

**Audizione in Commissione Federalismo Fiscale**  
**Roma**  
**11 settembre 2014**

Ringrazio anzitutto la Commissione per l'invito a riferire sullo stato di attuazione del processo di armonizzazione contabile e dei fabbisogni standard.

## **1. ARMONIZZAZIONE CONTABILE**

Parto dal primo dei due temi su cui verte questa audizione: lo stato di attuazione del processo di armonizzazione contabile.

Con l'emanazione del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, entra in vigore, dal primo gennaio 2015, la riforma contabile degli enti territoriali, prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato e integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126.

Si tratta di una tappa fondamentale nel percorso di risanamento dei conti pubblici, diretta a favorire il coordinamento della finanza pubblica, il consolidamento dei conti delle Amministrazioni Pubbliche, anche ai fini del rispetto delle regole comunitarie, le attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e costi standard.

L'attuazione della riforma richiede a tutti gli enti territoriali, e ai loro enti e organismi strumentali, una profonda revisione del proprio sistema informativo contabile, riguardante le scritture di contabilità finanziaria, la classificazione del bilancio, l'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale attraverso l'adozione di un piano dei conti integrato, l'elaborazione del bilancio consolidato con i propri organismi e enti strumentali, secondo modalità dettagliatamente individuate dai principi contabili applicati allegati alla riforma, la cui corretta applicazione garantirà l'armonizzazione dei conti pubblici.

Tale impegnativa attività potrà essere distribuita nel corso di due esercizi, in quanto la riforma consente agli enti di rinviare numerosi adempimenti all'esercizio 2016.

I principali adempimenti obbligatori per il 2015 riguardano:

- a) l'affiancamento, in parallelo, degli schemi di bilancio e di rendiconto vigenti nel 2014 che conservano valore a tutti gli effetti giuridici, compresa la funzione autorizzatoria, e dei nuovi schemi di bilancio per missioni e programmi a soli fini conoscitivi. E' evidente che l'adozione dei nuovi schemi di bilancio è assimilabile ad una sorta di sperimentazione obbligatoria, in preparazione dell'adozione, nel 2016, dei nuovi schemi di bilancio, con funzione autorizzatoria;
- b) l'applicazione del principio contabile generale della competenza potenziata e, conseguentemente, il riaccertamento straordinario dei residui, necessario per adeguare lo stock dei residui al 1° gennaio 2015 ai nuovi principi (allegato n. 1, punto 16, del D.Lgs. 118/2011 integrato e modificato dal D.Lgs. 126/2014);
- c) l'applicazione dei principi contabili applicati della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2, del D.Lgs. 118/2011 integrato e modificato dal D.Lgs. 126/2014).

Con riferimento all'esercizio 2016 è invece prevista:

- d) l'adozione dei nuovi schemi di bilancio e rendiconto a fini autorizzatori, che assumono valore ad ogni effetto giuridico;
- e) la presentazione del DUP 2016-2018;
- f) l'adozione del piano dei conti integrato;
- g) l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale integrata alla finanziaria e applicazione del principio contabile generale della competenza economica e dei principi applicati della contabilità economico patrimoniale;
- h) l'applicazione dei principi contabili applicati concernenti il bilancio consolidato, al fine di consentire, nel 2017, l'elaborazione del bilancio consolidato 2016.

La concreta fattibilità di tale graduale modalità di attuazione della riforma, giova ricordarlo, è stata oggetto di sperimentazione da parte di un centinaio di enti a decorrere dal 2012.

Detto quanto precede, pare utile focalizzare il prosieguo dell'esposizione su tre aspetti specifici di particolare rilevanza nell'ottica del processo di attuazione della riforma:

- 1.1 il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui;
- 1.2 la formazione del personale degli enti;
- 1.3 l'istituzione della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali;
- 1.4 l'attuazione della riforma da parte delle autonomie speciali; A ciò si cercherà poi di aggiungere qualche cenno anche relativamente ad altri adempimenti richiesti per l'attuazione dell'armonizzazione (1.5).

### **1.1 Il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui**

Quanto al disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, giova anzitutto ricordare che nel 2015 la riforma contabile chiede agli enti di procedere al riaccertamento straordinario dei propri residui al 31 dicembre 2014, per adeguarli alla nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria.

Tale attività, disciplinata dall'articolo 3, comma 7, del D.Lgs 118/2011, integrato e modificato dal D.Lgs 126/2014, è analiticamente spiegata e dettagliata dal principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 del D.Lgs 118/2011, integrato e modificato dal D.Lgs 126/2014, al punto 9.3 e all'esempio n. 6 dell'appendice tecnica) che, come tutti i principi applicati, costituisce un manuale a disposizione degli enti.

Inoltre, per la determinazione del risultato di amministrazione risultante dal riaccertamento e del primo fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio di previsione, è prevista la compilazione di due prospetti, da allegare alla delibera di riaccertamento straordinario dei residui (allegato n. 5 al D.Lgs 118/2011,

integrato e modificato dal D.Lgs 126/2014), che costituiscono un utile ausilio e una guida nella determinazione dei risultati del riaccertamento straordinario.

Pertanto, dal punto di vista tecnico, la riforma fornisce agli enti il supporto necessario all'attuazione di tale complessa attività.

Il riaccertamento straordinario dei residui non costituisce però solo un adempimento complesso e impegnativo che richiede, da un lato, la cancellazione dei residui attivi cui non corrispondono obbligazioni giuridiche perfezionate e esigibili, e, dall'altro, l'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione di importo pari ai residui attivi esigibili che si prevede non saranno incassati nel corso del 2015 (fondo crediti di dubbia esigibilità).

Il ricaccertamento comporta infatti anche il rischio di far emergere disavanzi di amministrazione, anche di rilevante dimensione, che il precedente ordinamento contabile non evidenziava.

A tale proposito, pur condividendo la necessità di “fare pulizia” nel risultato di amministrazione, prendendo atto dell'effettiva situazione contabile, le associazioni rappresentative degli enti, preoccupate dalla sostenibilità della compressione della spesa necessaria al recupero dei disavanzi derivanti dal riaccertamento straordinario, hanno chiesto di dedicare la massima attenzione alle modalità di ripiano dei probabili disavanzi.

In considerazione delle richieste delle associazioni degli enti, la riforma ha rinviato l'individuazione delle modalità e dei tempi del ripiano ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da definire in considerazione dei risultati effettivi.

Nelle more di tale decreto, la riforma prevede la possibilità di recuperare il disavanzo nel corso di 10 anni e di ricorrere a modalità straordinarie di ripiano, da definire con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza unificata, che consentano:

- a) l'utilizzo di quote accantonate o destinate del risultato di amministrazione per ridurre la quota del disavanzo di amministrazione;
- b) l'utilizzo di particolari tipologie di entrata;
- c) altre misure utili per un sostenibile passaggio alla disciplina contabile prevista dal decreto.

Lo schema di tale decreto è stato predisposto da un gruppo di lavoro costituito presso la Ragioneria Generale dello Stato, formato da rappresentanti del Ministero dell'interno e degli enti territoriali, e sarà a breve oggetto di esame da parte della Conferenza Unificata.

## **1.2 La formazione**

Quanto alla questione della formazione del personale degli enti, giova anzitutto ricordare che, proprio al fine di favorire l'adozione del nuovo ordinamento contabile, il D.Lgs 126/2010 ha inserito, tra gli allegati del D.Lgs 118/2011, i principi contabili applicati, che costituiscono dei veri e propri manuali operativi a disposizione degli enti, corredati da numerosi esempi pratici, riguardanti la programmazione, la contabilità finanziaria, la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato.

Quanto precede mira a consentire un percorso di autoformazione analogo a quello seguito dagli enti in sede di sperimentazione.

Per favorire la conoscenza della riforma, è inoltre possibile fare affidamento sugli enti coinvolti nella sperimentazione, che stanno già svolgendo un'attività di divulgazione e diffusione delle professionalità sviluppate a decorrere dal 2012 in materia di armonizzazione contabile.

Ciò non di meno, ad integrazione di tali strumenti, è in corso di formalizzazione una convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria Generale dello Stato, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, l'ANCI, l'IFEL, l'UPI, la Fondazione Universitaria per la formazione delle Amministrazioni pubbliche – FUAP e la Fondazione per la formazione e aggiornamento delle Amministrazioni pubbliche –FORMAP, che prevede l'organizzazione di una serie di corsi di formazione istituzionali, concernenti la riforma contabile degli enti territoriali di cui al D. Lgs. N. 118/2011, destinata gratuitamente al personale amministrativo contabile di tutte le città metropolitane, province, comuni, unioni di comuni, e consorzi di enti locali in contabilità finanziaria. Nel mese di luglio u.s. sono stati organizzati due corsi “pilota” a Roma e a Milano.

Al fine di rafforzare l'intervento formativo sul territorio, si sta verificando la possibilità di coinvolgere in tale attività anche la Scuola Nazionale dell'Amministrazione - SNA.

## **1.3 Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali**

L'attuazione della riforma richiede, tra l'altro, l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, di una “Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (cd. Commissione arconet), con il compito di garantire l'aggiornamento degli schemi di bilancio, dei principi contabili, del piano dei conti integrato e degli altri allegati previsti da tale decreto, in considerazione del processo evolutivo delle

fonti normative e delle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici.

Tale struttura è destinata a subentrare al gruppo di lavoro che, presso la Ragioneria Generale dello Stato, ha seguito la sperimentazione prevista dal D.Lgs 118 del 2011 e, analogamente a tale gruppo di lavoro, potrà avvalersi dell'organizzazione e delle risorse esistenti presso la Ragioneria Generale dello Stato, senza determinare oneri per la finanza pubblica.

Per l'istituzione della Commissione è richiesta l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia concernente le modalità di organizzazione e di funzionamento di tale organismo.

Il decreto è in corso di predisposizione.

Nelle more dell'istituzione della Commissione Arconet, fino al 31 dicembre 2014, continuerà ad operare il gruppo di lavoro incaricato di seguire la sperimentazione.

#### **1.4 Attuazione della riforma da parte delle autonomie speciali.**

Anche se l'ambito di applicazione disegnato dal D.Lgs n. 118 del 2011, come modificato e integrato dal D.Lgs 126 del 2014, è costituito dalle regioni a statuto ordinario, dagli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (province, comuni, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni e consorzi di enti locali) e dai loro enti e organismi strumentali, con l'esclusione degli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, pare opportuno svolgere alcune considerazioni riguardo al tema delle prospettive di attuazione della riforma anche da parte delle autonomie speciali.

A tale proposito, giova ricordare che, nei confronti delle autonomie speciali non è prevista l'automatica applicazione della riforma, ma questo perché "La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Considerato che l'obiettivo dell'armonizzazione contabile non potrà considerarsi pienamente conseguito senza il totale coinvolgimento delle autonomie speciali, il MEF, in particolare per il tramite della Ragioneria di Stato, sta dedicato il massimo impegno a favorire una tempestiva applicazione della riforma anche da parte di tali enti.

A tal fine sono stati organizzati incontri con rappresentanti delle autonomie speciali dedicati all'armonizzazione contabile, che hanno evidenziato una sostanziale disponibilità ad adottare la riforma.

In particolare, nell'ambito degli accordi del patto di stabilità interno per il 2014-2017, le regioni Sicilia e Sardegna hanno formalmente accettato di recepire con propria legge regionale, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione contabile, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni entro e non oltre il 1 gennaio 2015.

Con le altre Autonomie speciali sono in corso i confronti diretti a verificare i tempi di attuazione della riforma.

### **1.5 Altri adempimenti richiesti per l'attuazione dell'armonizzazione**

Tra le altre attività che stanno impegnando gli uffici del MEF ed in particolare la Ragioneria di Stato, per favorire l'applicazione della riforma, si segnala la predisposizione del piano dei conti integrato dedicato alle regioni e agli enti regionali e di quello dedicato agli enti locali, entrambi derivati dal piano dei conti integrato previsto per tutti gli enti territoriali.

Tale attività è prevista dall'articolo 4, comma 7-bis, del D.Lgs n. 118 del 2011, come integrato e modificato dal D.Lgs n. 126 del 2014, che richiede la pubblicazione delle due articolazioni del piano dei conti, entro il 28 ottobre 2014, nel sito internet [www.arconet.rgs.tesoro.it](http://www.arconet.rgs.tesoro.it).

Infine, si segnala che la Ragioneria Generale dello Stato è impegnata nella definizione contabile degli equilibri costituzionali previsti dall'articolo 9 della legge n. 243 del 2013, al fine di consentire, con decorrenza dal 1 gennaio 2016, l'integrazione delle norme riguardanti i tradizionali equilibri contabili.

Per gli enti territoriali, comprese le autonomie speciali, l'articolo 9 della legge n. 243 del 2013 richiede il conseguimento, sia in fase di programmazione che di rendiconto, di un valore non negativo, in termini di competenza e di cassa, del:

- a) saldo tra le entrate finali e le spese finali;
- b) saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Come strumenti di flessibilità, aggiuntivi rispetto agli accordi regionali per l'utilizzo dell'avanzo e del debito, già previsti dalla legislazione vigente, si sta valutando la possibilità di prevedere l'utilizzo, ai fini dell'equilibrio, del fondo pluriennale vincolato introdotto dalla riforma contabile disposta dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

## **2. FABBISOGNI STANDARD**

Passo ora al secondo tema su cui verte questa audizione: lo stato di attuazione dei fabbisogni standard degli enti locali, che, come del resto è ben chiaro a tutti, rappresentano un tassello fondamentale del processo di riforma avviato dalla legge delega n. 42 del 2009.

Come noto, infatti, la legge delega n. 42 del 2009 perseguiva un duplice obiettivo: da un lato, si proponeva di procedere alla soppressione dei trasferimenti intergovernativi come mezzo ordinario di finanziamento dei livelli sub-centrali di governo, sostituendoli con risorse fiscali (tributi propri o forme di condivisione di un medesimo tributo tra più livelli di governo); dall'altro lato, intendeva superare il criterio della "spesa storica" nell'assegnazione delle risorse ai governi sub-centrali, sostituendolo con altri criteri, riconducibili a ragioni di efficienza e di equità, largamente adottati negli altri paesi, quali i fabbisogni di spesa (e le capacità fiscali).

Con riferimento a tale ultimo profilo, è, quindi, intervenuto il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 che, in attuazione dei principi fissati nella legge delega, ha disciplinato il processo di determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali (comuni e province) delle Regioni a Statuto ordinario, cui rapportare, progressivamente in una fase transitoria e, successivamente, a regime, il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali dei predetti enti ed ai livelli essenziali delle prestazioni.

L'obiettivo perseguito è quello di assicurare il graduale quanto definitivo superamento del criterio della spesa storica incrementale finora utilizzato per il finanziamento delle predette funzioni, criterio che, come noto, è stato fonte di iniquità nella distribuzione delle risorse, contribuendo a generare una crescita esponenziale della spesa pubblica ed una contestuale deresponsabilizzazione degli amministratori locali nella gestione delle risorse disponibili.

I fabbisogni standard, quindi, sono lo strumento mediante il quale superare le distorsioni generate dal criterio della spesa storica, stimolando l'efficientamento nell'allocazione delle risorse da parte degli enti territoriali ed una maggiore accountability in merito alla loro gestione da parte degli amministratori locali.

L'attuazione del processo di riforma ha richiesto e richiede la collaborazione di diversi attori istituzionali: il decreto legislativo n. 216 del 2010 ha infatti affidato alla SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (già Società per gli studi di settore), con la partnership scientifica dell'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale – IFEL, il compito di predisporre le metodologie per definire i predetti fabbisogni standard e per determinarne i relativi valori, curandone, altresì, il monitoraggio della fase applicativa e l'aggiornamento delle relative elaborazioni.



Al processo di determinazione hanno collaborato anche l'Unione delle Province Italiane – UPI e l'ISTAT.

Le note metodologiche elaborate dalla SOSE ai fini della determinazione dei fabbisogni standard sono, infine, soggette all'approvazione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale-Copaff che, anche in ragione della sua composizione, garantisce la massima condivisione e partecipazione dei diversi livelli di governo al processo di determinazione dei fabbisogni standard in argomento.

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 disciplina, infine, il procedimento per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, da adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sul quale acquisire, previa la delibera preliminare del Consiglio dei Ministri, il parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali nonché della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario, per essere definitivamente approvato dal Consiglio dei Ministri e pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Il processo di determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, avviato fin dall'anno 2011 ed in fase di ultimazione, ha consentito di raccogliere, mediante la somministrazione di appositi questionari inviati ai 6.702 comuni ed alle 291 unioni di comuni ed alle province delle regioni a statuto ordinario, un patrimonio informativo di estrema rilevanza.

Sono state acquisite informazioni di natura strutturale relative alle modalità di svolgimento dei vari servizi, agli input (personale impiegato, dotazioni strumentali, unità locali utilizzate, ecc.), agli output (servizi svolti, utenti serviti), alle modalità di svolgimento dei servizi (gestione diretta, Unioni di comuni e altre forme di gestione associata), nonché informazioni di natura finanziaria per riclassificare e integrare i dati contenuti nel Certificato di conto consuntivo.

Sulla base di queste informazioni, i fabbisogni standard sono stati determinati mediante una stima statistico-econometrica di una funzione di costo (ove possibile) e/o di spesa per ogni funzione fondamentale, composta da un'aggregazione di servizi pubblici.

In particolare, con la delibera della COPAFF del 23 dicembre 2013, è stata ultimata l'approvazione delle note metodologiche, elaborate dalla SOSE, relative a tutte le funzioni fondamentali dei comuni e delle province delle regioni a statuto ordinario.

È stato, in tal modo, avviato il procedimento per l'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per l'adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard degli enti locali relativamente alle funzioni fondamentali ancora mancanti.

Si ricorda, infatti, che, da ultimo, il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 23 luglio 2014, ha approvato in via definitiva un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e in via preliminare due schemi di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativi all'attuazione del decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010.

Si fornisce, in allegato, un prospetto dettagliato circa lo stato di avanzamento del procedimento di adozione dei predetti decreti relativi a tutte le funzioni fondamentali degli enti locali delle regioni a statuto ordinario, come individuate dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010.

## **2.1 Avvio della fase di monitoraggio e revisione dei fabbisogni standard.**

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 prevede, accanto alla fase di determinazione dei fabbisogni standard, una ulteriore fase di monitoraggio della fase applicativa e di aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard, affidata sempre alla SOSE (cfr. art. 5, comma 1, lett. b).

Al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, con le modalità previste nel medesimo decreto legislativo n. 216 del 2010 (cfr. art. 7, comma 1).

Per quanto concerne le Province delle regioni a statuto ordinario, è stata avviata, nel mese di aprile 2014, la fase di monitoraggio della fase applicativa e di aggiornamento delle relative elaborazioni mediante la somministrazione di un "Questionario unico per le Province – FP10U" riguardante tutte le funzioni fondamentali delle Province, come individuate dall'art. 3, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 216 del 2010.

Si rappresenta che, alla data del 10 settembre 2014, tutte le Province delle Regioni a Statuto ordinario risultano aver adempiuto all'obbligo di restituzione del predetto questionario.

Con riferimento ai Comuni delle regioni a statuto ordinario, è previsto il prossimo avvio del monitoraggio della fase applicativa e dell'aggiornamento delle elaborazioni per la determinazione dei fabbisogni standard relativi a tutte le rispettive funzioni fondamentali, come individuate dall'articolo 3, comma 1, lettera a) del d.lgs. 216 del 2010.

Sono stati, infatti, avviati i lavori per la predisposizione da parte di SOSE, unitamente ad IFEL, di un questionario unico per il monitoraggio e la revisione dei fabbisogni standard di tutte le funzioni fondamentali dei Comuni. Il questionario dovrebbe essere ultimato entro il corrente mese di settembre e somministrato ai Comuni entro il successivo mese di ottobre.

Il questionario unico per i comuni dovrebbe, inoltre, contenere alcune domande integrative necessarie per definire la spesa storica di riferimento relativa agli anni 2011 e 2012. Tale scelta, condivisa con Anci ed Ifel, risponde all'esigenza di colmare il gap dovuto al fatto che i fabbisogni finora determinati hanno assunto a riferimento la spesa storica relativa all'anno 2010, laddove il questionario unico farebbe riferimento ai dati relativi all'anno 2013.

Nel prospetto allegato, si fornisce una rappresentazione circa la fase di monitoraggio e revisione dei fabbisogni standard degli enti locali delle regioni a statuto ordinario.

## **2.2 Dati sui fabbisogni standard ed il progetto opencivitas.**

Ai fini della effettiva determinazione dei fabbisogni standard, i diversi attori istituzionali coinvolti hanno condotto un intenso lavoro che è iniziato con l'acquisizione presso le amministrazioni locali, mediante la somministrazione di appositi questionari, di informazioni puntuali sugli output, sugli input, sulle modalità di gestione e sulle scelte organizzative adottate nel processo di produzione dei servizi locali.

Tali informazioni rappresentano, di per sé, un patrimonio informativo di estrema rilevanza che, per la quantità dei dati raccolti ed elaborati, garantisce un notevole grado di robustezza alla procedura di stima dei fabbisogni.

Si è, pertanto, proceduto alla costituzione di una banca dati che raccoglie le informazioni acquisite tramite la somministrazione agli enti locali dei questionari per la determinazione dei fabbisogni standard con quelle desumibili dai certificati di conto consuntivo inviati dagli enti locali al Ministero dell'Interno e quelle ricavabili da altre fonti istituzionali (ISTAT, Agenzia del Territorio, Miur, Ancitel, ecc.).

È stata realizzata la Business Intelligence Opencivitas, uno strumento informativo-gestionale costruito sulla base dati dei fabbisogni standard che consente:

☒ l'esplorazione e l'analisi dei dati dei Comuni e delle Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, anche rispetto al posizionamento di ciascun ente rispetto agli altri (ad es. quelli simili o limitrofi); ☒ aiuta a migliorare l'organizzazione delle proprie funzioni e/o servizi, mediante indicatori gestionali; ☒ orienta una pianificazione strategica verso l'efficienza e la riduzione della spesa.

La BI Opencivitas è stata messa a disposizione degli enti locali delle regioni a statuto ordinario nello scorso mese di luglio 2014.

La BI Opencivitas è uno strumento di esplorazione, benchmarking e simulazione dei dati a disposizione dei Comuni e delle Province, articolata in tre sezioni: Fabbisogni Standard, Indicatori di gestione e Benchmark.

Nella sezione “Fabbisogni Standard”, è possibile effettuare il confronto tra Fabbisogno Standard e spesa storica per funzione/servizio; gli “Indicatori di gestione” consentono di misurare l’efficienza e l’efficacia della spesa per valutare l’adeguatezza dei servizi; la sezione “Benchmark” permette di conoscere il posizionamento di un ente rispetto agli altri enti, con particolare attenzione a quelli simili o limitrofi.

E’ possibile effettuare un benchmark con altri enti a livello di singola funzione/servizio sul fabbisogno, sugli indicatori di gestione o sui dati del questionario.

La BI Opencivitas rappresenta, quindi, uno straordinario e innovativo strumento informativo-gestionale online che consentirà agli amministratori locali di monitorare e confrontare il fabbisogno finanziario e la performance di tutti gli enti locali italiani per individuare le strategie di gestione più efficienti per l’erogazione dei servizi.

Oltre alle funzionalità appena descritte per gli enti locali, la disponibilità delle funzionalità e degli indicatori gestionali contenuti nella BI Opencivitas sarà estesa nel prossimo mese di ottobre anche a tutti i cittadini (e non solo agli enti locali), che avranno, in tal modo, a disposizione informazioni omogenee, utili per la valutazione delle scelte operate dagli amministratori locali.

Si tratta di un’innovazione importante per la trasparenza delle informazioni e per l’esercizio di un reale controllo democratico sulle scelte operate dagli amministratori locali, nella prospettiva di una maggiore accountability e trasparenza del loro operato.

### **2.3 La banca dati dei fabbisogni standard e capacità fiscali standard**

Come già ricordato, la prima fase dell’iter di stima dei fabbisogni standard delineata dal D.Lgs. 216/2010 si è conclusa nei tempi previsti ed è stata avviata ovvero è di prossima attivazione la relativa fase di monitoraggio e revisione.

I fabbisogni standard rappresentano, congiuntamente alle capacità fiscali standard, un riferimento fondamentale per il sistema perequativo delineato dalla Legge 42/2009, ovvero per determinare i trasferimenti perequativi necessari a colmare per ciascun ente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale standard in modo da assicurare la copertura integrale delle funzioni fondamentali.

Nelle more dell’applicazione a regime del sistema perequativo previsto dalla Legge 42/2009, la legge di stabilità 2013 ha istituito un Fondo di solidarietà comunale per l’assegnazione delle risorse agli enti locali che aveva finalità di perequazione orizzontale (i trasferimenti statali sono stati sostituiti dal maggior gettito dell’imposta

sugli immobili, Imu) e che introduceva tra i criteri di riparto del fondo anche i fabbisogni standard.

Anche questa Commissione bicamerale, in occasione del parere reso lo scorso 23 gennaio allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (Atto Gov. n. 41), ha rappresentato la necessità di procedere, in parallelo al processo di determinazione dei fabbisogni standard, alla determinazione delle capacità fiscali – effettive e potenziali – di comuni e province. Analoga raccomandazione era stata espressa dalla V Commissione Bilancio nel parere reso al medesimo provvedimento il 30 gennaio scorso, in relazione all'utilizzo dei dati dei fabbisogni standard ai fini del riparto del Fondo di Solidarietà Comunale "solo previa individuazione delle capacità fiscali per comune e provincia e previo raffronto tra i fabbisogni stessi e le predette capacità fiscali".

La legge di stabilità 2014 è nuovamente intervenuta sulla disciplina del Fondo di solidarietà comunale prevedendo che il 10% dell'importo attribuito ai comuni delle regioni a statuto ordinario sia redistribuito tra i comuni sulla base dei fabbisogni standard, approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Successivamente, l'articolo 14 del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, ha previsto il riparto del 10 per cento del Fondo di solidarietà comunale sulla base non solo dei fabbisogni standard approvati dalla Copaff, ma anche delle capacità fiscali .

Per quanto riguarda in particolare la stima delle capacità fiscali è stato costituito, nell'ambito del progetto "Incontro al federalismo fiscale", presso il Dipartimento delle Finanze il Gruppo di lavoro "Sviluppo di modelli di valutazione della capacità fiscale standardizzata: il caso dei comuni". I risultati sono stati illustrati lo scorso 7 marzo ai rappresentanti dell'Anci-Ifel, della Copaff e della Ragioneria Generale dello Stato.

Oltre a rappresentare - per la prima volta nel nostro Paese - un esercizio di stima delle capacità fiscali dei comuni, questo contributo tecnico fornisce anche alcune indicazioni sulle modalità della concreta articolazione di un meccanismo perequativo basato sulla distinzione tra due categorie di spesa corrente (quella per le funzioni fondamentali e quella per le altre funzioni), nonché sull'interazione dei due criteri, dei fabbisogni di spesa e delle capacità fiscali.

Nella stima delle capacità fiscali si è fatto ricorso a due principali metodologie. La prima è quella del "sistema tributario rappresentativo" (Representative Tax System, RTS ), ampiamente usata a livello internazionale, che consiste nell'individuare la struttura "normale" di ogni tributo, per quanto riguarda le regole di determinazione della base imponibile e le aliquote. Si tratta, nella sostanza, di distinguere le componenti strutturali, caratterizzanti la natura del tributo, da quelle riconducibili alla sfera dell'autonomia riconosciuta al singolo governo locale. Il tributo, nel suo

impianto di base, viene poi applicato alla base imponibile effettiva di ogni ente locale per ottenere il gettito standard.

La seconda procedura utilizzata nella stima delle capacità fiscali standard è di natura econometrica, mediante tecniche e modelli ispirati a quelli che sono stati usati nella determinazione dei fabbisogni standard in altre esperienze. Sul piano metodologico si tratta di un'importante innovazione, con potenzialità e limiti che meriteranno ulteriori approfondimenti.

La presentazione dei risultati dello studio ha rappresentato, quindi, un primo importante passo nella direzione della determinazione delle capacità fiscali.

Il lavoro svolto dal Ministero ha rappresentato una base solida per l'avvio del confronto istituzionale su simile materia.

Al fine di pervenire ad una stima puntuale della capacità fiscale dei Comuni delle regioni a Statuto ordinario, è stato quindi costituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze un gruppo di lavoro composto dai tecnici del Dipartimento delle Finanze, della Ragioneria Generale dello Stato e di Anci-Ifel, i cui lavori dovrebbero concludersi nel corrente mese di settembre, consentendo, in tal modo, di far pervenire alla definizione delle capacità fiscali in un tempo utile a consentire che il riparto del Fondo di solidarietà comunale possa avvenire, a decorrere dal 2015, in base ai fabbisogni standard ed alle capacità fiscali.