



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 3

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI RIUNITE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione),

5^a (Programmazione economica, bilancio) e

6^a (Finanze e tesoro)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI DISEGNI DI LEGGE DI
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN
MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE**

4^a seduta: giovedì 13 novembre 2008

Presidenza del presidente della 1^a Commissione VIZZINI

I N D I C E**Audizione dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE)**

PRESIDENTE	Pag. 3, 13, 16	* MAJOCCHI	Pag. 3
AZZOLLINI (PdL)	14		
GARAVAGLIA MASSIMO (LNP)	15		
* LEGNINI (PD)	16		
* SANNA (PD)	16		
VITALI (PD)	13, 14		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente dell'Istituto studi e analisi economica Alberto Majocchi, accompagnato dalla dottoressa Maria Cristina Mercuri, direttore dell'unità operativa «finanza pubblica» e dalla dottoressa Maria Gabriella Briotti.

I lavori hanno inizio alle ore 13,15.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'Istituto di studi e analisi economica (ISAE)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, sospesa nella seduta del 12 novembre.

comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, sia la trasmissione radiofonica e televisiva, nonché la trasmissione televisiva attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di rappresentanti dell'ISAE. Sono presenti il Presidente, professor Alberto Majocchi, il direttore dell'unità operativa «finanza pubblica», dottoressa Cristina Mercuri e la dottoressa Maria Gabriella Briotti, ricercatrice.

Ringrazio il presidente Majocchi – cui porto i saluti del presidente Baldassarri, assente per impegni istituzionali – per la sua disponibilità, invitandolo, nei limiti del possibile, ad una certa sinteticità nella sua relazione, non solo perché il tempo a nostra disposizione è purtroppo ristretto, ma anche per lasciare spazio ad eventuali domande di colleghi che volessero chiarimenti sulla base di quanto ascoltato.

MAJOCCHI. Signor Presidente, il nostro contributo riguarda alcuni punti del disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale e prende avvio dal fatto che a sette anni dalla definizione della riforma del Titolo V della Costituzione e dopo un lungo periodo in cui il tema del federalismo fiscale è stato oggetto di approfondimenti, si è giunti alla predisposizione di questo nuovo disegno di legge delega, il cui contenuto rappresenta il

risultato di un processo complesso di condivisione dei principi con tutti i livelli di Governo.

I principi generali contenuti nel disegno di legge se da un lato, quindi, hanno sintetizzato molta dell'esperienza di studio degli ultimi anni, dall'altro lato, devono ancora trovare una piena e chiara definizione. Questo avverrà tramite l'emanazione dei decreti legislativi di attuazione, in cui i punti fondamentali del federalismo fiscale si concretizzeranno, con l'emergere possibile di nuovi contrasti, nei ventiquattro mesi previsti per l'esercizio della delega.

I decreti legislativi di attuazione dovranno, infatti, individuare dettagliatamente le competenze da trasferire agli enti decentrati, indicando il livello di spesa storica da cui partire, quale punto iniziale per la costruzione del sistema di finanziamento. Dovranno, inoltre, essere selezionati i servizi, per tipologia e quantità, da offrire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. E, sul versante del finanziamento, andranno scelti i tributi specifici che contribuiranno a fornire il grado di autonomia effettivo a favore degli enti decentrati, anch'esso da definire insieme alla portata della perequazione.

Dati i bisogni e le risorse disponibili, stimati per un congruo numero di anni, si tratta di definire l'abbinamento autonomia-perequazione da valutare in un contesto di incremento di efficienza, combinando scelte politiche, comportamenti degli amministratori nonché necessità e preferenze dei cittadini. Allo stesso tempo, andranno definite le modalità di decisione nelle sedi di coordinamento della finanza pubblica individuate e dovrà essere specificato dettagliatamente il ruolo delle regioni nell'ambito della finanza comunale. E alle stesse regioni dovrà essere richiesto uno sforzo reale di armonizzazione nei principi contabili, anche ai fini della costruzione del complesso sistema informativo da condividere tra livelli di governo, verso il quale dovranno necessariamente essere indirizzate risorse aggiuntive.

L'andata a regime della devoluzione di funzioni e risorse si snoderà lungo un periodo transitorio, un periodo di tempo «sostenibile» per il passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni e un periodo quantificato espressamente in cinque anni per divergere progressivamente dal criterio della spesa storica a favore di quello basato sulle capacità fiscali per le materie diverse da quelle che implicano la determinazione dei LEP.

Il disegno impostato sembrerebbe intervenire nel rispetto del principio di solidarietà, imponendo la fissazione di livelli uniformi di prestazioni essenziali su scala nazionale, prevedendo una perequazione di tipo verticale e garantendo forme di addizionalità al fondo perequativo tramite l'utilizzo delle risorse speciali previste dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione, volte alla riduzione degli squilibri di tipo strutturale tra i territori del Paese.

Il disegno di legge pone i principi e i criteri direttivi generali sul federalismo fiscale e definisce in sostanza la cornice che i decreti legislativi

dovranno riempire di contenuti, con riferimento in particolare agli aspetti già accennati e di seguito enunciati.

L'ISAE ha cercato di quantificare la dimensione finanziaria del decentramento, sia pure come approssimazione di larga misura e forse come estremo massimo di risorse da decentrare. Sono state, inoltre, individuate alcune caratteristiche della spesa da decentrare. Quest'ultima è di ammontare notevole e presenta una forte dinamicità. Oltre il 95 per cento della spesa centrale da decentrare (istruzione, circa il 70 per cento, protezione sociale, affari economici), in cinque anni, dal 1999 al 2003, è cresciuta del 33 per cento, quasi il doppio rispetto alla crescita del 18 per cento registrata dalla spesa pubblica complessiva. La spesa da decentrare riguarda funzioni che rientrano nello schema di applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni ed è in gran parte indirizzata al Sud del Paese, in funzione inversa al reddito *pro-capite*.

Il testo del disegno di legge n. 1117 prospetta una classificazione delle spese in base alle funzioni – di diversa natura –, distinguendo a sua volta tra livello regionale e locale. Per quanto riguarda la devoluzione di funzioni sarà necessario definire le prestazioni ai livelli essenziali, analizzare il bilancio dello Stato dettagliatamente (così come è stato fatto, esaminando capitolo per capitolo, in occasione del decentramento amministrativo), creare dei tavoli di riparto concreto cui far partecipare rappresentanti dello Stato, degli enti territoriali ed esperti di federalismo. Così come appare indispensabile un'approfondita analisi delle varie leggi di autorizzazione, con una rivisitazione del complesso della legislazione di spesa che necessita di un intervento politico. Così, ancora, è diffusamente riconosciuta la necessità di ricondurre nell'ambito delle competenze esclusive statali talune funzioni che risentirebbero negativamente di una segmentazione normativa tra vari livelli di Governo.

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) potrebbero essere concepiti come *standard* di qualità (essenziali, minimi,...) per alcune tipologie di servizi ritenute meritevoli di tutela costituzionale e per le quali possa anche configurarsi l'insorgere di un diritto soggettivo, la cui esigibilità debba essere garantita sull'intero territorio nazionale. Definizione, quantificazione ed attuazione effettiva dei LEP richiederanno un processo lungo e complesso, da svolgere con gradualità e in un quadro di cooperazione tra i livelli di Governo, anche in considerazione del fatto che la materia dell'assistenza sociale rientra tra le competenze esclusive attribuite alle regioni in via residuale, e sanità e istruzione sono invece competenze concorrenti. Nel disegno di legge, all'articolo 2, comma 4, è espressamente riportato che il Governo dovrà assicurare piena collaborazione tra gli enti decentrati anche al fine di condividere la definizione dei LEP e per la determinazione dei fabbisogni *standard*.

Per garantire i LEP con criteri uniformi in tutte le regioni, secondo stime effettuate dall'ISAE – non basate sui costi *standard* ma facendo riferimento alla spesa storica e considerando la spesa standardizzata come generata da fattori di natura strutturale che, in via primaria, determinano

i «legittimi» differenziali regionali per le diverse tipologie di prestazioni – potrebbero doversi attuare flussi di riequilibrio interregionale.

Infatti, a fronte di una sostanziale uniformità territoriale per quanto riguarda la sanità, risulterebbe esistere uno sbilanciamento della spesa effettiva (rispetto a quella *standard*), sia per l'istruzione che per l'assistenza, a favore delle regioni del Centro-Nord, con conseguente necessità di riallocazione delle risorse verso il Sud (in cui invece la spesa effettiva appare inferiore a quella *standard*). Peraltro, le previsioni circa la dinamica della popolazione articolate territorialmente indicano un progressivo peggioramento delle condizioni per il Mezzogiorno. Le proiezioni demografiche, infatti, mostrano come sia atteso uno squilibrio per le regioni del Sud, che dovrebbero sperimentare nei prossimi quarant'anni un invecchiamento della popolazione maggiore nonché un calo assoluto di popolazione, con il duplice effetto di maggiori necessità sanitarie e assistenziali e più contenuta crescita delle basi imponibili.

La definizione dei fabbisogni di spesa sulla base dei costi *standard* è ancor più complessa di quanto implichi la costruzione di indicatori di spesa *standard*, come l'esperienza della sanità ha dimostrato. Si tratta, infatti, di costruire le «funzioni di produzione» delle varie prestazioni e di superare la spesa storica che, oltre al costo dei servizi, ingloba anche le inefficienze delle singole amministrazioni. In effetti, i risultati migliori in termini di obiettivi e di efficienza non appaiono correlati a rilevanti livelli di spesa, quanto, piuttosto, conseguenti a maggiori dotazioni di investimenti, di sistemi informativi e soprattutto connessi a più elevate capacità di *governance*.

Quanto alle funzioni fondamentali degli enti locali, il disegno di legge non fornisce indicazioni concrete. Le funzioni fondamentali dovrebbero essere quelle che si riferiscono alle caratteristiche proprie dell'ente e che sono preordinate a garantire servizi essenziali su tutto il territorio nazionale. Funzioni che connotano i comuni quali enti di governo di prossimità e le Province come enti di governo di area vasta.

La sanità costituisce un banco di prova fondamentale per la riforma federalista in corso in Italia. La necessità di porre sotto controllo l'andamento della spesa sanitaria, resa impellente dalle condizioni generali della finanza pubblica, ha condotto negli ultimi anni ad affiancare alle riforme, anche costituzionali e volte ad attribuire autonomia e responsabilità finanziaria alle regioni, un crescente interventismo del Governo centrale.

Questa strategia, culminata nel 2007 con l'attuazione dei Piani di rientro sottoscritti dalle sei regioni in disavanzo strutturale, ha determinato una sorta di decentramento a due velocità. Nonostante l'apparente contraddizione, questa politica si rivela coerente con la situazione reale delle regioni italiane, in quanto manifesta la consapevolezza che l'attuazione del federalismo non può prescindere dal miglioramento delle capacità gestionali e degli *standard* qualitativi nelle amministrazioni di alcune aree del Paese.

Negli ultimi due anni la spesa sanitaria è cresciuta meno del PIL nominale e i disavanzi sono al livello più basso degli ultimi anni. Sembra

dunque che i Piani di rientro stiano producendo alcuni primi risultati positivi, sia pure differenziati tra le diverse regione coinvolte. Ma la definizione dei criteri da utilizzare per il riparto delle risorse fra le regione rappresenterà, comunque, uno fra i punti di più difficile soluzione nella realizzazione del federalismo sanitario.

Determinare il fabbisogno finanziario necessario per assicurare a tutti i cittadini italiani i livelli essenziali di assistenza (LEA) è infatti tecnicamente molto complesso. È in generale molto difficile definire esplicitamente i LEA che, infatti, si configurano come un elenco di prestazioni che il SSN dovrebbe erogare a tutti i cittadini. La reale implementazione dei LEA nelle regione italiane dipende sia dai bisogni reali delle popolazioni regionali sia dalle capacità organizzative sia dalla disponibilità di risorse finanziarie e umane. È noto che esistono differenze importanti nella capacità di implementare i LEA nelle varie regione italiane, soprattutto rispetto all'appropriatezza e alla qualità dei servizi.

Per un effettivo monitoraggio dei LEA sarebbe necessario disporre di un sistema informativo avanzato in grado di fornire informazioni sia sulle prestazioni erogate, sia e soprattutto sulla loro appropriatezza e qualità. La qualità dei sistemi informativi sanitari regionali, sebbene in costante miglioramento, è invece ancora bassa e presenta un'ampia variabilità fra le regione. Se il sistema informativo sull'attività ospedaliera è migliorato negli ultimi anni, quello sull'assistenza territoriale è ancora molto povero e, in alcune regione, pressoché inesistente.

Tornando all'implementazione generale del federalismo, dovrebbe esserci la consapevolezza che decisioni sulle entrate e sulle spese debbano essere coordinate e procedere insieme per centrare il binomio autonomia/responsabilizzazione più «favorevole». Come mostra l'esperienza internazionale in cui, come è emerso anche da recenti analisi effettuate dall'ISAE – sia di natura descrittiva, sia di tipo econometrico – è evidente che si sono verificati migliori rendimenti fiscali, nel senso di migliori rapporti *deficit*/PIL, per i Paesi che hanno decentralizzato la spesa in concomitanza di una devoluzione di capacità impositiva.

I tributi da utilizzare per il finanziamento delle funzioni dovrebbero essere scelti, come più volte argomentato dall'ISAE, in base ad alcuni criteri fondamentali: indicazioni di carattere qualitativo, parametri di natura quantitativa, comparazione con le spese e con la loro dinamica. Ma problemi possono sorgere riguardo all'insufficienza del tasso medio di crescita dell'aggregato di entrate complessive. Ciò implica il rilevante ruolo delle partecipazioni IRPEF e IVA come importanti fonti di finanziamento, anche attraverso il fondo perequativo.

Il sistema di finanziamento delle spese prevede una tutela statale di integrità – grazie anche a trasferimenti perequativi completi – di determinate funzioni, connotate da particolare impatto redistributivo e valutate con metodi *standard* (costi *standard* per i LEP e spesa *standard* per le funzioni fondamentali degli enti locali), che dovrebbero consentire il progressivo abbandono del criterio della spesa storica, al fine di un generale contenimento delle uscite pubbliche.

Per le regione si distingue tra la copertura prevista per i LEP (più il trasporto locale) e per le altre spese. Nel primo caso, l'ente regione dispone di tributi regionali (che devono seguire il principio di correlazione), riserva di aliquota sull'IRPEF (o addizionale regionale all'IRPEF), compartecipazione regionale all'IVA, quote specifiche del fondo perequativo.

Le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati ai LEP sono determinate al livello minimo sufficiente per il finanziamento integrale dei LEP almeno in una regione. Le altre spese sono finanziate con il gettito dei tributi propri e con quote del fondo perequativo.

Tale fondo statale viene alimentato dalla compartecipazione al gettito dell'IVA per i LEP e con quote dell'addizionale regionale all'IRPEF per le altre spese. La perequazione relativa a queste ultime deve avvenire in modo da ridurre adeguatamente (ma non completamente) le differenze nelle diverse capacità fiscali dei territori, senza tuttavia alterarne l'ordine. Partecipano alla ripartizione del fondo perequativo le regione con minore capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito per abitante dell'addizionale regionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante.

Il criterio della perequazione incompleta della capacità fiscale intende anche responsabilizzare le regione, almeno al margine, rispetto all'utilizzo delle proprie basi imponibili, per cercare di evitare i comportamenti opportunistici connessi ad una perequazione completa delle risorse, e di incentivare lo sforzo fiscale per ottenere maggiori disponibilità o per intensificare l'attività di accertamento dei tributi, con miglioramento in termini di emersione o/e di contrasto all'evasione fiscale.

Per le materie «meno tutelate» dunque, sono accettabili divari tra fabbisogni *standard* e risorse a disposizione, a vantaggio di una maggiore responsabilizzazione finanziaria locale e del sistema nazionale della finanza pubblica.

Anche per gli enti locali si distingue il finanziamento delle funzioni fondamentali e delle altre spese. Le prime sono coperte integralmente solo per i fabbisogni *standard*, attraverso tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi e dal fondo perequativo (con copertura della differenza tra fabbisogno *standard* e dotazione fiscale). Le altre spese sono finanziate con tributi propri e quote del fondo perequativo basato sulla capacità fiscale.

I fondi perequativi per i comuni e per le Province sono istituiti nel bilancio delle regione e sono alimentati da un fondo perequativo dello Stato che dispone gli stanziamenti per le diverse tipologie di enti. La dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, in misura pari alla differenza tra i trasferimenti statali soppressi (relativi sia alle funzioni fondamentali che alle altre), esclusi i contributi speciali previsti dal quinto comma, dell'articolo 119 della Costituzione, e le varie entrate spettanti ai comuni e alle Province.

I fondi vengono ripartiti in base ad un indicatore di fabbisogno finanziario (differenza tra valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale) e ad indicatori di fabbisogno di infrastrutture.

La spesa corrente standardizzata è determinata in base ad una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto dell'ampiezza e delle caratteristiche demografiche, territoriali, sociali e produttive dei diversi enti. Saranno considerate le spese relative ai servizi esternalizzati o svolti in forma associativa.

Data l'entità della spesa da decentrare e la disponibilità di tributi propri, autonomi e derivati, è prevedibile un ampio ricorso alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, peraltro riferibile al territorio delle autonomie locali. Le compartecipazioni, tuttavia, non implicano autonomia impositiva, in quanto gli «incassi introitabili» a livello regionale dipendono dalle scelte del Governo centrale su aliquote e base imponibile. Si dispone, dunque, a livello territoriale della sola autonomia finanziaria sul come spendere un dato ammontare di risorse.

La scelta delle compartecipazioni, in luogo dei trasferimenti presenti nel sistema fiscale *ante* riforma del Titolo V della Costituzione, appare connessa alla necessità di fornire certezza e stabilità di risorse agli enti decentrati, sostituendo il meccanismo automatico del regime delle compartecipazioni al sistema di regole discrezionali, che caratterizza la definizione annuale dei trasferimenti dal centro. L'esperienza applicativa del decreto legislativo n. 56 del 2000 evidenzia, tuttavia, le difficoltà insite nella realizzazione del sistema di finanziamento basato sulle compartecipazioni, che richiede – oltre a dettagliate informazioni e a un organo tecnico di gestione – la predisposizione di realistiche e condivise previsioni dei fabbisogni da coprire, pur nell'intento di un contenimento della spesa, il più possibile ancorata ai costi *standard*.

I decreti legislativi che dovranno dare concreta attuazione all'articolo 119 della Costituzione devono rispettare e implementare i numerosi principi e criteri direttivi generali. Tra questi, spicca per la sua rilevante importanza il principio di autonomia e responsabilizzazione finanziaria, che si esplicita nella possibilità di istituire tributi regionali e locali e di determinare oltre a variazioni delle aliquote, detrazioni, deduzioni e agevolazioni. Tale flessibilità fiscale dovrebbe, tuttavia, poter essere estesa al maggior numero di enti, una volta garantito un certo livello di perequazione. Dopo aver attribuito risorse sufficienti a finanziare i fabbisogni *standard* di spesa – individuati in maniera condivisa dai vari livelli di governo – gli enti decentrati dovrebbero poter disporre di entrate manovrabili per finanziare eventuali eccedenze di spesa, per finanziare prestazioni addizionali rispetto a quelle *standard* o disavanzi non previsti.

L'autonomia dei governi subnazionali deve essere tale da poter permettere il finanziamento della spesa al margine, cioè da consentire la copertura di fabbisogni non previsti, rendendo non necessario il ripiano dei disavanzi locali da parte del Governo centrale. I tributi locali dovrebbero essere dotati di una significativa possibilità di manovra delle aliquote e di discrezionalità sugli altri elementi dell'imposizione, al fine di comportare responsabilità e rigore nelle scelte fiscali periferiche.

Un altro rilevante principio implica la correlazione tra il prelievo e il beneficio derivante dalle funzioni esercitate dall'ente che percepisce il get-

tito, così garantendo una corrispondenza tra responsabilità amministrativa e responsabilità finanziaria e rendendo trasparente per i contribuenti il legame tra prelievo e spesa impostando una specifica «tracciabilità» dei tributi.

L'attuazione del federalismo fiscale dovrebbe implicare necessariamente cambiamenti negli assetti istituzionali che, anche in applicazione del principio di leale collaborazione, devono rispecchiare il realizzarsi di scelte sempre più concertate tra tutti i livelli di governo che, nello schema di equiordinazione stabilito dall'articolo 114 della Costituzione, costituiscono la Repubblica. In tal senso, assumono notevole importanza i luoghi di confronto istituzionale.

Il disegno di legge n. 1117 sull'attuazione del federalismo fiscale introduce, nell'ambito della Conferenza unificata, una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica con compiti molto rilevanti. Tuttavia le nuove scelte istituzionali devono allargarsi anche agli aspetti relativi alla riforma del processo di bilancio, con riguardo non solo alla revisione della struttura del bilancio dello Stato, ma anche ad interventi atti ad adeguare la legge di contabilità di Stato n. 468 del 1978 al nuovo contesto federale.

I governi decentrati dovrebbero contribuire – con piena assunzione di responsabilità – alla formazione del «bilancio nazionale», anche in considerazione dell'entità e della rilevanza della spesa indirizzata a fornire prestazioni essenziali da parte delle regioni e servizi fondamentali da parte degli enti locali.

Una completa visione istituzionale dovrebbe implicare anche la possibilità di valutare gli effetti sugli aggregati di finanza pubblica dei comportamenti – che sfuggono al controllo dal centro – delle società partecipate degli enti territoriali, per il ruolo ormai assai rilevante assunto dal fenomeno delle esternalizzazioni nella fornitura di servizi pubblici.

È inoltre determinante anche una stabile disciplina del Patto di stabilità interno (PSI). I Governi locali propendono per un approccio maggiormente cooperativo, in genere utilizzato nei Paesi a più avanzato stadio di decentramento, e che ora dovrebbe essere necessariamente adottato.

Da alcune analisi effettuate dall'ISAE su un insieme di Paesi europei emerge che regole di bilancio basate su una cooperazione formalizzata tra centro e periferia mostrano un miglior rendimento fiscale.

Come importante aspetto del contesto federale, emerge anche nel disegno di legge n. 1117 il ruolo rilevante di coordinamento assegnato alle regioni. Per l'assetto della finanza di Province e comuni, infatti, il ruolo di coordinamento è affidato dalla Costituzione, in qualità di competenza concorrente, allo Stato e alle regioni. In primo luogo, le regioni «possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali e delle Città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti locali». In secondo luogo, «possono concorrere al finanziamento degli enti locali tramite il coinvolgimento nel sistema di perequazione, con la previsione di due fondi per comuni e Province». I poteri delle regioni sembrano abbastanza estesi, potendo esse procedere a proprie valutazioni

delle entrate standardizzate e della spesa corrente standardizzata, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

La rilevanza del ruolo delle regioni risponde alla teoria del federalismo, potendosi sottolineare, oltre alle maggiori conoscenze del territorio e dei fenomeni locali che si possono immaginare per le regioni, le notevoli e ricorrenti difficoltà che da sempre lo Stato ha incontrato nel definire schemi di perequazione comunale.

Oltre alla tradizionale resistenza mostrata dai comuni verso un rafforzamento dei ruoli regionali, si pone tuttavia il problema delle effettive possibilità di coordinamento che potrebbero incontrare talune regioni. Come, del resto, sorge la questione del monitoraggio di eventuali modelli perequativi comunali differenziati per regione.

Dal punto di vista istituzionale, sono rilevanti per il coordinamento della finanza pubblica le novità di quest'anno, a seguito della conversione in legge del decreto-legge n. 112, circa la predisposizione di un piano triennale di impostazione della manovra sui conti pubblici (che supera, diversamente da quanto accaduto nel passato l'orizzonte temporale annuale) e l'anticipo della definizione degli interventi all'inizio dell'estate e in concomitanza con la presentazione del DPEF, ben prima quindi della tradizionale data di scadenza del 30 settembre. Questa procedura anticipata, infatti, dovrebbe risultare utile ai fini dell'attività di programmazione degli enti territoriali, che sino allo scorso anno erano informati con notevole ritardo circa i vincoli entro i quali avrebbero dovuto svolgere le loro attività.

I comportamenti delle autonomie locali non devono contrastare infatti con le direttive generali in termini di andamento della spesa dell'intera pubblica amministrazione o di obiettivi circa la pressione fiscale. Con riferimento alla politica tributaria locale e ai margini di gettito disponibili, la definizione degli spazi di manovra assegnabili alle regioni sui tributi decentrati dovrebbe essere coerente con il modello nazionale, per ciò che riguarda in particolare il livello delle pressioni fiscali complessive, gli obiettivi redistributivi perseguiti a livello centrale, la compatibilità con la struttura di incentivi generale. Da qui si alimenta anche la necessità di un forte coordinamento.

Rilevante è, infine, la previsione di un sistema premiante o sanzionatorio. L'applicazione di sanzioni deve essere infatti contemplata all'interno dell'attività di coordinamento e di disciplina intergovernativa, attribuendo un reale potere di *enforcement* al Governo centrale, come non avvenuto nelle versioni del Patto di stabilità interno sinora adottate. Viene inoltre individuata la possibilità di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi degli enti, sino anche alla possibilità di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili dello stato di dissesto finanziario.

Altro aspetto concerne la ricognizione delle fonti informative. In questo nuovo contesto appare evidente la necessità di maggiore qualità dell'informazione sulle operazioni degli enti pubblici. Ciò richiede la creazione di una banca dati pubblica e accessibile, che dovrà essere curata

da un organo tecnico appositamente preposto, come peraltro riconosciuto all'interno del disegno di legge, che prevede l'istituzione di una Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, con il compito di acquisire ed elaborare gli elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di attuazione della delega in esame.

Peraltro, suscita perplessità la durata solo temporanea di questa Commissione prevista dal disegno di legge, data la necessità di un'attività continua e permanente di gestione, manutenzione e miglioramento dell'informazione.

Sono inoltre da ricordare alcuni punti critici del sistema delle informazioni della finanza pubblica. Per quanto riguarda le regioni, con riferimento ai loro bilanci, si può evidenziare che, contrariamente a quanto avviene per comuni e Province, le regioni non utilizzano modelli contabili standardizzati e quindi i bilanci non sono omogenei. Differenti sono, infatti, i criteri utilizzati dalle varie regioni per classificare entrate e spese, sia in relazione alla natura economica che a quella funzionale.

La legge nazionale, infatti, rimanda per taluni aspetti a specifiche leggi regionali di contabilità. Le regioni hanno disciplinato con leggi e regolamenti propri i loro ordinamenti contabili, con criteri metodologici diversi, ponendo l'attenzione maggiormente o sulle funzioni-obiettivo (bilancio più attento alle politiche regionali) o sui centri di responsabilità (bilancio di tipo amministrativo, gestionale). Si riscontra inoltre per talune regioni una non corrispondenza rispetto alla classificazione funzionale COFOG adottata a livello internazionale.

È quindi necessaria una complessa riclassificazione dell'ISTAT che richiede tempo e risorse, con conseguenti notevoli ritardi nella disponibilità di dati utilizzabili.

Per quanto riguarda comuni e Province, e con riferimento ai Certificati di conto di consuntivo rilevati dal Ministero dell'interno, si può evidenziare che il livello di esaustività dei dati varia di anno in anno e per regione. La contabilizzazione di alcune poste rilevanti è spesso guidata da errate interpretazioni dei singoli enti. Ad esempio, sono molto frequenti i casi di non corretta classificazione – nonostante l'evidente e precisa indicazione dei modelli predisposti dal Ministero dell'interno – delle voci relative all'addizionale IRPEF e alla compartecipazione dell'IRPEF.

Nonostante i continui miglioramenti apportati, permane una scarsa possibilità di utilizzazione dei quadri dal 13 al 19 dei Certificati di conto consuntivo (contenenti variabili extracontabili, relative a parametri di efficacia e di efficienza delle varie tipologie di servizi offerte dagli enti), a causa dei dubbi circa l'attendibilità dei dati riportati. Nei quadri appena citati vengono distinti servizi indispensabili (ad esempio, per i comuni, anagrafe, protezione civile, istruzione, nettezza urbana e viabilità) e servizi a domanda individuale (sempre in ambito comunale, asili nido, mense scolastiche, impianti sportivi, teatri e musei).

Oltre a una banca dati sulle grandezze degli enti territoriali, è indispensabile acquisire e sistematizzare, ai fini dell'attuazione del federalismo, informazioni sulla spesa statale regionalizzata e sulle imposte statali

regionalizzate. Infatti, sussistono limiti conoscitivi circa la suddivisione territoriale delle imposte erariali, che devono essere colmati anche ai fini dell'attuazione del principio di territorialità esplicitamente richiamato nella Costituzione. Tale implementazione delle conoscenze richiede un notevole sforzo di reperimento dei dati da diverse e variegate fonti (Ragioneria Generale dello Stato, Conti pubblici territoriali e Dipartimento delle politiche fiscali) nonché un'attività di coordinamento e raccordo al fine di ottenere una condivisione dei criteri da utilizzare per la suddivisione regionale dei dati.

Allo stesso modo è necessario convogliare in un'unica banca dati le informazioni relative al livello delle aliquote dei vari tributi e agli importi e distribuzione sul territorio delle varie basi imponibili. Sono infatti indicazioni rilevanti sia per la standardizzazione delle entrate sia ai fini della costruzione dei meccanismi di flessibilità e di manovrabilità da attribuire all'autonomia finanziaria (al margine) dei vari enti.

Ai fini della quantificazione della spesa *standard* locale è necessaria inoltre la costruzione di un *data set* adeguato, con numerose variabili, non solo di tipo finanziario, ma anche relative alle caratteristiche strutturali che possono influire sui comportamenti di spesa degli enti. A questo fine è quindi indispensabile acquisire, ad esempio, variabili territoriali, demografiche ed economiche.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Majocchi per l'ampia e puntuale relazione che verrà acquisita agli atti della Commissione e resa disponibile per la pubblica consultazione. Avevo già avuto modo di ascoltare il professor Majocchi nel corso della XIV legislatura presso la Commissione per le questioni regionali. Se posso permettermi un'osservazione, non userei la sigla PSI per indicare il Patto di stabilità interno perché, qualora si fosse distratti, potrebbe dare luogo ad altro tipo di considerazioni. Per il resto trovo la relazione inappuntabile.

Avendo a disposizione solo poco tempo, prego i colleghi di rivolgere domande brevi. Quanto alle risposte, potranno pervenire agli uffici della Commissione anche per iscritto.

VITALI (PD). Signor Presidente, pur non volendo abusare della pazienza dei colleghi, sono comunque sollecitato dalla relazione del professor Majocchi (che considero un contributo utilissimo e di straordinaria importanza per i nostri lavori) a porre alcune questioni. L'ISAE da tempo sta monitorando l'attuazione del Titolo V della Costituzione, in particolare dell'articolo 119, con una serie storica di dati (1999-2004) sulle dimensioni del decentramento. Si tratta, quindi, di una delle istituzioni economiche e finanziarie del Paese maggiormente in grado di rispondere alla prima domanda che desidero rivolgere al presidente Majocchi.

Si ritiene possibile una simulazione degli effetti indotti dal disegno di legge proposto dal Governo, sia in termini di ammontare della spesa da decentrare che in termini di distribuzione di tale spesa nei diversi territori del Paese? E, nel caso di risposta affermativa, l'ISAE ritiene, nel mo-

mento in cui il Parlamento sta affrontando un argomento di tale importanza, di poter effettuare una qualche simulazione, anche teorica, non necessariamente sulla base di dati aggiornati (come lei ci ha spiegato nell'ultima parte della relazione, ciò è piuttosto difficile)? Questo per mettere il Parlamento in condizioni di avere il massimo di informazioni possibili visto che si appresta a discutere e a votare uno dei provvedimenti più importanti dalla Costituzione repubblicana ad oggi. Stiamo parlando, infatti, di una redistribuzione di risorse tra i vari territori del Paese che, come la relazione stessa sottolinea, è davvero rilevante.

Seconda domanda. Nella parte conclusiva della relazione il professor Majocchi, giustamente, sottolineava le perplessità dell'ISAE circa la durata temporale della Commissione tecnica istituita presso il Ministero dell'interno, trattandosi di un procedimento molto complesso come il ministro Calderoli e il Governo sanno benissimo avendone parlato anche ieri in occasione di altre audizioni. Posto che la base informativa è fondamentale non solo per attuare il federalismo fiscale, ma anche per monitorare costantemente l'andamento della spesa e per costruire su basi nuove e maggiormente collaborative il coordinamento della finanza pubblica, non sarebbe più opportuno – è una domanda retorica che dovrei rivolgere direttamente al Governo –, anziché costituire un organo presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dare vita ad una sorta di soggetto terzo? Su tali questioni non si scherza. Sarebbe, quindi, importante per tutte le parti in causa (Governo da una parte, regione e autonomie locali dall'altra e quindi Parlamento) avere la certezza di trovarsi di fronte a dati indiscutibili. Il presidente Azzollini di certo ricorderà la discussione svolta nella sua Commissione sulla creazione di un Servizio del bilancio simile a quello americano. Forse si potrebbe pensare di anticipare una parte della riforma in questa direzione, pensando ad un Servizio del bilancio unificato con funzioni anche in questa materia.

Terza questione. Nella relazione è contenuta un'affermazione che forse avrà fatto sobbalzare sulla poltrona alcuni dei colleghi presenti e che vorrei fosse specificata. Infatti ci si aspetta, attraverso il federalismo fiscale, una maggiore disponibilità di risorse per il Nord e un Mezzogiorno sostanzialmente «asciugato».

AZZOLLINI (*PdL*). Sono sei mesi che non piove nel Meridione!

VITALI (*PD*). Deve asciugarsi in termini di spesa pubblica, mi ha capito perfettamente, presidente Azzollini, ci conosciamo da troppo tempo (e sa bene che l'apprezzo molto per il modo in cui riesce a difendere le prerogative della Commissione bilancio nei confronti di Governi che variamente tentano di manipolarla). Ad un certo punto della relazione è scritto che per quanto riguarda istruzione e assistenza c'è una necessità di riallocazione di risorse verso il Sud, dove la spesa effettiva appare inferiore a quella *standard*. La domanda è la seguente: come viene definito lo *standard*? Si tratta di una discussione che abbiamo affrontato anche nella scorsa seduta. È chiaro che lo *standard* è il prodotto di due fattori:

c'è un costo *standard* e c'è una certa quantità di prestazioni. In proposito, ad esempio, nel disegno di legge che sarà presentato dal Gruppo del Partito Democratico, intendiamo proporre dei meccanismi di convergenza progressiva tra i vari territori del Paese verso obiettivi di servizio comuni. La mia domanda, comunque, è rivolta a capire meglio dall'ISAE a cosa si fa riferimento quando si parla di *standard*.

L'ultima questione che vorrei porre riguarda il Patto di stabilità interno (non parlo di PSI, accogliendo il suggerimento del presidente Vizini, anche se questa sigla si ritrova negli stessi documenti elaborati dal Governo, non solo da quello attuale, ma anche da quello precedente), che dovrebbe essere meglio definito. Mi rivolgo in particolare al ministro Calderoli, qui presente, che conosce benissimo la materia: ci siamo effettivamente un po' sorpresi per il fatto che nel disegno di legge del Governo sull'attuazione del federalismo fiscale non venga affrontato il tema del Patto di stabilità interno, considerato che l'articolo 119 richiama i principi di coordinamento della finanza pubblica e che il provvedimento del precedente Governo, come il Ministro sa benissimo, conteneva una parte relativa al coordinamento dinamico della finanza pubblica.

Vorrei dunque sapere dall'ISAE (ma è chiaro che porremo la questione anche al Governo) se non sarebbe opportuno definire in questa sede i principi generali di un Patto che, naturalmente, dovrebbe essere meglio delineato rispetto alla situazione attuale.

GARAVAGLIA Massimo (LNP). Signor Presidente, ringraziando l'ISAE per aver svolto, come di consueto, un'interessante analisi, vorrei porre in particolare due questioni. La prima riguarda il fatto che, nell'elaborazione dei costi *standard*, si dovrebbero considerare in maniera ancora più approfondita le aziende partecipate. Nell'analisi dei *cluster* per comuni, ad esempio, la questione viene valutata in misura marginale, mentre la considerazione della distorsione e dell'abuso delle partecipate potrebbe determinare un'analisi più compiuta dei reali costi *standard* dei singoli enti locali.

La seconda domanda riguarda la possibilità di disporre del dato relativo alla percentuale di copertura dei singoli servizi a tutti i livelli, in particolare per le regioni ed i comuni. Si tratta di un dato difficile che non viene reso facilmente disponibile in maniera trasparente dalla finanza pubblica. Pensiamo, ad esempio, al trasporto pubblico locale. Al di là delle distorsioni legate alla diversa incidenza del fenomeno dei «portoghesi» – banalizzando il concetto – ci sono anche scelte politiche che influenzano i costi del servizio. Così, se una regione decide di non far pagare il trasporto agli ultrasessantacinquenni il costo *standard* del servizio cambia completamente. Sarebbe quindi interessante avere un'analisi sulla percentuale di copertura depurata da questi effetti, in particolare proprio con riferimento al trasporto pubblico locale.

SANNA (PD). Signor presidente, vorrei sapere dall'ISAE se è stato affrontato il problema del potenziale impatto della riforma sui sistemi di *rating*, di valutazione del debito pubblico nazionale.

LEGNINI (PD). Signor Presidente, rifacendomi al primo quesito posto dal senatore Vitali, vorrei sottolineare che per il Gruppo del Partito Democratico avrebbe particolare importanza poter ricevere dall'ISAE una quantificazione delle risorse in rapporto ai principi e alle norme contenute nel disegno di legge delega, anche con riguardo alla tempistica necessaria per fornire una risposta di questo genere.

Desidero comunque specificare al presidente Azzollini che nel momento in cui si avvia una discussione importantissima come quella che stiamo svolgendo, peraltro con un approccio di tipo costruttivo, la mia richiesta non vuole avere alcun carattere di strumentalità, ma intende soltanto assicurare che il nostro dibattito possa essere il più informato possibile.

PRESIDENTE. Credo che alla richiesta del senatore Legnini si associno anche gli altri membri delle tre Commissioni qui riunite.

Colleghi, il tempo a nostra disposizione è terminato, essendo convocate a breve le sedute delle singole Commissioni. Invito dunque il presidente Majocchi a trasmettere per iscritto le risposte ai molteplici quesiti che sono stati posti; tali risposte saranno poi portate a conoscenza e rese disponibili per tutti i componenti delle Commissioni.

Ringrazio ancora i nostri ospiti per il contributo offerto ai lavori odierni, non escludendo la possibilità di interpellarli nuovamente, anche in via informale, nel prosieguo della nostra attività, per un ulteriore contributo al processo legislativo che intendiamo portare avanti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14.