

GIANCARLO VERDE, Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno. Siamo in un momento della legislatura nel quale c'è una grossa attenzione sui trasferimenti statali verso gli enti locali. In linea di principio, credo che sia utile discutere del fatto che va fatta chiarezza su che cosa si intende per trasferimenti dello Stato, dal momento che, in questi anni, sulla loro natura si è creato qualche equivoco.

Vi presento adesso due tabelle che ho preparato, relative agli anni 2008 e 2009, sullo stato dei trasferimenti agli enti locali, che credo debbano essere commentate. Vi posso dire che parliamo di una massa di circa 16 miliardi di euro che transitano dal Ministero dell'interno a beneficio di comuni, province e comunità montane. Le somme sono stabili, in questi ultimi anni, ma, innanzitutto, dobbiamo introdurre un elemento di chiarezza e cioè che bisogna comparare gli enti tra di loro. Leggendo queste tabelle, la prima cosa che viene da chiedersi è come si muovano sul territorio per abitante. Questi sono i trasferimenti, ma in realtà la trasformazione della finanza locale in questi ultimi anni ha fatto sì che affianco a questi ci sia una parte dei tributi che sono stati dati agli enti locali. Ad esempio, quando nel 1993 è stata introdotta l'ICI, in quel momento, la parte di ICI che non era responsabilità degli enti locali – ma era responsabilità dello Stato che al 4 per mille l'ha introdotta – venne contestualmente recuperata sui trasferimenti dello Stato. In realtà, quando consideriamo il trasferimento attuale dal Ministero dell'interno agli enti locali, se vogliamo fare un ragionamento completo dobbiamo inserire anche il 4 per mille di ICI sulla prima casa – sterilizziamo per un attimo i problemi della prima casa – perché quell'importo, sostanzialmente, è un trasferimento dello Stato, in quanto non c'è stata una responsabilità del sindaco nell'acquisizione di questa risorsa.

Una prima chiave di lettura essenziale di queste tabelle è dunque quella di avere ben presente che esse non racchiudono l'entità generale dei trasferimenti dello Stato, perché vi sono anche altri trasferimenti.

La massa, come dicevo, è di circa 16 miliardi di euro e negli ultimi anni assistiamo a una stabilizzazione di questi trasferimenti. Sembrerà incredibile, ma noi ancora scontiamo gli effetti dei decreti Stammati del 1979: in quel periodo storico, infatti, si scelse di passare da un sistema a piè di lista a un sistema più mirato di assegnazione agli enti locali. Si scattò, allora, una fotografia della situazione, che era un po' particolare: fino a quegli anni, chi più spendeva andava in disavanzo e lo Stato rimborsava l'entità del mutuo che l'ente contraeva per chiudere il disavanzo del bilancio; quel contributo, però, è rimasto anche dopo la chiusura del mutuo.

Questo era noto, dal momento che il Ministero dell'interno non paga solamente nel mondo delle autonomie, ma ha come vocazione quella di seguire la realtà comunale, l'ordinamento, e curare il funzionamento degli enti locali. L'esistenza di un ufficio studi della finanza locale faceva sì che si studiassero i fenomeni e, dunque, a fronte dell'emersione di questa vicenda, si ipotizzarono i correttivi.

Proprio con il decreto legislativo n. 504 del 1992 istitutivo dell'ICI, si cercò di individuare una soluzione al problema del disallineamento dei trasferimenti agli enti locali. In quella sede i trasferimenti diminuivano; ci fu allora un primo taglio consistente, che fu compensato con l'attribuzione dell'ICI. Ciclicamente – in questo caso parliamo del 1992 – gli enti locali hanno sempre in qualche modo contribuito ai disavanzi dello Stato, all'equilibrio del bilancio statale. In quell'occasione, con la finanziaria del Governo Amato, poiché occorreva recuperare 90 mila miliardi di lire per andare in equilibrio, un contributo lo diedero anche gli enti locali, in quanto furono tagliati circa 12 mila miliardi dando l'ICI al 4 per mille.

Formalmente, quindi, da quell'anno cominciano i tagli ai trasferimenti degli enti locali. Dopo il 1992, abbiamo conservato nel tempo tassi programmati di inflazione; anno per anno, dunque, al sistema degli enti locali in linea di principio veniva conservato il tasso programmato di inflazione, quindi c'era una modesta crescita,

che certo non era tale in termini reali, per la differenza esistente tra tasso di inflazione programmato e reale e non tenendo sempre conto, ovviamente, delle diverse attribuzioni agli enti locali.

In anni più recenti, dal 2000 a oggi, non è stato più riconosciuto nemmeno il tasso programmato di inflazione, dunque i trasferimenti sono stati sostanzialmente stabili.

In qualche occasione, si è riusciti a dare qualche risorsa in più, in molte altre ci sono stati dei tagli. Ricordo che, nel 1996, per tre anni fu operato un taglio – quello che noi definiamo « taglio Dini » perché relativo a un decreto-legge emanato durante il Governo Dini – dell'1 per cento – quindi del 3 per cento in totale – dei trasferimenti agli enti locali.

Infine, la finanziaria dell'anno scorso ha tagliato 200 milioni di euro ai comuni e 50 milioni di euro alle province. Di tagli, quindi, ne abbiamo avuti anche di recente. Tuttavia, di fronte a una massa di 16 miliardi di euro – senza entrare nel merito di quali funzioni e compiti abbiano i comuni – possiamo dire che abbiamo un sistema sostanzialmente stabile a valori monetari. Se predisponiamo le tabelle deflazionando questi dati, con i tassi programmati di inflazione in 10-15 anni, la flessione è sotto gli occhi di tutti.

Le tabelle che il dottor Sarnataro, direttore dell'Ufficio consulenza e studi finanza locale del Ministero dell'interno, cortesemente mi aiuta a illustrare questa sera, partono dai seguenti dati: totale comuni, totale province, trasferimenti nell'anno 2008, trasferimenti nell'anno 2009, espressi per zona geografica, per regioni o anche per media per abitante.

Il valore assoluto serve a poco: che in Lombardia arrivi 1 miliardo di euro significa poco o niente. È interessante, invece, considerare i valori per abitante, perché in questo caso la vicenda cambia. Queste tabelle recano 2008 e 2009 perché questi sono i dati di oggi. Al riguardo, devo spiegare un altro aspetto molto importante circa il ruolo – che è mutato – del Ministero dell'interno e i problemi che, anche sotto questo aspetto, possono avere gli enti locali.

Per anni, noi abbiamo avuto la produzione

di quella che, nel nostro gergo di funzionari statali, chiamiamo la spettanza, vale a dire l'individuazione del momento di diritto in cui formalizziamo l'importo che spetta a un ente locale. Questo « foglietto » era veramente sacro e il Comitato regionale di controllo (CORECO) allora pretendeva che fosse allegato alla delibera di bilancio.

Negli anni '90 usavamo la stampante del servizio elettorale, una stampante velocissima, che ci permetteva di stampare in 5-6 giorni queste carte che le prefetture distribuivano ai comuni. Questo avveniva a febbraio-marzo.

Mi vanto di appartenere a un ufficio, quello della finanza locale, che è sempre stato molto avanzato dal punto di vista tecnologico. Abbiamo sempre avuto una strumentazione adeguata, banche dati modernissime, prime nelle amministrazioni.

Il primo sito Internet della pubblica amministrazione in senso ampio è stato quello della finanza locale – perché doveva divulgare le spettanze – ed è figlio del videotel, che fu introdotto con l'articolo 15-ter del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, in base al quale il Ministero dell'interno pagava a Telecom un videotel per ogni comune. Il videotel, in effetti, ha avuto la sua evoluzione tecnologica in Internet. Avevamo, insomma, gli strumenti per agire presto e bene in rapporto ai tempi.

Vi confesso, comunque, che il sistema era più semplice. Quella che io ho chiamato « spettanza », la somma promessa giuridicamente a ogni ente, che costituiva l'accertamento di entrata che garantiva il finanziamento dei bilanci degli enti locali, veniva calcolata a febbraio e, bene o male, da quella non ci si discostava. Certo, durante l'anno qualche cambiamento poteva intervenire, anche in virtù dell'approvazione di provvedimenti legislativi riguardanti la finanza locale, ma era episodico.

Il sistema, come immagino saprete voi che avete anche responsabilità a livello di enti locali, da sette-otto anni a questa parte è cambiato. Noi all'inizio dell'anno prepariamo le spettanze, ma sono diventate

mobili. Non so se la tecnologia ci aiuta o se ha determinato questo, perché fortunatamente non dobbiamo più stamparle, ma abbiamo sistemi che ci permettono di divulgarle in tempo reale agli enti locali. Tuttavia, quelle che noi chiamiamo spettanze non dico che cambino una volta a settimana, ma hanno una mutevolezza notevole. Da un lato, infatti, applichiamo le norme e finché la norma non cambia la spettanza viene determinata in un certo modo.

Il problema è che il sistema del rapporto finanziario tra Stato ed enti locali è cambiato, non è più univoco. Non c'è più lo Stato che dà i soldi agli enti locali, ma c'è anche lo Stato che dà i soldi agli enti locali quando ha delle notizie dagli stessi (quindi, la legge stabilisce il criterio, ma lo Stato ha bisogno di sapere che cosa succede sul territorio, quindi ha bisogno della notizia, quelli che noi chiamiamo i certificati) o addirittura sono gli enti locali che devono dare soldi allo Stato, ossia devono rimborsare.

Da una parte, dunque, abbiamo visto l'introduzione dell'ICI, ma potremmo citare l'imposta provinciale di trascrizione (IPT) e l'imposta della responsabilità civile sulle auto (RC auto) devoluta alle province nell'anno 1997-1998, ma solo a valori di quell'anno. In quell'anno fu determinato quanto lo Stato incassava. La manovra doveva essere neutra, perché quello di attribuire un'imposta era un tentativo di federalismo fiscale. L'equivalente di quell'imposta è stato rimborsato allo Stato tramite minori trasferimenti alle province; ci sono state, però, province che in quegli anni riscuotevano dalla RC auto e dall'IPT più dei trasferimenti dovuti. Tale situazione comporta che le province devono restituire allo Stato delle risorse. Ogni anno, dunque, risorse – per la provincia di Milano addirittura si tratta di 20 milioni di euro – ritornano dal bilancio locale al bilancio statale per queste manovre compensative, oltre a quelle che già conoscete, che potremo analizzare nel dettaglio. Parlo della famigerata ICI rurale e di altre situazioni.

Tutto questo fa sì che il sistema sia mobile. C'è, allora, una difficoltà nell'omogeneizzare

i dati e nel fare raffronti corretti.

Le tabelle le possiamo anche fare, e volentieri le ho portate, ma devono essere lette in un certo modo, perché c'è il rischio di non valutare compiutamente quei momenti di disomogeneità.

Se considerate i dati del 2009, per esempio, sembrerebbero contraddittori rispetto a quello che vi ho detto, perché il totale dei trasferimenti, che nel 2008 era di circa 14,4 miliardi, nel 2009 è di circa 13,6 miliardi (sembrerebbero di meno, dunque). Questo naturalmente si riverbera anche quando facciamo le medie per abitante, dalle quali sembrerebbe che quest'anno lo Stato abbia trasferito di meno.

Queste tabelle, però, le ho fatte oggi, con dati di metà ottobre, ma la questione è ancora in movimento. Abbiamo ancora certificazioni aperte, sulla base delle quali daremo fondi agli enti locali. Per esempio, per l'ICI rurale si tratta di circa 700 milioni; se aggiungete questa cifra ai 13,4 miliardi dei comuni, oltre alle somme delle province e delle comunità montane, ritorniamo ai 16 miliardi complessivi.

La preghiera che vi faccio, pertanto, è di leggere questi dati alla luce delle spiegazioni che vi sto dando. Naturalmente, a margine di questa audizione, l'ufficio, nella persona mia e del collega, è disponibile a fornire qualunque chiarimento dovesse servire come integrazione.

Le tabelle, dunque, mostrano le assegnazioni. Come vedete, abbiamo distinto anche per zone geografiche, ma è una partizione abbastanza sintetica. La voce « altri contributi generali » è molto elevata e questa è una sconfitta, in un certo senso. Si lavorò parecchio, nella delega della legge n. 504 del 1992, per pervenire a una pulizia anche contabile, ma principalmente a un metodo ordinato verso gli enti locali, perché ci affacciavamo a quegli anni con tantissimi trasferimenti agli enti locali, a qualunque titolo. Peraltro, alcuni erano soggetti anche a certificazioni annuali (ricordo, ad esempio, casi riguardanti la gente di mare e le vittime del delitto), che magari comportavano dei dare/avere verso enti locali per importi sproporzionati al lavoro che si doveva fare (anche 50 mila lire, ad esempio).

Nell'emanazione di quel provvedimento si riuscì a dare un ordine anche alle contribuzioni, cercando di individuare radici comuni – un contributo ordinario, un contributo perequativo e un contributo consolidato – e disegnando un sistema, nell'ottica di mantenere sempre lo stesso schema.

Queste tabelle dimostrano che il sistema ci ha sconfitti. Dal 1992 ad oggi, basta aprire anche su internet la banca dati della finanza locale per vedere che abbiamo nuovamente tantissimi pagamenti agli enti locali. Alcuni di questi sono a carattere generale, perché riguardano tutti gli enti, ma alcuni sono anche mirati. Come dicevamo prima, il Ministero dell'interno ha una notevole organizzazione nel fare i pagamenti agli enti locali. Tempo fa, quando si disponeva un pagamento il comune lo riceveva anche 40-50 giorni dopo, perché quelli erano i tempi medi che servivano perché le risorse uscissero dalle casse dello Stato ed entrassero nelle casse dei comuni. In questi ultimi anni non siamo riusciti ad aumentare le risorse, ma possiamo dire di aver raggiunto l'obiettivo di darle prima possibile.

La legge statale e il decreto ministeriale attuativo prevedono che l'ultima rata dei contributi agli enti locali venga pagata entro il mese di ottobre. Ebbene, negli anni passati, il Ministero dell'interno preparava il provvedimento il 28-29 ottobre, ma i fondi arrivavano per le tredicesime, a metà dicembre.

Adesso – lo si può vedere, perché sono dati pubblici, consultabili da tutti gli enti locali – il pagamento lo abbiamo fatto il 6 ottobre, quindi non siamo arrivati a fine mese. Considerando i meccanismi attuali, che prevedono una firma elettronica, un passaggio in formato elettronico del mandato, la sua ricezione da parte della Banca d'Italia direttamente dall'ufficio della Tesoreria statale, possiamo dire che dopo cinque-sette giorni di valuta dal 6 ottobre l'ente locale entrerà in possesso di quel denaro. Questo è molto importante. Quest'anno, dunque, intorno al 12, 13, 15 ottobre i comuni hanno avuto la terza rata in « tasca », e non il 15 dicembre come accadeva altri anni. Le tecnologie esistono

e noi fortunatamente riusciamo ad utilizzarle. Se consideriamo il riparto per regioni possiamo valutare come siamo in una fase simile al passato, relativamente alla voce « altri contributi generali », dove, approfittando di quel sistema, troverete anche contributi – nella relazione ne cito alcuni – per la diga foranea di Molfetta, Pietrelcina, San Giovanni al Monte e via di seguito, oppure per le dismissioni delle basi Nato. Naturalmente si tratta di esigenze nate per singole situazioni veicolate attraverso il Ministero dell'interno. Per far arrivare quei fondi rapidamente, in assenza di previsioni specifiche nelle norme, viene adoperato il sistema di pagamento della finanza locale e queste risorse arrivano presto agli enti.

Si ha, dunque, un'applicazione scorrevole delle norme. Questo ci ha fatto convogliare tanti altri fondi specifici, che sommati hanno un certo peso.

Lo ripeto, guardando le tabelle si può vedere che il sistema sicuramente deve essere ancora adeguato. Ho accennato prima al decreto legislativo n. 504 del 1992, che rappresenta un momento di studio, come vi dicevo all'inizio. Già in quegli anni, infatti, si provò a tamponare gli effetti negativi dei decreti Stammati, che ancora nel 1992 si avvertivano drammaticamente.

Vi fu un tentativo con il decreto legislativo n. 504, frutto della legge delega n. 421 del 1992. Lo definisco « tentativo » perché si trattò, in questo e in altri casi, di norme rimaste sulla carta. Addirittura, come nel caso del successivo decreto legislativo n. 244 del 1997, queste norme sono state « fermate » per precisa disposizione legislativa.

Noi abbiamo qualificato questi due provvedimenti per la loro tipologia e li abbiamo definiti i « decreti Robin Hood ». Robin Hood toglieva ai ricchi per dare ai poveri e il nome in questo caso derivava dal fatto che si trattava di riforme fatte a parità di stanziamento statale, quindi toglievano a qualcuno per dare a qualcun altro. Inevitabilmente, chi subiva il taglio non reggeva e, a quel punto, le disposizioni legislative bloccavano il sistema.

Oggi, dopo tanti anni nei quali è rimasto in piedi solamente l'articolo 9, comma

3, del decreto legislativo n. 244 del 1997, che impone di riequilibrare chi è sottodotato di risorse – per qualche anno, parte dell'incremento dovuto al tasso programmato di inflazione e la sua conferma negli anni è stato destinato a questa manovra – questo ha determinato un recupero, sotto questo aspetto. Tuttavia, nel 2009, a trent'anni dal decreto Stammati, abbiamo ancora 2935 comuni che sono al di sotto della loro media di fascia. Ci sono enti che sono sottodotati di risorse e ancora scontano quel problema.

Se volessimo accontentarli ed evitare il problema, sono necessari 975 milioni di euro. Chiaramente non possiamo togliere questa cifra agli altri comuni che sono sopra la media. Non è una qualificazione positiva quella di essere sopra la media: quando si fa una media, c'è sempre chi sta sotto e chi sopra. Non versa in condizioni ottimali chi è sopra la media, ma sicuramente sta male chi è sotto la media.

Tuttavia, è dura trovare 975 milioni di euro. Continuando a raccogliere 90 milioni o 60 milioni l'anno, è difficile portare a casa il risultato in termini accettabili.

Ecco perché il sistema è fallito. Lo dico perché siamo alla vigilia del federalismo fiscale. Come Commissione parlamentare state affrontando con molta veemenza i problemi dell'armonizzazione. Secondo noi, l'occasione è utile per offrire momenti di riflessione, anche citando l'esperienza del passato.

Considerate che il meccanismo del 1997, che prevedeva una garanzia del 20 o 40 per cento almeno per ogni singolo ente, diventava intangibile, nell'ambito del recupero.

Chi perdeva avrebbe perso, in 12 anni, il 5 per cento, nel senso che metteva in gioco il 5 per cento ogni anno, ma poteva non averlo indietro. È bastato applicare un anno questo meccanismo, ma il sistema è stato fermato, perché gli enti non riescono a reggere.

L'esperienza che si vuole portare in questa sede ci porta a dire che questi processi sono faticosi. Se sono a costo zero – e mi pare di leggere nelle norme che l'invarianza della pressione fiscale per il federalismo imporrebbe un costo zero anche di quella iniziativa – sono faticosi da

introdurre e da gestire e necessitano di tempi lunghi, altrimenti sono sconvolgenti per le realtà locali. Ecco lo spunto di riflessione e il contributo che mi permetto di portare a voi parlamentari.

Abbiamo studiato i parametri di spesa, i determinanti di spesa, i costi standard. Ovviamente non sono dati inventati oggi, ma sono patrimonio del mondo degli enti locali da anni. Noi li abbiamo studiati in altro contesto e ad altro titolo, ma li conosciamo.

Considerato che sindaci e presidenti di provincia sono quasi 9 mila, incontrandone 400 all'anno, in cinque anni riesco a vederne buona parte. Ebbene, noi abbiamo una banca dati che ci permette di fare un'analisi del bilancio e del rendiconto dell'ente locale, con alcuni indicatori. Questa è la banca dati che non ho potuto portare stasera; questa è solo un'immagine per farvi capire che abbiamo degli indicatori e che sono evidenti.

Ho portato, comunque, alcune slide per parlarvi degli indicatori. L'attività del Ministero non è solo quella di erogare i fondi, ma anche di cercare di erogarli seguendo delle regole e valutandone l'impatto. Per capire questi elementi ci avvaliamo delle certificazioni. Dopo ritorneremo su quelle specifiche, ma adesso mi riferisco alle certificazioni del bilancio e del rendiconto. In base a questi due documenti essenziali, tutto il mondo pubblico che si rivolge agli enti locali fa le sue valutazioni. Annualmente gli enti locali sono tenuti a consegnare questo documento, che contiene un estratto del bilancio o del rendiconto, quindi è un riassunto dei dati principali. Noi adoperiamo questi dati per due motivi: innanzitutto, lo Stato vuole conoscere la realtà degli enti locali per aiutare chi governa e chi legifera a prendere le decisioni, quindi ha bisogno del dato aggregato degli enti locali; in secondo luogo, ogni ente locale conosce i propri dati, ma non conosce i dati degli altri, i dati di riferimento, quindi è necessario che qualcuno li metta insieme e ne tragga gli indicatori.

Ad esempio, sapere che un dato comune riscuote, per ogni abitante, 200 euro di tributi, serve a poco se non si conosce

quanto percepiscono gli enti che rientrano nella fascia demografica di quel comune. Naturalmente, questo è un dato che possiamo fornire noi, non è pensabile che l'ente chieda ai singoli comuni. Il servizio svolto dal Ministero dell'interno è acquisire questi dati affinché lo Stato conosca la situazione, in modo che la decisione politica sia la migliore. Dall'altro lato, il Ministero restituisce questi dati con gli indicatori, in modo tale che ogni ente possa fare le proprie valutazioni in rapporto agli stessi.

Gli indicatori sono quelli riportati, per esempio la pressione finanziaria. Peraltro, senza compiere eccessivi sforzi di fantasia, nel decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 1996 sono stati approvati tutti i modelli del rendiconto e del bilancio e vengono riportati gli indicatori che gli enti locali possono elaborare. Dobbiamo riportare quel documento agli anni in cui non c'erano anche dati e via elencando e, dunque, gli enti dovevano essere aiutati nelle elaborazioni. Oggi, in presenza di bilanci informatizzati, si può calcolare qualunque indicatore senza alcun problema. Negli anni passati, la strada era già segnata, perché a quel tempo così doveva essere.

Specifico che gli otto indicatori riportati sono quelli che nel tempo abbiamo perfezionato, perché non era facile per gli enti locali compilarli. Ad esempio, l'indicatore della pressione finanziaria è quello che ricaviamo facendo la somma delle entrate tributarie ed extratributarie divisa per la popolazione. In questo modo il sindaco si rende conto del gettito per ogni abitante, insomma quanto ricava dal cittadino. Si calcolano, infatti, solo le entrate tributarie ed extratributarie, non quelle dei trasferimenti statali. Si ricavano dati interessanti: ragionando per fascia o per provincia ci si rende conto della differenza tra l'azione dei diversi sindaci o del contributo della popolazione.

Nella tabella bianca ho elaborato i valori che si ricavano per fascia demografica: quanti enti sono sopra la media e quanti sotto la media. Vedete, per esempio, che nei comuni piccoli da 0 a 500 abitanti mediamente il cittadino contribuisce

per 733 euro, che scendono a 592 e a 529 euro, a seconda delle fasce, per arrivare – questa è una classica curva gaussiana – a 935 euro, 822 euro nelle fasce più alte. Gli enti di media dimensione sono quelli che chiedono meno ai propri cittadini, perché evidentemente riescono meglio a equilibrare il bilancio. Questo indicatore permette altresì – ma andrebbe combinato con altri indicatori che possiamo vedere dopo – di vedere quanti sono i contributi dello Stato.

L'indicatore 2 è la pressione tributaria. Sostanzialmente, nei comuni il grosso della pressione tributaria è (o era) dovuto all'ICI e all'addizionale IRPEF. Non è casuale che questi siano dati del 2007, quando c'era ancora l'ICI. Nel 2008 salta tutto per il fatto che l'ICI non c'è più. Questo dimostra che è sempre complicato fare queste elaborazioni, perché di anno in anno la situazione evolve, da un punto di vista legislativo, in modo molto particolare. Nel caso della pressione tributaria, si tratta di un indicatore abbastanza semplice da apprezzare, perché è facile dire che nei comuni fino a 500 abitanti il cittadino paga da 385 euro a 623 euro l'anno. Naturalmente questi dati devono essere accompagnati da tante valutazioni. Ad esempio, nei comuni piccoli i valori catastali sono molto bassi, dunque è chiaro che il 4 per mille dell'ICI a Roma significa una certa somma, mentre la stessa percentuale in un comune di mille abitanti corrisponde a ben poco. Per questo cambiano le aliquote e cambiano i pesi.

L'indicatore 3 riguarda i trasferimenti erariali rapportati alla popolazione. Se mettessimo vicini i due indicatori, vedremmo come nei comuni dove è alta la pressione tributaria è basso il trasferimento statale, e viceversa. Il fatto di avere pochi trasferimenti genera la necessità di ricavare risorse attraverso i tributi; oppure, il fatto di avere altri tributi propri ha generato che, nell'attribuzione delle risorse, il comune abbia ricevuto minori trasferimenti.

I due elementi, comunque, devono essere considerati affiancati. I trasferimenti regionali fanno capire come a volte le

regioni sostengano più o meno un ente. Non sempre il sindaco riesce ad attivare i trasferimenti regionali, che forse sono più a domanda, in un certo senso, o vanno seguiti maggiormente rispetto a quelli dello Stato.

Gli indicatori 5 e 6 sono finanziari, ma in qualche modo hanno degli sviluppi gestionali, perché riguardano la velocità di riscossione delle entrate proprie. In pratica, se si hanno accertamenti di tributi per 100 per l'anno 2007, quanti di quei tributi sono stati riscossi nello stesso anno? Questo permette di capire, da un lato, l'efficienza dell'ufficio che cura tali accertamenti, dall'altro la validità degli accertamenti. Nel caso di un tributo come l'ICI – mi dispiace di citare sempre questo esempio, che è delicato – che si riscuote comodamente e non dà problemi, se il comune riscuote l'80, il 70 per cento del previsto, è sintomatico del fatto che sono state fatte previsioni non corrette, trattandosi in quel caso di un tributo che si riscuote al 90-95 per cento. Certo, può darsi che ci sia un problema con le Poste, che magari accreditano l'anno successivo la rata del 10 dicembre, ma comunque c'è lo stimolo a fare una riflessione per rivedere la propria organizzazione, perché evidentemente qualcosa non funziona. Lo stesso si dica per l'indicatore della velocità di gestione delle spese correnti, ossia i pagamenti. Com'è possibile che impegno 100 e pago 40? È il mio ragioniere che non è capace oppure ci sono residui di stanziamento? Ad esempio, può essere accaduto che all'impegno di spesa non abbia fatto seguito il contratto, dunque quel residuo va cancellato. Questi sono stimoli notevolissimi per l'amministrazione, per chi gestisce, in direzione di una valutazione della capacità organizzativa. Si tratta di indicatori consolidati, che esistono da anni. L'indicatore funziona benissimo. Certo, ci dobbiamo intendere sul contenuto, perché le modifiche normative che sono in corso potrebbero alterarne il significato. Sicuramente, comunque, questi indicatori sono una base di lavoro per il federalismo fiscale. Magari, qualche indicatore sarà diverso, ma rimane una base di lavoro e di esperienza

in un campo nel quale gli enti locali sono « allenati ».

Altri indicatori sono l'autonomia finanziaria e l'autonomia impositiva. In realtà, di indicatori ce ne sarebbero tanti altri: noi ci siamo anche esercitati su altri indicatori, ad esempio quelli di efficacia ed efficienza, che sono presenti nelle tabelle allegate al suddetto decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 1996.

Per un paio d'anni abbiamo provato a ricavare questi indicatori. Abbiamo studiato il servizio di mensa e il trasporto scolastico, per cercare di arrivare a conclusioni sul costo per bambino, domande soddisfatte, eccetera. Ebbene, si arriva a questi dati, ma vi assicuro che costa una fatica immane. Occorrono anni, tant'è vero che noi abbiamo sistemato solo i due ambiti che ho citato e ci siamo arenati quando si voleva passare ai servizi sportivi. Si è seminato il panico, perché si trattava di avviare un'interlocuzione con 4000 enti, il che è impossibile, perché servirebbero uffici e persone in quantità notevole.

Sebbene questa sia un'esperienza piuttosto negativa, ho comunque piacere di portarla a questo tavolo, dal momento che mi domando come faremo ad acquisire con certezza e in tempi rapidi tutti questi indicatori di efficacia ed efficienza che ci serviranno per il costo dei servizi standard. Mentre oggi questi sono elementi di sprone per l'ente locale, un domani diventeranno l'elemento in base al quale noi daremo o non daremo i trasferimenti erariali, partecipazioni o compartecipazioni a tributi statali o tributi propri. In quel momento, il fatto che gli indicatori siano quadrati bene e sicuri, ente per ente, dovrà essere ben valutato. Peraltro, un conto è fare un lavoro a carattere generale, per cui l'errore di un singolo ente o anche di parecchi enti si affievolisce, perché le metodiche statistiche permettono di arrivare a un dato complessivo valido e di fare delle medie corrette. Diverso, invece, è arrivare al dato singolo: se lo Stato valuta che a un comune vada assegnata una certa quota delle imposte sui tabacchi – scusate l'improvvisazione dell'esempio – e poi si scopre che il comune si è sbagliato nel

comunicare i dati, gli viene riconosciuta una compartecipazione che non gli compete (potrebbe essere sbagliata in difetto o in eccesso).

Nel guardare i dati degli enti locali, abbiamo un'altra missione, quella di verificare che siano validi ente per ente. Prima potevano anche essere validi complessivamente; oggi dovranno essere validi singolarmente.

Questo lavoro che ci aspetta è veramente tremendo e necessita di tempi lunghissimi, perché parliamo di contenitori di dati che numericamente si possono quantificare anche in 1000, 1500, 2000, quindi veramente tanti.

In più, dovremmo fare delle serie storiche, per più anni. Se pensate che, in occasione del censimento, l'ISTAT impiega 2-3 anni per quadrare i dati e comunicare quelli giusti, potete capire che tipo di lavoro ci sta aspettando.

Prima di lasciare la parola ai commissari, che così potranno rivolgermi domande più dettagliate, vorrei parlare di un'altra particolarità che abbiamo avuto in anni recenti, quella delle certificazioni specifiche, quelle che in genere sono destinate a togliere fondi agli enti locali o ad assegnarli. Abbiamo fatto un modesto esordio negli anni 2000. Per quanto riguarda l'ICI del 4 per mille del 1993 e l'IPT, l'APIET, addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione, e la RC auto delle province il lavoro è stato svolto, in base alla legge, sui dati che ha comunicato il Ministero delle finanze. Non abbiamo chiesto numeri ai comuni.

Successivamente, già nel 2000 abbiamo avuto un piccolo esordio relativamente al personale ATA. Con legge n. 124 del 1999, il personale ATA passava dagli enti locali allo Stato. Ovviamente, la busta paga transitava ad un altro ufficiale pagatore e la legge prevedeva che le risorse venissero tolte a chi pagava prima (nel caso di specie, comuni e province) e passate allo Stato. Questo ha fatto sì che abbiamo dovuto recuperare quasi un miliardo di euro dagli enti locali. È improprio dire, in questo caso, che si sono ridotti i trasferimenti, poiché è venuta meno la spesa corrispondente.

È necessaria, dunque, una particolare

attenzione nella comparazione dei dati da un anno all'altro. Il calcolo del recupero di un miliardo di euro è stato effettuato sulla base di certificazioni comunali; ogni comune ha inviato il suo certificato. Questa operazione, per la prima volta, ci ha visto togliere fondi agli enti locali.

È cominciato un cambio di « pelle ».

Noi del Ministero dell'interno eravamo quelli che assegnavano i fondi per far funzionare gli enti locali, ora siamo quelli che, spesso, con l'altra mano li riprendono. Quelle sono state le prove generali, ma adesso abbiamo altre situazioni che comportano rimborsi da un lato e recuperi dall'altro. I rimborsi riguardano tante situazioni, alcune veramente di importo considerevole.

Nel caso dell'ICI c'è stata una manovra compensativa. Lo Stato dà uno strumento e ne assume i vantaggi solo in parte: nel 1993 il 4 per mille dell'ICI fu calcolato con i valori catastali del 1993, ma poi l'evoluzione è rimasta ai comuni. L'IPT delle province ha reso ricchi questi enti, perché in 10-15 anni le entrate sono raddoppiate e oggi le province hanno un problema serio perché quelle entrate flettono del 10-15 per cento. Per 12 anni, però, le province hanno fruito di una crescita (lo Stato aveva tolto la base, ma la crescita è rimasta) e la cosa ha funzionato perché la visione prospettica era crescere. Oggi che la congiuntura, invece, ci porta alla diminuzione delle basi imponibili, questo sistema comincia a scricchiolare.

Negli anni, tuttavia, si sono inserite disposizioni di legge a vario titolo che hanno previsto che lo Stato rimborsasse gli enti locali perché, attraverso disposizioni di legge, creava minori entrate per gli stessi enti, che non erano stimabili. Il sistema, che ha funzionato abbastanza, non è stato scelto per l'ICI prima casa, come non vi sfuggirà.

Cito, come esempio, l'ICI sui fabbricati di categoria D: è stata cambiata la possibilità di accatastare i fabbricati D (industriali). Sulla logica di questo diverso accatastamento, ai comuni giungevano somme meno cospicue (in particolare, si trattava di centrali elettriche, boe petrolifere, eccetera), in quanto gli enti locali perdevano somme dell'ICI. Lo Stato si è

fatto carico di rimborsare ai comuni questo minore introito, a fronte dell'emissione di un certificato.

Si è creata un po' di confusione, riguardo a questa normativa, perché c'è stata una crescita esponenziale delle somme richieste, che faceva temere che i comuni non avessero ben inquadrato i problemi. Indubbiamente, non è facile ritrovare molte istruzioni da parte del Ministero dell'economia su questo argomento e questo può aver tratto in inganno gli enti locali.

L'anno scorso, se ben ricordo, nella legge finanziaria è stata inserita una disposizione che prevedeva una riapertura dei termini per fare le domande, ormai scadute, ma si specificavano con chiarezza le condizioni. In questi giorni abbiamo terminato il lavoro e stiamo facendo gli ultimi controlli formali. In effetti, prima della norma, c'erano 1.700 enti locali che avevano mandato certificati chiedendo rimborsi: alcuni hanno rivisto le cifre al ribasso, alla luce di questa interpretazione, altri hanno chiesto somme al rialzo, e altri mille hanno approfittato della riapertura dei termini. Pertanto, fra pochi giorni ufficializzeremo che ammetteremo a questo rimborso circa 2.700 comuni, e stanzieremo e stabilizzeremo una somma di oltre 300 milioni di euro l'anno. Ogni anno abbiamo, dunque, acquisito un certificato dai comuni, che indicava l'ammontare del rimborso. Questo è ciò che riguarda l'ICI sui fabbricati D.

Naturalmente, poiché alcune di queste disposizioni hanno, all'inizio dell'anno, una stima di assegnazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, quando la somma viene superata, viene erogata nell'assestamento, o di quell'anno o dell'anno dopo, a seconda dei tempi in cui noi valutiamo la necessità di tali integrazioni. Sicuramente quest'anno, soprattutto perché dovremo attribuire arretrati per gli anni passati, le somme che abbiamo stanziato sul capitolo di spesa non ci permetteranno di erogare tutto. Daremo il diritto, l'entità spettante a ogni comune, ma non potremo pagare la relativa somma, che diventa un residuo attivo per il comune – sono quasi tutti comuni

– che verrà preso a saldo, probabilmente nell'anno successivo. Si tratta di un meccanismo che i comuni hanno imparato a gestirsi, perché per alcune di queste certificazioni succede stabilmente.

Casi simili all'ICI sui fabbricati D sono l'ICI sugli oratori e l'imposta sulle insegne.

Anche in questi due casi, alcune leggi statali hanno esonerato determinate situazioni dal pagare l'imposta. L'ICI oratori è ridotta e ammonta a 6-7 milioni di euro, mentre l'imposta sulle insegne pubblicitarie ammonta a circa 60-70 milioni di euro.

I soldi ci sono e paghiamo il tutto. Gli enti hanno preparato certificati, hanno indicato il quantum e noi abbiamo stabilizzato tale somma.

Per quanto riguarda l'ICI sui servizi di trasporto, c'è stata un'attenzione del legislatore, nel momento in cui abbiamo avuto problemi con la Comunità europea, perché alcuni servizi non pagavano l'IVA, che si è dovuta imporre. Il problema non riguarda la Sicilia. Gli enti locali hanno osservato che, da un giorno all'altro, solo applicando una norma, il proprio contratto, che prima non era imponibile, lo diventava e ci si pagava l'IVA, quindi il 10 o il 20 per cento in più, non ricordo esattamente la percentuale.

Se questo faceva carico a loro, era necessario aumentare le tariffe. Per evitare ciò, la legge dello Stato, considerato che alla fine l'IVA in gran parte rientra – non tutta, una parte va all'UE e un'altra alle regioni – ha stabilito che, per la parte che rientra allo Stato, essa venga rimborsata ai comuni.

Anche in questo caso, il comune non vede rimborsato tutto, perché lo Stato non beneficia di tutta quell'IVA, in quanto, come detto, una parte va alle regioni e all'Unione europea. Per la parte che entra allo Stato, in proporzione a quanto speso dall'ente locale, essa viene rimborsata tramite il sistema dei certificati. Questo vale per l'IVA sui servizi a tariffa – mi pare si chiami così – e per quella sul trasporto locale.

La new entry, in questa vicenda, è rappresentata dall'ICI sulla prima casa, che voi conoscete, per la quale assegniamo un contributo agli enti locali. Essendo stata abolita, l'ente locale non può avvalersi

di tale risorsa e la legge n. 126 del 2008, di conversione del decreto-legge n. 93 del 2008, ha finanziato la perdita. Al riguardo vorrei svolgere un parallelo con l'ICI rurale, perché abbiamo due disposizioni sostanzialmente simili, ma formalmente diverse. L'ICI rurale – la chiamiamo così per banalità – è un meccanismo secondo cui diventano imponibili alcune categorie accatastate: se prima, pur essendo impiegati statali, non si pagava l'ICI perché si era considerati coltivatori se si coltivava un terreno in proprio possesso, adesso le nuove norme sull'ICI dispongono che se si è impiegati statali e si possiede un terreno, ma non si è agricoltori, l'imposta si paga. Questo, secondo i calcoli dell'Agenzia del territorio, portava alcune entrate agli enti locali, e la legge dispone che lo Stato prenda l'equivalente di quelle maggiori entrate.

C'è stata una quantificazione errata, per cui abbiamo tolto troppo agli enti locali, ed è in atto una manovra per restituire loro tali fondi. Abbiamo già restituito il 2007 e il 2008, resta il 2009. Abbiamo le risorse, ma non la regola giuridica che ci appoggi nella restituzione. Col Ministero dell'economia e delle finanze abbiamo anche immaginato una disposizione legislativa, che sarà offerta alle valutazioni del Parlamento a margine di un decreto-legge, affinché diventi norma prima del 30 novembre, la data per effettuare il pagamento. Se essa diventa norma dopo tale data, il Ministero potrà assegnare il diritto, ma non erogare la somma, che slitterà all'anno successivo. È una somma cospicua, perché quasi 700 milioni di euro incidono sul Patto di stabilità dello Stato e su quello degli enti locali, e sarebbe una « iattura » incredibile perdere tale liquidità per quest'anno. L'auspicio, quindi, è che questa norma, che proporrà la Presidenza del Consiglio attraverso l'ufficio legislativo, trovi, in Parlamento, una sede idonea a diventare legge assolutamente entro il 30 novembre, per il bene degli enti locali.

Tale norma protegge, dunque, gli enti locali, pur con le difficoltà che stiamo vivendo. Rispetto alla stima iniziale, la somma reale è inferiore, come dimostra la

tabella che state osservando, che riferisce come tutti gli enti locali abbiano mandato un certificato, attestando di aver ricavato da tali disposizioni 74 milioni di euro, ma che lo Stato ne ha prelevati, nell'anno 2009, 816 milioni di euro, quindi dieci volte tanto. Esiste una tutela di legge che prevede che il Tesoro eroghi la differenza, come ha fatto nella legge di assestamento, senza problemi.

Diversa è l'impostazione dell'ICI prima casa, che è stata abolita dall'articolo 1, comma 1, del suddetto decreto-legge n. 93 del 2008; il comma 2 del citato articolo 1, recita che ai comuni viene assicurato un rimborso di 2 miliardi 604 milioni di euro, che nel 2008 sono diventati 260 milioni di euro in più, con il decreto-legge n. 154 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 189 del 2008, – cito a memoria – ragion per cui, a fine anno, abbiamo erogato 2 miliardi 864 milioni di euro.

Il citato decreto-legge n. 154, ha richiesto agli enti interessati una apposita certificazione del mancato gettito accertato.

Se il legislatore ha richiesto tale certificazione è perché voleva indagare il fenomeno, ma la legge dello Stato attualmente vigente non dice, come per l'ICI rurale, che si ha diritto ad avere il rimborso della propria perdita. Dice invece che non c'è l'ICI, e che ci sono 2 miliardi 804 milioni, nell'anno 2008; nel 2009, la legge base dice che ci sono 2 miliardi 604 milioni, al di là delle certificazioni.

Nel frattempo – immagino che lo sappiate – è in corso una discussione effervescente su questi aspetti, e sono state date garanzie politiche dal Presidente del Consiglio in prima persona, e dai diversi ministri, come Maroni e Tremonti, e il fenomeno è stato studiato. Abbiamo avuto il certificato dagli enti locali.

Nel primo anno di applicazione delle predette misure la certificazione non era specifica: la voce prima casa rientrava all'interno di una certificazione più generale, e dava atto di una perdita di 3 miliardi e 22 milioni. Questa è stata la prima indicazione. Tuttavia tale indicazione risultava poco chiara perché faceva parte di un'altra certificazione, in cui si avanzava un'altra richiesta, ai fini della

manovra – cosiddetta Prodi – di alleggerimento ICI, contenuta nella legge n. 244 del 2007. Nell’ambito di quella certificazione, che era molto semplice, si chiedeva agli enti di indicare la perdita legata alla manovra Prodi, per svolgere un controllo veramente minimale. Come Ministero dell’interno preferimmo richiedere agli enti locali i dati relativi al gettito derivante dall’ICI sulla prima casa, perché quel valore doveva essere quanto meno inferiore all’altro.

Senza sapere perché noi chiedessimo quel dato, prima ancora che fosse emanata la legge che ha abolito l’ICI, – era addirittura in carica un altro Governo – si era chiesto ai comuni quanto pesava la prima casa nel 2007. Risultò che si trattava di 3 miliardi e 22 milioni di euro. A questo punto è cominciata una discussione. Occorre valutare che questo era un dato relativo al 2007, mentre noi parliamo del 2008. Ritorno con veemenza sul fatto che le valutazioni vanno effettuate utilizzando dati omogenei. Il fatto che i dati riguardassero sempre l’ICI non significa nulla: si trattava di due esercizi diversi, con due storie diverse, perché nel 2008 la legge sull’ICI aveva alcune specifiche, si potevano attribuire le detrazioni dal reddito, e c’erano tante norme diverse; una cosa è, quindi, il 2007, un’altra il 2008.

Comunque, per avere un riferimento minimale per poter attribuire i fondi disponibili, si prese quello e i comuni fecero un prima certificazione il cui importo complessivo risultò pari a 3 miliardi e 22 milioni di euro.

Per legge è stato imposto agli enti di presentare una certificazione specifica del 2008. Questa è stata un’idea migliore, ma che ha comunque creato difficoltà agli enti, perché per la prima volta hanno dovuto attestare un fatto virtuale. In genere, abbiamo sempre chiesto loro dati precisi, per esempio sulle unità di personale ATA, o su quanto avesse incassato in più l’ICI rurale. Loro svolgevano, quindi, verifiche concrete. In questo caso, invece, si doveva indicare l’entità di qualcosa che non è successo, ossia i comuni hanno dovuto attestare quanto avrebbero pagato i cittadini se ancora fosse stata in piedi

l'ICI, un fatto che non si è verificato. Specifico questo per dare atto ai comuni della difficoltà nel compiere questa operazione. Diversamente dal passato, quando alcuni enti locali un po' disinvolti, nella confusione o nella paura di sbagliare, hanno preferito modificare le certificazioni – che ovviamente dovrebbero essere immodificabili, essendo approvate con decreto (vengono pubblicate in Gazzetta, o sul sito Internet, sono fotocopiable e compilabili), magari aggiungendo un « non » dove invece si doveva dire « dichiaro che », fidando del fatto che non ci si accorgesse che era tutto uguale a eccezione di quel « non » vicino – in questo caso, invece, gli enti locali hanno compiuto un'operazione più pulita: su 8 mila certificazioni, in mille è stato aggiunto un foglio di carta, in cui si dichiarava che il sottoscritto sindaco consegnava la certificazione, ma faceva presenti le difficoltà riscontrate nel reperire i dati. Prendeva, in sostanza, le distanze per indicare che, nonostante avesse attestato un certo dato, permanevano dubbi. Questo sarà stato fatto da almeno 1.100 enti, il che vi fa capire le difficoltà. Questa certificazione è arrivata e sono cominciate le dispute, in particolare con l'ANCI, in Conferenza unificata. Ovviamente sono tutti dati che vengono inseriti nel sistema informatico e noi abbiamo fatto una verifica sulla sua corrispondenza con la dichiarazione fisica, dal momento che su di esso si basa l'elaborazione. Abbiamo acquisito il documento PDF – predisposto dalla prefettura – da tutti gli enti locali, quindi siamo sicuri che gli enti locali hanno dichiarato che la perdita del 2008 è pari a 3 miliardi 360 milioni di euro.

Il decreto-legge n. 154 stabilisce che su queste certificazioni sarà svolto poi un controllo dalla Corte dei conti, che a tale fine può avvalersi anche della competente Agenzia del territorio. Noi abbiamo svolto controlli cartolari, cartacei. Ogni amministrazione ha proceduto a verifiche sui documenti in suo possesso. Noi avevamo i dati relativi all'anno 2007, che si può prendere come riferimento, in quanto è meglio considerare l'ICI piuttosto che la TARSU, però, ribadisco, è sempre un'ICI

che ha poco senso, perché si tratta di due cose diverse. Abbiamo anche gli stessi dati messi insieme, per classe e per fascia. Si ricava che è inevitabile statisticamente che qualcuno si possa essere sbagliato, perché su 8 mila attestazioni qualcuna può essere errata. Se, però, si vanno a mettere per classi di differenza gli 8 mila comuni, per vedere quanti hanno dichiarato di più rispetto ai 3 miliardi 22 milioni di euro, e si scelgono tutti quelli che hanno dichiarato più del 60 per cento rispetto l'anno prima, e si vuole supporre per un momento che tutti costoro fossero distratti e abbiano compilato in modo totalmente errato la certificazione e si azzerasse questa differenza, si recupererebbero – andando a memoria – 100-150 milioni di euro. È un'ipotesi che ha veramente dell'assurdo.

Questo dà atto che i 3 miliardi 360 milioni di euro, eccetto per alcuni casi puntuali, si possono definire sostanzialmente validi. Tuttavia, come vi dicevo prima per l'ICI rurale, abbiamo avuto una notizia utile: il mondo degli enti locali reclama adesso di avere il tutto, ma serve uno strumento legislativo, dal momento che la legge ha disposto che su questa situazione si stanziino 2 miliardi 604 milioni di euro. Se lo si ritiene giusto, corretto, politicamente valido – sono un tecnico, non spettano a me queste scelte – il giorno in cui lo si decidesse, nella misura in cui si deciderà, occorrerà uno strumento legislativo con adeguata copertura, per arrivare alla somma disponibile. Io sono andato a braccio, quindi vi chiedo scusa se sono passato da un argomento all'altro. Vi prego di chiedermi quello che ritenete più opportuno, e, se del caso, mi riservo di darvi risposte in seguito, laddove non fosse possibile fornirvele in questa seduta.