

decima conferenza nazionale di statistica
vivere l'innovazione al servizio della società

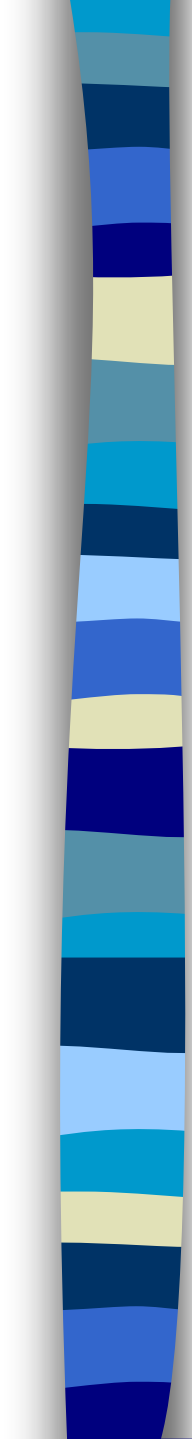
*7° sessione parallela
Il federalismo e le fonti amministrative*



Intervento

Ernesto Longobardi
(Università di Bari, Membro della Commissione
tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

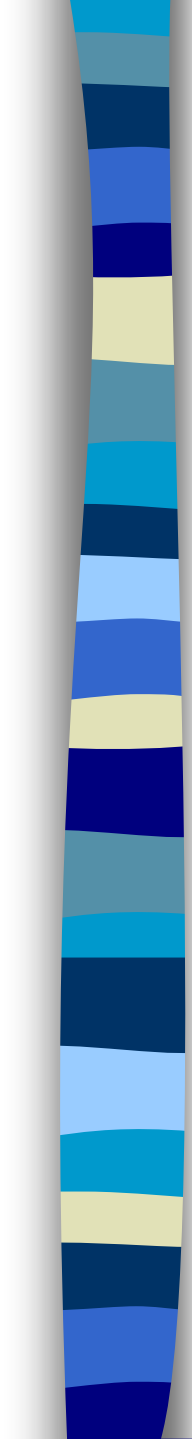
16 dicembre 2010



Indice

Il fabbisogno informativo per la riforma del sistema di finanza pubblica
(Leggi 42/2009 e 196/2009)

- a) Profili istituzionali
- b) L'armonizzazione dei bilanci
- c) I costi e i fabbisogni standard
- d) La perequazione infrastrutturale



a) Profili istituzionali

Le nuove istituzioni della finanza multilivello:

- *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*
- *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*
- *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)*
- *Comitato per i principi contabili*
- *La banca dati delle amministrazioni pubbliche*

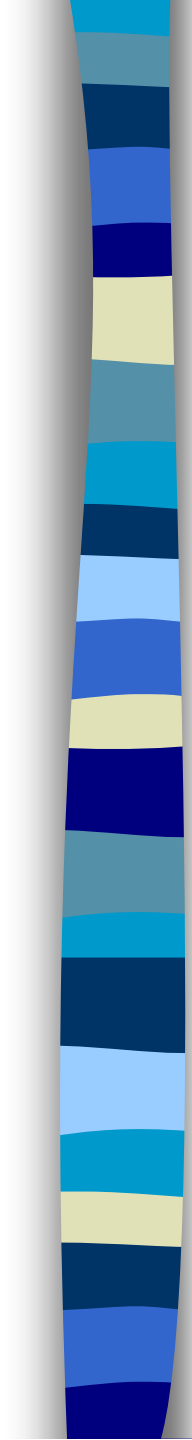
a) Profili istituzionali

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

❖ *Legge 42/2009 art. 3*

1. Esprime i pareri sugli schemi dei decreti legislativi di attuazione della Legge 42/2009;
2. verifica lo stato di attuazione della legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere;
3. formula osservazioni e fornisce al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi.

La Commissione è sciolta al termine della fase transitoria di 5 anni prevista per la piena entrata a regime del federalismo fiscale.



a) Profili istituzionali

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

- ❖ *Legge 42/2009 art. 5*
- ❖ *Schema di D.Lvo approvato dal CdM in esame preliminare il 30 novembre 2010 (Capo III, art. 13-18)*

a) Profili istituzionali

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Composizione

Legge 42: “ne fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo”

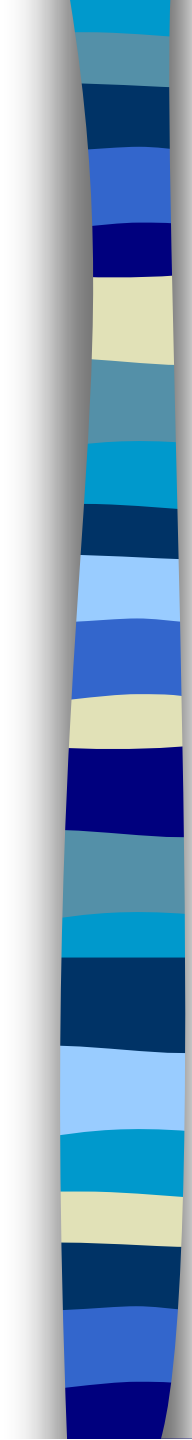
Schema di DL.vo (CdM 30 novembre 2010)

2 presidenti:

Presidente della Conferenza Unificata
Ministro dell'Economia e delle finanze

20 membri:

- ✓ 5 ministri (Interno, Salute, Riforme per il federalismo, Semplificazione, Pubblica amministrazione)
- ✓ il presidente della Conferenza delle Regioni;
- ✓ il presidente dell'ANCI;
- ✓ il presidente dell'UPI;
- ✓ 6 presidenti di regione;
- ✓ 4 sindaci;
- ✓ 2 presidenti di provincia.

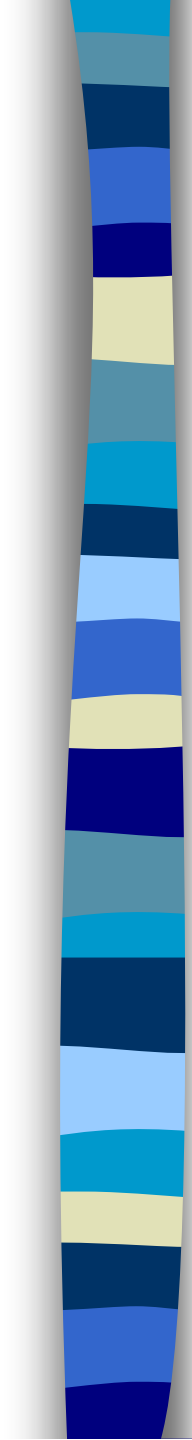


a) Profili istituzionali

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Funzioni:

- concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;
- concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza;
- avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi;
- vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento;
- propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi;
- verifica l'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali (art. 16)

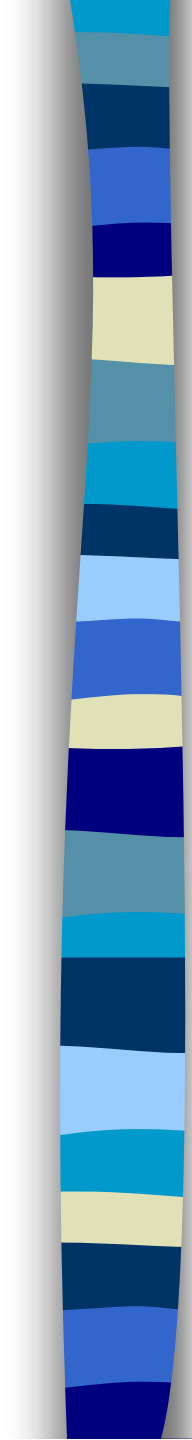


a) Profili istituzionali

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica

Funzioni:

- verifica periodicamente:
 - il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario;
 - le relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo;
 - l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte;
 - la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali;
 - la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio;
- promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale.



a) Profili istituzionali

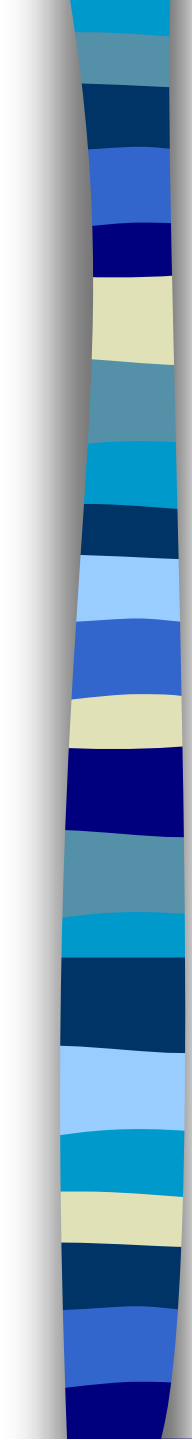
Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)

❖ Legge 42, art. 4, modificato dall'art. 2 della legge 196/2009

Composizione

32 componenti:

- 15 in rappresentanza dello Stato
- 15 in rappresentanza dei livelli sub centrali di governo
- 2 dell'ISTAT

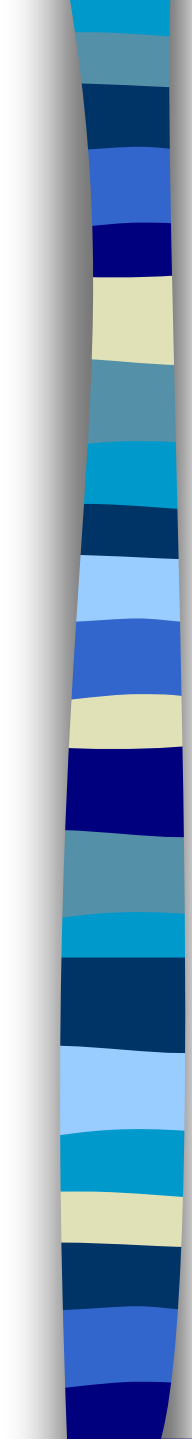


a) Profili istituzionali

COPAFF

Funzioni:

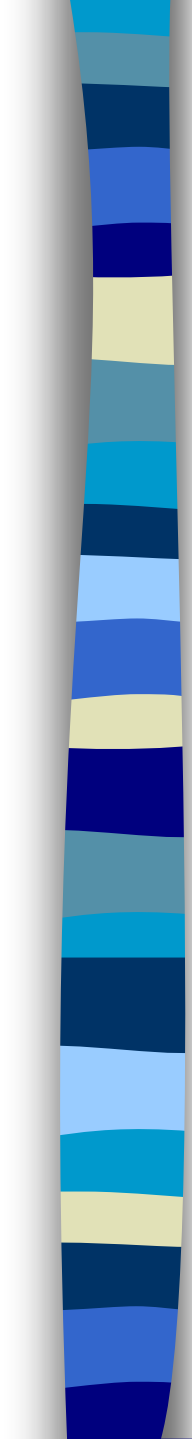
- acquisisce ed elabora elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi;
- è sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie,
- promuove la realizzazione delle rilevazioni e delle attività necessarie per soddisfare gli eventuali ulteriori fabbisogni informativi e svolge attività consultiva per il riordino dell'ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni e delle relazioni finanziarie intergovernative.



a) Profili istituzionali

A regime la COPAFF svolgerà le funzioni di segreteria tecnica della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*.

La legge 42 prevede l'istituzione presso la Copaff di una **banca dati** comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio (la previsione non è ripresa in sede di schema di decreto).



a) Profili istituzionali

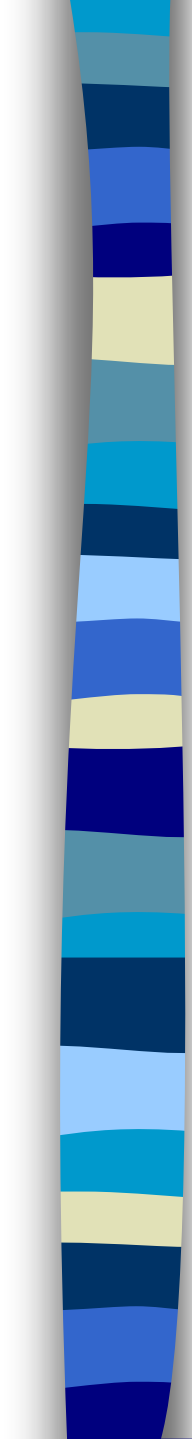
Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche

❖ Legge 196/2009 art 2

Composizione: 23 membri

Funzioni:

- predispone i decreti legislativi di attuazione della Legge 196
- agisce in “reciproco raccordo” con la COPAFF in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici



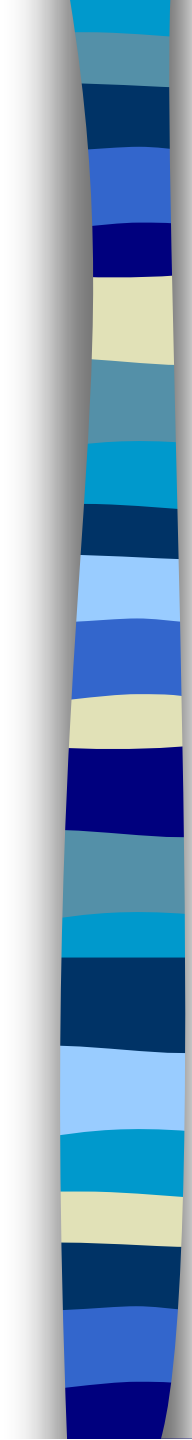
a) Profili istituzionali

La banca dati delle amministrazioni pubbliche

❖ Legge 196/2009 (art. 13 e 39)

Supporto a 3 processi istituzionali:

- a) assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica;
- b) acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale;
- c) supportare i processi di analisi e valutazione della spesa.



a) Profili istituzionali

La banca dati delle amministrazioni pubbliche

Modalità di accesso da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza permanente e il CNIPA.

In apposita sezione della banca dati sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale, messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della COPAFF e della Conferenza permanente

L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti l'ISTAT, il CNIPA e la Conferenza permanente

b) L'armonizzazione dei bilanci

Legge 42/2009



delega per l'adeguamento dei sistemi contabili delle amministrazioni locali

Legge 196/2009



delega per l'adeguamento dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche

principi uniformi, ad esempio:

- comune piano dei conti integrato
- adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite;
- adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune;
- affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione;

c) I costi e i fabbisogni standard

Legge 42/2009.....

passaggio

Dal finanziamento della
spesa storica

Al finanziamento dei
fabbisogni standard

*non è una novità
nella nostra
storia*

Per le regioni

Le spese sono classificate in 3 categorie

spese riconducibili al vincolo
dell'articolo 117, secondo
comma, lettera m, della
Costituzione (livelli essenziali
delle prestazioni – l.e.p.)

spese non riconducibili
a tale vincolo

spese finanziate con i
contributi speciali, con
i finanziamenti
dell'Unione europea e
con i cofinanziamenti
nazionali (art. 119,
quinto comma, della
Cost.)

c) I costi e i fabbisogni standard

Prima categoria

Le spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117 secondo comma, lettera m, della Costituzione

“sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale”

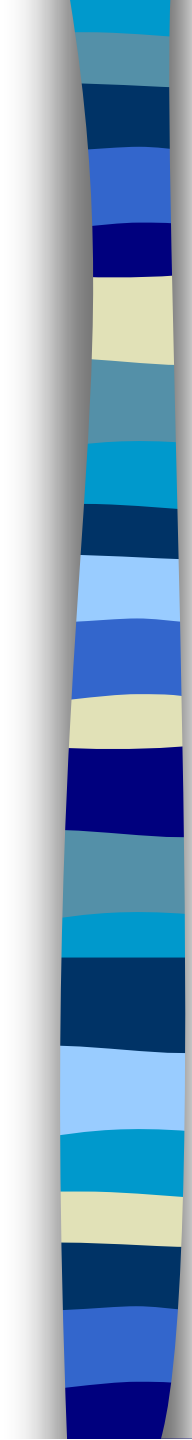
Tali spese comprendono

La sanità

L'assistenza

L'istruzione
(per lo svolgimento delle
funzioni amministrative
attualmente attribuite)

per il trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*



c) I costi e i fabbisogni standard

Decreto all'esame della Conferenza Unificata:

Autonomia di entrata delle regioni e statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei **costi e fabbisogni standard** nel settore sanitario

(schema approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 ottobre 2010; per espressa disposizione normativa, se entro il 5.12. pv, la Conferenza non esprime parere il provvedimento prosegue il proprio iter)

Capo IV

Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario

c) I costi e i fabbisogni standard

Per gli enti locali

Prima categoria

Nella prima categoria sono riconducibili anche le funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale;

Il finanziamento delle spese che rientrano nella prima categoria

avviene in modo da garantirne il finanziamento integrale in base al **fabbisogno standard**

c) I costi e i fabbisogni standard

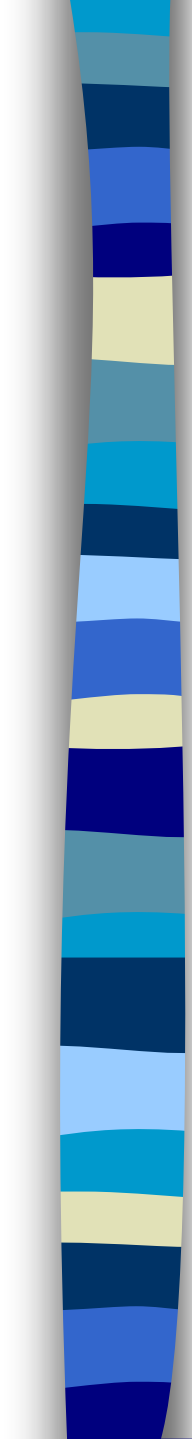
La distribuzione delle risorse avviene utilizzando:

1) un indicatore di **fabbisogno finanziario**, calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;

dove la **spesa corrente standardizzata** è calcolata sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione:

- a) all'ampiezza demografica,
- b) alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane,
- c) alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive

2) Indicatori di **fabbisogno di infrastrutture** in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale



c) I costi e i fabbisogni standard

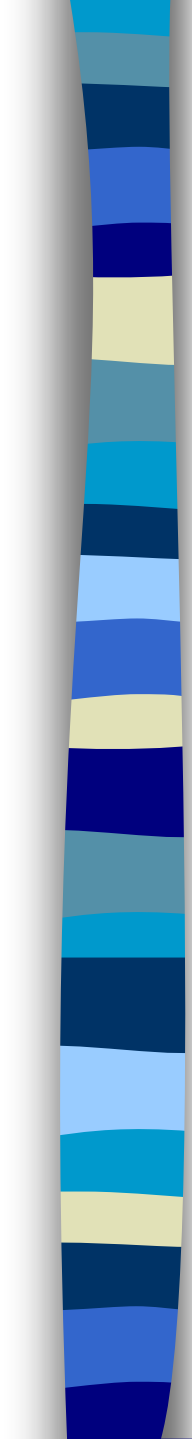
Nel periodo transitorio le funzioni da considerare ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:

Comuni

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile;
- b) funzioni di polizia locale;
- c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f) funzioni del settore sociale.

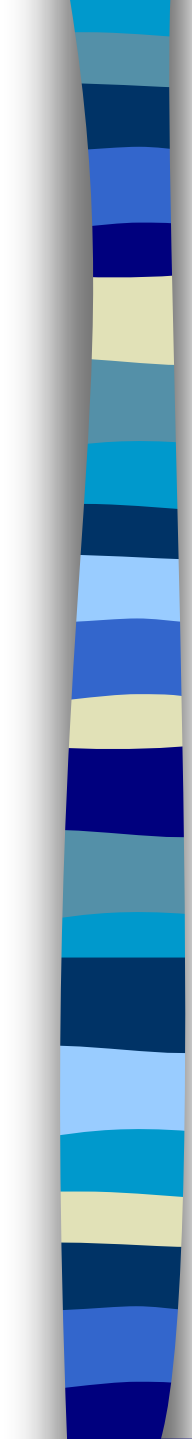
Province

- a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (70 %);
- b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica;
- c) funzioni nel campo dei trasporti;
- d) funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- e) funzioni nel campo della tutela ambientale;
- f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.



c) I costi e i fabbisogni standard

D. lgs. recante disposizioni in materia di determinazione dei **fabbisogni standard** di comuni, città metropolitane e province (Approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri del 18.11.2010)



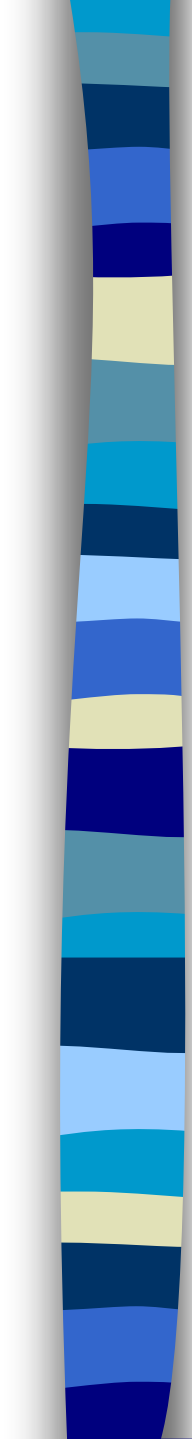
c) I costi e i fabbisogni standard

L'**anno 2012** è individuato quale anno di avvio della fase transitoria che deve comportare il superamento del criterio della spesa storica.

La fase transitoria: **2012-2016**

Determinazione dei fabbisogni standard:

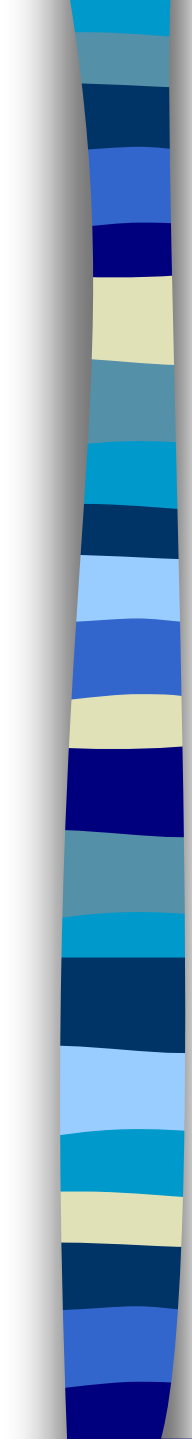
- a) nel 2011: **1/3** (entrano in vigore nel 2012-2014);
- b) nel 2012: **2/3** (entreranno in vigore nel 2013-2015);
- c) nel 2013 **tutti** (entreranno in vigore nel 2014-2016).



c) I costi e i fabbisogni standard

Il metodo

Il fabbisogno standard, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi, è determinato attraverso procedure statistiche basate su dati di natura strutturale e contabile

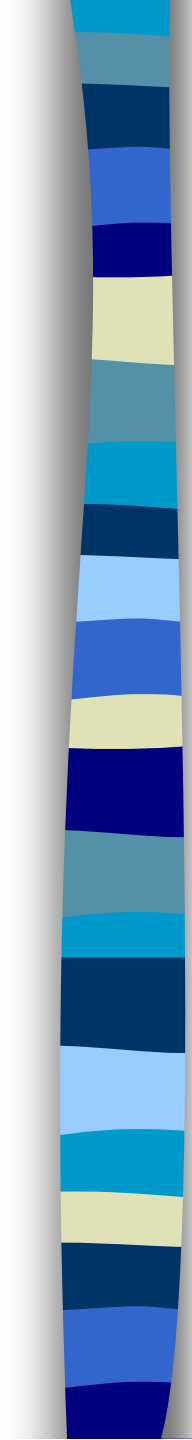


c) I costi e i fabbisogni standard

Il procedimento e il ruolo della Sose

La **Società per gli studi di settore** (Sose), predispone le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e ne determina i valori con tecniche statistiche.

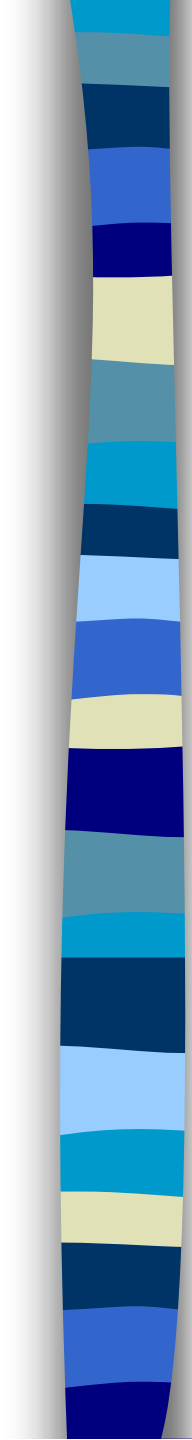
Sose provvede al monitoraggio della fase applicativa e all'aggiornamento delle elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard.



c) I costi e i fabbisogni standard

Sose può predisporre **appositi questionari** funzionali a raccogliere i dati contabili e strutturali dai Comuni e dalle Province:

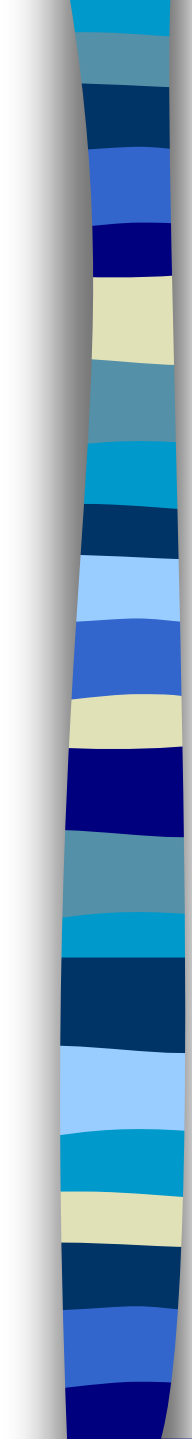
- i Comuni e le Province restituiscono per via telematica, entro sessanta giorni dal loro ricevimento, i questionari compilati con i dati richiesti, sottoscritti dal legale rappresentante e dal responsabile economico finanziario
- agli stessi fini anche il certificato di conto consuntivo contiene i dati necessari per il calcolo del fabbisogno standard.



c) I costi e i fabbisogni standard

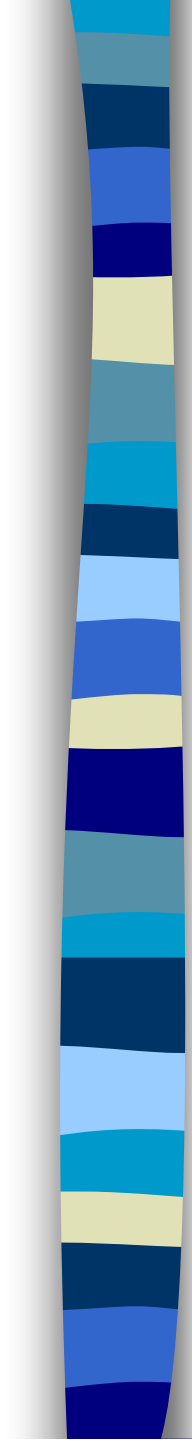
la Sose si avvale della collaborazione scientifica dell'**IFEL** il quale:

- fornisce analisi e studi;
- partecipa alla fase di predisposizione dei questionari e della loro somministrazione agli enti locali; concorre allo sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, nonché alla valutazione dell'adequatezza delle stime prodotte;
- partecipa all'analisi dei risultati;
- concorre al monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard;
- propone correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti.
- fornisce assistenza tecnica e formazione ai Comuni e alle Province.



c) I costi e i fabbisogni standard

la Sose può altresì avvalersi della collaborazione dell'ISTAT (art. 5 lett. F)

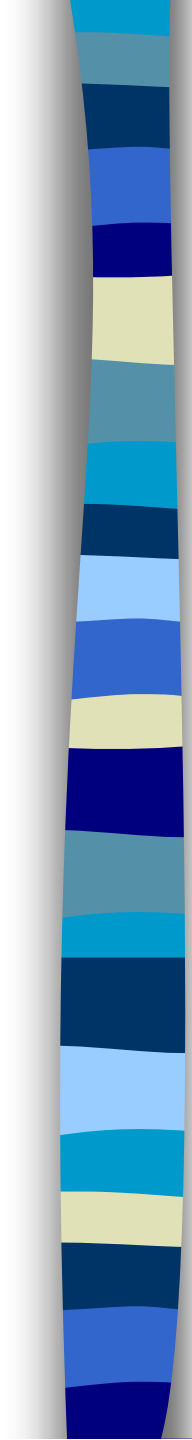


c) I costi e i fabbisogni standard

La **fase di approvazione**

Le metodologie → approvazione da parte della
Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del
federalismo fiscale (Copaff);

I risultati delle elaborazioni → trasmessi dalla Sose al
Dipartimento delle finanze RGS



c) I costi e i fabbisogni standard

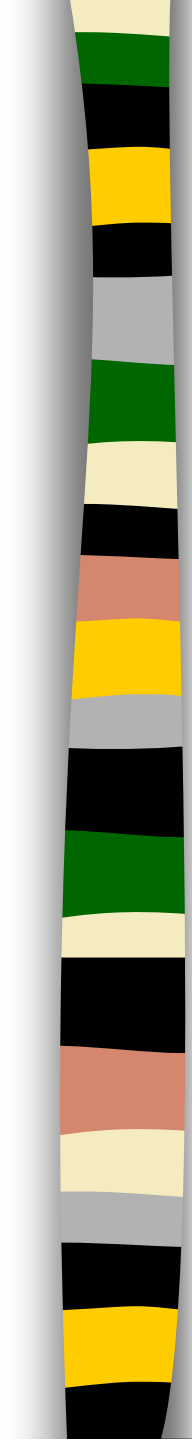
Con DPCM sono adottati:

1. la **nota metodologica**
2. **fabbisogno standard** per **ciascun Comune e Provincia**

Sullo schema di DPCM è sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali.

lo schema è trasmesso alle Camere per il parere:

- ✓ della Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale
- ✓ delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziari



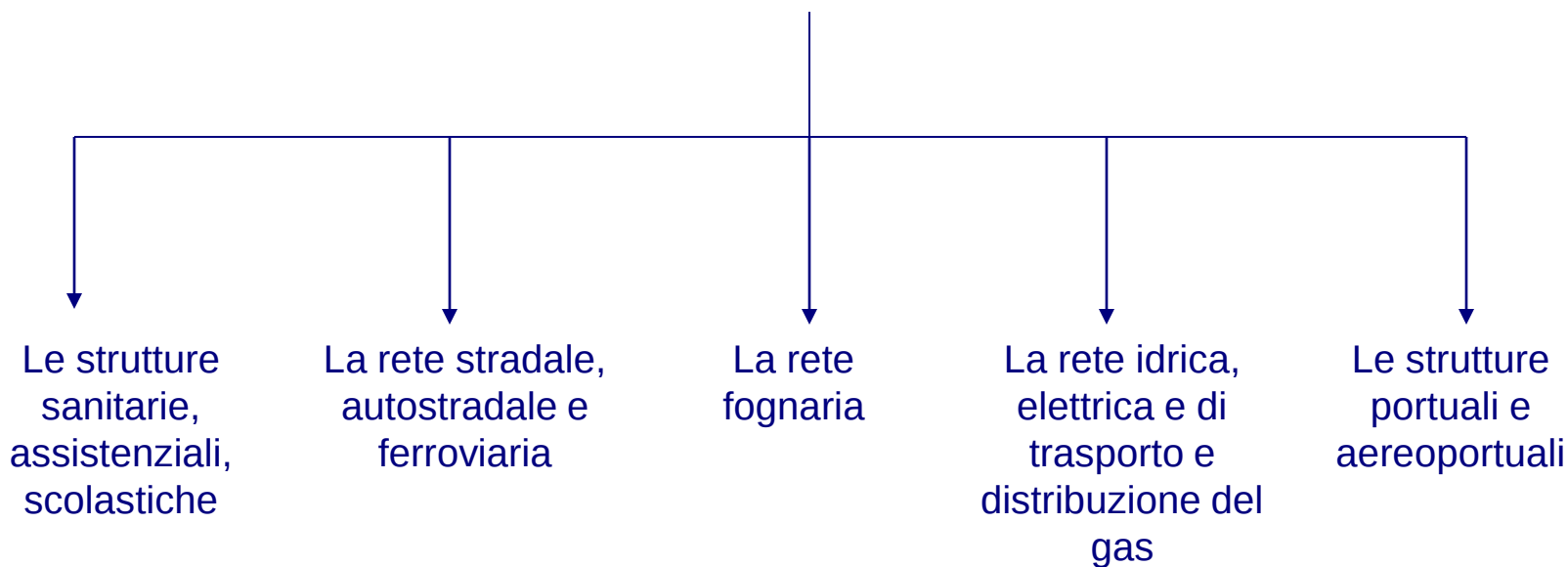
c) I costi e i fabbisogni standard

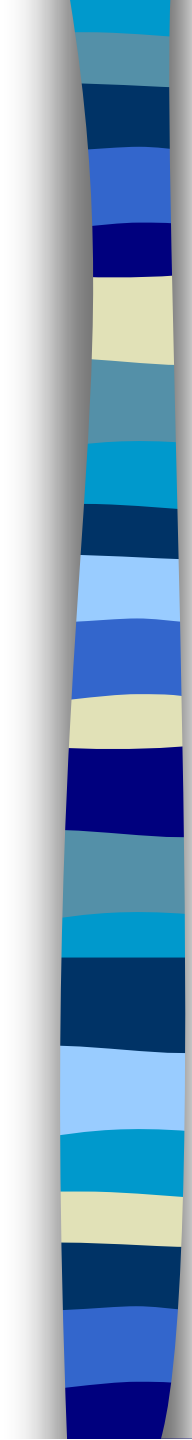
ciascuno dei DPCM recante determinazione dei fabbisogni standard indica in allegato gli elementi considerati ai fini di tale determinazione;

ciascun Comune e Provincia dà adeguata pubblicità al decreto sul proprio sito istituzionale, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio.

d) La perequazione infrastrutturale

La legge 42 (art. 22) dispone che in sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con altri Ministri, predisponga una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti



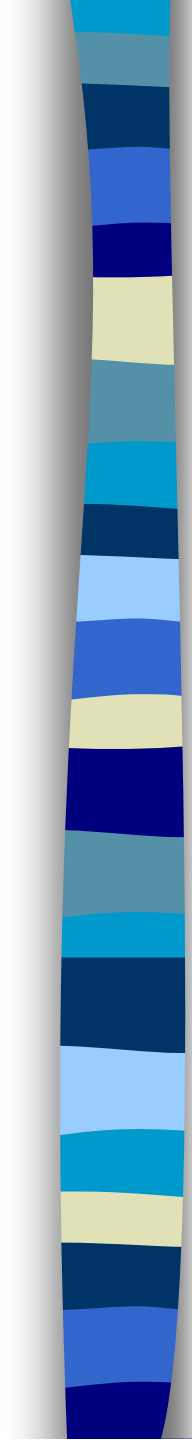


d) La perequazione infrastrutturale

La ricognizione deve essere effettuata tenendo conto di una serie di elementi di contesto che vengono specificamente indicati:

- a) estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;
- c) *deficit* infrastrutturale e *deficit* di sviluppo;
- d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;
- e) particolari requisiti delle zone di montagna;
- f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Si stabilisce che, sulla base di tale ricognizione, siano individuati ai fini del recupero del deficit infrastrutturale, interventi finalizzati agli obiettivi di cui al art. 119/5 della Costituzione da attuarsi nei cinque anni della fase transitoria



d) La perequazione infrastrutturale

Decreto Legislativo per la ricognizione degli interventi infrastrutturali ai sensi dell'art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42, approvato in esame preliminare dal CdM il 26 novembre 2010