

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

10.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 25 GIUGNO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCESCO PAOLO SISTO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		<i>gno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98):</i>	
Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i>	2	Sisto Francesco Paolo, <i>Presidente</i> .	2, 5, 8, 9, 12
Audizione del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica Carlo Cottarelli sui contenuti dell'attività di revisione della spesa pubblica, con particolare riferimento ai settori di competenza della I Commissione (ai sensi del comma 7 dell'articolo 49-bis del decreto-legge 21 giu-		Cottarelli Carlo, <i>Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica</i>	2, 9
		Cozzolino Emanuele (M5S)	6, 7
		Fiano Emanuele (PD)	5
		Gasparini Daniela Matilde Maria (PD)	6
		Gelmini Mariastella (FI-PdL)	7
		Lattuca Enzo (PD)	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Nuovo Centrodestra: (NCD); Lega Nord e Autonomie: LNA; Per l'Italia (PI); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
FRANCESCO PAOLO SISTO

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica Carlo Cottarelli sui contenuti dell'attività di revisione della spesa pubblica, con particolare riferimento ai settori di competenza della I Commissione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi del comma 7 dell'articolo 49-*bis* del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, del Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica Carlo Cottarelli sui contenuti dell'attività di revisione della spesa pubblica, con particolare riferimento ai settori di competenza della I Commissione.

Ringrazio il Commissario Cottarelli a nome della Commissione anche per la sua pazienza e la sua disponibilità e gli do la parola per lo svolgimento della sua relazione.

CARLO COTTARELLI, *Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*. Grazie. Io sarò piuttosto breve nel mio intervento. Mi è stato chiesto di presentare il mio punto di vista, come

Commissario per la revisione della spesa pubblica, riguardo le competenze della Commissione affari costituzionali. Credo sia necessario, però, partire dal quadro generale delle mie raccomandazioni.

Le mie raccomandazioni sono state presentate al Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica il 13 marzo. In queste raccomandazioni si ipotizzavano risparmi complessivi di spesa per diversi settori, comprese le aree di competenza di questa Commissione. Le raccomandazioni riflettevano, ovviamente, valutazioni puramente tecniche, basate su diversi strumenti, tra cui il confronto internazionale e l'analisi delle serie storiche delle varie fonti di spesa.

Ovviamente, la scelta di che cosa implementare è una scelta che deve essere politica. È stato emanato il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, che ha recepito una parte di queste raccomandazioni e poi c'è stato il DEF, il Documento di economia e finanza, in cui sono indicate quali sono le altre operazioni che potranno essere fatte nel medio termine.

Da allora io sono stato convocato in diverse Commissioni e ho riferito su temi coperti anche da questa Commissione, per esempio in occasione della mia audizione presso le Commissioni riunite bilancio di Camera e Senato, in relazione al DEF, ragion per cui potrei essere un po' ripetitivo rispetto a ciò che ho detto in quelle occasioni.

Sto attualmente lavorando su due diverse questioni. Una è l'implementazione del decreto-legge n. 66, ivi compresa la riforma della spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione. Inoltre, sto portando avanti diversi progetti che dovrebbero fornire un *input* alla legge di stabilità per il 2015.

Un tema che ha attirato una certa attenzione nelle mie raccomandazioni — mi è stato chiesto di parlarvi soprattutto di questo — è il coordinamento delle forze di polizia. Si tratta di un'area in cui nella mia relazione di marzo si ipotizzavano risparmi significativi, intorno a 1,5 miliardi nel medio periodo.

Vorrei innanzitutto notare che in questa, come in altre aree, i risparmi erano interamente relativi a un'azione di efficientamento e, quindi, a una limitazione di sprechi e duplicazioni. Si parlava chiaramente di sinergie. Si tratta, dunque, di risparmi a parità della qualità e della quantità del servizio che viene offerto in quest'area, che è molto delicata.

Non è un tema nuovo. Voi sapete che esistono cinque forze di polizia. Si è discusso in passato del loro ruolo e delle loro responsabilità e ci sono due dati di partenza di cui tenere conto.

Il primo riguarda il confronto internazionale tra le spese per le forze di polizia in Italia e nel resto dell'Europa in rapporto alla popolazione, ossia per 100.000 abitanti. Sulla base dei dati Eurostat del 2012, nella classifica delle forze di polizia divisa per abitanti, l'Italia è al settimo posto su 33 Paesi censiti, con 466 unità ogni 100.000 abitanti. Prima dell'Italia ci sono solo Cipro, Turchia, Spagna, Croazia, Grecia e Serbia, almeno nel 2012.

Il secondo fatto riguarda la spesa rispetto al PIL, sulla base di dati AMECO (*Annual macro-economic database of the European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs*), dati, quindi, sempre di fonte Commissione europea. Tali dati vedono una spesa per l'ordine pubblico e la sicurezza in Italia di circa mezzo punto percentuale al di sopra della media degli altri Paesi dell'area dell'euro. Noi spendiamo, quindi, più degli altri Paesi, perlomeno dei Paesi dell'area dell'euro.

In realtà, lo squilibrio sarebbe anche più alto di questo mezzo punto percentuale, se calcolassimo la differenza non rispetto alla pura media degli altri Paesi, ma a quello che può essere un *benchmark* europeo, un dato di confronto europeo,

che tiene conto dei vincoli cui è sottoposta l'Italia e anche di altre considerazioni.

Abbiamo trattato questo tema per tutti i settori di spesa pubblica. Abbiamo, cioè, calcolato dei *benchmark* che riflettono fondamentalmente tre fattori.

Il primo è il fatto che l'Italia ha una spesa per interessi più elevata della media dell'area dell'euro e che, quindi, c'è meno spazio per altri tipi di spesa, a meno che non si voglia tenere la tassazione più elevata che negli altri Paesi. Si tiene anche conto del fatto che la spesa per pensioni in Italia è poco flessibile. Questo è, dunque, il primo fattore che si tiene in considerazione: vincoli sulla spesa per interessi ed elevata spesa per pensioni.

Il secondo elemento di cui si tiene conto in questa costruzione di *benchmark* per l'Italia è che la spesa negli altri Paesi europei si sta pure riducendo, come parte del processo di aggiustamento fiscale. Questo è un *benchmark* che stiamo inseguendo ed è un *benchmark* mobile. La Francia, per esempio, sta implementando tagli di spesa nell'arco del triennio per circa 53 miliardi di euro.

Il terzo fattore, invece, agisce a favore dell'Italia. Tutti questi dati di spesa sono rapportati al PIL, che attualmente è congiunturalmente debole. Questo tende a spingere verso l'alto i rapporti per l'Italia.

Tenendo conto di tutti questi fattori, abbiamo costruito dei *benchmark* di spesa per i diversi settori. Per il settore della sicurezza la spesa italiana è al di sopra del *benchmark* per una misura superiore a quel mezzo punto percentuale. Si arriva quasi a un punto percentuale.

Tutto questo ci direbbe che l'Italia spende di più degli altri Paesi, ma non necessariamente che spende troppo. Abbiamo, però, utilizzato anche i lavori delle precedenti *spending review*, aggiornati, in particolare i lavori del professor Giarda. Si tratta degli ultimi pubblicati nel suo rapporto del marzo 2013, che abbiamo aggiornato in base all'evoluzione della spesa nel periodo più recente, lavori che riguardano le spese della Polizia e dell'Arma dei carabinieri e che sono basati su metodi econometrici.

Fondamentalmente, si guardano le varie spese, a livello di territorio, della Polizia e dei Carabinieri, si rapportano a dati che dovrebbero spiegare le diversità di spesa (la popolazione, il grado di criminalità dell'area) e, infine, si osserva quali sono le aree in cui la spesa eccede quella che ci si potrebbe aspettare. Il grado di urbanizzazione è, ovviamente, un altro fattore che viene considerato.

Da qui una stima di possibili risparmi in quest'area di circa 1,5 miliardi, stima che è stata riflessa nella relazione di marzo. Tali risparmi si riferiscono puramente a un'azione di efficientamento e, quindi, non tengono neppure in considerazione le possibili sinergie che potrebbero derivare da un miglior coordinamento delle forze di polizia.

Questa è l'analisi che ci portava a dire che si tratta di un'area in cui si poteva risparmiare con delle riforme appropriate. La domanda successiva è: quali sono le riforme possibili?

Vorrei chiarire una volta per tutte, perché ci sono stati dei fraintendimenti in proposito — ciò è stato riportato anche da alcuni giornali — che non si è mai parlato di cambiamenti radicali rispetto alla struttura esistente. In particolare, non si è mai parlato della fusione tra le due principali forze di polizia cosiddette generaliste, cioè Polizia e Carabinieri. Non si è mai parlato di questo. Si parla di qualcos'altro.

Quando parliamo di sinergie, noi intendiamo fondamentalmente tre aspetti.

In primo luogo, intendiamo una migliore distribuzione della presenza territoriale. È un tema difficile e delicato, ma non nuovo. Esiste già nel nostro ordinamento da circa vent'anni il principio della non sovrapposizione territoriale delle due forze di polizia generaliste, Polizia e Carabinieri appunto. Si tratta del cosiddetto principio di gravitazione, formalmente introdotto con una direttiva ministeriale il 12 febbraio del 1992 e ribadito successivamente, per esempio, nel 1998.

Il principio, quindi, esiste. Il principio di gravitazione non significa completa esclusione, ovviamente, ma prevalenza di una delle due forze di polizia generaliste.

L'applicazione di questo principio è stata per ora limitata e le domande da prendere in considerazione sono le seguenti: come si potrebbe rafforzare questo principio, e se si dovrebbe rafforzare. Se sì, poi, in che modo si potrebbe rafforzare?

Il secondo elemento in termini di sinergie, la seconda area in cui si potrebbe agire, è un miglior coordinamento degli acquisti di veicoli, tra cui elicotteri e altri, fondamentalmente con una singola centrale di acquisto.

Il terzo tema è una rivisitazione dei Corpi specializzati per evitare duplicazioni. Questo non riguarda soltanto Polizia e Carabinieri, ma tutte le forze di polizia.

Ci si sta muovendo, per alcune di queste aree, nella direzione di cui ho parlato, forse un po' lentamente. Un gruppo di lavoro costituito nell'ambito dei lavori della revisione della spesa ha fornito suggerimenti di risparmi da sinergie di questo tipo per immobili e per il coordinamento di natanti e Corpi a cavallo delle forze di polizia. Si tratta, però, di azioni piuttosto limitate, che comportano risparmi circoscritti.

Qualche mese fa il Ministero dell'interno ha annunciato la razionalizzazione di alcune stazioni, che però è già incorporata nelle stime di spesa sottostanti il Documento di economia e finanza. Io credo che ci sia spazio per andare oltre queste azioni, come, peraltro, indicato nel DEF come intenzione di medio termine.

Naturalmente, il problema va studiato attentamente, avendo attenzione alle implicazioni per l'ordine pubblico e la sicurezza. Come ho detto, infatti, non si tratta di ridurre la qualità e la quantità dei servizi in quest'area, ma di renderli più efficienti.

Per questo motivo le proposte che erano state fatte a marzo non indicavano alcun risparmio per il 2014 e indicavano risparmi crescenti nel corso del 2015 e del 2016. Credo si possa lavorare ulteriormente su questo come *input* per la legge di stabilità del 2015.

Le mie proposte riguardavano altri temi di competenza di questa Commis-

sione, quali quelli relativi alla presenza territoriale dello Stato (le prefetture, le ragionerie territoriali, le commissioni tributarie provinciali, gli uffici scolastici provinciali, le direzioni regionali territoriali del lavoro e via elencando). Io, però, mi fermerei a questo punto. Magari possiamo tornare su questi temi nel corso delle vostre domande e delle mie risposte.

Grazie per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il commissario Cottarelli. Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

EMANUELE FIANO. La ringrazio, presidente, e ringrazio il Commissario Cottarelli, che in questa sede ha esplicitato dati e osservazioni che erano già stati pubblicati. Ovviamente, tutti i capitoli di spesa pubblica devono essere toccati da un processo di efficientamento e, come si diceva nel caso delle forze dell'ordine, di sinergia.

In primo luogo, lei ha citato, commissario, cinque forze dell'ordine, ma in realtà, a diverso titolo, del capitolo sicurezza nel nostro Paese si occupano più Corpi dello Stato rispetto a questi cinque. Non va dimenticato il ruolo decisivo, addirittura con funzioni di polizia giudiziaria, che svolgono le polizie municipali, così come il ruolo che hanno le polizie regionali e quello che avevano, fino a poco tempo fa, le polizie provinciali, dove c'erano.

Vorrei ricordare che fa parte di questo ragionamento, per alcune funzioni, anche il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, che partecipa alle competenze del comparto sicurezza.

Inoltre — ci possono essere pareri più o meno favorevoli e, per esempio, io non ero favorevole — al comparto sicurezza hanno partecipato e continuano a partecipare, con un costo annuo di circa 40 milioni, le Forze armate che in questo momento svolgono compiti di pubblica sicurezza, se non di ordine pubblico, in genere intorno a obiettivi sensibili fissi.

Un disegno sinergico dovrebbe, quindi, comprendere aspetti più ampi di riforma

e di efficientamento. Lo dico anche perché, insieme alla collega Gasparini, me ne sto occupando. Per la verità, alcuni colleghi di Forza Italia, già dalla scorsa legislatura, al Senato avevano presentato un progetto di legge di riforma della polizia locale, un capitolo sul quale vanno definite alcune questioni.

C'è poi, secondo me, un punto da sollecitare, che riguarda alcune competenze che dobbiamo, infine, decidere se siano delle forze dell'ordine o delle amministrazioni civili. Penso alle competenze che riguardano l'immigrazione, che impiegano centinaia, se non migliaia di persone (penso ai permessi di soggiorno), e i documenti (passaporti e via elencando).

Io concordo totalmente sul fatto che ci possano essere più sinergia e più efficienza e una minore sovrapposizione possibile, anche dal punto di vista delle stazioni appaltanti, per gli acquisti di questi Corpi. Non sono del tutto certo, però, che gli indici che lei ha qui segnalato e che registrano un costo *pro capite*, oppure un rapporto tra tutori dell'ordine e popolazione, siano esattamente collimanti con la situazione, in particolare federale, di alcuni degli altri Paesi europei.

Nei conti Eurostat che lei ha citato, per esempio, per quanto riguarda la Germania, non sono contemplate le polizie federali che hanno compiti di sicurezza e di ordine pubblico, che non fanno parte dei Corpi centrali dello Stato, ma alla fine, se si vanno a vedere i numeri della Germania, li aumentano.

Un'altra questione su cui non posso che concordare è quella che lei ha citato alla fine, dicendo che non intende certo diminuire il livello di efficienza e di contrasto alla criminalità o di ordine pubblico.

Purtroppo, noi non ne andiamo affatto orgogliosi, ma c'è un altro primato che dobbiamo mettere nelle classifiche e che riguarda la struttura, la forza e la ramificazione della criminalità organizzata in questo Paese, in molte Regioni del Paese, non solo più in quelle del Sud. Per questo motivo la più che necessaria opera di efficientamento e di sinergia tra le forze non può non mettere in conto anche la

specifica situazione italiana, che concerne alcune questioni che riguardano la criminalità organizzata.

Ovviamente, per come le ha espresse, le sue parole, commissario, sono da me totalmente condivise. Bisognerebbe poi entrare nello specifico e vedere se, oltre a quello che già si fa oggi come coordinamento delle forze e che discende dalla legge 1° aprile 1981, n. 121, questa sinergia possa spingersi ancora più in là. Io vorrei sapere se lei potesse entrare più nel particolare per capire esattamente a che cosa potrebbe riferirsi la sinergia.

EMANUELE COZZOLINO. Ringrazio il commissario, che finalmente riusciamo ad audire, perché la Commissione è stata impegnata nell'esame di numerosi provvedimenti, e pongo alcune domande.

Nel decreto sul *bonus* IRPEF lei, riguardo alle coperture, aveva indicato come 3 miliardi il limite minimo atteso dalla *spending review* per il 2014. L'aspetto più preoccupante riguarda, però, il fatto che il DEF che era stato varato dal Governo aveva individuato ufficialmente 4,5 miliardi come obiettivi della *spending review* per il 2014. Le chiedo se si debbano attendere nuovi interventi di *spending review* per questo anno oppure se il DEF si possa non considerare attuale.

Un altro capitolo di spesa importante per la pubblica amministrazione riguarda le partecipate pubbliche. Vorrei sapere se è stato affrontato il tema di un'eventuale riorganizzazione e revisione di tutta la struttura delle partecipate.

Un'altra voce che è stata citata per la *spending review* è la revisione dell'indice ISEE. Vorrei sapere se verranno riconteggiati i redditi con cui calcolare l'ISEE. Io mi chiedo se non valga la pena di togliere dal conteggio le cosiddette indennità di accompagnamento per famiglie e persone che presentano problemi assistenziali, che sono comunque garantite dalla Costituzione.

Un'ultima domanda importante, che si riallaccia anche al tema delle forze di pubblica sicurezza, è se la *spending review* abbia previsto di trasferire le sedi in

affitto — ce ne sono molte in Italia — dei vigili del fuoco, ma non solo, acquisendo magari edifici che sono già di proprietà dello Stato e dell'Agenzia del demanio.

Inoltre, si dovrebbe prevedere la reinternalizzazione di servizi esternalizzati. Io ho seguito, in particolare, la questione delle pulizie nelle scuole. Nonostante sia stato fatto un bando Consip, tramite Centrale unica di acquisto, abbiamo avuto un aumento dei costi, anziché un risparmio. C'è una proposta del Movimento 5 Stelle di reinternalizzare il servizio con lo stesso costo previsto già nel decreto del fare dell'anno scorso.

Infine, propongo il rilancio dell'attività dell'ONA (Opera nazionale di assistenza) per quanto riguarda i vigili del fuoco.

Grazie.

DANIELA MATILDE MARIA GASPARINI. Io stavo scorrendo le *slide* che sono state pubblicate un po' di tempo fa e devo dire che molte delle azioni che lei ha indicato avevano già trovato un loro riconoscimento in norme e leggi. La preoccupazione da parte mia è che non basti fare una legge perché le cose capitino e che oltretutto, talvolta ci potrebbero essere anche delle contraddizioni.

Faccio un esempio che sta particolarmente a cuore ai Comuni. Col decreto-legge n. 66 del 2014 si introduce la stazione unica appaltante e, di fatto, dal 1° luglio questa nuova organizzazione dovrebbe entrare in campo. I Comuni sono in enormi difficoltà ad affrontare questo tema. Come vi attrezzate per aiutare questi processi?

Sottolineo questo punto perché ho visto che una parte delle sue *slide* segnava come criticità il fatto che sarebbe opportuno far sì che i risparmi ottenuti andassero anche a ridurre la tassazione locale.

Aggiungo che sarebbe interessante incentivare, però, gli enti locali a partecipare a questo grande lavoro di riordino. Nel momento in cui essi anticipano alcune riforme e dimostrano alcuni risparmi, sarebbe utile di fatto o ridurre loro le tasse, o erogare loro maggiori contributi o flessibilizzare. In fondo, non conosco i risul-

tati, ma la lotta all'evasione fiscale prevedeva una compartecipazione degli enti locali e qualche risultato, a mio avviso, almeno in alcuni Comuni che conosco, è stato ottenuto.

A mio avviso, va sostenuto il cambiamento, e il cambiamento non passa soltanto da Roma, ma anche dall'enorme quantità di soggetti che nel territorio rappresentano il governo locale e la democrazia.

Un altro tema che vorrei evidenziare riguarda il fabbisogno standard. Questo è un tema enorme, che da tantissimi anni viene affrontato, visto che nelle schede si parla, dal prossimo anno, dell'inizio di un percorso virtuoso, come io lo ritengo.

La regione Lombardia ha presentato a noi parlamentari una proposta in cui chiede addirittura che il principio dei costi standard sia messo in Costituzione. Le chiedo come sta funzionando questo lavoro e a che punto siamo. Non ho conoscenza se il lavoro sia già iniziato. Per alcuni comparti so essere stato completato e terminato. In che misura si pensa di poterlo utilizzare nel prosieguo?

Sempre nelle schede che lei ha presentato c'è il tema che riguarda l'illuminazione pubblica. Le faccio una domanda e anche una sottolineatura di un problema, anche questo non so se risolto.

Si è liberalizzata l'illuminazione pubblica da molti anni, ma poi, in realtà, ciò non è avvenuto, perché ENEL, che poi è diventato il Sole, ha sostanzialmente giocato nei confronti degli enti locali un gioco di monopolio — « Gli impianti sono miei e, a questo punto, da qui devi passare » — di fatto vanificando la flessibilità che la legge introduceva, o l'obbligo che poneva, di appalti.

È risolvibile o è risolto questo problema? Io sono stata sindaco fino a un anno fa e ho visto che è difficile, per esempio, fare politiche di risparmio energetico da parte dei Comuni, quando non si è proprietari degli impianti, impianti, peraltro interamente pagati negli anni dai Comuni. Sarebbe interessante capire se questo tema sia stato visto nel merito e se sia un tema che è possibile aggirare.

L'ultima considerazione che voglio fare, riprendendo quello che diceva l'onorevole Fiano, riguarda in particolar modo il comparto polizia locale. Nella legge 7 aprile 2014, n. 56, tra le funzioni attribuite alle Città metropolitane e alle Province non c'è la polizia locale. In realtà, sarebbe molto interessante capire se, laddove ci sono città metropolitane, per esempio, non possa già esserci un'indicazione dello Stato a un coordinamento.

Se penso alla Città metropolitana di Milano, ci sono 134 Corpi di polizia in una realtà che deve essere, in pratica, gestita unitariamente. Specialmente riguardo alla sicurezza io credo che non ci sia dubbio che si tratti di un tema senza confini. Da questo punto di vista, la mia è una sollecitazione e anche una richiesta di parere. Vorrei sapere se, per caso, avete già fatto alcune riflessioni attorno a queste questioni.

MARIASTELLA GELMINI. Io vorrei porre tre quesiti.

Il primo è stato posto anche dalla collega e riguarda lo stato di avanzamento e di applicazione dei costi e dei fabbisogni standard, nonché i risultati conseguiti da quando si sono applicate, almeno in parte, le normative sul federalismo fiscale.

Il secondo quesito riguarda lo stato di avanzamento della *spending review* con riferimento allo Stato e alle Regioni. Sono stati fatti passi avanti più a livello centrale o più a livello regionale?

Quanto al terzo quesito, è stata appena approvata dal Governo una riforma della pubblica amministrazione. C'è una previsione di risparmio e in quale misura?

EMANUELE COZZOLINO. Brevemente, pongo un'altra domanda, che mi ha fatto venire in mente la collega Gasparini, per quanto riguarda i Comuni e l'efficienza energetica.

Capita che molti comuni abbiano avanzi di bilancio, soldi che non possono spendere, ma hanno edifici fatiscenti, che costano molto di riscaldamento e refrigerazione. Sono stati valutati o si ha intenzione di valutare i benefici che potrebbero

derivare da un allentamento del Patto di stabilità per investimenti in questo senso?

Se ne avrebbe un duplice beneficio. Da un lato, ci sarebbe un risparmio e, quindi, un costo minore annuale per lo Stato. Dall'altro, questi soldi potrebbero essere reinvestiti positivamente nello stesso Comune in altri interventi per migliorare l'efficienza di tutti gli edifici comunali e pubblici, senza andare a pesare sul debito pubblico. Si tratta, infatti, di soldi che sono nelle casse dei Comuni e che potrebbero essere tranquillamente spesi, visto che è in atto anche la crisi economica e che il settore dell'energia è stato più volte colpito da una *spending review* che poi non è stata produttiva. Io parlo da tecnico.

PRESIDENTE. Se mi consentite, vorrei chiedere anch'io qualche precisazione al nostro ospite.

Innanzitutto nella sua relazione ho ascoltato il riferimento alla parola « significativo », nell'espressione « risparmio significativo ». Le vorrei chiedere, come criterio generale, che cosa significa « risparmio significativo ». È una valutazione sull'*an*, sul *quantum*, sul *quomodo* o sul *quando*? Come si fa a dire che si tratta di un risparmio significativo? Perché è un importo notevole, perché afferisce a una qualità di risparmio, perché viene fatto in un dato modo, perché ha dei tempi? Io vorrei sapere come queste variabili o questi criteri — potrebbero anche non essere variabili, ma criteri base — influiscono sulla significatività del risparmio. Questo per il meno.

Per il meglio, invece, avrei qualche ulteriore curiosità. Una riguarda il tema dell'allocazione delle risorse per il settore giustizia, per esempio. Io ho visto che negli obiettivi del Commissario straordinario c'è, sugli obiettivi relativi a temi e gruppi verticali, la valutazione dei 13 ministeri, tra cui anche il Ministero della giustizia, immagino.

Vorrei sapere se sia stato rilevato un segnale di estrema difficoltà di questo settore e se, nell'ambito della giustizia soprattutto, il tema dell'allocazione delle risorse potrà consentire, nel contesto della

verifica di qualche eccesso di spesa in determinati settori, una riutilizzazione di queste somme, nell'interesse, ripeto, della tutela dei diritti dei cittadini nell'ambito della giustizia.

Un'ultima curiosità riviene dal programma che fa riferimento all'esclusione degli organi costituzionali o a rilevanza costituzionale. Perché preoccuparmi di qualche cosa che è escluso dall'attività di revisione? Si dice che « il commissario metterà a disposizione le metodologie sviluppate nel corso dell'attività stessa al fine di promuoverne un'autonoma attività di previsione della spesa, prestando collaborazione per il monitoraggio ».

Ebbene, non più tardi di qualche giorno fa noi abbiamo approvato una norma, nell'ambito del decreto-legge IRPEF, che addirittura individua l'entità dei tagli nei confronti degli organi di rilevanza costituzionale.

Mi chiedo: è vero che la sinistra non deve sapere quello che fa la destra, o, se volete, il bianco non sa quello che deve sapere il nero — non voglio approfittare di ipotetiche direzioni di lettura politica — però a me sembra singolare che, da un lato, vi sia da parte del commissario preposto alla verifica della spesa pubblica e all'allocazione delle risorse, l'esclusione della revisione degli organismi costituzionali e, dall'altro, che il Governo con un decreto-legge intervenga a piedi uniti su questi organi di rilevanza costituzionale addirittura individuando il *quantum* del taglio che devono effettuare.

È come se la cautela utilizzata nei confronti del commissario per un'attività di mero monitoraggio e di valutazione sia immediatamente scomparsa, con riferimento poi addirittura a uno strumento violento quale il decreto-legge, per entrare, ripeto, a piedi uniti e soprattutto con delle somme predeterminate, a mio avviso — era una delle osservazioni che abbiamo formulato nel parere della Commissione — così limitando in modo molto rilevante il carattere autonomistico degli organi costituzionali.

Vorrei conoscere dal commissario se questa esclusione sia stata in qualche

modo condivisa e se sia stata posta in essere comunque quest'attività di previsione, ossia di mettere a disposizione queste metodologie; in altri termini quale è stata la sua attività o sensibilità nei confronti di questi organi costituzionali o a rilevanza costituzionale.

ENZO LATTUCA. Pongo due domande molto sintetiche e brevi al Commissario Cottarelli, chiedendo ragione delle risultanze dell'analisi che ha condotto riguardo due capitoli di spesa forse di difficile individuazione, ma che comunque hanno tenuto banco in tutte le *spending review* che si sono iniziate in questi anni e che non sono state tutte poi condotte a termine.

La prima è con riferimento ai costi delle istituzioni democratiche in confronto anche agli altri Paesi europei e la seconda riguarda i cosiddetti costi della politica, con particolare riferimento al finanziamento pubblico diretto e indiretto ai partiti politici.

PRESIDENTE. Do la parola al Commissario Cottarelli per la replica.

CARLO COTTARELLI, *Commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica*. Io ho contato sedici domande. Credo che riuscirò rapidamente a fornire risposte a tutte. Le prendo nell'ordine, invece di fare quello che si dovrebbe fare, vale a dire raggrupparle. È più facile per me seguire l'ordine.

È stato sollevato prima di tutto il tema delle forze di polizia dello Stato rispetto alle forze di polizia, per esempio, municipali e regionali. Il lavoro che noi abbiamo fatto era prevalentemente sulle forze di polizia dello Stato. Ciò non toglie, ovviamente, che ci possa essere anche una questione di coordinamento rispetto alle polizie municipali e regionali.

I vigili del fuoco li abbiamo considerati sotto una diversa luce. Non li abbiamo considerati forze di polizia, ma ci sono comunque delle proposte di efficientamento, a parità, di nuovo, di servizi, nelle proposte fatte a marzo.

Sul fatto che bisogna non soltanto compiere confronti internazionali, ma anche guardare il livello di criminalità del Paese per giustificare se ci sono possibili risparmi, sono completamente d'accordo. Infatti, inizialmente io ho detto che questi numeri mostrano che l'Italia spende di più, ma che ciò non vuol dire che spenda necessariamente troppo.

Ho fatto riferimento poi, però, agli studi, a partire da quelli del professor Giarda, in cui si fa vedere che esistono, a livello di unità di spesa a livello territoriale, delle spese che risultano difficilmente giustificabili. Sulla base di cosa? Sulla base di principi che sono fondamentalmente i principi dei costi standard.

L'approccio dei costi standard non è soltanto un approccio che si applica ai Comuni — parlerò poi in maniera dettagliata di quello che si sta facendo per i Comuni — ma è un principio di carattere generale: si guardano unità che forniscono lo stesso tipo di servizio, in questo caso servizi di sicurezza e di ordine pubblico, e si cerca di capire quale dovrebbe essere il costo standard di questi servizi. Si guardano quelli che sono più efficienti. Dopodiché, verificando se ci sono delle aree in cui la spesa è più elevata, si trovano in questo modo delle possibili aree di risparmio. Deriva da ciò la stima di circa 1,5 miliardi che forse si potrebbe risparmiare nel medio periodo.

È stato chiesto che cosa si possa fare e se io potessi essere più preciso riguardo i tipi di sinergie. Io ho parlato fondamentalmente di creare acquisti di beni e servizi più centralizzati, di evitare sovrapposizioni tra Corpi specializzati e poi del tema molto rilevante della presenza territoriale, domandandomi se ci possa essere una riduzione della sovrapposizione che esiste.

Ho parlato dei fabbisogni e dei costi standard e sono contento che qualcuno abbia sollevato questo tema, che è estremamente importante. Come va il lavoro? Questo è un lavoro che io sto seguendo personalmente abbastanza da vicino e che ha almeno quattro dimensioni.

La prima riguarda puramente i fabbisogni standard dei Comuni, le sei funzioni in cui la spesa dei Comuni è stata distribuita. Ognuna di queste funzioni ha un diverso livello di sviluppo a livello tecnico.

Per la prima funzione è stato fatto tutto il lavoro, compreso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri finale che formalizza la questione. Per un'altra area — non ricordo quale — manca soltanto il pezzo finale, vale a dire il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per le altre quattro aree si è più indietro, ma tutto il lavoro tecnico è stato completato a fine dicembre. Si tratta di portare avanti l'iter a livello politico, compresi i passaggi nella Conferenza e, quindi, i contatti con le Regioni e con i Comuni. A livello tecnico, dunque, il lavoro è stato fatto.

La seconda area molto rilevante è quella della capacità fiscale standard. Non è sufficiente prendere i fabbisogni standard in isolamento. Bisogna anche unirli a quanto un Comune è in grado di aumentare le proprie risorse, ossia alla capacità fiscale standard. Per questo aspetto i lavori tecnici stanno procedendo. Io ho cercato di accelerarli. Speriamo che possano essere conclusi per fine luglio.

La terza area è quella dell'aggiornamento della banca dati. Tutti i calcoli che sono stati fatti finora in quest'area sono basati su una banca dati relativa al 2009 e al 2010. Le cose non sono cambiate molto, ma si tratta di aggiornarla. Il processo di aggiornamento è partito e spero che possa essere concluso per settembre.

L'ultimo elemento su cui stiamo lavorando è cercare già da adesso di utilizzare questa enorme banca dati che esiste sui fabbisogni standard per calcolare potenzialmente, e forse, a un certo punto, anche pubblicare, indici di efficienza che facciano vedere quali sono i Comuni più efficienti e quali i Comuni meno efficienti. Stiamo lavorando molto intensamente su questo. Speriamo che possa essere un input già alla legge di stabilità del 2015.

A questo proposito, la questione, secondo me — questo è il mio parere personale e sottolineerei che è il mio parere

personale — deve essere affrontata anche nell'ambito di una possibile rivisitazione del Patto di stabilità interno cui si faceva riferimento. Le due cose possono andare bene insieme.

Quanto all'ammontare dei risparmi, nel DEF c'erano 4,5 miliardi. I risparmi che sono stati introdotti nel decreto-legge n. 66 per il 2014, in realtà, sono di circa 3,5 miliardi, 3 miliardi di spese più circa mezzo miliardo delle cosiddette spese fiscali e agevolazioni fiscali, un importo più o meno simile a quello che si estende anche al 2015.

Il mio lavoro è quello di fare proposte di risparmio, non di decidere. Per quella che è la mia informazione, come ha detto anche di recente il Ministro Padoan, non sembra che ci sia bisogno di intervenire ulteriormente in quest'area. Queste, però, non sono valutazioni che riguardano il mio lavoro.

Sulle partecipate stiamo lavorando intensamente, anche perché è stato richiesto al commissario di presentare entro fine luglio un programma di razionalizzazione delle partecipate. Stiamo lavorando, ma non posso anticipare le conclusioni, perché non siamo ancora arrivati alle conclusioni.

Venendo alla questione della revisione dell'ISEE, non c'erano nella revisione della spesa proposte in tal senso. Si diceva, però, che c'erano alcune forme di assistenza che non erano sottoposte al test del reddito, in particolare l'indennità di accompagnamento. Non c'era alcuna proposta di eliminare l'indennità di accompagnamento. C'è, invece, una proposta di sottoporla al test del reddito, al di sopra di una data soglia di reddito.

Sono state poi poste alcune domande relative agli immobili. Anche questa è un'area in cui stiamo lavorando attivamente. C'è una proposta che è stata preparata dall'Agenzia del demanio per un'azione, di cui stiamo cominciando a discutere, molto intensa, che riguarda gli immobili pubblici, con risparmi relativi agli affitti, alla pulizia, al riscaldamento, all'elettricità. È potenzialmente un'azione

molto importante, che può generare risparmi significativi, per usare il termine che è stato citato.

Quando io dico « significativo », intendo riferirmi prima di tutto all'ammontare. Normalmente uso il termine « significativo » in senso piuttosto generale. Rispetto poi a proposte concrete, abbiamo fatto delle quantificazioni molto precise, ragion per cui non è detto che il termine « significativo », in generale, abbia un valore quantitativo immediato. Dipende dalle circostanze. In ogni caso, è un termine che vuole dire che vale la pena di fare queste azioni in termini di risparmio.

Quanto al lavoro che stiamo facendo sugli immobili, c'è un progetto sul termine, che mi sembra si chiami REP (Rigenerazione edifici pubblici). Credo che avremo un primo incontro con tutte le parti interessate all'inizio del progetto, perché è un progetto che coinvolge molte amministrazioni. Credo che avremo un incontro già questa settimana in presidenza su come portare avanti questo progetto in tempi relativamente brevi.

La razionalizzazione dei servizi decentrati è un tema molto importante. Se ne parlava nel rapporto di marzo. Nel decreto-legge sulla riforma della pubblica amministrazione si fa un passo molto importante, vale a dire quello di creare un censimento dei servizi decentralizzati. Perché questo? Perché, ricentralizzando alcuni di questi servizi e coprendo questi servizi con le risorse della pubblica amministrazione, si può certamente risparmiare. Il primo passo, però, era sapere che cosa fosse esternalizzato.

Un esempio che io faccio molto spesso riguarda il fatto che al tribunale di Milano la sicurezza è fornita da guardie giurate. Questa è un'esternalizzazione che potrebbe essere probabilmente evitata.

Sulla questione della stazione unica appaltante, della relazione con il lavoro dei Comuni e di come possiamo aiutarli, prima di tutto vorrei chiarire una cosa: il sistema verso cui ci si sta muovendo non è un sistema in cui ci sarà una centrale unica appaltante per tutta Italia. L'idea è che ci siano trentacinque soggetti aggregatori che

trattino tutte le operazioni al di là di una determinata soglia e per determinate merceologie.

Prima di tutto, quindi, non è una, ma sono trentacinque. In secondo luogo, si va in questa direzione in modo graduale, proprio per evitare che ci sia un cambiamento troppo radicale e comunque si tratta di determinate soglie. A regime, nel lungo periodo, io credo che tutte le merceologie dovrebbero passare per questi trentacinque soggetti aggregatori, ma questo, in ogni caso, riguarda acquisti al di sopra di determinate soglie.

Sull'illuminazione pubblica, sinceramente, non abbiamo guardato la questione della proprietà degli impianti. Ci sono proposte che stiamo portando avanti lavorando col Ministero dello sviluppo economico. Io ho avuto un incontro anche stamattina col Ministero dello sviluppo economico ed è programmato un altro la prossima settimana. L'attenzione è fondamentalmente sugli investimenti necessari per avere un sistema di illuminazione pubblica più efficiente, con risparmi che potrebbero essere di diverse centinaia di milioni all'anno.

L'Italia consuma per l'illuminazione pubblica il doppio della Germania, in termini non di costo, ma di consumo di elettricità per abitante. Credo ci sia la possibilità di risparmiare. Occorre fare degli investimenti, ma sono investimenti ad alto rendimento, che si possono recuperare rapidamente.

Esistono anche fonti di finanziamento a livello europeo per quest'attività di efficientamento. Credo che avremo una proposta anche a livello normativo prima della legge di stabilità per il 2015.

Quanto alla *spending review* delle regioni rispetto allo Stato, il decreto-legge n. 66 ripartisce i risparmi. Se prendiamo il comparto dei beni e servizi, che è forse il principale, perché soltanto da quello ci sono 2.100 miliardi, ricordiamo che 700 sono per lo Stato, 700 per i comuni e le province e 700 per le regioni e che, quindi, è stato distribuito in maniera piuttosto omogenea.

Un elemento nuovo di questo decreto-legge è che per i Comuni si cerca di superare la logica di distribuzione basata semplicemente sulla dimensione del Comune. Si cerca di utilizzare degli indici di efficienza, andando al di là della linearità.

Quali risparmi ci sono dal decreto-legge della riforma della pubblica amministrazione? Io lo dovrò studiare più attentamente, perché ne ho ricevuto la copia finale soltanto oggi. Credo, però, che il maggiore sforzo non sia tanto, per quello strumento, un obiettivo di risparmio, quanto un obiettivo di efficientamento: avere una pubblica amministrazione che funzioni meglio e che sia più efficiente.

C'è un esempio che mi consente di rispondere anche a un'altra domanda e che riguarda la mobilità del personale. Voi sapete che un importante passo che viene fatto è quello di aumentare la mobilità del personale. Aumentare la mobilità del personale non vuol dire che si risparmia. Si assegnano persone da un incarico all'altro, ma si tratta di operazioni di efficientamento che possono aiutare i settori in cui c'è carenza di personale. Non posso fornire una risposta definitiva sul fatto se il settore della giustizia sia uno di questi settori, ma sappiamo che, secondo molti, ci sono problemi di scarsità di personale nel settore della giustizia.

Le ultime domande riguardavano gli organi costituzionali.

Nel mio programma di lavoro si diceva chiaramente che, dal punto di vista formale, le spese degli organi costituzionali non entravano a far parte del lavoro, ma che ciò non impediva di fornire gli strumenti a disposizione per un'analisi da parte degli organi costituzionali stessi. Nel mio rapporto ci sono alcune *slide* che si riferiscono agli organi costituzionali e che

credo siano state utilizzate per avere un'idea delle possibilità di risparmio per il 2014, che poi sono confluite nel decreto-legge n. 66.

Per i costi della politica c'è un'analisi nelle proposte di marzo a livello sia di enti territoriali, sia di un'ulteriore possibile riforma del finanziamento pubblico ai partiti, anche se, in realtà, per quest'ultima voce, il finanziamento pubblico ai partiti, visto la riforma che è stata realizzata all'inizio del 2014, i possibili ulteriori risparmi erano piuttosto bassi, dell'ordine di qualche milione. Forse si arrivava intorno ai 10-15 milioni, ma si trattava di cifre piuttosto basse.

Nel decreto-legge n. 66 c'è una voce non enorme, ma non del tutto irrilevante - mi sembra che si aggiri intorno ai 19 milioni - che riguarda i costi della politica e i rimborsi delle spese postali. Anche questo è stato un elemento che ha preso ispirazione dai lavori sulla revisione della spesa.

PRESIDENTE. A nome della Commissione non posso che ringraziare, e non soltanto per un fatto di rito, il Commissario Cottarelli per la pazienza che ci ha riservato, per la qualità del suo intervento e per le puntuali risposte alle domande dei colleghi componenti della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 23 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

