

**“Esame del disegno di legge C. 2105 recante delega al Governo  
in materia di federalismo fiscale, in attuazione  
dell’articolo 119 della Costituzione”**

***Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica  
Luigi Biggeri***

**Roma, 13 febbraio 2009  
Commissioni riunite  
V Commissione "Bilancio" e VI "Finanze" della Camera dei Deputati**

## Indice

### Premessa

#### 1. Ricognizione dei dati già disponibili

*1.1 Dati di spesa ed entrata delle regioni e degli enti locali*

*1.2 Informazioni sulle basi imponibili e sul gettito riferibile ai territori*

#### 2. Possibili valutazioni di ordine quantitativo e metodologia da applicare per la definizione dei decreti delegati

*2.1 Specifiche informazioni su Enti locali e Regioni*

*2.2 Indicatori sulle condizioni di contesto*

#### 3. Utilizzo degli strumenti di politica fiscale e coordinamento della finanza pubblica

#### 4. Caratteristiche del sistema tributario e autonomia fiscale regionale

#### 5. Patrimonio statale e degli enti

#### 6. Regioni a statuto speciale

### Conclusioni

**“Esame del disegno di legge C. 2105 recante Delega al Governo  
in materia di federalismo fiscale, in attuazione  
dell’articolo 119 della Costituzione”**

**Premessa**

Le considerazioni che verranno sviluppate attengono fondamentalmente agli aspetti del disegno di legge delega C.2105 che hanno implicazioni dirette per l’informazione statistica ufficiale, le esigenze di un suo sviluppo finalizzato e gli aspetti organizzativi sottesi. Naturalmente non sarà possibile prescindere dall’esame delle norme in sé, ma in linea di massima l’Istat si asterrà dal proporre riflessioni sulla loro opportunità e coerenza interna o con il quadro normativo vigente, se non, appunto, per i riflessi che possono riscontrarsi sul piano statistico.

Le osservazioni che seguono sono articolate per temi in una successione che rispetta quella adottata nella nota trasmessa all’Istat dall’Ufficio di presidenza della Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione ai fini dell’audizione alle Commissioni riunite V e VI della Camere dei Deputati. L’elenco dei temi da approfondire nel corso dell’istruttoria legislativa è introdotto dalla seguente considerazione: “L’attuazione del federalismo fiscale richiede in primo luogo di pervenire ad una base di dati condivisa tra i soggetti istituzionali e le amministrazioni esperte in tema di finanza pubblica, che consenta valutazioni univoche in merito alle grandezze economiche e finanziarie più significative e all’andamento delle singole politiche dei diversi livelli territoriali”.

**1. Ricognizione dei dati già disponibili**

*1.1 Dati di spesa ed entrata delle regioni e degli enti locali*

Relativamente all’anno 2006 ed esercizi precedenti, l’Istat dispone delle informazioni complete (nel senso di definitive, essendo le relative rilevazioni concluse<sup>1</sup>) sui flussi di entrata e di uscita di consuntivo di Regioni, enti locali, comunità montane, unioni di

---

<sup>1</sup> La precisazione è d’obbligo. Infatti, la conclusione di una indagine, cui segue la pubblicazione dei risultati, non implica necessariamente che tutte le unità oggetto di rilevazione abbiano adempiuto agli obblighi di risposta. Alcune unità possono sfuggire alla rilevazione e risultare quindi mancanti anche nella versione definitiva dell’indagine, i cui risultati quindi rappresentano solo una quota (ancorché elevata) dell’universo di riferimento. Tale situazione si verifica normalmente nel caso della rilevazione sui certificati di conto consuntivo delle amministrazioni comunali.

comuni, consorzi classificati nel settore delle Amministrazioni pubbliche (definizione SEC95).

Con riferimento all'anno 2007 le informazioni disponibili sono al momento ancora parziali.

L'insieme di questi dati rappresenta la fotografia delle fonti informative esistenti ed utili alle esigenze conoscitive che scaturiscono dalla legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost.

In particolare, si pone la necessità di fare riferimento a tali fonti (e non ad altre anche più aggiornate e potenzialmente esaustive, quali i flussi di cassa rilevati mediante il SIOPE) perché esse espongono i dati secondo una classificazione funzionale oltre che economica<sup>2</sup>. Il dettaglio delle spese per funzione è un requisito imprescindibile ai fini dell'attuazione del disposto legislativo. Infatti, quest'ultimo impone di distinguere fra le diverse tipologie di servizi e prestazioni resi dalle amministrazioni locali: in particolare fra quelle che rientrano nel campo di applicazione del comma secondo, lettere m) e p), dell'articolo 117 della Costituzione (ivi compresi i servizi di trasporto), da un lato, e quelle inerenti tutte le funzioni ricadenti al di fuori di tale campo di applicazione, dall'altro lato.

Detto ciò, il problema rilevante che si pone riguarda i seguenti aspetti:

- a) la difformità degli schemi classificatori che ancora persiste fra bilancio dello Stato, bilanci regionali e bilanci degli enti locali;
- b) il grado insufficiente di omogeneità nella concreta pratica di redazione dei bilanci da parte delle amministrazioni, anche all'interno dello stesso comparto;
- c) l'incompletezza delle informazioni disponibili, in particolare per il fenomeno della mancata risposta da parte di alcune unità di rilevazione;
- d) la qualità dell'informazione in termini di coerenza interna e di continuità in serie storica.

Si tratta di questioni che l'Istat affronta ogni anno, ai fini della costruzione dei conti non finanziari delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, e che risolve con metodologie di analisi di carattere statistico nella fase di riporto all'universo delle informazioni parziali rilevate e in quella di controllo di coerenza interna e in serie storica. Tali interventi – effettuati a posteriori – consentono di disporre di stime degli aggregati economici di comparto dotate di elevata affidabilità a livello macroeconomico. Solo raramente, e in genere per fenomeni particolari o di entità significativa e concentrata nel tempo, l'analisi necessaria per aumentare il grado di attendibilità delle

---

<sup>2</sup> Inoltre tali fonti forniscono informazioni non solo in termini di cassa (come il SIOPE) ma anche di competenza, consentendo di approssimare il criterio della competenza economica proprio del SEC95.

stime macroeconomiche è sufficiente per effettuare correzioni puntuali sui dati rilevati sulla singola istituzione rispondente. Certamente non è possibile avere alcun impatto delle procedure statistiche sul grado di copertura, per cui per le unità mancanti non è pensabile costruire informazioni specifiche dotate di un livello di attendibilità adeguato a livello microeconomico.

In particolare, per quanto riguarda le elaborazioni per funzione, l'Istat produce stime di contabilità nazionale per l'intera Amministrazione pubblica e i sottosettori delle Amministrazioni centrali, locali e degli enti di previdenza al primo livello (le divisioni) della classificazione Cofog<sup>3</sup>. E' chiaro che scendere a livello di secondo *digit* della Cofog nonché di comparto e, all'interno di ciascun comparto, a livello territoriale (regionale, provinciale, comunale) è operazione ad oggi impossibile proprio per le caratteristiche qualitative delle informazioni di base disponibili di cui si è detto in precedenza.

L'Istat, pertanto, non può che esprimere soddisfazione per l'inserimento nel testo del ddl delega della disposizione in materia di omogeneizzazione dei criteri di redazione dei bilanci (cfr. art. 2, comma 2, lettera h) che non era contemplata nel testo iniziale approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 ottobre 2008 e su cui, nell'audizione tenuta dal Presidente dell'Istat il 17 novembre alle Commissioni riunite I "Affari Costituzionali", V "Bilancio" e VI "Finanze e Tesoro" del Senato, si era sollecitato un intervento integrativo.

In vista della traduzione in atti e risultati concreti di questa disposizione è stato istituito – su mandato del Ministro per la semplificazione normativa – il gruppo di lavoro "Bilanci delle regioni e degli enti locali" coordinato dalla Ragioneria Generale dello Stato, cui partecipano, oltre a rappresentanti di questa istituzione, quelli dei dipartimenti della Presidenza del Consiglio competenti per materia, del Ministero dell'Interno, della Corte dei Conti, dell'Istat, ISAE, Banca d'Italia, Agenzia delle entrate, regioni, province e comuni. Il gruppo di lavoro ha tenuto una prima riunione organizzativa.

I risultati delle attività del gruppo di lavoro potranno costituire avanzamenti sicuramente significativi rispetto alla situazione corrente, ma non risolutivi nel breve termine; si ritiene sia necessario, a quest'ultimo scopo, calare l'attività in un'ottica di medio periodo che deve far leva sulla partecipazione attiva delle amministrazioni locali e sulla

---

<sup>3</sup> Come è noto, la Cofog (Classificatio Of Funcions Of Government) è la classificazione funzionale adottata a livello internazionale e – in particolare – europeo. Essa è obbligatoria nella costruzione delle statistiche sulla spesa delle Amministrazioni pubbliche in quanto stabilita dal regolamento CE 2223/96 sul Sistema europeo dei conti. La classificazione distingue 3 livelli di analisi: quello più aggregato corrisponde alle divisioni, quello intermedio ai gruppi e quello più analitico alle classi. Le divisioni sono 10, i gruppi 69, le classi 106.

costruzione progressiva di un sistema informativo fruibile da tutti i soggetti istituzionali interessati.

### *1.2 Informazioni sulle basi imponibili e sul gettito riferibile ai territori*

I dati riguardanti le basi imponibili e/o il gettito derivante dai tributi su base territoriale richiedono la disponibilità di informazioni di estremo dettaglio e una attenta applicazione di criteri statistico-economici per aderire compiutamente ai principi di "riferimento al territorio" fissati dalla legge delega. In particolare l'art. 7 fissa, alla lettera d), le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali<sup>4</sup>.

A tal fine è necessario considerare singolarmente ciascun tributo, definirne la base imponibile effettiva, quella cioè che genera il tributo in senso economico (non giuridico-amministrativo e/o contabile), applicare di conseguenza i parametri di attribuzione al territorio più aderenti. Ciò implica, quindi, anche avere a disposizione statistiche dettagliate per quantificare i parametri di attribuzione. Tale approccio può essere abbastanza facilmente seguito se ci si limita a considerare il territorio regionale. Meno agevole, per la minore disponibilità di informazioni analitiche, può risultare la distribuzione per aree territoriali di più ridotta dimensione, come quelle comunali o provinciali. Rispetto ai tributi o compartecipazioni di tributi erariali da parte di comuni e province, infatti, è da ritenere che i criteri da seguire per riferire i gettiti al territorio debbano essere i medesimi da utilizzare per le regioni. In particolare, i cespiti tributari che più rilevano in tale contesto sono la compartecipazione comunale all'IVA (art. 12, primo comma, lettera b) e, per le province, i tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma nonché la compartecipazione a un (non ancora specificato) tributo erariale (art. 12, primo comma, lettera c).

Per quanto riguarda la compartecipazione regionale all'IVA si dovrebbero utilizzare – previa attenta verifica di coerenza con i dati di gettito nazionale – le informazioni raccolte con il quadro VT attraverso cui il contribuente IVA effettua la dichiarazione, in modo separato, delle operazioni effettuate nei confronti di consumatori finali e di soggetti acquirenti titolari di partita IVA.

Più complesso, evidentemente, sarebbe procedere all'attribuzione della compartecipazione IVA ai singoli comuni poiché informazioni dirette, in tal caso, non esistono. Si dovrebbe quindi procedere, per ciascuna regione, alla distribuzione del

---

<sup>4</sup> A tal fine, per quanto riguarda la territorializzazione, le suddette modalità devono tenere conto:

- 1) del luogo di consumo, per i tributi aventi quale presupposto i consumi; per i servizi, il luogo di consumo può essere identificato nel domicilio del soggetto fruitore finale;
- 2) della localizzazione dei cespiti, per i tributi basati sul patrimonio;
- 3) del luogo di prestazione del lavoro, per i tributi basati sulla produzione;
- 4) della residenza del percettore, per i tributi riferiti ai redditi delle persone fisiche.

totale IVA regionale fra i comuni in essa dislocati mediante l'impiego di parametri, disponibili con riferimento alle singole circoscrizioni comunali, eventualmente transitando per una prima ripartizione a livello provinciale.

Per affrontare in profondità tali temi e giungere alla realizzazione di una banca dati da cui attingere le informazioni necessarie con continuità nel tempo, è stato istituito un apposito gruppo di lavoro coordinato dal direttore dell'Agenzia delle entrate.

In relazione alle problematiche concernenti la qualità, completezza, omogeneità delle informazioni fornite dagli enti pubblici, fin qui evidenziate nei due paragrafi precedenti, va infine ricordato che la finanziaria 2008 (art. 3, comma 73) prevede che, *"al fine di unificare i metodi e gli strumenti di monitoraggio"* il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (Comstat) definisca, in collaborazione con il CNIPA, *"apposti standard per il rispetto dei principi di unicità del sistema informativo, raccolta condivisa delle informazioni e dei dati e accesso differenziato in base alle competenze istituzionali di ciascuna amministrazione"*.

In aggiunta a dette pur importanti disposizioni, appare necessario prevedere:

- a) una norma specifica che assegni all'Istat la titolarità di una procedura per l'emanazione di un parere di congruità statistica sui progetti di sviluppo o modifica dei sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche, per quanto attiene alla modulistica di riferimento; la norma dovrebbe definire anche gli obblighi derivanti per le amministrazioni dal parere espresso;
- b) specifiche sanzioni definite dagli organi competenti per le inadempienze delle amministrazioni, in analogia a quanto già stabilito dalla finanziaria 2008 (art. 3, comma 74) con riferimento alle rilevazioni previste dal programma statistico nazionale. Le informazioni di cui trattasi, infatti, sono raccolte in larga parte dagli organismi competenti per materia (Ministero dell'interno, Ministero dell'economia e delle finanze ecc.) quasi sempre per finalità amministrative, non incluse nel programma statistico nazionale e quindi non soggette alla normativa sanzionatoria appena citata.

## **2. Possibili valutazioni di ordine quantitativo e metodologia da applicare per la definizione dei decreti delegati**

### *2.1 Specifiche informazioni su Enti locali e Regioni*

Nell'audizione del 17 novembre 2008 alle Commissioni riunite I "Affari Costituzionali", V "Bilancio" e VI "Finanze e Tesoro" del Senato si era sottolineata l'esigenza di procedere, ai fini della quantificazione delle grandezze coinvolte e dei flussi

perequativi, partendo dalla conoscenza delle funzioni assegnate alla responsabilità amministrativa delle regioni e degli enti locali.

Per quanto riguarda gli enti locali, i flussi perequativi da calcolare – per le funzioni fondamentali - ponendo a confronto l'ammontare di imposte proprie standardizzate e compartecipazioni dedicate, da un lato, e la spesa standardizzata, dall'altro, richiedono obbligatoriamente l'utilizzazione di dati specifici per ogni ente sulle spese sostenute nell'ambito di ciascuna funzione fondamentale. Su tali dati possono operare le tecniche statistiche cui fa riferimento la norma (art. 13, comma 1, lettera d) per consentire l'elaborazione della spesa standard e, quindi, dei flussi che a ciascun ente dovranno essere corrisposti.

Un esercizio di simulazione attraverso cui provare a quantificare l'entità dei flussi perequativi attinenti a ciascun ente e, quindi, alle diverse aree territoriali è, allo stato attuale, non praticabile con livelli di attendibilità adeguati. Tanto meno è possibile definire l'impatto del nuovo sistema rispetto a quello attualmente in vigore. Concorrono a tale conclusione sia l'incertezza interpretativa della norma<sup>5</sup>, sia la non soddisfacente disponibilità di informazioni complete, dettagliate e di qualità tale da poter essere utilizzate con riferimento ad ogni singolo ente locale.

È pertanto essenziale che si proceda speditamente nella direzione di rendere più robuste ed omogenee le informazioni necessarie a livello micro. Ciò vale non solo per gli enti locali ma anche per le regioni. Non si può prescindere, a questo fine, dalla necessità di investire in risorse umane e tecnologiche per avviare, fin da subito, una decisa azione in grado di far conseguire alcuni risultati significativi nel breve termine. Pur nella consapevolezza che l'obiettivo non può che essere effettivamente raggiunto in un'ottica di medio-lungo periodo.

Nel caso delle regioni i criteri per procedere alla definizione delle grandezze rilevanti del nuovo sistema di finanziamento sono meglio definiti dalla norma, almeno in termini di principi. Incertezze riguardano l'identificazione delle tipologie di trasferimenti che saranno soppressi e sostituiti con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale (i cui differenziali regionali devono essere parzialmente ridotti). A quest'ultimo proposito nell'audizione del 17 novembre sono già state espresse alcune considerazioni che si ritiene utile riaffermare in questa sede.

È necessario condurre una attenta ricognizione e omogeneizzazione delle voci di spesa e di entrata dei bilanci regionali da prendere in considerazione, evitando il rischio di vincolare a priori alcuni tributi al finanziamento di tali spese senza conoscerne preventivamente l'esatto ammontare. Infatti, se in qualche regione il gettito

---

<sup>5</sup> Cfr. in particolare le possibili incoerenze che potrebbero verificarsi fra le disposizioni di cui all'art. 20, comma 1, lettera d), e quelle di cui ai successivi commi 2, 3 e 4.



delle imposte dedicate fosse superiore a quello delle spese da finanziare verrebbe messo in crisi il corretto funzionamento del sistema perequativo.

Inoltre è necessario valutare con altrettanta attenzione la portata redistributiva dei trasferimenti oggi vigenti analizzandone le singole tipologie. In particolare, si potrebbero avere effetti significativi se, all'interno dei trasferimenti statali da sopprimere e sostituire con i flussi perequativi definiti in base al criterio della riduzione dei differenziali di capacità fiscale, venissero inclusi quelli erogati a valere sul fondo perequativo ex legge 549/1995. Il quale, da perequativo, si trasformerebbe in un fondo ripartito in modo direttamente proporzionale alle risorse generate per ciascuna regione dall'addizionale Irpef.

## 2.2 Indicatori sulle condizioni di contesto

Ai fini della definizione degli standard di riferimento per i servizi e prestazioni inerenti le funzioni di cui alle lettere m) e p), secondo comma, art. 117 Cost., un ruolo essenziale negli algoritmi di calcolo che saranno adottati, sia per le regioni sia per gli enti locali, è rappresentato dalle variabili di contesto.

Unitamente alle informazioni rappresentative in modo specifico delle quantità e qualità di ciascun servizio (o categoria di servizio) o funzione espletata da ogni amministrazione, le variabili di contesto possono consentire di stimare econometricamente gli standard di riferimento e i relativi costi. Nel processo di specificazione dei modelli statistici e attraverso l'esecuzione dei test sulla significatività dei parametri stimati, dovrà essere effettuata la selezione delle variabili esplicative capaci di spiegare in misura apprezzabile la variabilità della spesa osservata. Ciò vale in particolare per i comuni e le province, per i quali il ddl delega prevede, all'art. 13, comma 1, lettera d), che *la spesa corrente standardizzata è computata (...) sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Il peso delle caratteristiche individuali dei singoli enti nella determinazione del fabbisogno è determinato con tecniche statistiche, utilizzando i dati di spesa storica dei singoli enti.* Per le regioni, la definizione degli standard sembra richiedere un approccio più analitico (determinazione di costi standard per unità di servizio corrispondente al livello essenziale delle prestazioni da prestabilire<sup>6</sup>) ma la diversificazione dei costi "ammissibili" deve comunque riflettere le diverse condizioni di contesto in cui ogni regione opera.

---

<sup>6</sup> Almeno è questa l'interpretazione che sembra doversi dare alla disposizione di cui all'art. 8, comma 1, lettera b), secondo cui le spese tutelate dal vincolo di cui alla lettera m), comma secondo, art. 117 Cost. sono determinate nel rispetto dei *costi standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale, da erogarsi in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale;

Con riferimento agli indicatori di contesto, pertanto, l'Istat ha attivamente operato in questi ultimi due mesi. In particolare, su mandato del Ministro per la semplificazione normativa, è stato attivato a dicembre 2008 un gruppo di lavoro inter-istituzionale, presieduto dall'Istat, con l'obiettivo di pervenire all'individuazione di un set di "indicatori di contesto" per la valutazione dei costi standard e dei fabbisogni di spesa locale.

Gli indicatori selezionati devono rispondere a caratteristiche di facile comunicazione e di immediata comprensione; essere quanto più possibile idonei a descrivere le condizioni di contesto per i diversi ambiti territoriali di governo (Regioni, Province e Comuni); misurare i fattori che possono influenzare, direttamente o indirettamente, i fabbisogni (quindi, indirettamente, anche i livelli di spesa locali), concentrando l'attenzione sulle componenti di domanda legate al contesto.

Sono state individuate cinque aree di analisi: "Contesto generale", "Sanità", "Assistenza", "Istruzione" e "Mobilità locale". L'Istat ha presentato al gruppo una prima proposta di indicatori relativi alle prime tre sopra elencate.

Nel dettaglio:

- Gli indicatori per l'area di "Contesto generale" si prestano per loro natura a essere in parte riutilizzati anche nelle quattro aree tematiche. La proposta prevede indicatori in valore assoluto (popolazione residente totale, superficie territoriale), sulla morfologia del territorio, sulla urbanizzazione del territorio, sulla struttura per età della popolazione residente con particolare attenzione agli indici di vecchiaia, ricambio e dipendenza, sulla dinamica della popolazione, sul benessere e sulla condizione occupazionale.
- Per l'area "Sanità" l'attenzione si è focalizzata sulla popolazione per classi di età con un più elevato impatto potenziale sul fabbisogno di salute (anziani e bambini), sulle condizioni di salute della popolazione, sul tasso di ospedalizzazione, sugli indicatori di mortalità e infine su quelli relativi agli stili di vita e alle condizioni ambientali.
- Per l'area "Assistenza" la descrizione dei fattori di contesto è risultata problematica in quanto si dispone di indicatori riferiti prevalentemente all'offerta e alla domanda soddisfatta. Inoltre, in questo ambito le competenze istituzionali sono complesse e in parte sovrapposte. Sono stati individuati indicatori relativi a: popolazione per classi di età, popolazione straniera residente, composizione della struttura familiare con particolare attenzione alle tipologie che esprimono una maggiore domanda di assistenza, povertà, disabilità e assenza degli asili nido.
- Per l'area "Mobilità locale", per la quale la lista è tuttora in corso di definizione, saranno proposti indicatori relativi a: spostamenti quotidiani per popolazioni di riferimento (bambini, studenti, occupati), per mezzo e tempo di percorrenza degli

spostamenti; accessibilità ai servizi; domanda di trasporto pubblico; reti di trasporto (autostradali, ferroviarie, marittime) in termini di densità e tipologia.

In allegato al presente documento sono riportati:

- la “Lista indicatori e relativi metadati, proposta per le aree “Contesto generale”, “Sanità” e “Assistenza”;
- le tavole e mappe relative all'indicatore "Tasso di variazione medio annuo della popolazione residente - Anni 2001-2007", a titolo esemplificativo delle modalità che potranno essere utilizzate per la presentazione, per livello territoriale e periodo di riferimento, dei dati messi a disposizione dell'Istituto una volta strutturati in apposito database di interrogazione.

### **3. Utilizzo degli strumenti di politica fiscale e coordinamento della finanza pubblica**

In merito al Coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo, l'articolo 16, comma 1, lettera b), del disegno di legge delega stabilisce, fra l'altro, il principio secondo cui *per il concorso all'osservanza del patto di stabilità per ciascuna regione e ciascun ente locale* gli obiettivi del conto consuntivo sono definiti in termini sia di competenza sia di cassa. La norma, inoltre, impegna i decreti legislativi attuativi alla *determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle Città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria*. Le lettere d) ed e) sono connesse a tale previsione poiché dispongono *l'individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali* (lettera d) nonché l' introduzione di un *sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti* (lettera e).

Tali disposizioni sono certamente utili orientando il legislatore delegato a tenere conto, in modo strutturato, non solo delle *performance* finanziarie degli enti ma anche dei risultati reali da essi conseguiti i termini di servizi resi e di efficienza con la quale ne effettuano la produzione. In questo ambito le criticità evidenziate in precedenza in relazione alla disponibilità di informazioni micro complete e affidabili sono ancora più rilevanti.

Le fonti esistenti non consentono esercizi ad ampio raggio ma solo simulazioni limitate ad alcuni settori e ad una numerosità ristretta di enti. La principale fonte informativa è rappresentata, per gli enti locali, dal certificato del conto del bilancio. In particolare i quadri 13-19 del certificato sono relativi ai servizi prodotti dalle amministrazioni per il

proprio mantenimento e a quelli offerti all'utenza di riferimento, principalmente cittadini e imprese. Teoricamente, a partire da tali dati sarebbe possibile costruire indicatori utili per le analisi di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa, per misurare la qualità oltre che la quantità dei servizi resi e la capacità di soddisfare la domanda espressa dal territorio, per sviluppare analisi di *benchmarking*. Tuttavia, avendo tali dati una priorità minore rispetto a quelli finanziari, la loro qualità appare modesta rendendone pressoché impossibile l'utilizzo generalizzato per questi tipi di analisi. È quindi urgente un deciso irrobustimento dell'azione svolta, in tale campo, dalle amministrazioni centrali competenti per materia (cfr quanto detto a fine paragrafo 2) al fine di conseguire progressivamente nel tempo informazioni più complete e affidabili; soprattutto, appare essenziale il coinvolgimento convinto delle amministrazioni locali nel controllo e rilascio delle informazioni elementari che le riguardano, quelle centrali dovendo piuttosto essere chiamate a svolgere un ruolo di sostegno tecnico e supporto alla crescita partecipata del processo di generazione delle informazioni. Da questo punto di vista, il luogo istituzionale naturale di coordinamento dovrebbe essere il Sistan: tutte le amministrazioni che ne fanno parte, quindi in primo luogo le amministrazioni locali, potranno avere piena libertà di accesso ai dati per finalità proprie di utilizzo. Per questa via – solo per questa via – il processo di progressivo miglioramento delle informazioni di base può avere, nel medio-lungo periodo, fondate *chance* di successo. Altrimenti le disposizioni finalizzate ad impiantare analisi di efficienza, efficacia, misura della qualità dei servizi e dell'adeguatezza organizzativa sono destinate a restare inattuato. Naturalmente, la condizione preliminare che deve comunque verificarsi è che siano previste risorse finanziarie, tecnologiche e professionali adeguate per avviare e gestire tali processi. Quelle oggi dedicate sono, rispetto agli obiettivi prefigurati, drammaticamente insufficienti.

Il successivo articolo 17 del ddl delega ha per oggetto il c.d. "patto di convergenza".

Esso prevede la fissazione, nell'ambito del disegno di legge finanziaria - previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata - di *norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, gli obiettivi di servizio, il livello di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali*. Tale articolo non era stato previsto nel testo del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 3 ottobre 2008. Il suo inserimento è opportuno e risponde ai rilievi che, in proposito, erano stati fatti dall'Istat nell'audizione del 17 novembre 2008 più volte citata. Resta però, a nostro parere, l'esigenza di prevedere un iter procedurale che garantisca la formalizzazione di tali norme prima dell'approvazione dell'intera legge

finanziaria. Il termine potrebbe essere il 31 ottobre di ciascun anno, cosicché il “patto di convergenza” rappresenterebbe un provvedimento di fatto collegato alla finanziaria fornendo alle autonomie locali i necessari riferimenti normativi per poter progettare e approvare i bilanci di previsione prima dell’inizio del nuovo esercizio.

#### **4. Caratteristiche del sistema tributario e autonomia fiscale regionale**

Su alcune questioni inerenti il sistema tributario e le statistiche che è necessario sviluppare ci si è già soffermati in precedenza (cfr. punto 1.b). Ad esso quindi si rinvia.

#### **5. Patrimonio statale e degli enti**

Su questo tema l’Istat ritiene di non dover esprimere giudizi o osservazioni specifici

#### **6. Regioni a statuto speciale**

La richiesta di una “*ricognizione dell’attuale contributo delle regioni a statuto speciale al saldo complessivo di finanza pubblica*” formulata nel programma della presente audizione, a causa della difformità dei sistemi di finanziamento vigenti fra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario, non può trovare una risposta adeguata. Infatti, le regioni a statuto speciale si appropriano di una quota dei tributi erariali riscossi sul proprio territorio e, a fronte delle risorse rese disponibili, svolgono un insieme diversificato di funzioni. L’evidenza derivante da diversi studi e analisi quantitative mostra che – in linea generale – la spesa pubblica complessiva nei territori da esse amministrati tende a essere comparativamente sovradimensionata rispetto a quella degli altri territori. Tale fenomeno, tuttavia, non si traduce contestualmente in un deficit di bilancio nelle regioni a statuto speciale proprio per la contemporanea disponibilità di maggiori risorse acquisite mediante tributi erariali devoluti. Non è possibile, quindi, definire numericamente il contributo delle regioni a statuto speciale al saldo complessivo di finanza pubblica ma solo dedurre, per quanto in modo implicito, che esso dovrebbe essere negativo e di non limitata entità.

#### **Conclusioni**

Nelle considerazioni proposte in questa audizione si è cercato di mettere in luce l’enorme portata delle implicazioni che le norme previste dal ddl delega C.2105 in materia di federalismo fiscale hanno per il sistema della statistica ufficiale. Le informazioni sull’attività amministrativa delle istituzioni locali attualmente disponibili, sono soprattutto finalizzate per produrre stime robuste a livello macroeconomico. Pertanto per molti aspetti esse non possono essere sufficientemente adeguate per un loro utilizzo sul piano micro. Anche se ci si limita a livelli di analisi meno spinti, ad

esempio facendo riferimento all'incrocio per variabili territoriali (regionali, provinciali, comunali) e per comparto (tipologie di amministrazioni locali) i dati di base non appaiono quindi soddisfacenti.

Se si considerano le variabili di contesto, il quadro delle informazioni è più confortante. L'Istat ha già prodotto alcune proposte di indicatori per alcuni domini; ne sta predisponendo altre per le aree "Istruzione" e "Mobilità locale"; sta progettando il database di interrogazione nel quale dati e indicatori saranno organizzati in forma strutturata.

Sul fronte dei dati economico-finanziari e sugli output (e i risultati) prodotti dalle singole amministrazioni lo scenario è meno confortante nel breve periodo. I gruppi di lavoro avviati possono consentire il conseguimento di miglioramenti, anche significativi, ma non esaurire il lavoro di messa a punto del sistema informativo necessario per rispondere compiutamente alle esigenze sottostanti l'attuazione delle norme contenute nel ddl delega.

Processi e metodologie di valutazione e stima devono poggiare su dati solidi e di elevata qualità: sia per quanto riguarda le definizioni degli standard – di spesa o di costo e di entrata – sia per la valutazione della qualità dei servizi resi e dell'efficienza con cui sono prodotti sia, infine, per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è necessario disporre di informazioni che solo gli enti che agiscono sul territorio possono generare. Il ruolo del Sistan, e in particolare dell'Istat, nonché delle amministrazioni centrali competenti per materia, deve consistere nell'avviare e sostenere un processo di progressiva crescita della partecipazione degli enti territoriali e della loro capacità (tecnica e organizzativa) nella produzione e condivisione delle informazioni relative alla loro azione di governo. Si tratta di avviare fin da subito e con grande decisione questo processo, che deve essere sostenuto non solo, e non tanto, da norme (di cui pure si è proposto un adeguamento), quanto piuttosto da un serio investimento in risorse finanziarie, tecnologiche e professionali da dedicare in modo permanente all'obiettivo della costruzione del sistema informativo per il federalismo.