

7^a Sessione parallela

Il federalismo e le fonti amministrative

Presiede:

Manlio Calzaroni (Istat)

Relatore:

Ernesto Longobardi (COPAFF)

Quali informazioni statistiche per l'attuazione del federalismo?

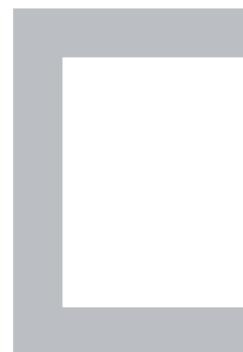
Relatore:

Giovanni Alfredo Barbieri (Istat)

Federalismo e fonti informative

Relatore:

Massimo Bordignon (Università Cattolica di Milano)



vale il parlato

Manlio Calzaroni

Vi comunico che all'ultimo minuto, purtroppo, l'onorevole La Loggia non ha potuto presiedere la sessione a causa della riunione della Conferenza unificata. Lo sostituisco io che coordino, presso l'Istat, la Direzione centrale che gestisce l'acquisizione di dati amministrativi e quindi, è molto vicina a queste tematiche. È evidente che il federalismo fiscale ha un impatto anche per il mondo della statistica. Qui, cercheremo, in maniera concreta, di capire cosa significa. L'informazione necessaria per il federalismo fiscale è sicuramente un'informazione qualitativamente diversa da quella prodotta regolarmente dall'Istat, perché il dettaglio informativo richiesto non è quello che viene normalmente prodotto da un ufficio di statistica. Perché, allora, il legame tra federalismo e fonti amministrative? Perché, oggi, la fonte amministrativa è l'unica che, ovviamente in via generale, fornisca informazioni utili per costruire, per gestire tutti i problemi legati al federalismo fiscale. Il dettaglio, a livello non soltanto territoriale, delle informazioni necessarie per gestire questo tema è così ampio, che mi viene da pensare soltanto i censimenti possano essere l'unica alternativa alle fonti amministrative – sempre parlando in linea generale – per costruire quegli indicatori, quei sistemi di valutazione necessari a guidare il federalismo. Infatti, sono le uniche altre informazioni che hanno questo tipo di caratteristiche. È evidente che i censimenti, ne abbiamo parlato ieri, si svolgono ogni dieci anni e certamente, hanno un onere, un costo, ma anche un fastidio per gli utenti e quindi non si può pensare di “replicarli” anche perché rilevano soltanto alcune delle informazioni necessarie. Sicuramente non tutte. Quindi, le fonti amministrative rappresentano la base indispensabile per costruire le informazioni necessarie a costruire il federalismo fiscale. Da almeno 10 anni ci sono delle norme nazionali ma anche europee che ci sollecitano e per certi versi ci impongono di incrementare l'utilizzo delle fonti amministrative. Questa è quindi l'origine del titolo della sessione che, a prima vista, potrebbe sembrare un po' strano: “Federalismo fiscale e fonti amministrative”. Fatta questa breve premessa per spiegare la logica della sessione, passerei la parola ai tre relatori iniziando da Ernesto Longobardi che è membro della Commissione che sta costruendo le basi per la realizzazione del

federalismo fiscale e quindi mi sembra utile partire dal punto di vista delle necessità: cosa serve per costruire un corretto federalismo fiscale e quindi, che tipo di informazioni devono essere prodotte dal Sistan per far in modo che il federalismo sia un valore aggiunto nella gestione della macchina statale. Passo quindi la parola a Ernesto Longobardi, membro della Copaff.

Ernesto Longobardi

In effetti, nel mio intervento dalla forma molto libera e poco strutturata, vorrei analizzare, a grandi linee, l'aspetto legato al fabbisogno di informazioni più che per il federalismo, io direi, per la riforma del sistema di finanza pubblica, riforma che ha preso avvio, con due leggi principali. La legge 42 del 5 maggio 2009 è quella sul federalismo fiscale, cioè la legge di attuazione, se volete, della riforma dell'articolo 119 della Costituzione attuata con legge costituzionale del 2001, e della legge di coordinamento di finanza pubblica prevista dalla riforma costituzionale. Ma anche la legge 196, sempre del 31 dicembre 2009, che ha riformato la contabilità di Stato e le procedure di bilancio. Considererò brevemente, nell'ottica del fabbisogno di informazioni, quattro aspetti: i profili istituzionali, il problema dell'armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, il programma della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e quello della perequazione infrastrutturale. Partendo dal profilo istituzionale: ci sono una serie di nuove istituzioni create appunto per la gestione della finanza multilivello, cioè per la gestione di questo sistema di finanza pubblico, articolato a più livelli di governo, oggetto adesso della riforma delle leggi 42 e 196. È stata istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale; dovrà essere formalizzata la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. È stata nominata ed è al lavoro ormai da più di un anno, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale; è stato istituito il Comitato per i principi contabili; dovrà, invece, essere organizzata una banca dati unificata per le amministrazioni pubbliche. Brevemente, per ciascuna di queste istituzioni: la Commissione parlamentare è quella istituita ai sensi dell'articolo 3 della legge, per esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione della legge 42. Voi sapete che la legge 42, la legge sul federalismo fiscale è, in larga parte, una legge-delega

e per l'esercizio della delega sono previsti 24 mesi, a partire dal 21 maggio 2009: quindi, tale esercizio deve concludersi con l'approvazione dei decreti delegati entro il 21 maggio 2011. La Commissione parlamentare, quella presieduta dall'onorevole La Loggia, deve esprimere i pareri sugli schemi dei decreti legislativi, verificare lo stato di attuazione della legge e riferirne ogni 6 mesi alle Camere, formulando, inoltre, osservazioni al governo e proponendo elementi di valutazione utili per la predisposizione dei decreti legislativi. Tenete conto che la Commissione parlamentare sopravviverà alla chiusura del termine dell'esercizio di delega cioè ai due anni e quindi al maggio 2011, perché è previsto che rimanga per tutta la fase transitoria di attuazione della legge. Sostanzialmente è una fase di 5 anni, anche se la decorrenza può cambiare, a seconda dell'aspetto della riforma; per alcune questioni l'inizio del termine di decorrenza è stabilito dagli stessi decreti delegati. Si può quindi presumere che si arriverà al 2017-2018 ancora con il periodo transitorio. La Conferenza permanente per il collegamento alla finanza pubblica, non ancora nominata, è prevista dall'articolo 5 della legge 42, e di recente l'ultimo schema di decreto legislativo approvato il 30 novembre 2010 in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri, la disciplina, al capo III, cioè agli articoli 13-18 dello stesso decreto. Sulla composizione di questo organo, la legge 42 è molto scarna; dice semplicemente: "ne fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo". Questo è il vero e proprio organo di governo del federalismo fiscale, in quanto è una conferenza di natura politica, dove sono rappresentati i diversi livelli di governo, per la gestione di tutti gli aspetti della finanza multilivello. Lo schema di decreto legislativo del quale vi ho parlato, quello approvato il 30 novembre, ne precisa la composizione; ci sono due Presidenti: il Presidente della Conferenza unificata e il Ministro dell'economia e delle finanze, insieme a 20 membri, rappresentanti di tutti i livelli di governo: 5 ministri, oltre ai due Presidenti (per un totale di 7 membri del Governo); 7 rappresentanti delle Regioni, 5 rappresentanti dei Comuni, 3 Presidenti di Provincia. Come vi dicevo, la Conferenza ha dei compiti estremamente importanti e delicati per il coordinamento della finanza pubblica: dalla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto e delle procedure per accertare eventuali scostamenti di tali obiettivi, all'attivazione degli eventuali interventi

per il rispetto dei medesimi. Avanza, inoltre, proposte per l'attribuzione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione di meccanismi di premialità; propone criteri di corretto utilizzo dei fondi perequativi – governa ed effettua il monitoraggio di tutto l'aspetto della perequazione che, come voi sapete, è uno degli aspetti delicati del federalismo fiscale. Verifica, poi, l'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali, previsti dall'articolo 16, la legge 42, che rispondono ai criteri del V comma dell'articolo 119 della Costituzione, quelli, cioè, finanziati con fondi comunitari e fondi speciali per interventi particolari, mirati: disequilibrio, riequilibrio territoriale e infrastrutturale, e via dicendo. La Conferenza permanente sarebbe il vero e proprio organismo istituzionale di raccordo e concertazione fra i diversi livelli di governo. In qualche modo, prefigura la funzione che si vorrebbe attribuire al secondo ramo del parlamento, in qualità di Camera di rappresentanza dei diversi livelli di governo. In attesa di questa soluzione, si è pensato quindi a un organismo di concertazione fra i diversi livelli di governo, organismo che esiste già in molti Stati "a finanza multilivello", siano essi federali o meno. Qui si pone il problema di una duplicazione di funzioni con la Conferenza unificata Stato-Regioni ed Enti locali che, ad oggi, svolge alcune di quelle attribuite alla Conferenza permanente. Probabilmente ci sarà bisogno di decidere "chi fa che cosa" nell'ambito delle due istituzioni. Abbiamo poi la Commissione tecnica paritetica, la Copaff: un nuovo organo multilivello di cui faccio parte anch'io, e in cui sono rappresentati tutti i livelli di governo, però a natura tecnica (al momento ha 32 componenti, 15 in rappresentanza dello Stato, 15 in rappresentanza dei livelli sub-centrali di governo e due rappresentanti dell'Istat, uno dei quali è il dottor Giovanni Barbieri). La Copaff, come dicevo, ha funzione tecnica e acquisisce ed elabora gli elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della legge 42. È sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie. Promuove la realizzazione delle rilevazioni delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi. Svolge attività consultiva per l'ordinamento finanziario di Comuni, Province e Città metropolitane eccetera. Quindi, sostanzialmente, assume un ruolo centrale sul piano tecnico della fase di attuazione della legge 42, però, anch'essa sopravvivrà alla scadenza del termine di

esercizio della delega, in quanto diventerà la segreteria tecnica della Conferenza permanente della quale abbiamo parlato. La legge 42 – è un aspetto estremamente delicato e importante da discutere anche in questa sede – prevedeva l’istituzione, presso la Copaff, di una banca dati specifica per l’attuazione del federalismo, comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi utilizzati, per definire i costi e i fabbisogni standard degli obiettivi di servizio nonché per valutare il loro stesso grado di raggiungimento. Mi sembra che la previsione di una banca dati gestita dalla Copaff non sia stata ripresa nello schema di decreto di cui vi ho parlato prima, ma su questo tornerò dopo, perché qui c’è un problema di coordinamento con la banca dati unificata delle amministrazioni pubbliche. Il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche è previsto, invece, dalla legge 196 del 2009, quella di riforma della contabilità di Stato, e in qualche modo svolge il ruolo che la Copaff ha in relazione alla 42; nel senso che il Comitato per i principi contabili predispone i decreti legislativi d’attuazione della 196 e agisce in reciproco accordo con la Copaff in tema di armonizzazione di bilanci pubblici. La banca dati delle amministrazioni pubbliche è prevista dall’articolo 13 della 196, ripreso anche dall’articolo 39, in cui si stabilisce che dovrà rispondere al fabbisogno informativo necessario a sostenere tre principali processi istituzionali. Il primo: assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica; cioè, tutti gli aspetti di consolidamento dei conti pubblici. Acquisire, dunque, gli elementi informativi per l’attuazione della riforma del federalismo fiscale e supportare i processi di analisi e valutazione della spesa. La legge 196 prevede che vengano “restituiti”, presso ciascuna amministrazione questi organi di valutazione della spesa, e la banca dati unificata dovrà supportare anche i processi di analisi e di valutazione della spesa. Al momento c’è stato il decreto ministeriale che ha dato alla Ragioneria generale dello Stato il compito della fase istruttoria nella costituzione della banca dati unificata. In particolare, nell’ambito della Ragioneria generale, è stata individuato, come referente, l’Ufficio studi (quello presieduto dal dottor Biagio Mazzotta). È stato, inoltre, costituito il Comitato guida per l’istituzione della banca dati che ha ascoltato diverse volte i pareri dei rappresentanti dell’Istat. Secondo punto: l’armonizzazione dei bilanci che è un nodo centrale in entrambi i provvedimenti di

legge, sia nella 42 che nella 196. Qui, c'è stata una cosa abbastanza particolare: nel senso che la legge 42 contiene la delega per l'armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni sub-centrali, cioè di Regioni ed Enti locali, mentre la legge 196 prevede la delega per l'adeguamento dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche. Quindi, c'è stata una sorta di separazione: la legge 42 istituisce un decreto delegato per l'armonizzazione dei bilanci dei livelli sub-centrali di governo; la legge 196 prevede un decreto delegato per l'armonizzazione dei bilanci dello Stato e delle amministrazioni centrali. Per fortuna, quando si è approvata la 196 si sono modificati anche gli articoli della 42, uniformandone, per fortuna, i principi. Sono, cioè, stati cambiati i criteri per la delega, rendendo i principi di uniformità dei bilanci uguali sia per gli enti sub-centrali che per quelli centrali. Si prevede il piano dei conti integrati e l'adozione degli schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, come per il bilancio pubblico, e la classificazione sia economica che funzionale. L'adozione del bilancio consolidato con le aziende, le società, con le esternalizzazioni dei servizi e via dicendo. Per quanto riguarda la legge 42, lo schema di decreto di approvazione di bilancio è l'unico che manca; gli altri sono stati tutti approvati almeno in sede di primo esame dal Consiglio dei Ministri. Due decreti sono già diventati legge: quello sul demanio comunale (sul demanio degli enti locali, col cosiddetto federalismo demaniale), e quello su Roma capitale. Il cosiddetto decreto Sose, quello della determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, è stato approvato il 18 novembre in seconda lettura, quella definitiva, dal Consiglio dei ministri. Un altro decreto, quello su finanza regionale e provinciale e sul fabbisogno sanitario, è "incagliato" presso la Conferenza unificata; tre sono stati appena emanati, in prima lettura, dal Consiglio dei ministri (quelli relativi alla perequazione infrastrutturale, agli interventi speciali definiti dall'articolo 16 e ai meccanismi di premi e sanzioni sugli aspetti istituzionali). Manca solo quello sull'approvazione di bilanci; lo schema di decreto è pronto, ci ha lavorato una sottocommissione della Copaff, ma sta trovando diverse difficoltà. Parallelamente, il Comitato per i principi contabili sta lavorando su un aspetto della delega della 196: costi e fabbisogni standard. Il tema del fabbisogno informativo per l'attuazione del federalismo fiscale è legato proprio all'aspetto dei costi

e fabbisogni standard, centrale nella legge 42, con il relativo passaggio da un criterio tradizionale di finanziamento e spesa degli enti sub-centrali di governo a quello determinato in base a costi e fabbisogni standard. Questo è l'aspetto, se volete, maggiormente innovativo della riforma della "finanza multilivello" e anche quello più problematico, più complesso da portare avanti. Il concetto di costi e fabbisogni standard si applica con alcune differenze sia per gli enti locali, cioè per Comuni e Province, sia per le Regioni. Per le Regioni si parla di costi e fabbisogni standard, per gli enti locali si parla solo di fabbisogni standard: ci sono, quindi, alcune differenze ma grosso modo la scelta è analoga per entrambi i livelli di governo, come analoga la decisione che il finanziamento a costi e fabbisogni standard avvenga per una componente della spesa. Per le Regioni, la componente della spesa è quella garantita dai Lep, Livelli essenziali di prestazioni, che cioè risponde alle garanzie dell'articolo 17 della Costituzione: quella appunto per cui alcune spese devono essere garantite, come la prestazione del servizio in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. La legge 42 stabilisce che le spese per le quali vanno stabiliti i livelli essenziali di prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, siano la sanità, l'assistenza e l'istruzione. Ci sono i trasporti pubblici locali che, in qualche modo, sono stati poi assimilati negli schemi del decreto delegato, per quanto riguarda la parte di spesa in conto capitale. E a livello degli enti locali, la scelta è la stessa con riferimento alla lettera p dell'articolo 117, cioè quella relativa alle funzioni fondamentali. La spesa per le funzioni fondamentali, anch'esse determinate con legge statale distinta, vanno finanziate in base al criterio dei costi e fabbisogni standard. A che punto siamo con l'attuazione di queste disposizioni? Qualcosa si è mosso, ma questo sarà evidentemente un processo molto lungo e complesso. Il decreto legislativo approvato dal Consiglio dei ministri riguarda l'autonomia di entrata delle Regioni e delle Province, e contiene il Capo IV, che riguarda i costi e fabbisogni standard del settore sanitario. Credo che proprio oggi sia all'esame della Conferenza unificata. Si tratta, in qualche modo, di una razionalizzazione dell'attuale sistema di ripartizione dei fondi per il finanziamento della sanità. Si prevede, cioè, la determinazione esogena dell'insieme delle risorse da dedicare alla spesa sanitaria a livello nazionale, per poi stabilire i criteri di ripartizione a

livello regionale. Questi criteri di ripartizione sono sostanzialmente basati su indicatori di bisogno sanitario; quindi, indicatori di domanda, mentre vi è poco dal lato dei costi. Gli indicatori di domanda sono piuttosto semplici, nel senso che sono, in larga misura, quelli attualmente applicati, in base al numero degli abitanti, e in ragione dell'età della popolazione. All'ultimo momento, è stata inserita anche la possibilità di introdurre ulteriori indicatori di fabbisogno sanitario, diversi dalla quota procapite e dall'età, che tengano conto di particolari variabili a livello territoriale. Anche a livello tecnico c'è una grossa disparità di opinioni sulla possibilità di introdurre indicatori diversi da quelli della distribuzione per età della popolazione, in maniera significativa e in qualche modo gestibile per non creare troppi contenziosi fra le Regioni. Questo è lo stato dell'arte per quanto riguarda i costi e fabbisogni standard; ma voi dovete immaginare, appunto, che, in progressione, bisognerà, invece, arrivare a definirli oltre che per la sanità, anche per l'istruzione, l'assistenza sociale e il Tpl. Sul versante dei Comuni c'è la legge 42, che prevede che si stabilisca il fabbisogno finanziario facendo riferimento, per la parte corrente, ad una spesa corrente standardizzata e per la parte in conto capitale ad un indicatore di fabbisogno infrastrutturale. La legge 42, in via provvisoria, stabilisce quali devono essere considerate al momento – finché non sarà approvata la nuova legge statale – le funzioni fondamentali per le quali saranno determinati i fabbisogni standard. Su questo abbiamo l'indicatore legislativo definitivamente approvato: è il terzo indicatore del quale vi parlavo, cioè quello che ha passato l'esame della Conferenza unificata, ed è tornato al Consiglio dei ministri, il quale l'ha definitivamente approvato il 18 novembre (per poi essere pubblicato sulla Gazzetta ufficiale). La scelta che si è fatta qui, è quella di affidare sul piano tecnico, il ruolo principale dell'elaborazione di stima quantitativa alla Sose, la Società per gli studi di settore. La Sose si è impegnata su questo profilo di attuazione: un terzo dei fabbisogni sarà stimato entro il 2011, il secondo terzo entro il 2012 e l'ultimo, entro il 2013. Quindi, sostanzialmente, il processo per il quale si dovrebbe passare al finanziamento di Province e Comuni in base al fabbisogno dovrebbe completarsi nel 2016, se si tiene fede a questo programma. Il metodo è quello di determinare il fabbisogno standard per ciascuna funzione fondamentale e per ciascun ente locale. Quindi, ciascun ente locale (in totale forse 8.098 Comuni e 108 Province), avrà il

suo fabbisogno standard. Così come oggi con gli studi di settore, c'è un software (Gerico) con cui ciascun contribuente, ciascun soggetto passivo, ciascuna impresa o lavoratore autonomo ha il proprio ricavo congruo, così l'idea è quella che ciascun Comune avrà il suo fabbisogno, comunicato in Gazzetta ufficiale per tutti gli enti locali. La società di studi di settore userà, per la raccolta di informazioni, anche quelle del questionario: so che stanno già lavorando ai questionari per le prime funzioni. La Sose avrà un partner: l'Isel, cioè la Fondazione Studi dell'Anci, l'ente di rappresentanza dei Comuni ma anche delle Province e che affiancherà la Sose per tutta una serie di compiti tecnici. Le modifiche, apportate alla bozza di decreto approvata il 22 luglio dal Consiglio dei ministri, hanno portato poi alla versione definitiva del 18 novembre, nella quale è stato inserito il passaggio secondo il quale la Sose può altresì avvalersi della collaborazione dell'Istat. Su questo punto alcuni hanno detto che questa funzione doveva essere data all'Istat; altri, hanno difeso la scelta della Sose ma hanno detto che l'Istat doveva collaborare. Alla fine c'è stata questa formulazione per cui la Sose, se vorrà, potrà avvalersi dell'ausilio dell'Istat. La metodologia utilizzata dovrà passare al vaglio della Copaff, del Dipartimento delle Finanze e della Ragioneria. Proprio lo schema di determinazione dei fabbisogni verrà adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e ciascun Comune dovrà darvi adeguata pubblicità. Vediamo ora l'ultimo aspetto: la perequazione infrastrutturale, che, come voi sapete, è molto importante. Secondo quanto stabilito dall'articolo 22 della legge 42 doveva essere sostanzialmente un piano straordinario di interventi infrastrutturali, che consentisse di mettere un po' tutte le zone del Paese sullo stesso livello di partenza. La previsione che si può fare è che, in un'ottica di federalismo fiscale, diminuisca il trasferimento delle risorse dalle Regioni più ricche del Paese a quelle più povere, anche se finora non si vede bene come e quanto. In previsione di questa riduzione del trasferimento, si è previsto che ci sia una fase in cui si mettano le zone più povere in grado di fare meglio di oggi, e, con un piano straordinario di interventi, soprattutto per colmare i deficit infrastrutturali. Qui l'articolo 22 della legge 42, dà alcune indicazioni e dice soprattutto che questo debba riguardare le strutture sanitarie, le reti stradali e autostradali, la rete fognaria, la rete idrica, eccetera. Nell'ambito della Copaff abbiamo messo in piedi un gruppo tecnico dove la partecipazione dell'Istat è stata

determinante. Sul fabbisogno informativo per un piano di perequazione infrastrutturale si può parlare giornate intere. Cosa si è fatto su questo? Uno dei tre decreti legislativi approvati dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare riguarda proprio questo. È molto scarno ed è stato approvato il 26 novembre, insieme al Piano per il Sud, e sostanzialmente conferma che si tratta di un piano molto ambizioso, perché entro 90 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto legislativo, si prevede il piano di perequazione infrastrutturale, con la stima dei cosiddetti deficit di servizio (calcolati come differenza fra i livelli di servizio effettivo e quelli di servizio standard). Un piano che riveste una prospettiva estremamente complessa che difficilmente, secondo me, potrà rispettare un termine di 90 giorni; dalle poche nozioni sugli indicatori di fabbisogno di infrastrutture, ho l'impressione che siamo molto avanti, anche per il moltissimo lavoro svolto dall'Istat. Rimane comunque molto da fare. Vi ringrazio per l'attenzione.

Manlio Calzaroni

Grazie. Mi pare sia molto chiaro che al di là della quantità di lavoro, c'è un impatto assolutamente non trascurabile sulla produzione statistica, direttamente o indirettamente. Quindi, io passerei la parola a Giovanni Barbieri che, oltre ad essere membro della Copaff, è direttore centrale dell'Istat e si occupa di statistiche territoriali: evidentemente il dettaglio territoriale è uno dei must di questo tipo di informazione. E quindi, vediamo come il sistema statistico può rispondere a queste esigenze, che evidentemente sono molto, molto elevate.

Giovanni Alfredo Barbieri

Grazie. Intanto, tenendo sullo sfondo la questione del federalismo, farò un discorso più ampio sul fabbisogno di statistica da parte del territorio. La seconda cosa che vorrei sottolineare è che mi metterò dalla prospettiva del produttore di statistiche partendo da una visione di sistema, perché come penso diventerà immediatamente chiaro, l'attuazione del federalismo pone una sfida di grandi dimensioni a tutto il Sistema, come ha illustrato l'intervento del professor Longobardi, ma a mio parere costituisce anche un'occasione storica di crescere a più di 20 anni dalla sua istituzione. Sullo sfondo, ci sono i rapporti tra informazione statistica e decisioni pubbliche. E

L'avvicinamento ai cittadini della sede delle decisioni politiche, alla radice dello spirito del federalismo, rischia di restare parola vuota se non si accompagna ad un'informazione statistica importante. In realtà, sullo sfondo di questa riforma, vi è l'esigenza di ridare efficienza alle amministrazioni, facendole operare in una logica quanto più prossima possibile al sistema di mercato o di quasi mercato, diciamo così. Questo apre due temi importanti. Primo: quale tipo d'informazione statistica territoriale è necessaria. Il secondo: il difficile ma interessante e fruttuoso rapporto che esiste tra l'informazione prodotta nell'esercizio delle funzioni amministrative e la produzione di informazione statistica. Questo è il motivo fondamentale per cui questa sessione mette assieme il riferimento alle fonti amministrative e al federalismo fiscale. In che senso, l'informazione è informazione statistica e non semplicemente amministrativa? Il tema che ha percorso tutta la conferenza riguarda la statistica come scienza che permetta di passare dall'individuale, dall'aneddotico quindi, al collettivo. La statistica è la scienza del collettivo e per questo ci aiuta ad assumere decisioni. Ma questo che cosa significa quando parliamo di territorio? In realtà, il termine territorio è talmente ricco di significati che è difficile circoscriverlo: quindi è opportuno capire di quale territorio e di quali statistiche stiamo parlando. Perché il termine da una parte fa riferimento alla scala delle politiche; questo è quello di cui abbiamo parlato fino adesso, facendo riferimento alla diversità dei livelli di governo: è il luogo dell'amministrazione, ma in realtà, il territorio è anche il luogo in cui si svolge la vita quotidiana, in cui si instaurano le relazioni sociali, le relazioni economiche e così via. Per questo, avvicinare le decisioni al territorio coincide con l'avvicinarle ai cittadini. Questo apre, però, un discorso che abbiamo fatto più volte nel corso delle passate conferenze: la differenza e l'integrazione tra le statistiche che provengono dal territorio, cioè le statistiche che potremmo definire bottom-up, con le altre statistiche che fanno riferimento al territorio. Il che rinvia da una parte al ruolo dell'Istat, come produttore "in proprio" di statistiche, ma dall'altra, come facilitatore, coordinatore e garante della qualità delle statistiche che vengono prodotte sul territorio. Questo, per dire che, fondamentalmente, quando parliamo di statistiche necessarie per l'amministrazione sul territorio, stiamo parlando, in realtà, di due dimensioni o forse possiamo anche dire di due tipi di statistiche che comunque ci

aiutano a partire da due approcci diversi. Esiste un problema di disaggregazione territoriale delle statistiche che servono per le politiche nazionali, ponendosi la questione della raccolta e della produzione di statistiche di qualità per la gestione dei processi locali. In realtà, dicevo, la prospettiva del federalismo ci aiuta a capire meglio quali sono le due tipologie di statistiche per il territorio che sono rilevanti. Da una parte, è necessario produrre statistiche per la gestione delle politiche di carattere generale a tutti i livelli. E per un Paese come il nostro che ha una forte variabilità territoriale ed è caratterizzato da rilevanti disparità, anche la possibilità di dettaglio territoriale.. Questo tema è ben colto, diciamo così, dalla riforma del federalismo quando fa riferimento alla necessità di meccanismi di perequazione, i quali sono necessari proprio laddove esistono forti differenze territoriali. Per fare questo, ci serve una statistica territoriale che ai suoi vari livelli abbia una coerenza interna. Una sua coerenza interna per così dire verticale: cioè via via che si effettuano zummate successive, consentitemi questo termine a livello nazionale, regionale, provinciale, comunale e perché no, anche sub-comunale, è necessario mantenere una logica coerenza delle statistiche che stiamo utilizzando. Questa stessa coerenza ci serve a livello, per così dire, orizzontale per darci la possibilità di confrontare situazioni differenti sullo stesso livello di governo. Senza la possibilità di questo confronto, mi sembra abbastanza chiaro che il meccanismo della perequazione non può essere fondato su basi certe. Da un altro punto di vista, però, se riconosciamo e anche questo ha a che fare con le radici dello spirito del federalismo, che le comunità locali, quindi l'insieme dei cittadini di una determinata scala territoriale, sono i migliori giudici e inoltre, in un sistema democratico, i responsabili e i titolari delle decisioni che riguardano le politiche sul loro territorio, allora sono necessarie statistiche di altro tipo: quelle bottom-up rispetto alle top-down. Questo tipo di statistiche pongono problemi diversi. Sono statistiche che devono essere costruite a partire dalle esigenze informative alla base dei processi di sviluppo e necessariamente devono avere lo stesso livello di comparabilità di quelle top-down, per il bisogno di certificazione della loro qualità intrinseca. Potremmo teoricamente fare riferimento, da una parte alle statistiche già disponibili in scala necessaria, e dall'altra alla domanda o al fabbisogno di statistica per gli ambiti dove gli indicatori vanno costruiti. Prima il

professor Longobardi ha fatto riferimento all'apporto che l'Istat ha dato al gruppo di lavoro sulle infrastrutture; sicuramente le persone dell'Istituto presenti in sala lo sanno e se ne ricordano: dieci anni fa l'Istat non era un produttore sistematico di informazioni sulle infrastrutture. Questo è un esempio felice, se vogliamo, dello sforzo di produzione di nuove informazioni statistiche che è stato colto efficacemente dal Programma statistico nazionale già nel corso dell'ultimo decennio. Vorrei sottolineare un aspetto che prima non avevo citato e che, quando si parla di approccio bottom-up – quell'informazione statistica che si deve andare a costruire a partire dalla specificità dei processi di sviluppo definiti e scelti dalla comunità locale – pone anche un problema di scala territoriale appropriata. La costruzione gerarchica delle statistiche non può che far riferimento alla gerarchia classificatoria dei livelli di gestione locale, citati prima: Regioni, Province e Comuni. Tale classificazione ha le caratteristiche desiderabili per uno statistico, in quanto rigidamente gerarchica; quando invece parliamo di processi di sviluppo locale e del relativo fabbisogno di statistiche, non necessariamente la griglia rilevante è quella delle amministrazioni storiche. Il tema delle città metropolitane ci rimanda a questi fabbisogni, come anche il tema del policentrismo urbano potrebbe richiedere la costruzione di griglie territoriali innovative. Il che significa che sviluppo e governo locale sono strettamente legati, e rimandano anche alla questione delle statistiche costruite dal basso, quindi alla conoscenza del territorio e alle basi territoriali. Le basi territoriali che stiamo costruendo per il censimento del 2011 sono uno strumento potente, che intendiamo valorizzare. Tradizionalmente, le basi territoriali sono state semplicemente uno strumento tecnico per la possibilità di realizzare il censimento della popolazione. Ma, in realtà, diciamo così, il loro sottoprodotto informativo è estremamente potente; se n'è parlato in una di queste aule anche ieri. Disponiamo, a partire da una fotogrammetria che ci dà una risoluzione al suolo di 50 centimetri, di un'informazione in tempo pressoché reale e aggiornabile, dell'uso del suolo e del territorio italiano, a disposizione di tutti i singoli Comuni italiani. Quindi, una fonte informativa assolutamente interessante per le politiche locali, soprattutto quando le politiche locali, come purtroppo avviene ancora per molti Comuni italiani, non sono sostenute da un'adeguata disponibilità, per esempio, di carte tecniche a scala

territorialmente fine. Questo rinvia alla costruzione di sistemi informativi territoriali e alla necessità di formare statistici del territorio, cioè statistici che operano a livello locale. Per questo dico che è un'occasione oltre che una sfida per il Sistema statistico nazionale. Perché? Perché le possibili risposte della statistica ufficiale a questo enorme fabbisogno di informazione fanno riferimento a tre ambiti a cui se ne aggiunge un quarto, su cui mi soffermerò in seguito. Il primo è la risposta tradizionale. La risposta tradizionale è quella delle rilevazioni. Qual è il problema delle rilevazioni su scala territoriale? Da una parte vi è l'enorme costo delle rilevazioni effettuate con dettaglio territoriale; non a caso, i censimenti si fanno ogni dieci anni e, sostanzialmente, sono un campionamento temporale del modo tradizionale di condurre un'indagine sul campo. E chi ha seguito la sessione dei censimenti di ieri sa che, come già accaduto per il censimento delle attività produttive, stiamo lavorando ad un nuovo modo d'impostare anche il censimento della popolazione. Non ho il coraggio di dire che quello del 2011 sarà l'ultimo censimento tradizionale della popolazione, non sta a me dirlo, ma insomma, qualcuno più importante di me l'ha anche affermato. Le indagini correnti, sul territorio, non si possono condurre con facilità. Certamente non quelle di tipo censuario, ma quelle di tipo campionario hanno alcuni problemi statistici di grande rilevanza. Il primo riguarda la numerosità campionaria. Il campione, dico sempre ai miei studenti, non è funzione soltanto del tasso di campionamento, ma anche della dimensione della popolazione che viene campionata. Inoltre, ci sono enormi problemi organizzativi, e ultimo ma più importante, secondo me, il fastidio statistico collegato. Le alternative. L'alternativa fondamentale, lo ripeto, ma lo ricorderà – penso – anche Manlio Calzaroni in conclusione di questa sessione, è il ricorso alle fonti amministrative. Cito anche un altro filone da sviluppare e su cui l'Istat ha lavorato in questi anni, spesso anche in collaborazione con il territorio; vedo qui Paola Baldi con cui abbiamo condotto lavori in questa direzione (le stime per piccole aree, cioè per domini non contemplati nella strategia di campionamento). Non mi soffermo sulle fonti amministrative perché penso che ne parlerà Manlio. Mi soffermo sul tema centrale, secondo me: come fare le statistiche bottom-up. È abbastanza evidente che non soltanto l'Istat attuale, ma anche quella del futuro, non potrebbe avere le forze per rispondere a questo enorme

fabbisogno di informazione statistica di qualità, richiesta dal basso. Per questo ho detto, nella mia premessa, che i fabbisogni di informazione posti dal federalismo fiscale sono un'enorme occasione per la crescita del sistema. Perché abbiamo bisogno di statistiche che condividano non più soltanto un framework, una assoluta omogeneità del modo in cui sono prodotte, ma anche un sistema di qualità. E io questo lo riassumerei in tre termini: trasparenza, evidenze quantitative e *accountability*. Alla radice della riforma federalista c'è l'avvicinamento della sede delle decisioni ai cittadini e quindi la maggiore partecipazione di questi alle scelte pubbliche resterebbe lettera morta, se i tre aspetti non fossero soddisfatti. Certamente, un primo contributo come abbiamo detto prima, lo dà la produzione e la diffusione di informazioni ufficiali, ma il punto fondamentale per garantire la qualità delle statistiche prodotte a livello locale richiede che ci sia una condivisione di metodi e di procedimenti, a garanzia della qualità delle stesse. Il tema della qualità, di cui abbiamo parlato molte volte in questa conferenza, si sposta dal piano dei risultati a quello del processo. E qui aggiungo una cosa di cui sono venuto a conoscenza da qualche giorno, e che ho fatto in tempo a comunicare al Presidente Giovannini, il quale l'ha subito inserita in una nota alla sua relazione. L'Istat del Sud Africa, l'Ufficio Centrale di Statistica del Sud Africa, svolge un servizio per tutte le amministrazioni locali che producono statistiche, anche per i privati. È un servizio di certificazione di qualità, cioè l'audit di qualità che gli istituti di statistica fanno al loro interno, e che l'istituto di statistica sudafricano offre come servizio gratuito anche a chi voglia avvalersene. E perché mai vi direte voi, dovrebbero volersene avvalere le amministrazioni? Perché questa norma che è stata approvata in Sud Africa contiene, secondo me, una clausola molto efficace: soltanto le statistiche che hanno conseguito questo bollino di qualità possono essere portate a sostegno delle proprie tesi nel dibattito parlamentare. Le decisioni normative devono essere quindi sostenute da statistiche di qualità certificata. Badate, non necessariamente da statistiche dell'Ufficio Nazionale di Statistica sudafricano, ma da statistiche che hanno conseguito, che sono state controllate per la qualità di produzione, non per la qualità dei risultati. E naturalmente, voi capite che dire che soltanto queste statistiche possono essere portate nel dibattito parlamentare, significa che poi soltanto queste potranno essere discusse sui

mezzi di informazione, in quanto le uniche effettivamente rilevanti per prendere decisioni di policy. Questo, per dire che è necessario venire ad un linguaggio comune e condiviso dell'informazione statistica territoriale che consenta l'utilizzo integrato di statistiche prodotte a diversi livelli di decisione e di governo e, come ho detto prima, anche possibilmente con diverse procedure, mantenendo comunque una condivisione dei principi di qualità. Chiudo ringraziando i colleghi del Dps che mi hanno consentito di utilizzare tre slide, per capire quanto questo processo possa essere importante e oneroso. Qui, stiamo parlando di una dimensione di premialità non grande ma non irrilevante, cioè di 3 milioni di euro; sono coinvolte 8 Regioni del Mezzogiorno, su soltanto quattro ambiti d'indagine: istruzione, servizi di cura per anziani e bambini (tipicamente erogate dai Comuni), gestione dei rifiuti e ciclo idrico integrato (quindi adduzione e smaltimento dei reflui). La cosa più interessante di questo processo è che si guarda all'outcome, cioè al risultato finale per il cittadino, non all'efficienza o alla economicità della produzione del servizio. Questo mi sembra un punto fondamentale, per lo spirito della riforma di cui stiamo parlando. Il secondo aspetto interessante, però, per lo statistico è che sono stati fissati, *ex ante*, dei target quantitativi. Si è costruito quindi un consenso "ex ante" su quali indicatori misurare e come misurarli. Quando dico "ex ante", intendo dire che si sono fissati il punto di partenza e il traguardo per le Regioni che partecipavano a questo "gioco". Faccio un esempio banale ma che sia chiaro per tutti. I servizi di cura per anziani e bambini sono erogati dai Comuni; chi ha contrattato, a livello nazionale, le politiche e chi avrà la premialità, sono le Regioni. Quindi, se le Regioni vogliono indurre meccanismi virtuosi e garantirsi così il conseguimento del risultato, devono, a loro volta, mettere in atto meccanismi di premialità più o meno dello stesso tipo, sostenuti da dati statistici condivisi a livello territoriale e disaggregato. Questa è la fase di lavoro in cui siamo attualmente. Nel giugno 2010 abbiamo assegnato i premi alle Regioni, che avevano come riferimento temporale la fine del 2009: ora stiamo assistendo le Regioni per fornire loro le informazioni a livello comunale che gli consentano di dare la relative premialità. Con questo stimolo e allo stesso tempo con questa provocazione, chiudo il mio intervento. Grazie.

Manlio Calzaroni

Passo la parola al professor Bordignon che credo, dopo due interventi, abbastanza istituzionali dal punto di vista della domanda e della risposta da dare a quest'esigenza, ci presenterà, credo, dei desiderata, forse un po' meno istituzionali, ma legati a esigenze di conoscenza che il cittadino, in qualche modo, esprime tramite i rappresentanti del mondo accademico, piuttosto che dei media. Prego.

Massimo Bordignon

Grazie mille. Ho accettato con piacere l'invito da parte del coordinatore della sessione e del Presidente dell'Istat perché penso che il tema sia importante. Il Centro da me diretto è il Cif, il Centro Interuniversitario per lo Studio della Finanza Regionale e Locale che svolge attività di consulenza e ricerca nei confronti di Regioni, organizzazioni e di tutti quegli enti che richiedono appunto informazioni sulla finanza locale. Ho accettato con piacere questo invito, perché credo sia sostanzialmente essenziale il tema della qualità dell'informazione, in particolare, sui dati della finanza locale. Ce l'ha già raccontato Ernesto Longobardi, che tutto il nuovo sistema del federalismo fiscale, così come previsto dall'articolo V, richiede calcoli e stime di costi e fabbisogni standard e quant'altro. Queste cose non si possono fare se non c'è, diciamo così, una banca dati sufficiente. È chiaro per esempio, lo dico rapidamente, che alcune delle cose scritte, anche la legge 42 del 2009, erano basate su una visione ottimistica della qualità d'informazione disponibile e sulla possibilità, conseguentemente, di costruire questi famosi costi standard. L'informazione precisa e trasparente è necessaria ed essenziale per i nuovi sistemi di rapporti finanziari e sarebbe ancora più essenziale per orientare correttamente il dibattito politico. E devo dire che, da questo punto di vista, c'è un fallimento collettivo; prima parlava Giovanni Barbieri, giustamente, del problema della qualità, perché la qualità delle informazioni dovrebbe portare a dei dati che siano certificati e su cui si costruisca la discussione politica. Questo, purtroppo, non è quello che è successo. Se si scorrono i giornali si capisce che si sono scritte le cose più inverosimili sui livelli di efficienza, distribuzione delle risorse e quant'altro, fornendo così la portata del fallimento informativo sul tema del federalismo fiscale. Va benissimo

il dibattito politico, non va bene che questo dibattito si faccia utilizzando, ognuno, le statistiche proprie. In larga parte, naturalmente, questa confusione viene anche alimentata ad arte dalle forze politiche per finalità di consenso, e vi dico, sono un po' preoccupato perché nelle prossime elezioni – non si sa quando – questo tema del federalismo fiscale potrà essere utilizzato in modo strumentale, portando anche a una frammentazione territoriale della rappresentanza politica. Quindi, il punto di partenza è che l'informazione statistica è utile non soltanto, diciamo così, per l'attuazione di quelli che sono meccanismi specifici e impliciti nella riforma del Titolo V; c'è un problema, proprio, di trasparenza del dibattito politico, ed è il tema che cercherò di illustrare in queste slide. Secondo me, l'origine di tutti i problemi, in un certo senso, non è che noi non abbiamo bravi statistici che non sono in grado di fare il loro mestiere; è semplicemente il fatto che l'Italia tradizionalmente è sempre stata uno Stato unitario, con uno scarso interesse per una rappresentazione corretta dei flussi finanziari, di tutta quella serie di informazioni, cioè, che servono per discutere di finanza locale e di federalismo fiscale. A me succede molto spesso di essere intervistato da giornalisti, oppure di avere qualche studente che mi chiede disperatamente informazioni sulla finanza locale italiana e su come trovare i dati relativi per discutere con maggiore certezza del confuso processo di decentramento in corso. Quali e dove sono quindi le fonti a cui si può far riferimento per cercare i dati di finanza locale? Quanto sono affidabili? Cosa c'è nei bilanci locali, sono affidabili? Qual è la qualità dell'informazione? E se queste fonti non sono soddisfacenti, cosa potremmo chiedere all'Istat o alle altre istituzioni interessate per permetterci di rispondere meglio alle domande? La contabilità pubblica italiana è sottoposta, in media ogni dieci anni, ad una riforma; quindi sostanzialmente, con una scadenza quasi decennale, cambiano le regole attraverso le quali si raggiungono decisioni relative a come si costituiscono i bilanci (quando si approvano e come si approvano), e questo cambiamento si riflette, con qualche ritardo, sulle decisioni a livello locale. Il punto fondamentale della legge 196/2009, per garantire un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e fornire informazioni circa l'attuazione del federalismo fiscale, è che le amministrazioni pubbliche debbano inserire, in una banca dati unitaria, istituita presso il

Mef, i dati concernenti i bilanci di previsione, le variazioni, i conti consuntivi, le operazioni gestionali. Quindi, si va nella direzione della costruzione di una banca dati unitaria, come già diceva Ernesto Longobardi: questa realtà non fa riferimento a Regioni, Enti locali e quant'altro, ma c'è comunque di nuovo l'idea di concentrarsi verso un'armonizzazione dei sistemi contabili. È il caso di ricordarlo brevemente: la legge 196/2009 è quella che ha cambiato le procedure per la formazione del bilancio, di cui abbiamo avuto la prima applicazione quest'anno: come forse voi sapete, nelle sue procedure richiede un pezzo importante di federalismo. Pensare di gestire, com'è stato fatto finora, un mondo in cui più del 50 per cento della spesa è, in realtà, articolata al livello locale, con decisioni prese unilateralmente dal Centro, non funziona. Lo Stato deve avere un ruolo "interparte", ma è chiaro che ci dev'essere una qualche forma di coordinamento. E la legge 196, con l'anticipo della discussione della finanziaria con le Regioni, andava proprio in questa direzione. Un problema che abbiamo con la 196 è che con le nuove normative che vengono decise a livello europeo, probabilmente dovranno essere riviste le tempistiche. Per tornare alla domanda sulle fonti della finanza locale, io risponderò così: le fonti ci sono e sono tante. Sono copiose, anzi, ma l'accessibilità dei dati, la loro qualità e la loro confrontabilità è, invece, molto più discutibile. Abbiamo tante fonti che collezionano dati diversi, spesso con intenti diversi e che spesso quindi non si parlano tra di loro. I bilanci, ad esempio, sono redatti talvolta con norme diverse, e quindi non sono confrontabili tra di loro: questo è un problema particolarmente serio per le Regioni. Come un altro problema è la qualità dei dati. Alcune delle informazioni presenti nei bilanci non sono sufficientemente controllate, e "rimbalzano" direttamente nei dati ufficiali. Ovviamente, l'Istat ha i conti economici territoriali che danno informazioni a livello regionale di tutta una serie di aggregati economici: occupati, valore aggiunto, Pil. Poi ci sono i conti economici delle Amministrazioni pubbliche dove vi sono schemi semplificati a due livelli con entrata e spesa; sono da menzionare, inoltre, i bilanci consuntivi delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, sempre a cura dell'Istat (conti aggregati per gli enti locali di ciascuna Regione). Poi c'è la Relazione generale che presenta tutta una serie di informazioni diverse; nel secondo e nel terzo volume si trovano dati che fanno riferimento a pezzi diversi della finanza

locale, a volte anche in maniera un po' casuale. Inoltre, ci sono le rilevazioni dei conti della Corte dei Conti che traduce l'analisi della gestione finanziaria degli enti locali e delle Regioni, fornendo molte informazioni utili ma anche difficili da trovare per l'utente. Una delle cose più complicate che esiste al mondo è, infatti, il sito della Corte dei Conti, praticamente illeggibile. E poi ci sono i bilanci dei singoli enti e altre informazioni scaricabili dal sito web del Ministero degli interni. Ora, una preoccupazione, lo dico qui vedendo anche le molte fonti disponibili, è che la reintroduzione della Conferenza permanente, poi della Sose, non riproduca ancora una frantumazione delle informazioni, quando invece avremmo bisogno di integrarle insieme. Ci sono poi anche delle banche dati che sono state sviluppate, e su cui è stato anche discusso. Una, per esempio, è stata creata dal Ministero del tesoro; in realtà dal Dipartimento delle politiche di sviluppo: quella dei Conti pubblici territoriali. Questa è una storia interessante da raccontare. La banca dati, è stata costruita, in realtà, proprio per guidare la gestione dei trasferimenti europei o di quelli statali a livello locale. Quindi, era partita concentrandosi sugli investimenti pubblici e la spesa in conto capitale e poi è stata estesa, diventando un punto di riferimento per la ricerca. E questo è interessante perché è una delle poche banche dati che mette insieme tutte le informazioni a livello regionale, fornendo l'informazione al netto dei trasferimenti. Anche questa banca dati lascia però molti problemi. Le entrate vengono calcolate, per qualche ragione, al lordo dei rimborsi d'imposta, quindi paiono gonfiate. Una cosa divertente che viene fuori, se utilizzate i conti pubblici territoriali, è scoprire che le amministrazioni pubbliche, in Italia, invece di essere in disavanzo, sono in avanzo, da dieci anni a questa parte. Quindi, anche in questo caso, abbiamo una banca dati potenzialmente interessante, ma che non risolve alcuni problemi. Un'altra questione, su cui io speravo si potesse ottenere un po' di più, è il Siope, il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici. Questa banca dati non è purtroppo pubblica: ci vuole un'autorizzazione della Ragioneria generale dello Stato; è possibile consultare soltanto gli anni 2005-2006, che riportano i flussi di cassa con i soliti problemi. Se qualcuno volesse utilizzare questa banca dati per capire quant'è l'entrata dell'Irap, scoprirebbe dati discordanti. Supponete che dovete rispondere a una domanda molto semplice. Dove

trovo la spesa complessiva delle Regioni? Si potrebbe rispondere di guardare i dati dell'Istat. E cosa vorrebbe un fruitore? Vorrebbe acquisire alcune domande fondamentali, del tipo: ma quante risorse incassa ciascun livello di governo, ciascun Comune? Da chi? Dai cittadini? E quanto arriva in termini di trasferimenti? I governi locali, le Regioni e i Comuni, quale utilizzo fanno della loro autonomia tributaria? Potete sapere, guardando quei dati, quant'è l'Irap incassata da una Regione? La risposta è no. Perché qui entrano, probabilmente, l'imposta sui redditi, sul patrimonio, ma anche altri dati e l'Irap che è la principale imposta regionale, non riuscite a portarla a casa dai dati che pure vi dà l'Istat. Eppure è un'informazione di cui avrei bisogno. Dov'è che posso trovare i dati dell'Irap? Per esempio, si trovano anche dentro la Relazione generale, ma naturalmente i dati sull'Irap, dipendono sostanzialmente dalla base imponibile e dallo sforzo fiscale. Potete sapere qual è lo sforzo fiscale della Regione, guardando la relazione generale relativa ad altri dati? La risposta è no. Allora, dove la potete trovare? Potete trovarla alla Corte dei conti perché presenta tutta una serie di tabelline sulle delibere regionali. Ma il problema è che il dato dell'Irap per la Corte dei conti spesso non coincide con quello della Relazione generale. Quindi per conoscere quant'è l'Irap per le regioni, devo mettere insieme tre fonti diverse, spesso con dati tra di loro non coincidenti. Posso risolvere il problema guardando, invece, direttamente i dati dei bilanci regionali? Si può fare, ma bisogna lavorarci, perché purtroppo, l'unico federalismo mai attuato veramente in Italia, come gli esperti sanno, è il federalismo contabile delle Regioni. Ci sono, purtroppo, disomogeneità nei criteri di classificazione delle diverse Regioni e della stessa Regione anche in anni diversi. Per esempio, il fondo perequativo introdotto con il decreto legislativo del 2000, che fa riferimento alla compartecipazione Iva, dove la trovate? Se guardate i bilanci delle Regioni, a volte viene classificata tra le entrate tributarie, a volte tra le entrate extra-tributarie, a volte tra i trasferimenti correnti; a volte viene messa al lordo e, altre volte, al netto. Lo stesso per i trasferimenti provenienti dall'Unione europea, che a volte sono classificati come trasferimenti in conto capitale e altre volte compaiono come trasferimenti correnti. Problemi simili ci sono anche per i Comuni, ma la situazione è meno confusa. I Comuni sono più strutturati e quindi è più facile reperire informazioni. È stato fatto, secondo me,

un passo avanti significativo a partire dal 2008, quando la qualità delle informazioni nei certificati consuntivi dei Comuni è migliorata, soprattutto nel nostro settore. Oggi, c'è una suddivisione molto più precisa, più esplicitiva. Se guardate il bilancio delle Regioni, molte Regioni non distinguono in modo esplicito tra spese correnti e spese in conto capitale; c'è un codice numerico ma lo dovete conoscere per ricostruirlo. Le Regioni utilizzano il codice Istat, ma molto spesso adottano anche un proprio sistema di codificazione. E sono sostanzialmente di nuovo le Regioni che decidono dove inserire le diverse spese. Questo, quindi, crea un problema forte per l'utilizzatore. I Comuni, invece, in parte anche reagendo ai vari vincoli introdotti con i patti di stabilità interna, hanno, in realtà, esternalizzato molte delle loro funzioni. Di nuovo, si può migliorare, perché per esempio, molte delle voci che si trovano in questo quadro sono troppo aggregate. Pensate, ad esempio, alle due voci: asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori. Qui avete sia delle cose che vengono offerte a costo zero, gratuitamente, e altre che vengono finanziate. E queste cose forse dovrebbero essere distinte, per riuscire a capire. E naturalmente c'è il problema che, essendo state appena introdotte, è difficile costruire una serie storica. E poi, in generale, ci sono problemi sulla trasparenza dell'informazione. Ad esempio, immaginate che vogliate rispondere a una domanda molto semplice, utile per il cittadino della Regione: il tuo Comune ha rispettato il patto di stabilità interna? Non potete rispondere, perché nel bilancio, mancano una serie di informazioni che sono, invece, necessarie per il calcolo degli obiettivi. E l'altro problema è anche quello della collazione. Cioè, i bilanci delle Regioni e dei Comuni sono corretti nel senso che c'è un revisore dei conti, e quindi gli aggregati totali sono probabilmente corretti e comunque certificati, ma io non so esattamente chi riempie le varie voci. Quello di cui abbiamo bisogno è un'unica banca dati e quindi un'unica fonte per ogni livello di governo, in cui dentro avere l'informazione (i dati di bilancio, cioè la cassa, la competenza con le varie informazioni funzionali ed economiche). Insomma, vorrei avere un set di informazioni socio-economiche e politiche che esistono da altre parti, ma che non sono dentro questi bilanci. Vorrei sapere, ad esempio, quali sono le basi imponibili dei tributi locali e dei tributi erariali, le aliquote delle imposte locali. Vorrei avere tutte le informazioni per poter calcolare il patto di stabilità interna e vorrei sapere anche quali sono le tariffe per i

principali servizi. Potrebbe essere anche utile aggregare questi dati, così da avere un dato unico per tutti i Comuni della Regione; in realtà, se l'informazione di partenza fosse chiara e "pulita", con i moderni strumenti statistici sarebbe anche molto semplice farlo. Concludo rapidamente. Allora, la situazione attuale non è soddisfacente; c'è stato qualche miglioramento che va riconosciuto soprattutto per gli enti locali. La situazione per le Regioni, invece, continua a restare, ad essere molto insoddisfacente. È necessario migliorare la qualità del dato primario ed imporre, soprattutto alle Regioni, maggiore uniformità nella sessione dei bilanci. Vi sono, ripeto, troppe fonti ufficiali, spesso disomogenee tra loro e che portano anche a una scarsa accessibilità del dato. Ripeto. La direzione dovrebbe essere quella di una banca dati unica, che riporti tutte le informazioni essenziali per il livello di governo analizzato. La domanda conclusiva è: ci arriveremo?

Manlio Calzaroni

Grazie. Credo che abbiamo colto nel segno, nel mettere questo ultimo intervento come provocazione per capire, oltre a quello che stiamo facendo, quali sono le esigenze informative. Io chiamerei alla presidenza gli altri due relatori. Prego, quindi, Antonio Valentini, della Regione Lombardia.

Antonio Valentini

Faccio parte dell'ufficio di statistica della Regione Lombardia, e seguo da tanto tempo queste problematiche, quindi per la parte che ho seguito, mi pare di trovarmi abbastanza d'accordo con l'intervento del professor Bordignon. Con una precisazione: in sede di Conferenza Stato-Regioni sono stati accelerati i processi per cercare di avere un'uniformità maggiore dei bilanci regionali, perché altrimenti, tutto il discorso che voi presidiate da tempo, quello ad esempio dei costi standard eccetera, sarebbe stato molto difficile da condividere. Per quanto riguarda le rilevazioni legate alle amministrazioni locali, cioè Comuni, Province, Comunità montane, faccio riferimento anche ai bilanci delle Asl che sono una componente importantissima e che rimane sempre sotto traccia, ma che però è quella determinante per la finanza regionale. Perché tutti sanno benissimo che dagli anni Settanta in poi, i bilanci regionali sono soprattutto costituiti dalla voci sulla sanità. La Regione Lombardia riceve dall'Istat tutte le rilevazioni che riguardano

questi ambiti, mentre dal Ministro degli interni e dalla Ragioneria generale dello Stato quelle riguardanti tutti, ovviamente, gli enti che lavorano all'interno della regione. Abbiamo quindi un quadro abbastanza preciso di queste informazioni, con tutti i problemi che seguono. Vorrei dire comunque che il processo di convergenza tra centro e periferia, sta ultimamente aumentando un po' di più: in percentuale, se prima era al 20 per cento, ora raggiunge il 50 per cento, che già per una pubblica amministrazione qual è quella italiana, è un buon livello di rispondenza.

Manlio Calzaroni

Grazie. La parola a Smaniotto, della Provincia di Bolzano.

Lorenzo Smaniotto

Grazie. Volevo segnalare un paio di questioni che ritengo importanti. Da un lato, abbiamo quello che ha sostenuto il professor Bordignon, al quale va fatta un'aggiunta che forse non è stata esplicitata in modo completo: l'universo della Pubblica amministrazione. Attualmente l'Istat per la costruzione dei Conti economici territoriali considera solo la pubblica amministrazione in senso stretto. Invece, i conti pubblici territoriali adottano un criterio molto più largo di conto pubblico. E definirne l'universo, non è cosa irrilevante. Ricordo, qualche anno fa, che il direttore Istat per la contabilità nazionale, mi raccontava che Eurostat aveva obbligato l'Istituto, la Banca d'Italia e la Ragioneria generale dello Stato a far uscire i dati nel medesimo momento e ad utilizzare la stessa metodologia per poter ottenere informazioni congruenti. Il fatto di avere, invece, una molteplicità di fonti, certamente non consente quella chiarezza necessaria. La chiarezza mi sembra non esserci soprattutto a livello territoriale. La disponibilità di informazioni certe, è assolutamente insufficiente per le Regioni e il fatto che nel Programma statistico nazionale del 2012-2014 non ci sia un progetto relativo al federalismo o alla costruzione di conti pubblici territoriali, sinceramente non mi fa piacere, o, per meglio dire, mi preoccupa. Il professor Longobardi accennava a delle rilevazioni che devono essere effettuate per avere i bilanci costruiti in modo sistematico, perfetto. Però, se ci sono già degli strumenti che possono soddisfare questa esigenza, forse va investito molto di più sulla struttura e sulla metodologia. Grazie.

Manlio Calzaroni

Grazie. Qualcuno vuol fare un altro intervento? Prego la dottoressa Felice, della Regione Emilia-Romagna.

Giuseppina Felice

Sono la responsabile dell'ufficio statistica della Regione Emilia-Romagna. Innanzitutto, come dire, confermo anch'io l'assoluta necessità di migliorare i processi di rilevazione. Anch'io avevo provato a fare alcuni confronti, partendo, ad esempio, dai Conti pubblici consolidati, per calcolare banalmente la pressione fiscale a livello territoriale o confrontare alcuni livelli di efficienza nell'utilizzo delle risorse, ma non ci sono riuscita. Mi conforta almeno il fatto che non sono la sola. Quello che volevo sottolineare però, visto che siamo alla Conferenza nazionale di statistica e stiamo parlando con l'Istat, è il ruolo in questi processi degli uffici di statistica. Perché, nelle operazioni prima analizzate, sono spesso coinvolti non gli statistici ma gli specialisti di settore che trattano queste questioni come fossero delle materie assolutamente riservate. E spesso, come dire, si riproduce, a livello nazionale, quella stessa vischiosità che c'è all'interno dei nostri enti, nella circolazione delle informazioni, soprattutto quando bisogna ragionare nell'ottica dell'integrazione dei dati. C'è, quindi, un problema di approccio alla produzione e all'utilizzo dei dati. Gli amministrativi hanno degli approcci a volte molto differenti dagli statistici; inoltre, esiste, come dire, il problema appunto dell'integrazione delle informazioni perché come abbiamo visto non c'è più bisogno solo di avere un solo dato sulla spesa, ma se ci vogliamo spostare sul fronte delle analisi outcome, c'è bisogno di integrare i dati della spesa, di collegarli con altri indicatori che spesso hanno natura statistica (quindi, demografia, impatto sociale delle politiche). Allora, e mi riallaccio all'intervento di prima, forse c'è proprio bisogno che con un circolo di qualità o qualche altro organismo incominci a studiare queste questioni, come dire, con un approccio da statistico e non da ragioniere.

Manlio Calzaroni

Prego, qualche altro intervento in sala?

Paolo Acciari

Sono Paolo Acciari, del Dipartimento delle Finanze. Una veloce considerazione per il professor Bordignon. Lei ha elencato le tantissime fonti poco integrate, ma, ahimè, gliene aggiungo un'altra: la banca dati delle dichiarazioni fiscali sul sito web del Dipartimento delle Finanze, www.finanze.it. Sull'Irap, ad esempio, può trovare delle informazioni, che riguardano le dichiarazioni non il gettito. Grazie.

Manlio Calzaroni

Grazie. Altri interventi? Giù in fondo?

Alessandro Locatelli

Sono Alessandro Locatelli della Sapienza di Roma. Volevo fare due considerazioni: la prima riguarda un sondaggio sugli uffici di statistica comunali al quale io partecipai, e dal quale emerse che erano diretti per lo più da non laureati in statistica: per la maggior parte erano dipendenti di uffici dell'anagrafe, mentre i dirigenti messi a capo dell'ufficio statistico non erano neanche laureati, e probabilmente non sapevano neanche di cosa dovevano occuparsi. Questa è una considerazione che ritengo abbastanza importante da fare, perché se noi ci affidiamo a una base dati locale, mi aspetto che almeno la gestione dell'ufficio sia fatta in maniera consapevole. La seconda considerazione che voglio fare è la seguente: attualmente mi sto occupando di banche dati, non solo di quelle relative alla pubblica amministrazione. Mi riferisco, in particolare, alla Camera di commercio e alle banche dati dei sindacati, nelle quali, purtroppo, si riscontrano, se non le stesse, comunque grosse e forti lacune. Io sono un economista e mi occupo di sviluppo economico e di analisi del territorio. Quando ho di fronte una banca dati statistica, o cosiddetta statistica, come quella della Camera di commercio di Roma - ma penso che la stessa cosa possa valere per qualsiasi Camera di commercio - dove non ci sono informazioni sui dipendenti, non ci sono informazioni sui dati di bilancio e anche le informazioni sull'iscrizione e sulla cessazione delle attività sono incerte e lacunose, allora diventa un'impresa titanica anche definire una minima dinamica territoriale. Vi ringrazio.

Manlio Calzaroni

Grazie, non so, ci sono altri interventi? La dottoressa Viale.

Cinzia Viale

Molto brevemente mi unisco a quanto espresso dalla dottoressa Felice e anche all'ultima fase dell'intervento del professor Bordignon: l'idea, cioè, di questa banca dati unica con tutte le informazioni richieste. Credo che è quello che vorremmo tutti, all'interno del Sistan. Per cui vorrei esprimere la mia preoccupazione rispetto a quanto segnalato prima dal professor Longobardi, rispetto alla possibilità di avvalersi dell'Istat da parte degli organismi che dovranno effettuare analisi e rilevazioni. Quello di cui non c'è proprio bisogno, credo, sia di aggiungere ancora un carico di lavoro a quello che già è rappresentato dalle rilevazioni attualmente nel Psn; si potrebbe parlare forse di miglioramento, e integrazione delle informazioni. Mi auguro così di ritrovare nel Psn un sistema organico e semplificato di rilevazioni.

Manlio Calzaroni

Grazie. Ci sono altri interventi? Allora, io prima di provare a dire due cose, vorrei dare la parola ai relatori per eventuali repliche. Se volete facciamo un giro, cominciamo dalla fine, facciamo alla rovescia.

Massimo Bordignon

La mia impressione è che molto si può fare con quello che già esiste. Cioè, il vero problema è che abbiamo una moltitudine di fonti che non vengono integrate. Non esiste una cornice giuridica e normativa sufficientemente stretta su come raccogliere le informazioni richieste. È quindi semplicemente un problema di controlli, informazioni, sanzioni che spingano le amministrazioni a mettersi in qualche modo d'accordo. Questa logica amministrativa non dovrebbe richiedere chissà quali investimenti in termini di formazione. Il problema è fare tutto un lavoro di integrazione di dati diversi e complicati proprio esattamente perché vengono prodotti da fonti diverse. Trovo, invece, assolutamente assurdo che ci si sia ricordati solo all'ultimo secondo della presenza dell'Istat, quando si è deciso di fare il calcolo dei fabbisogni dei Comuni. La mia

ulteriore preoccupazione è che poi questo processo federalista si traduca in una moltiplicazione, di conferenze unificate e di produttori di servizi. Esattamente l'opposto di quello di cui abbiamo bisogno.

Manlio Calzaroni

Aggiungo due, tre cose, per aumentare, si fa per dire, la confusione. La finanziaria del 2008 diceva che l'Istat, nell'ambito del Psn doveva costruire un sistema integrato di dati sulla Pubblica amministrazione. Dieci giorni fa abbiamo fatto una riunione con i responsabili della Ragioneria generale dello Stato proprio perché questo processo di unificazione vada avanti, come auspicato dallo stesso professore. Altra questione: l'Unione europea. Eurostat, Unione Europea, Consiglio e Commissione stabiliscono leggi immediatamente vigenti, con loro regole di lettura e di classificazione. Non rispondo qui a tutte le domande del professor Bordignon, sulle apparenti e, spesso, reali contraddizioni nei dati. Molte sono legate a classificazioni e schemi concettuali diversi. Io aggiungo un ricordo di quand'ero in contabilità nazionale. Facevamo i conti regionali: nell'arco di un anno, la Regione X che non nomino, aveva una spesa per l'istruzione che si decuplicava o qualcosa del genere. Cos'era successo? Avevano inserito, da un anno all'altro, le spese di manutenzione delle scuole, degli edifici. Poteva essere giusto classificarla, ma bastava mettersi d'accordo, per farlo sempre e ovunque. Io, poi, non entro nel merito se sia giusto o meno, non mi permetterei. L'Istat, la statistica può fornire degli schemi concettuali unici per classificare, gestire e integrare tutte queste informazioni: non soltanto per fini amministrativi, ma anche statistici. E non perché gli statistici sono più bravi degli altri, ma perché se l'Unione europea si sta facendo con difficoltà, l'abbiamo detto alla Conferenza di due anni fa, forse l'Unione europea statistica cammina più velocemente. Molti schemi concettuali sono stati costruiti negli ultimi 15-20 anni. Sono assolutamente d'accordo sulle ultime affermazioni: molti dati ci sono, forse non tutti, ma molti ci sono, però poi l'Istat deve, a sua volta, fare un'indagine, spendendo soldi, per capire quali sono i servizi sociali dei Comuni. Perché non riesce a tirarli fuori dai bilanci. Al primo posto c'è quindi l'accettazione di regole condivise. C'è una legge che ci dà ancora più forza. La legge di riordino dell'Istat, del 4 agosto di quest'anno, che dice che l'Istituto deve fornire

standard, schemi concettuali, classificazioni, oltre alla consulenza sulla modulistica amministrativa utilizzabile o utilizzata a fini statistici. Diciamo che la legge c'è, ma forse la legge c'era già, perché la 322 in qualche modo prevedeva questo punto. È stata rafforzata. Però anche qui ci dev'essere una condivisione politica, oltretutto tecnica, altrimenti qualsiasi norma e qualsiasi legge lascia il tempo che trova. Secondo punto su cui stiamo lavorando: l'integrazione, l'integrabilità. Io credo che un passo avanti sia quello di cui parlava ieri il presidente Giovannini nella sua relazione introduttiva con la definizione di semi-lavorati. Qui, ci sono alcuni rappresentanti di Regioni, Province e Comuni con cui stiamo lavorando. Un semilavorato è un prodotto comune per tutta l'Italia, con informazioni locali con il massimo dettaglio, deciso a livello nazionale, dopodiché ognuno, a livello locale, per le sue esigenze conoscitive, può integrare le informazioni con quelle di cui ha bisogno. Tutti quanti devono avere l'umiltà di mettersi intorno a un tavolo e di fare un passo indietro per costruire questi semilavorati che lasciano la massima libertà possibile di utilizzazione. Devono, inoltre, essere trasparenti e utilizzabili da tutti gli enti del Sistan. Lasciamo perdere i problemi di riservatezza per l'utilizzo "non statistico", altrimenti, apriremmo un'altra sessione. Credo però che queste due iniziative siano indispensabili per lo sviluppo di una logica federalista. Io chiuderei qui, ringraziando i relatori e tutto l'auditorio; penso sia stata una sessione interessante. In qualità di direttore Istat responsabile dei dati amministrativi, credo che contatterò nuovamente i due relatori non Istat per mettere in pratica molte delle cose che hanno detto. Grazie a tutti.

