti, che, senatore D'Ubaldo, in altri Paesi esiste. Noi dell'IFEL siamo

stati in Francia a confrontarci sulla riforma dei principi contabili. Loro hanno da un bel po' di tempo il Piano integrato dei conti. Noi abbiamo spiegato loro come stiamo cercando di implementarlo, ma è una questione piuttosto complicata, perché deve cercare di mettere assieme le modalità di rappresentazione contabile dei comuni, delle province e delle regioni e, purtroppo, da queste ancora si sottrae lo Stato, con cui stiamo cercando di trovare integrazione.

È chiaro che quando avremo questo Piano e magari un po' più di contabilità analitica all'interno delle rappresentazioni contabili pubbliche, i questionari non serviranno più a nulla.

Nel 2009-2010 c'era l'esigenza di compiere questa operazione, perché c'era la delega e l'informazione era scarsa rispetto a tali finalità. Questa è la ragione del questionario e il risultato a cui ci conducono i fabbisogni standard.

Aggiungo una considerazione sulla questione del risparmio. Quando si svolgono tante attività, ci si scorda di qualcosa. Se voi guardate nella *slide* che ha illustrato il dottor Brunello (allegato 3), noterete che non è vero che al momento, nonostante non abbiamo elaborato funzioni di costo, dove ci sono i LEP, non abbiamo informazioni per produrre eventualmente, su scelta politica, un efficientamento. Sono elencate all'interno delle funzioni che stiamo studiando alcune variabili sulle quali è possibile che la scelta politica conduca a condizioni di efficientamento.

L'esempio citato è quello del costo del personale, che è quello meno immediato, perché presuppone una variabile obiettivo di medio-lungo periodo, ma ci sono altre variabili che sono state richiamate anche in sede di *spending review*.

Se noi osserviamo che il costo dell'assicurazione per le automobili della polizia locale è un po' troppo diverso da un comune all'altro, senza una ragione evidente, il *policy maker* può fornire un'indicazione di efficientamento e garantire un risparmio, che è un po' un pezzo di

una *spending review*, dal momento che si sostiene che le due questioni devono stare assieme.

Rispondo all'onorevole Causi sulla questione del manuale d'uso. Per accelerare tutta la procedura, ci siamo attribuiti l'incarico, anche come IFEL, di stilare proprio una procedura. I comuni ce la stanno chiedendo e vogliono capire tutti i passaggi. Li stiamo discutendo con SOSE per capire come fornire queste informazioni, che è un altro aspetto fondamentale di tutta quest'attività di dettaglio di rilevazione dell'informazione.

Per quanto riguarda, invece, la questione di dove stanno le economie di scala nella funzione polizia locale, in merito a quell'effetto strano che uno non si attende, essa dipende da quella scelta meno logica che era stata illustrata dal professor Longobardi. Se stiamo dentro uno schema di assegnazione di fabbisogno, per cui si assegna fabbisogno anche a chi non ha il servizio e non ha la spesa, 600 o 700 comuni di piccole dimensioni si annidano in questa fattispecie. Sono comuni che partono da spesa zero e prendono un dato contributo. Quando vedete i quozienti di riparto più alti, trovate questa segnalazione.

Metodologicamente non siamo contrari, come IFEL. La questione è che siamo dentro uno schema di riparto. Trasponetela negli asili nido — perché in polizia locale rende poco — il problema politico sostanziale è più alto.

La scelta metodologica, quindi, è condivisa. In applicazione si tratta di capire come vengono trattati i comuni in cui non viene erogato il servizio.

Per esempio, si è fatto cenno all'idea che si possono usare queste informazioni per effettuare il taglio. Immaginate di effettuare il taglio con questo criterio. Significa tagliare di più dove c'è il servizio e di meno dove non c'è. Attenzione, però, perché questo pone un problema non secondario, vista anche la riduzione di risorse che si registra nella finanza locale.

Spero di aver risposto a tutto.

ALBERTO ZANARDI, *Componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (CO-PAFF)*. Volevo riprendere due punti che l'onorevole Causi aveva evidenziato e che forse non sono stati discussi dai colleghi.

Il primo è il punto di partenza, ossia l'articolo 119 della Costituzione. Noi stiamo cercando di dare attuazione a una macchina complicata, l'articolo 119, che è costituito di perequazione, di autonomia e anche di un'altra questione che forse vale la pena di richiamare, ossia che il totale delle risorse attribuite alle autonomie non ha vincoli di destinazione. Questo mi sembra un elemento fondamentale che condiziona fortemente tutta l'operazione dei fabbisogni standard, quando siamo al di fuori dell'ambito limitato delle funzioni in cui insistono dei LEP.

Possiamo compiere i monitoraggi, possiamo effettuare operazioni di efficientamento, ma quella dei fabbisogni standard, secondo me almeno, è un'operazione fondamentalmente di natura finanziaria: dobbiamo andare ad attribuire le risorse. Quello che sta sotto si può certamente controllare e monitorare, quando però c'è una sostanza normativa che indica che le prestazioni che devono essere effettivamente fornite sono determinate dal *policy maker*.

L'altro punto, che, secondo me, è fondamentale, è quello che l'onorevole Causi citava prima, quando evidenziava il fatto che siamo partiti dal difficile. Sì, siamo partiti dal difficile, ma, secondo me, quello che ci aspetta è ancora peggio. Siamo partiti da funzioni in cui gli *output*, le prestazioni, sono difficilmente palpabili, ma al contempo adesso andiamo verso funzioni che vediamo e tocchiamo, ma che sono estremamente eterogenee e soprattutto dipendono da filiere produttive che comprendono anche le regioni, nonché altri soggetti istituzionali.

Il problema del consolidamento finanziario diventa fondamentale. Il ruolo delle regioni e, quindi, il fatto di tenere conto di questo consolidato finanziario emerge in due problemi che volevo sottolineare rapidamente. Da un lato, il meccanismo

perequativo della legge n. 42 nell'ambito della perequazione dei comuni richiama il ruolo delle regioni, che sono innanzitutto i soggetti che devono avere il fondo da ripartire. Questo è un elemento, ci piaccia o non ci piaccia, che è scritto nella legge. Questo è il primo ingrediente.

Il secondo ingrediente è un altro pezzo, forse minore, della riforma, che però è strettamente correlato con quello che ci siamo detti, ed è la fiscalizzazione dei trasferimenti regionali a favore dei comuni, la quale va coordinata con la perequazione dei comuni, tenendo conto di questo ruolo di intermediazione delle regioni.

PRESIDENTE. Il professor Zanardi ci ricorda che bisognerà costruire lo stesso

sistema dentro ciascuna regione per i trasferimenti. Tanti auguri a noi.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata (*vedi allegati*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 13 febbraio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF

**Audizione della
Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del
federalismo fiscale – Copaff
presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del
federalismo fiscale
sullo stato di attuazione del procedimento di
determinazione dei costi e fabbisogni standard**

**Luca Antonini
Ernesto Longobardi
Alberto Zanardi**

Roma, 28 novembre 2012

Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF



Questioni aperte anche alla luce del parere della
Commissione bicamerale sulle prime funzioni stimate

- 1. Arricchimento del set informativo**
- 2. Problemi della fase applicativa delle stime**
- 3. Impiego dei fabbisogni standard**

1. Arricchimento del set informativo

Confronto tra fabbisogni standard e spesa storica

L'esigenza segnalata dalla Commissione è condivisibile.
Significativo il confronto tra coefficienti di riparto storici e coefficienti di riparto standard (per le funzioni su cui non esistono livelli essenziali) => tabella

Inopportuno estendere il confronto ai valori assoluti che assumono significato solo dopo che sia stata assunta la decisione sulla dimensione finanziaria delle risorse da attribuire

1. Arricchimento del set informativo

Incidenza delle diverse variabili esplicative

Variabile	Stima OLS		Stima Standardizzata OLS	Elasticità rispetto ai valori medi
INTERCETTA	16,52618210	***		
CONTESTO - Estensione delle aree pedonali permanenti (mq)	2,48639609	***	0,06269845	0,01049548
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,16082182 – 99° percentile = 4,887586)				
CONTESTO - Mercati (numero giornate annue)	109,44092020	***	0,10192297	0,05278823
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,018319 – 99° percentile = 0,13436693)				
CONTESTO - Aree di sosta a pagamento (numero)	107,92479120	***	0,08103952	0,01587376
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00579517 – 99° percentile = 0,1289947)				
CONTESTO - Somma di Iscrizioni anagrafiche	94,03785742	***	0,05480425	0,08493729
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,03393219)				
CONTESTO - Numero di veicoli per superficie urbana (km2)	0,00189657	***	0,07924416	0,10629683
Differenza dalla media (media = 2.096,5594806)				
CONTESTO - Presenze turistiche in alberghi e strutture complementari	0,10968862	***	0,09475152	0,01674146
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 6,50698339)				
CONTESTO - Presenze in seconde case	0,05436901	***	0,10110946	0,02588777
PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 19,32396413)				

2. Problemi della fase applicativa delle stime

Valori “obiettivo” per le variabili esplicative

La questione delle variabili esplicative “obiettivo” va inquadrata nel problema più generale della “normalizzazione” di alcune variabili esplicative che sono comunque rilevanti in fase di stima:

- 1) prestazioni discrezionalmente decise dagli amministratori locali al di sopra dei livelli essenziali (es: servizio notturno nella funzione polizia locale)
- 2) paratteristiche considerate “non meritorie” per giustificare la variabilità dei fabbisogni (es: entrate standard, reddito, appartenenza territoriale)
- 3) costi degli input inefficienti (es: costo del lavoro elevato)

La “normalizzazione” richiede in taluni casi adeguate indicazioni da parte dei responsabili politici

2. Problemi della fase applicativa delle stime

Livelli di prestazioni standard

La possibilità di identificare distintamente costi unitari e livelli delle prestazioni standard (e non soltanto fabbisogni finanziari) dipende criticamente dalla natura delle funzioni considerate

Solo nel caso di funzioni caratterizzate da prestazioni finali misurabili ed esogene rispetto all'autonomia degli enti locali (Lep o standard di output stabiliti dall'ordinamento normativo) sarà possibile ricavare una stima distinta di output e di costi unitari

2. Problemi della fase applicativa delle stime

Fabbisogni standard per Comuni “inattivi”

La mancata offerta di servizi da parte di un Comune nell'anno di osservazione non dovrebbe condizionare la determinazione del fabbisogno standard se le caratteristiche strutturali di quel comune comunque giustificano una “domanda” di tali servizi.

Approccio coerente con la previsione di assenza di vincoli di destinazione nel finanziamento degli EELL (tributi+trasferimenti perequativi). Il monitoraggio sulle prestazioni effettivamente fornite andrebbe limitato alle sole funzioni su cui siano definiti Lep.