



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE DEL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO
sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in
materia di determinazione dei fabbisogni standard di
comuni, città metropolitane e province

Commissioni bilancio della Camera dei Deputati e del Senato e
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

5 ottobre 2010

Nel quadro di costruzione del modello di finanziamento delineato dalla legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, lo schema di decreto legislativo per la determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province costituisce un passaggio importante, caratterizzato dalla presenza di elementi fortemente innovativi, in particolare per quanto riguarda la finanza locale. L'architettura del nuovo assetto tributario dei comuni e delle province deve trovare peraltro il suo necessario completamento con la determinazione dei finanziamenti statali finalizzati al riequilibrio territoriale delle capacità di finanziamento delle funzioni svolte.

*Il dlgs e la
L.42/2009*

La definizione dei fabbisogni *standard* relativi alle funzioni fondamentali – per le quali la legge delega dispone il finanziamento integrale a tutela di servizi essenziali e del diritto di cittadinanza – deve essere inquadrata in tale prospettiva. Il fabbisogno *standard* costituisce infatti il parametro rispetto al quale disciplinare la perequazione finanziaria per gli enti locali, nonché uno degli indicatori che, unitamente alla misurazione sull'effettiva erogazione dei servizi essenziali, consentirà di misurare e valutare i comportamenti di spesa dei singoli enti, valorizzandone l'efficienza e l'efficacia come previsto dalla legge delega, ferma restando la necessità di salvaguardare i saldi di finanza pubblica.

*I fabbisogni
standard*

In tale contesto, lo schema di decreto legislativo in esame delinea un percorso basato su un metodo di lavoro teso alla individuazione dei fabbisogni *standard* di ciascun comune e di ciascuna provincia per ciascuna funzione di spesa. La scelta di procedere secondo questa impostazione è conseguenza della oggettiva difficoltà di pervenire al calcolo degli *standard* nei tempi richiesti dalla delega, data la forte eterogeneità che caratterizza in particolare l'universo dei comuni e delle province. La scelta alternativa avrebbe anche potuto essere quella di produrre sin da ora delle stime utilizzando, ad esempio, metodologie già sperimentate in specifici contesti territoriali. Con il rischio, tuttavia, di ottenere quantificazioni non facilmente confrontabili rispetto alle diverse esigenze locali e dunque difficilmente condivisibili da parte degli enti interessati; il che avrebbe senz'altro disatteso lo spirito della legge delega soprattutto sotto il profilo della responsabilizzazione e dell'efficientamento della spesa locale.

La complessità del tema del resto è riconosciuta dalla stessa legge 42 laddove viene specificato che l'individuazione della spesa standardizzata deve essere effettuata mediante tecniche statistiche per tenere conto delle caratteristiche strutturali, sociali ed economiche dei diversi enti, nonché della spesa dei servizi esternalizzati; fenomeno, quest'ultimo, di particolare rilievo e molto differenziato a livello locale anche se ancora non del tutto conosciuto.

La costruzione dei fabbisogni *standard* procederà in modo graduale, attraverso una preliminare fase conoscitiva a partire da quelle funzioni di spesa in relazione alle quali si dispone di maggiori informazioni - sia in termini di dati analitici relativi all'utenza potenziale ed effettiva, alla quantità e qualità dei servizi resi, nonché ai costi sostenuti, che in termini di pratiche produttive - con un approccio che tenderà verso una progressiva estensione a tutte le funzioni fondamentali.

La gradualità del metodo

L'articolo 3 del provvedimento prevede, infatti, che per ciascuna funzione fondamentale e per i relativi servizi si proceda alla specificazione di un modello di stima dei fabbisogni *standard* che sia espressione dei bisogni di ciascun ente dovuti esclusivamente alle differenze nelle caratteristiche strutturali della domanda di beni e servizi locali e del costo di produzione degli stessi. Differenze che devono dunque essere indipendenti dalle scelte organizzative - in termini di processo produttivo e di quantità e qualità dei servizi attualmente resi - e di bilancio - in termini di politiche tariffarie e di imposizione locale anche come riflesso delle preferenze locali - operate da ciascun ente.

La gradualità del processo viene garantita mediante l'articolazione delle elaborazioni nel corso del triennio 2011-2013 e con la progressiva messa a regime del sistema per garantire una transizione equilibrata da un approccio in cui il finanziamento era basato sulla spesa storica ad un altro fondato su livelli standardizzati di spesa.

La definizione delle funzioni fondamentali

Preliminare a questo processo è, tuttavia, l'individuazione delle funzioni fondamentali. L'articolo 2 del provvedimento stabilisce, in via provvisoria, un insieme di funzioni, distintamente per comuni e province, che riprende quelle già previste dalla legge delega per la disciplina della fase transitoria. In merito, assume particolare rilievo il disegno di legge sul Codice delle autonomie nel quale analogamente è contenuta, tra l'altro, la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Tale sovrapposizione rende necessario un coordinamento tra le funzioni e i servizi per i quali si procederà nel triennio 2011-2013 alla stima degli *standard* secondo lo schema di decreto legislativo e le funzioni individuate nel

Codice delle autonomie con i servizi sottesi a tali funzioni. Infatti, la mancata corrispondenza tra le due disposizioni potrebbe, con l'approvazione del Codice delle autonomie, determinare ritardi o addirittura rendere inapplicabili le stime dei fabbisogni standard individuati nell'ambito delle attività previste dal presente decreto.

In altri termini, tale difformità potrebbe verosimilmente dare luogo a problemi applicativi, ove si consideri che con l'approvazione del predetto Codice delle autonomie le funzioni fondamentali degli enti locali saranno quelle dallo stesso individuate e non più quelle transitoriamente definite dal provvedimento in esame e prese a riferimento dal medesimo per definire gradualmente i fabbisogni standard.

L'approvazione del Codice delle autonomie, nell'attuale testo, determinerà dunque la necessità di riavviare o modificare l'attività di analisi condotta, senza chiare indicazioni circa un'eventuale modifica della tempistica e della disciplina della fase transitoria, che dovrebbe portare ad individuare fabbisogni *standard* riferibili alle funzioni fondamentali a regime e non già a quelle transitorie.

A questo processo dovrà, inoltre, accompagnarsi l'esplicitazione degli obiettivi di servizio sulla base dei quali commisurare il fabbisogno e la definizione del sistema di indicatori per valutare l'adeguatezza e l'appropriatezza dei servizi garantiti. Si tratta di elementi rilevanti di cui la Società per gli studi di settore dovrà tenere conto, essendole stato affidato il compito di predisporre la metodologia di stima del fabbisogno. Appare opportuno in questo contesto segnalare, ai fini della trasparenza degli obiettivi e dei relativi indicatori, che un ruolo importante potrebbe senz'altro essere ricoperto dall'Istat anche in considerazione della lunga esperienza maturata dall'Istituto di statistica nel campo della misurazione delle attività pubbliche.

Gli obiettivi di servizio e il coinvolgimento dell'ISTAT

Il processo di costruzione dei fabbisogni standard prevede opportunamente, direi quasi doverosamente, il coinvolgimento dell'ANCI e dell'UPI nel processo di determinazione dei fabbisogni *standard*, attraverso la collaborazione scientifica dell'Istituto per la finanza e l'economia locale. Così come appare corretta l'individuazione delle sedi istituzionali di confronto – in particolare della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale per l'approvazione delle metodologie di stima, il monitoraggio della fase transitoria e l'elaborazione degli aggiornamenti e, a regime, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per la revisione periodica delle stime, organismo che dovrà anche garantire una più stretta connessione tra definizione

La condivisione del metodo e il coinvolgimento di ANCI e UPI

degli *standard* di spesa, definizione degli *standard* di servizio e costruzione del processo di convergenza nell'ambito del relativo Patto.

Il coordinamento con il finanziamento degli standard regionali

Su alcuni aspetti del coordinamento tra gli esiti delle attività previste dal decreto e la cornice complessiva di attuazione del federalismo saranno necessari, evidentemente, ulteriori approfondimenti. In particolare, rimane da stabilire come raccordare il finanziamento di quelle funzioni fondamentali degli enti locali che prevedono livelli essenziali delle prestazioni con il finanziamento delle funzioni regionali riconducibili all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Analogamente, per quanto riguarda il finanziamento della spesa in conto capitale si dovranno affrontare le questioni inerenti la coerenza tra la determinazione dei fabbisogni infrastrutturali e la programmazione regionale di settore.

I riflessi sulla finanza pubblica

Il quadro che si va delineando presenta elementi e fattori caratterizzati allo stesso tempo da una evidente delicatezza e da una particolare complessità. La scelta della metodologia e l'individuazione dei criteri che dovranno consentire l'interpretazione e la quantificazione, per ciascun ente, degli scostamenti della spesa storica dallo *standard* produrranno riflessi sulla finanza pubblica e sugli equilibri di bilancio.

Le disposizioni sulla copertura finanziaria

In particolare, per quanto concerne i profili di onerosità del provvedimento, il decreto legislativo prevede due specifiche disposizioni: all'articolo 1 comma 3, laddove sancisce che dall'attuazione del decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato; e all'articolo 8 comma 2 ai sensi del quale per lo svolgimento delle attività di analisi e stima la Società per gli studi di settore e l'Istituto per la finanza e l'economia locale devono provvedere nell'ambito delle rispettive risorse.

Relativamente alla clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 1, occorre peraltro ricordare che lo schema di decreto in esame va calato in un quadro ordinamentale e finanziario non ancora puntualmente e compiutamente definito.

La predetta clausola infatti va letta nell'ottica della fissazione di un principio: quello secondo cui, le esigenze di finanziamento per la perequazione degli enti locali dovranno essere valutate nell'ambito del quadro complessivo di finanziamento, considerando in modo congiunto i fabbisogni standard stimati secondo le procedure individuate e le entrate (standardizzate) spettanti agli enti.

Proprio a salvaguardia della neutralità finanziaria dell'intero processo, la legge n. 42 del 2009, stabilisce inoltre che il complesso delle nuove entrate e del

fondo perequativo non può essere superiore all'entità dei trasferimenti statali soppressi.

Pertanto, le quantificazioni risultanti dal modello di stima dei fabbisogni standard dovranno essere compatibili sia con i predetti vincoli finanziari, sia con il rispetto del livello minimo di prestazioni idoneo a soddisfare i bisogni costituzionalmente garantiti ai cittadini.

Tali disposizioni sono inoltre accompagnate dalla previsione dell'articolo 5 secondo cui la metodologia di calcolo e l'individuazione dei fabbisogni *standard* per ciascun ente devono essere sottoposti alla verifica del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prima della loro adozione con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

*La verifica della
RGS*

Per garantire efficacia e tempestività al controllo e alla verifica, ritengo sia assolutamente necessaria la partecipazione della Ragioneria Generale dello Stato al processo di determinazione dei fabbisogni, già a partire dalla fase dell'esplorazione preliminare di ciascuna funzione di spesa e dalla predisposizione della base analitica dei dati, nonché dei criteri di rilevazione per la raccolta di ulteriori elementi informativi utili al processo di stima. Ciò al fine di consentire il riscontro della asserita neutralità finanziaria attraverso un percorso che permetta di procedere alla verifica della coerenza tra le quantificazioni e i vincoli più generali della finanza pubblica.

*Il coinvolgimento
della RGS*

Come noto, infatti, i dati da acquisire, non solo dalle banche dati già esistenti ma anche da nuove rilevazioni, i criteri e i metodi di stima potranno produrre risultati diversi, in termini di distribuzione delle risorse ma anche di entità complessiva del fabbisogno da finanziare. La verifica degli effetti finanziari non potrà quindi prescindere da un puntuale riscontro anche degli aspetti di natura prettamente tecnica.

Tra l'altro, occorre sottolineare ancora una volta che le quantificazioni che risulteranno dalle attività della Società per gli studi di settore non possono essere valutate indipendentemente dall'evoluzione, sul piano applicativo, degli altri tasselli della legge delega sul federalismo fiscale. Penso ovviamente allo sviluppo del nuovo fisco locale e del processo di standardizzazione delle entrate che dovranno essere considerate per il finanziamento delle funzioni fondamentali: attività, queste ultime, che non rientrano nelle competenze attribuite alla Società per gli studi di settore. Pertanto è importante assicurare, sin dall'avvio del processo di determinazione dei fabbisogni standard, una interazione con l'attuazione dell'intero disegno di

finanziamento degli enti territoriali e per, questa via, una verifica continua della compatibilità del sistema complessivo con le risorse finanziarie disponibili.

La confluenza dei dati nella banca dati unitaria

Per agevolare il processo di verifica e favorire una maggiore trasparenza, ritengo inoltre necessario prevedere la confluenza dei dati acquisiti ed elaborati dalla Società per gli studi di settore nella banca dati unitaria di cui alla legge 196 del 2009, in particolare nell'apposita sezione dedicata all'attuazione del federalismo fiscale. In tal modo verrebbe garantito l'accesso diretto della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, quale sede di condivisione delle basi informative, ai dati e alle informazioni quantitative necessarie all'attività di monitoraggio, nonché l'accesso ai medesimi da parte del Parlamento.

In proposito, colgo l'occasione per informarvi sull'avanzamento dei lavori per la realizzazione della banca dati unitaria, per cui è stata già avviata una forte interazione con il Ministero dell'interno per l'acquisizione dei dati di bilancio di comuni e province.

In particolare sono già stati acquisiti i dati relativi al certificato di conto consuntivo per gli ultimi esercizi disponibili e si sta lavorando all'impostazione di un processo che consenta in futuro la loro acquisizione a regime.

Grazie anche al contributo del Comitato Guida interistituzionale appositamente istituito, la definizione dei flussi di scambio è stata avviata anche con la Corte dei conti e la Banca d'Italia. A questi si aggiunga anche il perfezionamento delle modalità di fruizione del Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato da parte della Camera dei Deputati e del Senato.

Per quanto riguarda la costruzione della specifica sezione dedicata all'attuazione del federalismo fiscale, si intende strutturare uno stabile canale comunicativo con la Commissione tecnica per l'attuazione del federalismo fiscale per un mutuo scambio di informazioni.

L'armonizzazione dei bilanci

Infine un'ultima considerazione riguarda lo stato di attuazione dell'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili degli enti territoriali e non territoriali. Tale attività, infatti, oltre ad essere propedeutica, è di fondamentale importanza per l'attuazione del federalismo fiscale anche ai fini del decreto legislativo in esame.

I lavori stanno proseguendo sui due fronti distinti, quello di attuazione della legge sul federalismo fiscale - nell'ambito di un apposito gruppo di lavoro costituito dalla COPAFF - e quello di attuazione della legge di riforma della contabilità pubblica

- nell'ambito del comitato dei principi contabili -, ma con una forte interazione tra di essi. Il gruppo di lavoro della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale è stato infatti articolato secondo una organizzazione analoga a quella adottata nell'ambito delle attività del Comitato per i principi contabili. Le attività sono articolate secondo le diverse tematiche della delega: dalla definizione dei principi contabili, all'articolazione per missioni e programmi e alla costruzione di un bilancio consolidato delle amministrazioni con i propri organismi controllati.

Questo favorisce un buon coordinamento e un continuo scambio di informazioni e riflessioni comuni nell'ambito dei due organismi, si pensi che in molti casi i rappresentanti delle istituzioni coinvolte in tale attività sono gli stessi in entrambi i Comitati.

Tutto ciò dovrebbe portare all'adozione del decreto delegato sull'armonizzazione dei bilanci nei tempi previsti dalla legge 42 del 2009.