

**COMMISSIONE FINANZE E
TESORO DEL SENATO
DELLA REPUBBLICA**

**INDAGINE CONOSCITIVA
SUGLI ORGANISMI DELLA
FISCALITÀ E SUL
RAPPORTO TRA
CONTRIBUENTI E FISCO**

**AUDIZIONE
DELL'AMMINISTRATORE
DELEGATO DI SOSE SPA,
DOTT. GIAMPIETRO
BRUNELLO**

8 APRILE 2014

Premessa

SOSE, nata con la Legge n.146 del 1998 per realizzare gli Studi di Settore, e oltreiché dal MEF, è partecipata anche dalla Banca d'Italia per garantire un ruolo di terzietà rispetto al mondo delle imprese e delle finanze. Per la costruzione degli Studi di settore, SOSE ha condotto una continua attività di analisi e ricerca costruendo una banca dati di enorme valore.

Appare limitativo contenere entro una precisa linea di confine il contesto strategico ed operativo che emerge dalle disposizioni in materia di Studi di settore introdotte negli ultimi anni nell'ambito, sia della più ampia tematica dell'accertamento e delle misure di contrasto all'evasione, sia, soprattutto, in tema di approfondimento della conoscenza delle dinamiche operative e gestionali delle micro e piccole imprese e delle attività professionali.

Mi limito semplicemente a riconoscere che è stato dato concretamente impulso ad una più matura fase applicativa degli Studi pensata per adeguare lo strumento accertativo al mutato contesto economico anche attraverso analisi estremamente selettive, tese - da un lato - a riequilibrare il rapporto di "compliance" tra Fisco e contribuente, incrinato da comportamenti non sempre corretti e dall'altro a cogliere la realtà economica di riferimento delle imprese e dei professionisti nella particolare situazione congiunturale di crisi.

In breve, sta emergendo dalle radici dello strumento pensato per azioni di contrasto all'evasione una solida pianta con diverse ramificazioni di tipo aziendalistico ed economico statistico, in grado di ricostruire, misurare ed interpretare l'economia del Paese, cogliendone le peculiarità anche nel delicato momento di crisi.

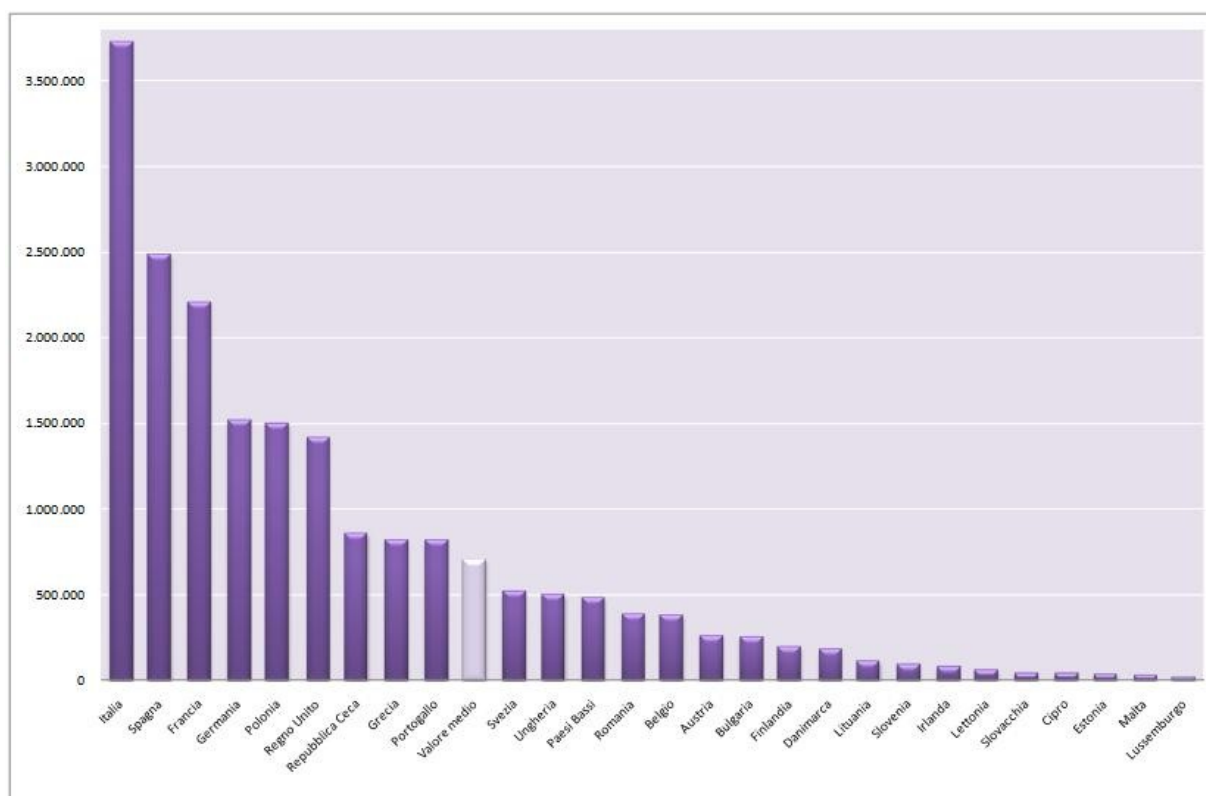
In altri termini, l'esperienza maturata all'interno di un processo fatto di relazioni istituzionali e basato su una solida infrastruttura metodologica allo scopo, non soltanto di raccogliere dati ed informazioni ma anche nella capacità di leggerli in un confronto dialettico dinamico tra operatori esperti e organismi di rappresentanza delle istituzioni pubbliche, ci consente oggi di poter intervenire in diversi ambiti istituzionali tra cui, non ultimo, il settore della spesa pubblica, attraverso l'individuazione su forte base scientifica dei c.d. "costi e fabbisogni standard" ed, in prospettiva, anche nel delicato processo di aggiornamento del Catasto.

Per comprendere l'evoluzione del processo delineato, ricorderò in questa sede, soltanto alcuni passaggi importanti del cammino intrapreso fino ad oggi dal "sistema" Studi di settore.

La scelta di potenziamento degli Studi come strumento di ausilio all'azione di accertamento

Se si esamina la diversa tipologia d'impresa caratterizzanti l'intero tessuto imprenditoriale italiano, in comparazione rispetto ai corrispondenti ed omologhi operatori europei, emerge che l'Italia presenta a livello Europeo il maggior numero di micro-imprese, ovvero il soggetto produttivo che svolge la propria attività con un numero di dipendenti non superiore a nove. Con 3,7 milioni di micro-imprese, l'Italia supera in modo considerevole la Spagna (2,5 milioni), la Francia (2,2 milioni), la Germania (1,5 milioni), la Polonia (1,5 milioni) e il Regno Unito (1,4 milioni).

Grafico 1. Distribuzione del numero delle micro-imprese a livello Europeo nel 2008



Fonte: Dati Eurostat 2008

Questi numeri suscitano un primo interrogativo: la parcellizzazione e la frammentazione del tessuto imprenditoriale consentono una reale ed esaustiva attività di accertamento e controllo di tipo analitico da parte dell'Amministrazione finanziaria?

È sufficiente esaminare i numeri delle micro imprese per comprendere come anche in presenza di un grande sforzo da parte di un elevato numero di agenti accertatori il rischio di fallimento, sia in termini operativi che di budget degli Uffici locali dell'Agenzia delle Entrate, resterebbe molto elevato.

È in questa logica che il Legislatore ha inteso mettere da parte, pertanto, l'idea di accertamenti analitici "a tappeto", con l'intento di rinviare il rapporto di compliance tra "Fisco" e contribuenti che resta la chiave di lettura più attuale e moderna per costruire un buon rapporto sotto il profilo impositivo.

La “Compliance” come elemento costitutivo del processo relazionale alla base del sistema studi

Ogni ragionamento in merito agli Studi non può prescindere dalla “compliance” e cioè dalla considerazione di fondo che gli Studi di settore nascono da un accordo di reciproca collaborazione tra l'Amministrazione finanziaria, le Associazioni di categoria e gli Ordini professionali e, con l'obiettivo di spostare il baricentro del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuente verso il preventivo confronto, trasparente, oggettivo e costruttivo, basato su una piattaforma condivisa di dati e metodi, superando l'immagine stereotipata di un contribuente in atteggiamento di difesa e di un “Fisco” vessatorio.

Breve ricostruzione del percorso compiuto e dell'esperienza maturata. La dimostrata inaffidabilità di formalismi contabili e di criteri presuntivi basati sul reddito e non sui ricavi

Per una corretta impostazione di sintesi del percorso compiuto, giova ricordare che l'istituto degli Studi s'inserisce nel solco delle disposizioni introdotte allo scopo di rimuovere alcune non giustificabili impostazioni del vecchio sistema, che traeva origine dalla legge delega 9.10.1971, n. 825 e che aveva privilegiato, soprattutto, il rispetto delle formalità, quali la regolarità delle scritture contabili, come garanzia di un corretto rapporto impositivo.

Un sistema basato sul regolare adempimento degli obblighi formali, quale presupposto di “riparo” da forme di accertamento in grado di cogliere, ancorché in via presuntiva, la “sostanza” ovvero i ricavi o il reddito, si prestava facilmente al proliferare di fenomeni evasivi coperti dallo schermo della contabilità e dei documenti fiscali.

La necessità di correggere tali distorsioni, e quindi il tentativo di recuperare sacche di evasione nell'ambito di alcune categorie economiche, hanno indotto il legislatore a operare una revisione della disciplina sia dal punto di vista della determinazione del reddito, sia dell'accertamento. E' in questo contesto che si colloca l'intervento della “Visentini”. Successivamente si è ritenuto di agire sull'accertamento con forme di determinazione “presuntiva” diretta o mediata del reddito, nei confronti di imprese minori e di lavoratori autonomi.

In questa logica ha potuto trovare accoglimento il decreto legge 2.3.1989, n. 69, convertito nella legge 27.4.1989, n. 154, che, con gli articoli 11 e 12, ha introdotto la disciplina dei coefficienti di congruità di ricavi e del correlato livello di reddito presunto. Questi, in modo più corretto, sono stati evoluti nei coefficienti presuntivi di ricavi.

Da questo importante contributo al superamento del “dogma della contabilità” è scaturito il successivo tentativo fatto con la legge 413/91 di definire una soglia minima di reddito direttamente e non in via mediata, trasformando il contributo diretto lavorativo, da mero parametro di valutazione, in elemento di calcolo per la determinazione del reddito minimo, meglio conosciuto come “*minimum tax*”.

È bene ricordare che la soluzione d'individuare direttamente e non in via mediata il reddito si è rivelato un espediente inefficace a rappresentare la realtà economica, determinando per molti soggetti un effetto regressivo rispetto alla dinamica del normale rapporto impositivo, soprattutto per imprese di tipo marginale o in perdita.

Da strumenti presuntivi basati principalmente su dati contabili ad una significativa valorizzazione degli elementi di struttura

È di tutta evidenza lo sforzo fatto dal legislatore per individuare un meccanismo di determinazione della capacità contributiva che fosse predeterminato e in grado di cogliere la realtà economica di riferimento; tuttavia, i coefficienti presuntivi anche rafforzati dal parametro del contributo diretto lavorativo si sono rivelati troppo rigidi e incapaci di individuare le peculiarità e le caratteristiche strutturali delle diverse attività economiche.

Da questa esigenza di misurabilità del risultato gestionale mediante l'utilizzo di metodologie più raffinate applicabili sulla base di elementi strutturali oltre che meramente contabili, con il decreto legge 30.8.1993, n. 331, convertito nella legge 29 ottobre 1993, n. 427, e in particolare con l'articolo 62-bis, è stata sancita l'elaborazione, entro il 31.12.1995, degli Studi di settore, al fine di rendere più efficace l'azione accertatrice, anche attraverso il coinvolgimento di attori rivelatisi poi determinanti come le Associazioni di categoria e gli Ordini professionali.

Nell'attesa che si perfezionasse il sistema degli Studi e fosse espletata la parte iniziale di raccolta ed organizzazione sistemica delle informazioni, vista la complessità di individuazione, rilevazione ed elaborazione dei dati, con la legge 28 dicembre 1995, n. 549, all'articolo 3, commi 180 e seguenti, per la necessità di pervenire ad una immediata abrogazione dei coefficienti presuntivi, è stata prevista l'introduzione in via temporanea, a partire dal periodo di imposta 1995, di un metodo di valutazione dei ricavi, dei compensi e del volume d'affari sulla base dei "parametri" nei confronti dei contribuenti in contabilità semplificata. Con i parametri viene introdotto, per la prima volta, un regime basato fondamentalmente sul contraddittorio con la possibilità per il contribuente di adeguarsi in sede di dichiarazione.

La valorizzazione degli elementi strutturali delle aziende nel meccanismo applicativo degli Studi

Il sistema di costruzione degli Studi presenta, nell'ispirazione di fondo, un fondamentale segno di novità rispetto alle precedenti metodologie, in termini sia quantitativi che qualitativi.

Le variabili rappresentative dei sistemi aziendali sono state rilevate, infatti, in base ai dati dichiarati da tutti gli operatori economici e non da estrapolazione di campioni rappresentativi. Tra queste variabili emergono, per importanza, quelle di tipo strutturale, perché misurabili e più facilmente controllabili.

Si tratta, cioè, di variabili, che riflettono ciò che realmente interessa l'attività d'impresa o di lavoro autonomo nel suo svolgimento, ovvero le fasi del ciclo produttivo, la localizzazione, l'organizzazione dell'azienda, i relativi mercati di riferimento e l'impiego del fattore lavoro, individuate di concerto con gli stessi operatori economici.

In sintesi, gli Studi rappresentano una forma di evoluzione sotto il profilo prettamente metodologico di strumenti di accertamento induttivo imprescindibili per cogliere la realtà economica delle micro e piccole imprese che, come abbiamo visto, caratterizzano la quasi totalità del tessuto imprenditoriale del nostro paese.

Una valutazione degli effetti degli studi alla luce di eventi di condono e/o di introduzione di regimi forfettari estranei al sistema logico applicativo degli stessi

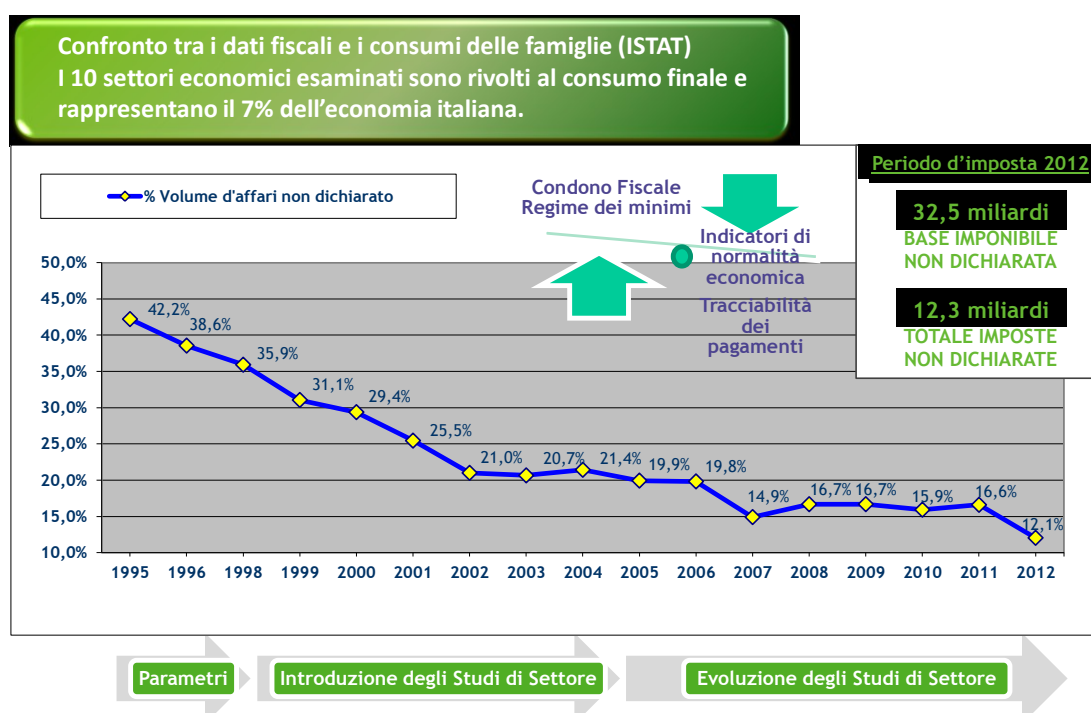
Un dato che traspare in modo evidente dalla rilevazione statistica sul trend di adeguamento alle risultanze derivanti dall'applicazione degli Studi di settore è la crescita dei ricavi nel tempo, ad eccezione di un periodo di stasi registrato nella "stagione" dei condoni che potremmo collocare nell'arco del biennio 2002-2003.

A tale riguardo occorre convenire sul fatto che il condono non si esaurisce nel tempo di effettiva applicazione ma interessa altri due momenti temporali in relazione ad altrettanti effetti. Il primo momento, che precede la fase applicativa, è rappresentato dall'effetto "annuncio" che ingenera nei contribuenti l'attesa di misure definitive del rapporto impositivo. L'altro momento è, invece, rappresentato dall'"effetto di riflusso", che segue alla scadenza applicativa del condono, caratterizzato dal clima di attesa di future proroghe o di riapertura dei termini dello stesso.

Al riguardo, anche se può apparire pleonastico, va ricordato che il costo stesso del condono era correlato al sistema della congruità dei ricavi dichiarati, rispetto al risultato derivante dall'applicazione degli Studi di settore. Il tutto andava inquadrato nell'ottica dell'inserimento, nel rapporto Fisco contribuente, dell'istituto del Concordato preventivo.

Il condono, nelle concrete modalità di attuazione ha, invece, contribuito sensibilmente ad arrestare il positivo andamento del livello dei ricavi dichiarati, poiché attraverso la modalità di definizione dei periodi condonati (condono tombale), nel precludere ogni possibile forma di accertamento futuro in merito alla fondatezza o coerenza dei dati dichiarati, ha indotto gli operatori ad interventi di manipolazione dei dati con riflessi negativi sul livello di congruità dei ricavi e sul reddito. Gli effetti indicati sono facilmente individuabili dall'andamento del grado di emersione riportato nel seguente grafico:

STUDI DI SETTORE: UN PROCESSO GRADUALE DI EMERSIONE



Dalla stagione dei condoni (2002 -2003) alla fase di revisione degli Studi (2006). La necessità di riallineamento di taluni valori contabili attraverso l'introduzione della normalità economica

La manipolazione artificiosa di dati ed elementi contabili posta in essere, ha determinato un disallineamento dei dati dichiarati, rispetto alla realtà economica di molti contribuenti, che ha avuto ripercussioni anche nei periodi immediatamente successivi.

Da un'analisi di coerenza e di normalità economica dei dati dichiarati sono emerse in particolare le seguenti situazioni:

- a) eccessiva valorizzazione di costi che non entrano in regressione ai fini del calcolo di congruità;
- b) incremento ingiustificato di rimanenze di magazzino, finalizzato a comprimere il valore del “costo del venduto” in quanto variabile incisiva ai fini della determinazione dei ricavi congrui;
- c) indicazione di quote di ammortamento a fronte di omessa dichiarazione di beni strumentali nel modello studi.

In tale quadro di riferimento, l'introduzione di specifici indicatori di normalità economica ha rappresentato una forma di risposta all'esigenza di un confronto più maturo tra “fisco” e contribuente improntato al recupero del rapporto di “*compliance*” incrinato dalle citate condotte di natura evasiva.

Il principale obiettivo che si pongono gli Studi di settore, per il modo in cui sono stati elaborati, è, infatti, quello di ricostruire la posizione fiscale più credibile del contribuente, in relazione alle caratteristiche oggettive dell'attività, individuando il ricavo o compenso che con maggiore probabilità è ritraibile dall'attività svolta. La raccolta sistematica dei dati, sia di carattere contabile che di carattere strutturale, che caratterizzano l'attività e il contesto economico in cui la stessa si svolge, consente di determinare i ricavi o i compensi che, con massima probabilità, sono attribuibili al singolo contribuente, individuando, oltre alla capacità di produrre ricavi, anche i fattori interni ed esterni all'attività in grado di determinare una limitazione di tale potenzialità.

Come si è potuto constatare, tuttavia, anche un sistema particolarmente affinato non può reggere senza il rispetto delle regole da parte di tutti gli attori coinvolti.

Il diffondersi di comportamenti mirati all'alterazione dei dati, ha rischiato di rendere non più credibili gli Studi sotto il profilo sia della rappresentatività della situazione economica, sia sull'efficacia dello strumento ad indurre emersione di base imponibile.

Da questa situazione di fatto è stata avvertita l'esigenza da parte di tutti gli attori di pervenire a distanza di 10 anni alla redazione di un nuovo protocollo d'intesa - sottoscritto il 14 dicembre 2006 - nel quale sancire le condizioni per un generalizzato riequilibrio del sistema.

In sostanza, la situazione di crisi che si è rivelata nel tempo ha evidenziato la necessità di un mirato e condiviso rafforzamento della metodologia di calcolo dei ricavi congrui attraverso la trasformazione di alcuni indicatori di coerenza in indicatori di normalità economica in modo da farli evolvere da mero elemento di selezione a parametro strutturale per il calcolo della congruità.

La normalità economica e la sua valorizzazione nel rapporto di compliance tra Fisco e contribuente

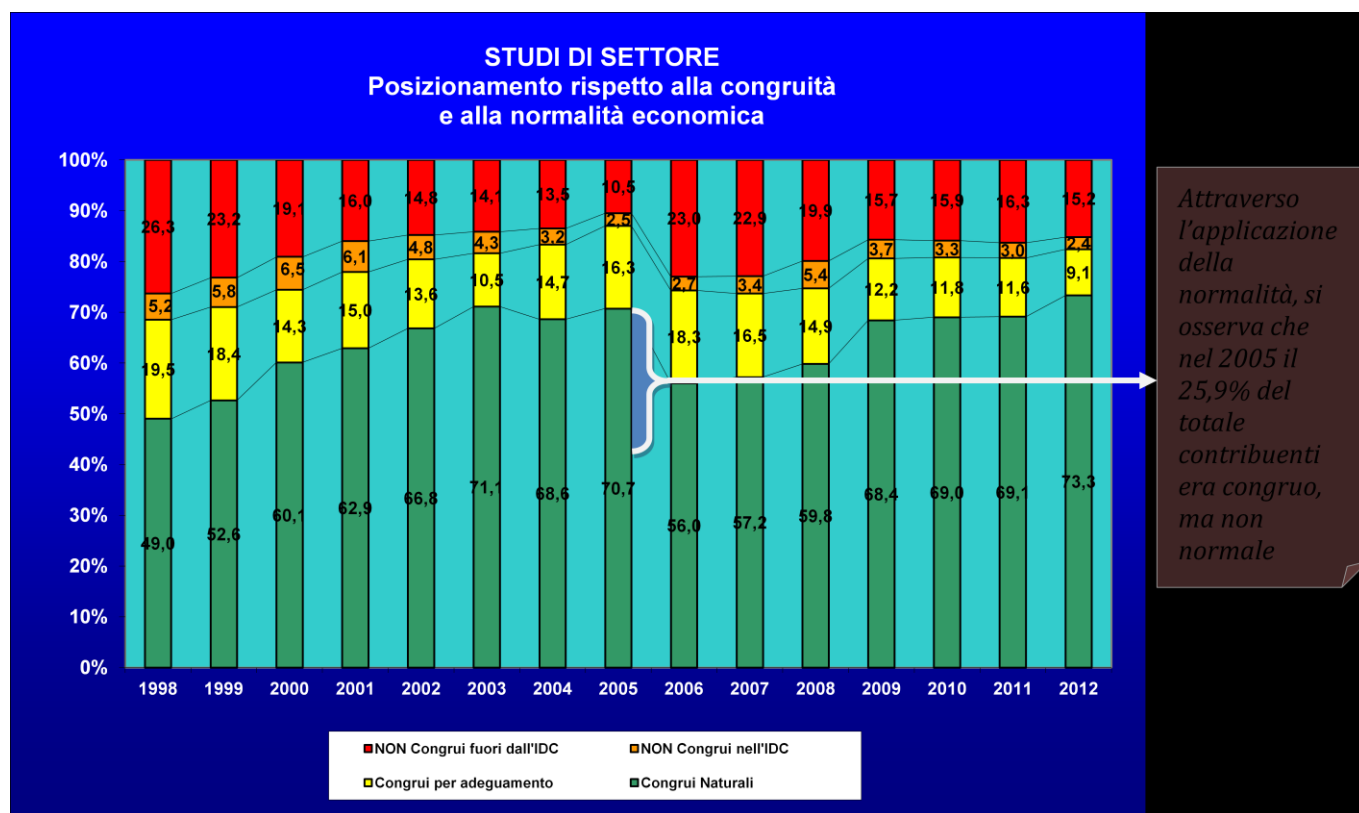
Per comprendere questo passaggio concettuale e la sua valorizzazione nel rapporto di *compliance* è necessaria una preliminare considerazione.

La coerenza o, meglio, la normalità economica nello svolgimento dell'attività produttiva costituisce il riferimento per la determinazione dei ricavi più probabili nel contesto congiunturale di riferimento.

Si evidenzia, cioè, che la normalità economica opera come elemento di rimodulazione del risultato stimato anche in funzione della congiuntura economica, al fine di valutare la corretta gestione dell'impresa, tenendo conto del più generale andamento dell'economia.

In questa logica gli Studi costituiscono il processo presuntivo in grado di rivelare, partendo da dati dichiarati, l'esistenza di attività non dichiarate che determinano uno sbilanciamento nella correlazione dei costi e dei ricavi e dei dati di struttura.

Gli indicatori che sono stati scelti hanno, in sintesi, il compito di guidare la corretta rappresentazione contabile, nell'intento di rendere più preciso il processo di analisi della congruità. Il principio seguito è stato quello di ritenere l'analisi di congruità, corretta nella valutazione della capacità contributiva ma, nel contempo, era altresì, opportuno introdurre un sistema di contrasto nei riguardi di comportamenti poco virtuosi mirati a modificare i dati di base in modo da sfruttare il sistema di calcolo della congruità allo scopo di ottenere un ingiustificato risparmio fiscale. Per meglio focalizzare questo aspetto si osservi il seguente grafico:



La valorizzazione della normalità economica in sede di contraddittorio tra Agenzia delle entrate e contribuente.

La prova contraria offerta dal contribuente dovrà riguardare, secondo la logica delineata, la non applicabilità del modello riprodotto dagli Studi alla specifica situazione.

Il confronto tra fisco e contribuente dovrà, cioè, vertere su valutazioni legate al fenomeno gestionale sotteso alle risultanze degli studi di settore.

Questa impostazione, intrinseca al rapporto di *compliance*, impone una specifica formazione di tipo aziendalistico degli attori chiamati a valutare i fatti o fenomeni economici dedotti dal contribuente in sede di contraddittorio.

Di grande aiuto potrebbe rivelarsi, a questo scopo, una apposita procedura di supporto in grado, sia di arricchire il personale profilo tecnico degli operatori coinvolti, sia di orientare il contraddittorio in sede di accertamento con adesione.

Nell'ottica di rapporto di *compliance*, è fondamentale, infatti, poter guidare il dialogo tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente nei vari passaggi degli Studi, che conducono all'individuazione di una verosimile situazione di non normalità economica, affinché lo stesso contribuente riconosca le ragioni economiche che conducono a motivare le eventuali rettifiche, ovvero, sia messo nelle condizioni di giustificare i relativi scostamenti.

Esigenza di un affinamento dell'analisi di normalità economica al fine d'identificare situazioni di marginalità all'interno del sistema Studi

Naturalmente l'analisi di normalità economica non può essere applicata nei confronti dei contribuenti che si trovano in condizione di marginalità e/o minimalità economica.

Da questo assunto discende che l'utilizzazione degli indicatori economici di tipo contabile ad imprese o professionisti che "sopravvivono" nel mercato di riferimento, con logiche estranee al principio economico di ottimizzazione dei risultati e di razionale utilizzo dei fattori produttivi, rischierebbe di travolgere il fondamento di equità ed equilibrio del sistema che è alla base dell'impianto applicativo degli Studi stessi.

Ritengo, pertanto, che sia inderogabile l'individuazione di una griglia semplificata di parametri riferibili a dati strutturali, con elevato grado d'interrelazione, desumibili dalla base informativa degli studi di settore che possano identificare e quindi escludere dall'analisi di normalità economica situazioni di effettiva o, comunque, dimostrabile condizione di marginalità; senza nel contempo perdere di vista il processo di crescita e/o evoluzione degli stessi soggetti nel corso del tempo. La soluzione alternativa proposta di cogliere il fenomeno dei contribuenti minimi attraverso l'introduzione di un regime fiscale estremamente semplificato e sostanzialmente estraneo al solco segnato dagli studi di settore, non ha infatti raggiunto i menzionati risultati, con il rischio di fenomeni di appiattimento dei ricavi e/o compensi dichiarati oltre ad altri fenomeni descritti nel successivo paragrafo.

L'introduzione del regime dei contribuenti minimi e le ricadute in termini di controllo e di occultamento di base imponibile.

Il fenomeno di marginalità e/o minimalità economica presenta diversi gradi o livelli di manifestazione.

Esso è riferibile, ad un primo livello, a tutti gli operatori che per cause indipendenti o anche dipendenti dalla propria volontà gestiscono l'attività imprenditoriale non secondo logiche di mercato ma di "sopravvivenza economica". Gli elementi caratterizzanti tale condizione, in astratto, sono senz'altro rappresentati dalla modesta entità del volume d'affari - non in grado di remunerare lo scarso o inesistente impiego dei fattori della produzione (lavoro - immobilizzazioni tecniche materiali etc.) - e dall'età del contribuente.

Ad un livello più elevato si collocano, inoltre, le fattispecie meno critiche definibili più in generale di "minimalità economica" in cui la modesta struttura che caratterizza l'impresa o il mercato di riferimento potrebbe determinare, ancorché non necessariamente, una gestione non coerente nel complesso rispetto alle logiche economico aziendali e, come tale, al di fuori dell'intero impianto metodologico della congruità e non soltanto, quindi, per la parte riferibile all'applicazione degli indicatori di normalità. Ciò potrebbe indurre, inoltre, ad una riflessione in merito alla eccessiva richiesta d'informazioni contenute nel modello studi per tali soggetti.

È in questa fase di minimalità transitoria, tuttavia, che la scelta tecnica di non acquisire, in sede di dichiarazione, i dati relativi alla struttura produttiva, può determinare fenomeni di diffusa evasione e di appiattimento del volume d'affari, non contrastabili per mancanza di validi indicatori di capacità contributiva basati su grandezze riferibili ad elementi di struttura. Per questo tipo di soggetti, in grado di migliorare nel tempo la propria capacità competitiva, l'applicazione degli studi di settore potrà considerarsi in ogni caso valida in una successiva fase di crescita e di ampliamento della struttura.

Con l'applicazione del regime dei contribuenti minimi, la perdita d'informazione relativa, appunto, a dati di struttura, ha condotto alla delineata situazione di forte incremento di rischio fiscale!

In particolare, tale regime, introdotto con legge n. 244/2007, è stato utilizzato dai seguenti contribuenti:

Periodo d'imposta 2008	499.768 soggetti
Periodo d'imposta 2009	602.543 soggetti
Periodo d'imposta 2010	717.863 soggetti
Periodo d'imposta 2011	770.163 soggetti.

Di seguito sono elencati alcuni dei principali effetti distorsivi correlati all'applicazione del regime agevolato dei minimi:

- flessione del "totale componenti positivi" e dei redditi dichiarati rispetto al precedente periodo in regime ordinario d'imposta;
- perdita della progressività di imposta per i soggetti minimi titolari di altri redditi (ad esempio il dipendente che svolge anche attività di lavoro autonomo);

- trasformazione di rapporti di lavoro dipendente e/o collaborazione in attività produttive regolate dal nuovo regime dei minimi;
- tendenziale contrazione del livello degli investimenti in beni strumentali (il soggetto minimo non deve aver effettuato nel triennio precedente acquisti di beni strumentali di importo superiore a 15.000 euro);
- disincentivo al mantenimento di rapporti stabili e continuativi di lavoro con tendenziale induzione al lavoro irregolare (il soggetto minimo non deve avere dipendenti e collaboratori);
- possibilità di annotare maggiori rimanenze finali, in sede di ultimo esercizio in regime ordinario, in modo da preconstituire componenti negative di reddito per il nuovo regime più difficilmente controllabili;
- progressiva eliminazione di società di persone e studi associati per una maggiore convenienza fiscale allo svolgimento dell'attività in forma individuale in regime di contribuenti minimi;
- incentivo alla deduzione di costi non inerenti, più difficilmente controllabili nel regime dei minimi in assenza di una adeguata documentazione contabile.

Tali effetti distorsivi correlati all'applicazione del regime agevolato dei minimi trova conferma anche nella tipologia di attività economiche che maggiormente hanno utilizzato il regime dei minimi.

Ad esempio, nel periodo d'imposta 2011 si evidenziano, per numero di adesioni, le attività professionali: 73.390 avvocati, 33.694 architetti, 28.456 geometri, 26.537 ingegneri, 19.435 paramedici, 19.182 psicologi, 12.747 medici specialistici, 10.229 medici generici, 9.470 dottori commercialisti.

Nell'ambito della distribuzione dei contribuenti minimi nel 2011 per codice attività emergono, inoltre, alcune attività di impresa particolarmente orientate verso la clientela privata: 31.206 barbieri e parrucchieri, 22.351 muratori, 12.102 pittori edili, 7.943 imprese che operano nelle costruzioni, 8.528 ambulanti di tessuti ed articoli di abbigliamento, 7.759 addetti in lavori di completamento e finitura degli edifici.

Dalle analisi effettuate sulla banca dati degli studi di settore, emerge che il regime dei minimi ha determinato una forte riduzione delle imposte. Ad esempio, considerando che nel periodo d'imposta 2009 il regime dei minimi è stato scelto da circa 600.000 contribuenti e che l'Imposta Sostitutiva complessivamente dichiarata è stata pari a circa 900 milioni di euro, dal confronto con i dati dichiarati con gli Studi di Settore nei periodi d'imposta precedenti si evince che il regime dei minimi ha determinato, con riferimento al solo periodo d'imposta 2009, una riduzione delle imposte pari a circa 900 milioni di euro. Il danno ancor più rilevante, ancorchè non quantificabile, rispetto alla perdita di gettito, è stato quello indotto dalla concorrenza sleale sul mercato da parte degli operatori, che pur non in possesso dei requisiti per accedere al regime agevolato, hanno occultato parte dei ricavi conseguendo un ingiustificato vantaggio ai fini fiscali misurabile nella differenza tra tassazione ordinaria ed imposta sostitutiva.

VALORIZZAZIONE DELL'ESPERIENZA MATURATA, NEL RAPPORTO DI COMPLIANCE TRA FISCO E CONTRIBUENTE, CON GLI STUDI DI SETTORE AI FINI DELL'INTRODUZIONE DI UN REGIME FISCALE SEMPLIFICATO PER IMPRESE MINIME E DI UN MECCANISMO PREMIALE BASATO SULLA TRASPARENZA DEI FLUSSI FINANZIARI PER IMPRESE PIÙ STRUTTURATE

Proposta per misurare la capacità contributiva degli operatori economici di minori dimensioni attraverso indicatori di tipo strutturale all'interno del sistema studi

Sulla base dei principi di Delega Fiscale individuati in particolare nell'art. 11, si potrebbe ipotizzare una sperimentazione nel nostro Paese di un modello di controllo basato su elementi di tipo strutturale riferibile ad operatori di piccola dimensione, preselezionando opportunamente i settori economici più significativi.

La sperimentazione dovrebbe iniziare prevedendo un limite ridotto di fatturato diversificato per aggregazioni omogenee di settori.

L'analisi dovrebbe basarsi su una scheda di rilevazione delle variabili fisiche più significative a partire dalle informazioni già presenti nel modello degli studi di settore (fonte informativa primaria), al fine di pervenire alla costruzione di mini studi in grado di semplificare il sistema di controllo delle imprese meno dimensionate.

Le variabili da considerare dovrebbero consentire una immediata rilevazione delle stesse in termini di facilità di misurazione e difficoltà di occultamento (forte fisicità), in modo da poter favorire e rendere più agevoli, selettive ed efficaci le azioni di controllo remoto e di accesso breve da parte dell'A.F. anche attraverso l'incrocio di dati presenti in altre fonti informative.

Proposta di introduzione di un meccanismo premiale basato sulla trasparenza dei flussi finanziari ed economici per imprese più strutturate

La recente Delega Fiscale, nell'ambito della revisione dei regimi fiscali d'impresa, ha anche richiamato l'esigenza di un coordinamento tra costi ed oneri sostenuti per l'uso di mezzi di pagamento tracciabili con i regimi della premialità e della trasparenza.

In questa prospettiva, va rilevato che nell'attuale configurazione del rapporto tra intermediari qualificati ed imprese assistite appare difficile una corretta ed esaustiva valutazione da parte dei primi della struttura economico-patrimoniale e finanziaria delle imprese clienti.

La difficoltà per gli intermediari è dovuta principalmente alla concreta impossibilità di disporre di adeguata rendicontazione diretta dei flussi monetari (rendiconto finanziario) da parte di banche ed istituti di credito. Tale difficoltà non consente una riconciliazione tra le variazioni economico-patrimoniali, rilevate attraverso idonea documentazione contabile fornita dalle imprese clienti e i correlati movimenti finanziari di cui depositari sono le banche e altri intermediari finanziari.

Un sistema integrato di rilevazione continua di informazioni economiche insieme a quelle finanziarie consentirebbe di monitorare l'attività dell'impresa costantemente ed in modo trasparente.

La riconciliazione delle informazioni di tipo reddituale, patrimoniale e di natura finanziaria, permetterebbe ovviamente agli stessi intermediari, con specifiche autorizzazioni, di avere un quadro completo e rappresentativo della realtà delle imprese clienti, tale da consentire una ragionata osservazione della correttezza formale e sostanziale della struttura contabile e gestionale, anche in previsione di una eventuale asseverazione.

La trasparenza nel caso in esame, dovrebbe consentire alla A.F., attraverso un idoneo sistema di accesso, di verificare già in corso d'anno le informazioni e i dati riguardanti le stesse imprese, a differenza di quanto avviene normalmente con l'acquisizione a posteriori dei dichiarativi fiscali. L'adesione al regime di trasparenza permetterà all'impresa assistita di non essere soggetta, salvo casi particolari, ad azioni di accertamento di tipo analitico induttivo (studi di settore, metodologie etc.) e, al contrario, di poter accedere ad ulteriori benefici formali e sostanziali da stabilire con un adeguato regime premiale.



IL PROGETTO COSTI E FABBISOGNI STANDARD

8 APRILE 2014

Sommario

1. INTRODUZIONE.....	3
2. I FABBISOGNI STANDARD DI PROVINCE E COMUNI E LIVELLI DELLE PRESTAZIONI GARANTITE DALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	4
FABBISOGNI STANDARD	5
COSTI STANDARD.....	6
LA BUSINESS INTELLIGENCE (BI) OPENCIVITAS.....	6
MECCANISMI DI PEREQUAZIONE EQUA DELLE RISORSE	7
TECNICHE DI STIMA DELLE FRONTIERE DI EFFICENZA.....	8
DATI ED ELABORAZIONI UTILI PER LA SPENDING REVIEW	8
INDICAZIONI UTILI PER IL RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI	9
LIVELLI EFFETTIVI DELLE PRESTAZIONI	9
3. ALTRE ELABORAZIONI POSSIBILI.....	10
3.1 DETERMINAZIONE DELLA CAPACITÀ FISCALE DI OGNI ENTE LOCALE	10
3.2 FABBISOGNI E COSTI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE	10
3.3 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE UN PATTO DI STABILITÀ INTERNO DINAMICO E MERITOCRATICO.....	11
3.4 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE L'EFFICENZA DELLE AZIENDE PARTECIPATE DAGLI ENTI PUBBLICI	11

1. INTRODUZIONE

La legge delega in materia di federalismo fiscale (Legge 5 maggio 2009, n. 42) e le disposizioni attuative riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) emanate con il Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216, offrono all'Italia un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie intergovernative e di "efficientamento" delle spese degli enti locali. Il processo di riforma consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli enti locali in base ai fabbisogni standard abbandonando il criterio della spesa storica che è alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.

2. I FABBISOGNI STANDARD DI PROVINCE E COMUNI E LIVELLI DELLE PRESTAZIONI GARANTITE DALLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Il d.lgs. n.216 del 2010 ha affidato a SOSE Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. un importante progetto inerente la determinazione delle metodologie utili all'individuazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali svolte da Province e Comuni, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n.42/2009.

Questa scelta interpreta appieno il modello di governance ritenuto dall'OCSE tra i più adatti per la gestione dei trasferimenti perequativi: un modello che vede l'assegnazione degli aspetti tecnico-metodologici a un organismo *super partes*, in modo da facilitare la mediazione tra governo centrale ed enti locali.

SOSE riveste da anni questo ruolo di terzietà valorizzato, inoltre, dal principio di compliance, caratteristica comune di tutte le attività della Società.

Questo compito valorizza, pertanto, il know-how statistico ed econometrico acquisito da SOSE nel campo degli studi di settore, patrimonio risultato fondamentale nella progettazione delle metodologie di determinazione dei fabbisogni standard.

Partendo dal lavoro sui fabbisogni standard SOSE ha costruito una banca dati degli enti locali che raccoglie il patrimonio informativo raccolto con i 10 questionari compilati dai Comuni e i 7 compilati dalle Province.

A partire dal 2011 sono stati inviati, in collaborazione con IFEL/ANCI e UPI, ai comuni e alle province ricadenti nelle regioni a statuto ordinario (83 Province e 6.702 Comuni), una serie di questionari al fine di ottenere le informazioni utili per comprendere gli aspetti strutturali, le modalità organizzative e la tipologia dei servizi erogati dai diversi enti.

Si tratta di informazioni contabili, informazioni di carattere quantitativo sugli input e sugli output di ogni servizio fondamentale e informazioni relative al contesto territoriale e socio-economico locale.

Oltre al lavoro per la determinazione dei fabbisogni standard, il d.lgs. n. 68 del 2011 ha affidato a SOSE il compito di effettuare, in collaborazione con CINSEDO, una ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che le regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma prevede che SOSE utilizzi, per tale lavoro, la stessa metodologia prevista per la determinazione dei fabbisogni standard di Comuni e Province. La ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che SOSE deve monitorare, riguardano le materie dell'assistenza, dell'istruzione e del

trasporto pubblico locale, per quest'ultimo con riferimento alla spesa in conto capitale, nonché la ricognizione dei livelli adeguati del servizio di trasporto pubblico locale di cui all'articolo 8, comma 1, lettera c), della citata legge n. 42 del 2009.

SOSE, grazie alle informazioni contenute nella banca dati dei fabbisogni standard, alle metodologie di analisi e al lavoro che sta svolgendo per la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente ad alcune funzioni svolte dalle regioni a statuto ordinario, ha la possibilità di fornire al policy maker una serie di studi, analisi e strumenti utili per pianificare le scelte relative agli enti territoriali.

Di seguito sono riportati i prodotti che SOSE può fornire utilizzando la banca dati dei fabbisogni standard:

- *Fabbisogni Standard;*
- *Costi Standard;*
- *Business Intelligence (BI) Opencivitas;*
- *Meccanismi di perequazione equa delle risorse;*
- *Tecniche di stima delle frontiere di efficienza;*
- *Dati ed elaborazioni utili alla spending review;*
- *Indicazioni utili per il riordino degli enti territoriali;*
- *Livelli effettivi delle prestazioni.*

FABBISOGNI STANDARD

I fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di province e comuni sono stati elaborati da SOSE ed approvati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nei termini previsti dal d.lgs. 216: le metodologie e i fabbisogni standard delle ultime funzioni fondamentali sono state approvate dalla COPAFF il 23 dicembre 2013.

I fabbisogni, intesi come coefficienti di riparto e le relative metodologie per determinarli, dovranno essere approvati con appositi DPCM dopo aver ottenuto i pareri da parte della Commissione Bicamerale per il Federalismo e delle Commissioni Bilancio di Senato e Camera.

I dati e i coefficienti di riparto, legati ai fabbisogni standard, saranno indispensabili per superare il meccanismo della spesa storica e per determinare un meccanismo utilissimo per ripartire in modo più equo sia le risorse sia i vincoli del patto di stabilità interno.

Oltre a ciò i fabbisogni standard possono diventare uno strumento utilissimo per il *policy maker* per orientare le scelte politiche del Governo e del Parlamento e per gli amministratori locali come benchmark tra i vari enti locali.

I dati relativi ai fabbisogni standard, le informazioni dei questionari, i coefficienti di riparto e la spiegazione delle metodologie per determinarli verranno resi utilizzabili e consultabili ai singoli comuni e alle diverse istituzioni pubbliche a partire dal prossimo mese di giugno 2014 sul portale del federalismo. Successivamente, a seguito di specifico indirizzo del *policy maker*, i dati e le varie elaborazioni potranno essere resi disponibili a tutti i cittadini. SOSE ha già predisposto una adeguata struttura informatica che contempla anche questa possibilità.

La banca dati dei fabbisogni standard verrà aggiornata ogni anno attraverso le informazioni reperite dal questionario unico da somministrare ai singoli enti.

COSTI STANDARD

Di pari passo con la determinazione dei fabbisogni standard Sose ha definito delle funzioni di costo per singolo servizio (ad esempio: istruzione, asilo nido, TPL, rifiuti, settore sociale) che permettono di individuare il costo standard dei diversi servizi. Ad esempio permettono di individuare quale sia il costo standard del servizio di asilo nido, per ogni bimbo ospitato, oppure il costo per km per quanto riguarda il trasporto pubblico locale.

La determinazione dei costi standard, per ogni singolo servizio, permetterà di effettuare il benchmark tra i diversi comuni e province e questo farà scattare l'effetto emulazione delle buone pratiche con indubbi effetti positivi sia sul costo dei servizi sia sull'efficienza degli stessi.

Inoltre, il costo standard fornirà al *policy maker* elementi utili al calcolo dei costi aggiuntivi o dei risparmi e di qui si potranno definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) o i livelli essenziali di assistenza (LEA) relativi ai diversi servizi.

LA BUSINESS INTELLIGENCE (BI) OPENCIVITAS

Da questa imponente attività di raccolta, analisi e valutazione di dati e informazioni, scaturisce un importante progetto riguardante la realizzazione di una banca dati e di un ambiente di analisi, basato su un sistema di Business Intelligence (BI).

Tale sistema potrebbe essere messo online, al fine di fornire ai Comuni e alle Province delle Regioni a statuto ordinario un innovativo strumento informativo-gestionale in grado di monitorare:

- ✓ i fabbisogni standard;
- ✓ i livelli quantitativi delle prestazioni;
- ✓ l'efficienza tecnica degli enti locali;
- ✓ la loro performance in relazione ad indicatori gestionali.

La realizzazione di questa attività da parte di SOSE trova fondamento nella normativa in materia di federalismo fiscale e nella Convenzione che lega SOSE al Ministero dell'economia e delle finanze.

La BI dei fabbisogni standard è progettata per consentire all'ente locale di visualizzare i propri dati e di poterli confrontare con quelli di altri enti con caratteristiche simili (ad esempio: classe di abitanti, modello organizzativo, enti virtuosi).

In questa prospettiva, lo strumento, nella disponibilità online, permetterà agli enti locali (Comuni e Province) e ad altri attori istituzionali di visualizzare i coefficienti di riparto, sia sul totale delle funzioni sia per singola funzione a diversi livelli gerarchici, oltre ai dati di natura strutturale e contabile dichiarati dagli enti locali con i questionari o raccolti da fonti istituzionali. Inoltre, consentirà di eseguire le analisi dati, creare report e analizzare gli indicatori di gestione in relazione alla situazione peculiare dell'ente interessato.

Sulla stessa piattaforma online i dati saranno resi disponibili anche ai cittadini.

In sintesi, la BI dei fabbisogni standard costituirà uno strumento online di esplorazione e benchmark dei dati dei Comuni e delle Province in grado di migliorare l'organizzazione delle funzioni e/o i servizi degli Enti Locali, orientando una pianificazione strategica verso l'efficienza tecnica e la riduzione della spesa.

Da ultimo, è previsto che la BI diventerà anche parte integrante della Banca Dati della Pubblica Amministrazione.

MECCANISMI DI PEREQUAZIONE EQUA DELLE RISORSE

I coefficienti relativi ai fabbisogni standard, insieme ai coefficienti della capacità fiscale, saranno i dati sui quali si baserà il meccanismo di superamento della spesa storica e conseguentemente i meccanismi di ripartizione delle risorse legati al vecchio meccanismo dei trasferimenti storici.

In particolare, sulla base del fabbisogno standard e della capacità fiscale standard di ogni singolo ente locale, sarà possibile individuare, in modo equo e tenendo conto delle reali necessità e possibilità, una corretta ripartizione del Fondo di Solidarietà o del fondo perequativo.

TECNICHE DI STIMA DELLE FRONTIERE DI EFFICIENZA

Le frontiere di efficienza sono una metodologia robusta per razionalizzare la spesa, dati i servizi offerti ai propri cittadini, basata sulle best practice degli Enti Locali. I dati raccolti con i questionari, insieme alle altre informazioni che costituiscono la banca dati dei fabbisogni standard, saranno utili per individuare quali siano le situazioni che riverberano efficienza, sia in termini di qualità del servizio sia in termini di costo dello stesso.

Le tecniche di stima basate sulle frontiere di efficienza permettono di fornire ulteriori dati e analisi al policy maker al fine di elaborare i provvedimenti legislativi più adatti allo scopo di ridurre la spesa e di migliorare i servizi.

DATI ED ELABORAZIONI UTILI PER LA SPENDING REVIEW

La banca dati dei fabbisogni standard può essere utilizzata per superare il meccanismo dei tagli lineari e per prevedere delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica che tengano conto delle diverse esigenze dei vari enti e della diversa efficienza tra gli stessi. In particolare i dati e le elaborazioni SOSE possono essere utilizzate per una Spending review che realmente sia meritocratica.

In particolare, la qualità del lavoro metodologico svolto da SOSE e l'importanza della condivisione delle informazioni dei fabbisogni standard è stata oggetto dell'intervento tenuto dal Commissario straordinario per la Spending review, Carlo Cottarelli, durante un'audizione nel mese di gennaio 2014 presso la "Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale", il quale ha evidenziato che «...il lavoro svolto negli ultimi tre anni per la misurazione dei fabbisogni standard per i comuni, un lavoro di qualità ottima, a livello mondiale. La banca dati che è stata costituita è preziosissima sia per il calcolo dei fabbisogni standard, sia più in generale per misurare l'efficienza della spesa a livello locale. Questo lavoro deve continuare per averne un pieno utilizzo».

INDICAZIONI UTILI PER IL RIORDINO DEGLI ENTI LOCALI

I dati sui fabbisogni e costi standard forniranno agli amministratori locali e ai *policy maker*, regionali e nazionali, informazioni ed indicatori utili sui modelli organizzativi che garantiscono le migliori performance sia in termini di costo che in termini di qualità dei servizi.

I prossimi anni saranno quelli in cui, sulla base della riforma Del Rio, dovranno essere riorganizzati i servizi fra i diversi enti territoriali: Regioni, Città Metropolitane, Comuni, nuove Province e Unioni di Comuni. I dati contenuti nella banca dati dei fabbisogni standard sono, quindi, utili nell'ambito del progetto di riordino delle Province e della riorganizzazione degli Enti Locali (Unioni di Comuni, Fusioni di Comuni, forme associate) per determinare la forma organizzativa che meglio potrà rispondere alle esigenze di efficacia ed efficienza.

LIVELLI EFFETTIVI DELLE PRESTAZIONI

I dati e le elaborazioni sui fabbisogni standard sono elementi fondamentali per determinare i livelli effettivi delle prestazioni e conseguentemente i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

La determinazione dei livelli effettivi delle prestazioni, accompagnata dalla determinazione dei costi standard permette di individuare quali siano le risorse necessarie per arrivare a garantire i diversi livelli di LEP, relativi ai diversi servizi, che devono essere determinati dal policy maker.

3. ALTRE ELABORAZIONI POSSIBILI

Di seguito sono riportati i prodotti e le metodologie che SOSE potrebbe fornire a seguito di specifico incarico:

- ✓ Determinazione della capacità fiscale standard di ogni ente Locale;
- ✓ Fabbisogni e costi standard dei comuni e delle province delle Regioni a statuto speciale;
- ✓ Elementi utili per individuare un meccanismo di patto di stabilità interno dinamico e meritocratico;
- ✓ Elementi utili per individuare l'efficienza o meno delle aziende partecipate dagli enti pubblici.

3.1 DETERMINAZIONE DELLA CAPACITÀ FISCALE DI OGNI ENTE LOCALE

La determinazione della capacità fiscale di ogni ente locale è uno degli aspetti, insieme ai fabbisogni standard, più importanti per poter ripartire in modo equo il fondo perequativo o fondo di solidarietà. Negli ultimi 2 anni, a seguito delle riforme Ici-Imu-Tasi, il fondo di solidarietà per i comuni non è più un fondo di riequilibrio frutto del confronto tra fabbisogni e capacità fiscale standard, ma è diventato un fondo di compensazione tra Ici-Imu-Tasi.

È necessario superare questa situazione che produce delle sperequazioni territoriali significative e che di fatto non equilibra in nessun modo la spesa storica.

SOSE, se adeguatamente incaricata, potrebbe determinare in tempi rapidi, entro il 2014, la capacità fiscale di ogni ente locale delle regioni a statuto ordinario in modo da dare, entro l'anno, tutti gli strumenti utili al policy maker per ripartire nel modo più equo possibile il fondo di solidarietà.

3.2 FABBISOGNI E COSTI STANDARD DEI COMUNI E DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Nell'incarico ricevuto con il d.lgs. 216/2010 e con d.lgs. 68/2011 non è previsto che SOSE determini i fabbisogni e i costi standard dei comuni e delle province ricadenti nelle regioni a statuto speciale.

È opportuno segnalare che la determinazione dei fabbisogni e costi standard andrebbe estesa all'intero territorio nazionale per la grande utilità che potrebbe rivestire per le amministrazioni ricadenti nelle regioni a statuto speciale.

3.3 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE UN PATTO DI STABILITÀ INTERNO DINAMICO E MERITOCRATICO

Il patto di stabilità interno è uno degli elementi che maggiormente blocca la possibilità degli enti locali di effettuare spese d'investimento e, a volte, è uno dei fattori connessi al fenomeno dei ritardati pagamenti verso i fornitori di beni e servizi.

I vincoli di finanza pubblica nazionali ed europei impongono dei meccanismi di controllo della spesa, ma questi meccanismi sono, in Italia, di tipo lineare e poco dinamici. Obbligare tutti gli enti, indipendentemente dal loro livello di spesa e dalla loro efficienza, a dover migliorare rispetto al passato con un meccanismo uguale per tutti è penalizzante per le amministrazioni migliori.

Inoltre, questo meccanismo è poco dinamico, in quanto si limita a guardare indietro e di fatto impedisce ad una amministrazione di diventare virtuosa.

Pensiamo ad esempio al personale, l'attuale meccanismo di patto impedisce che un dipendente possa passare da un ente non virtuoso ad un ente virtuoso proprio perché il blocco della spesa impedisce, di fatto, che un comune con molto personale possa cederlo ad una amministrazione con poco personale.

Avendo a disposizione i fabbisogni standard di ogni Comune e di ogni Provincia sarebbe possibile individuare un patto di stabilità meritocratico e flessibile, personalizzato per ogni ente. Un patto che morda di più i Comuni che hanno una spesa storica più alta del fabbisogno e un patto, invece, più leggero per i Comuni che presentano una spesa storica inferiore rispetto al proprio fabbisogno standard.

In questo modo il Comune con troppa spesa storica e con troppo personale troverebbe di sicuro qualche altro Ente locale, con poca spesa storica e con poco personale, disposto ad accettare qualche trasferimento di personale per mobilità, sempre che questo non sia impedito dal patto di stabilità interno.

3.4 ELEMENTI UTILI PER INDIVIDUARE L'EFFICIENZA DELLE AZIENDE PARTECIPATE DAGLI ENTI PUBBLICI

I servizi che i comuni erogano attraverso l'utilizzo di aziende partecipate sono moltissimi.

I controlli sulla spesa si concentrano sui bilanci comunali e provinciali, anche il patto di stabilità si concentra solo sui dati di bilancio, del comune o della provincia, senza valutare gli effetti e le spese che l'ente locale può aver "scaricato" sull'azienda partecipata.

È più che mai necessario che la quantità dei servizi erogati, i costi dei singoli servizi e le spese complessive sostenute, insieme con l'entità dell'indebitamento, vengano monitorati ed emergano qualità e difetti di queste forme di gestione.

SOSE è in possesso dei dati di bilancio delle partecipate, ma ci sarebbe la necessità, proprio per avere il quadro completo, di somministrare un questionario specifico per avere un quadro complessivo delle società partecipate e degli enti locali.

Anche in questo caso sarebbe necessario un incarico specifico.

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ORGANISMI DELLA FISCALITÀ E SUL RAPPORTO TRA CONTRIBUENTI E FISCO

COMMISSIONE FINANZE E TESORO - SENATO DELLA REPUBBLICA

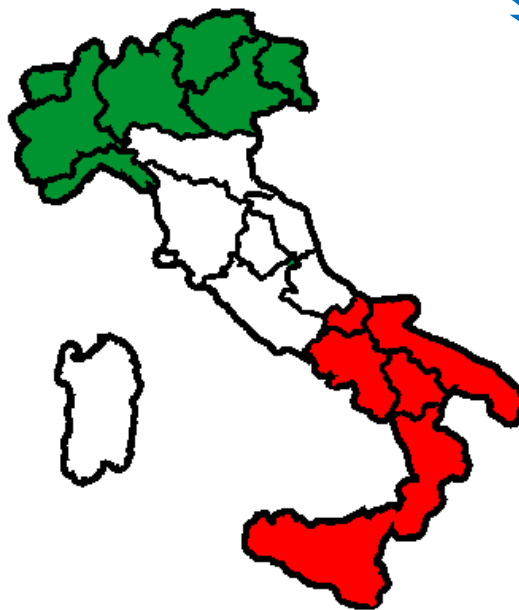
ROMA, 8 APRILE 2014

SOSE PER IL SISTEMA PAESE

SOSE

SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO

**SOLUZIONI
PER LE
ISTITUZIONI**



**SOLUZIONI
PER LE
PICCOLE E
MEDIE IMPRESE**

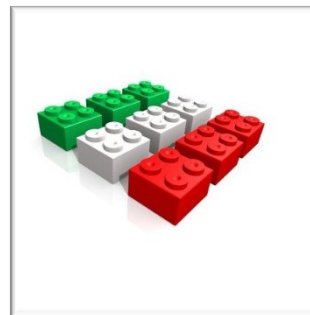
SOSE PER LE ISTITUZIONI



ANALISI
STATISTICO
ECONOMICHE



STUDI DI
SETTORE



FABBISOGNI
STANDARD



STUDI
FISCALI

SOLUZIONI PER LE ISTITUZIONI

SOSE PER LE IMPRESE



**SOLUZIONI
APPLICATIVE**



**SOLUZIONI
FORMATIVE**



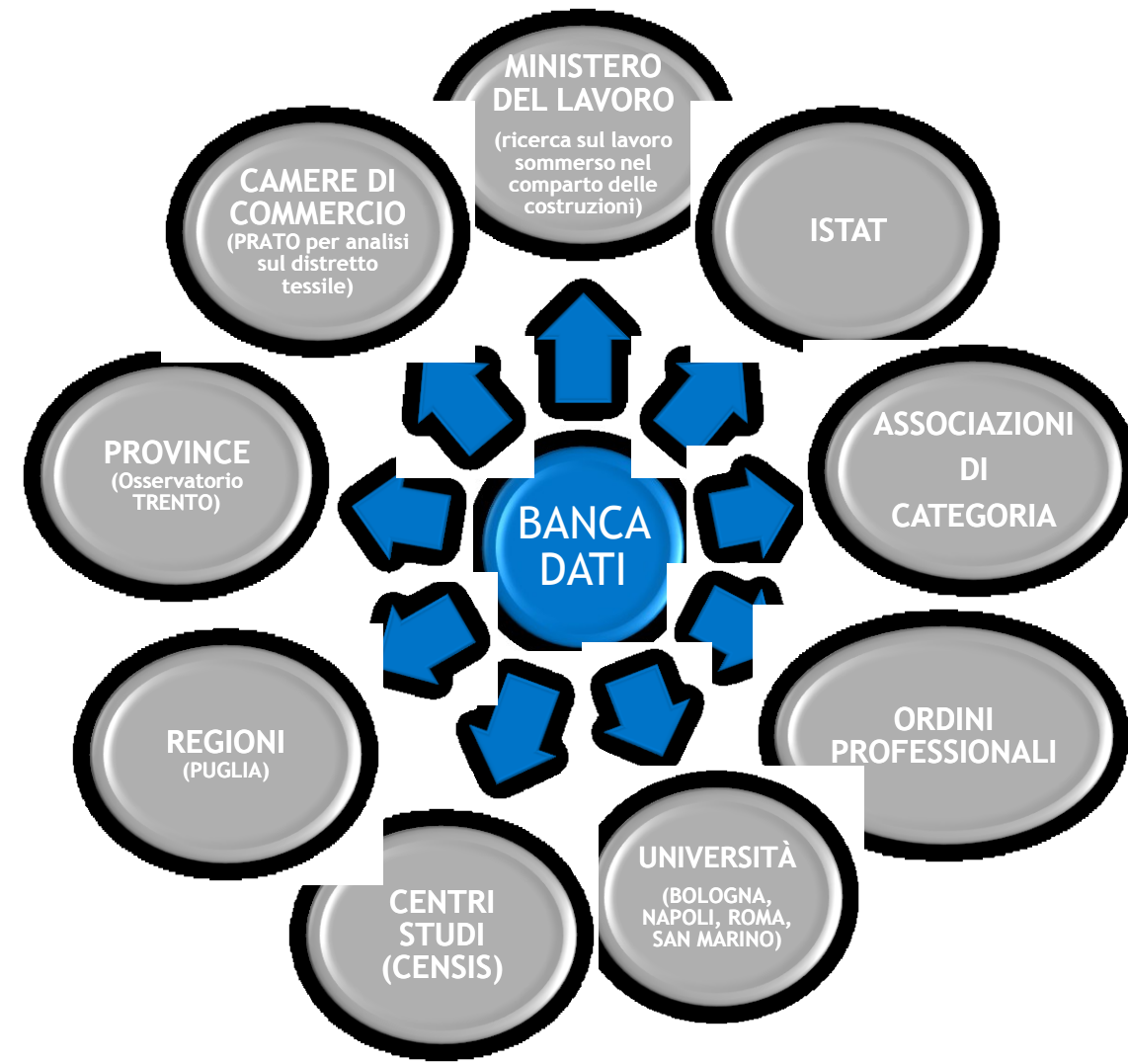
**SOLUZIONI
EDITORIALI**



PARTNERSHIP



LA BANCA DATI DELL'ECONOMIA E I SUOI UTENTI



Rappresenta la più importante fonte informativa sul mondo delle **piccole e medie imprese** (fatturato fino a 7,5 milioni di euro)

E' integrata con le informazioni relative alle **grandi imprese** (fatturato superiore a 7,5 milioni di euro)

STUDI DI SETTORE



SOSE elabora per l'Agenzia dell'Entrate metodologie economico-statistiche per la realizzazione di Studi di Settore



205 Studi di settore



4.300.000 PMI e
Professionisti
analizzati

Modelli di Business



Più di 2.500 modelli
organizzativi



Relazioni abituali
con le Associazioni
di categoria, gli
Ordini Professionali,
Esperti, Enti
Governativi

STUDI DI SETTORE: L'ESIGENZA DI PARTECIPARE

esigenza di cogliere
la realtà economica
in un confronto
critico con le
imprese



...un rapporto
collaborativo e
partecipativo tra
“Fisco” e
Contribuenti



...un sistema fondato sulla
“COMPLIANCE” orientato ad
aggregare il consenso sulle
metodologie e sui risultati



STUDI DI SETTORE: GLI ATTORI DELLA COMPLIANCE

L'attuale sistema relazionale
è mediato attraverso più fasi e attori:



GRUPPI TECNICI DI
LAVORO



COMMISSIONE DEGLI
ESPERTI



OSSERVATORI
REGIONALI



ASSOCIAZIONI DI
CATEGORIA
E
ORDINI
PROFESSIONALI

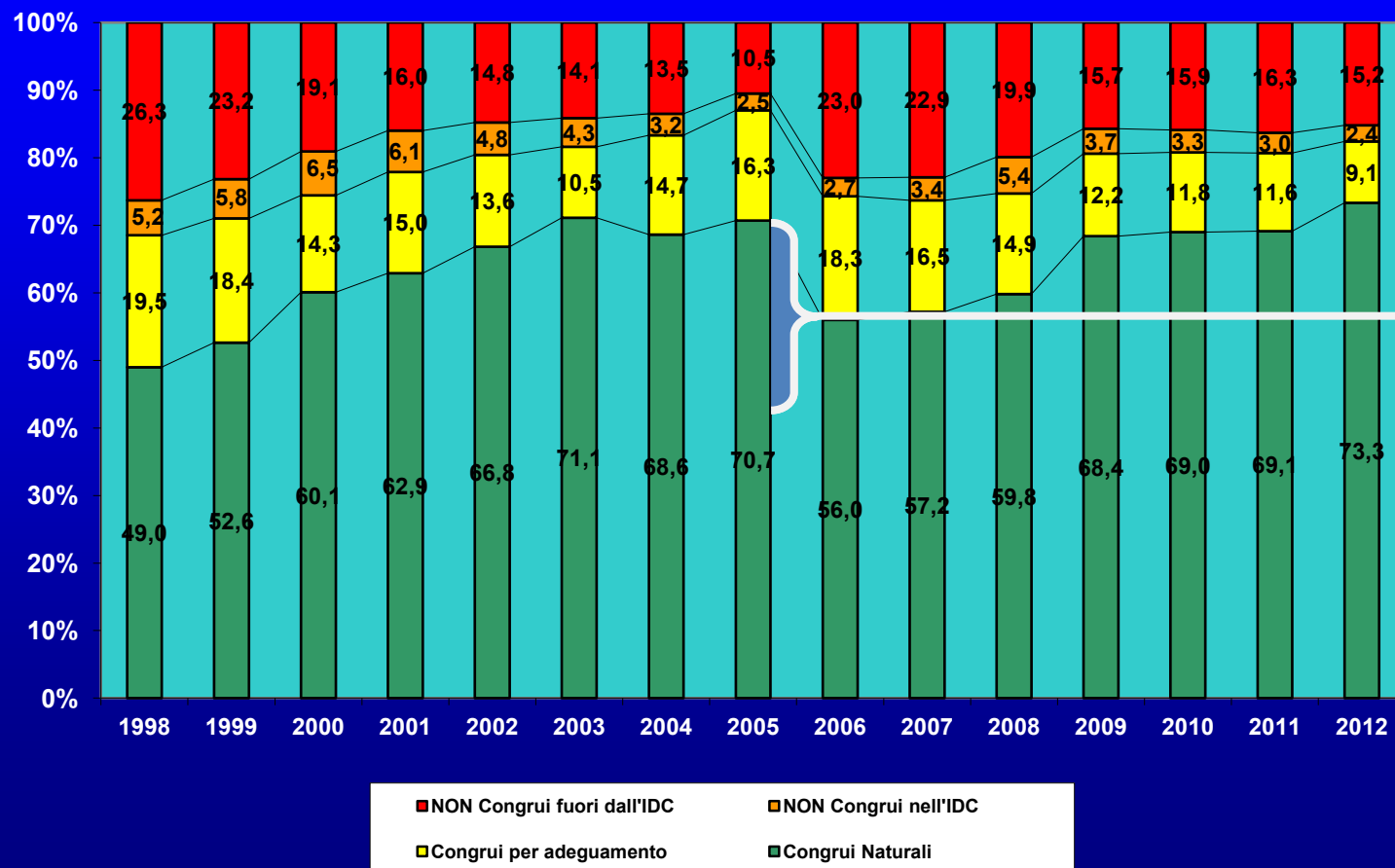


AMMINISTRAZIONE
FINANZIARIA



GLI EFFETTI DELLA NORMALITA' ECONOMICA

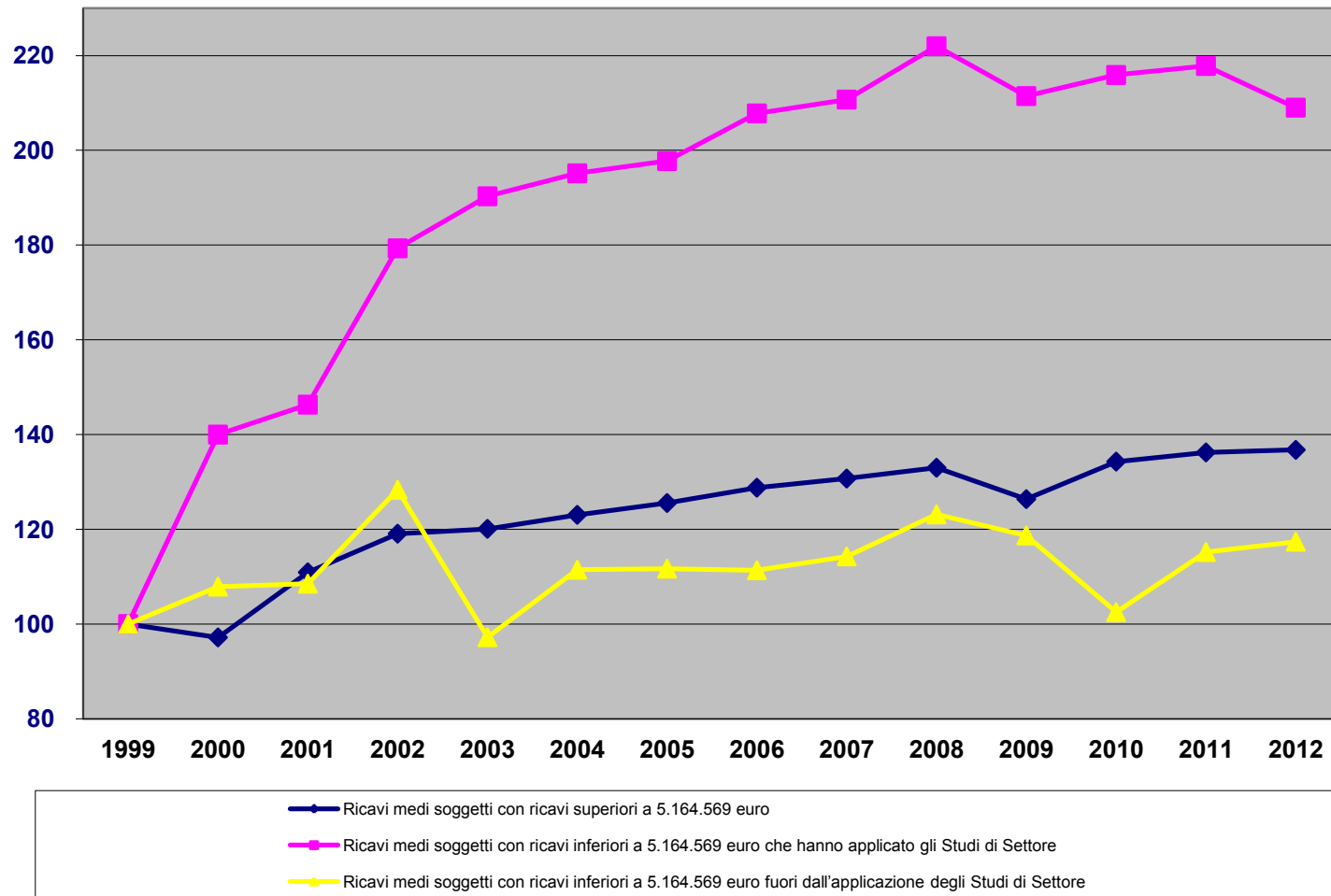
STUDI DI SETTORE Posizionamento rispetto alla congruità e alla normalità economica



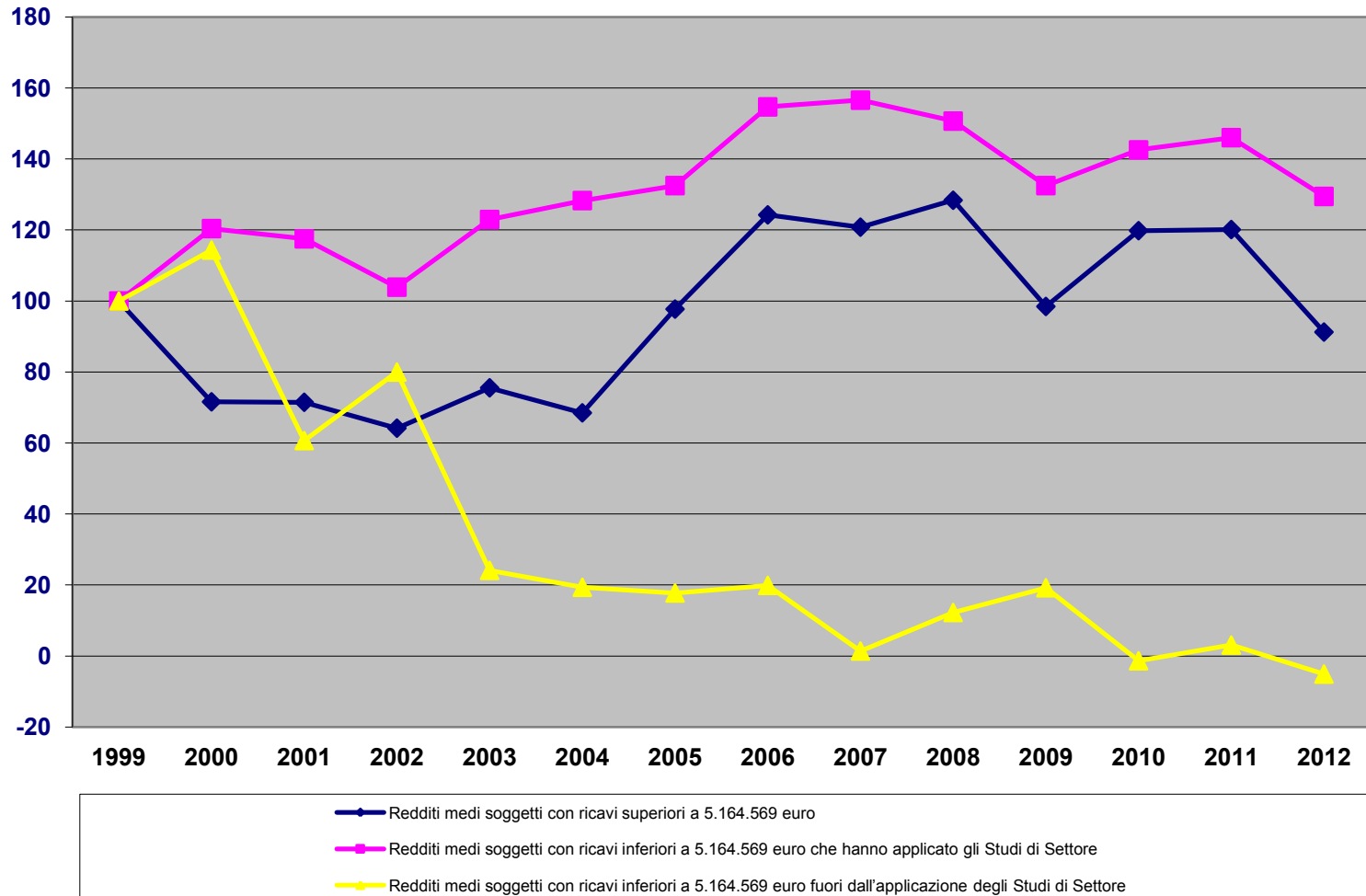
Attraverso l'applicazione della normalità, si osserva che nel 2005 il 25,9% del totale contribuenti era congruo, ma non normale

STUDI DI SETTORE: UN PROCESSO GRADUALE DI EMERSIONE

**Andamento dei ricavi medi
Totale imprese
(base 100 periodo d'imposta 1999)**

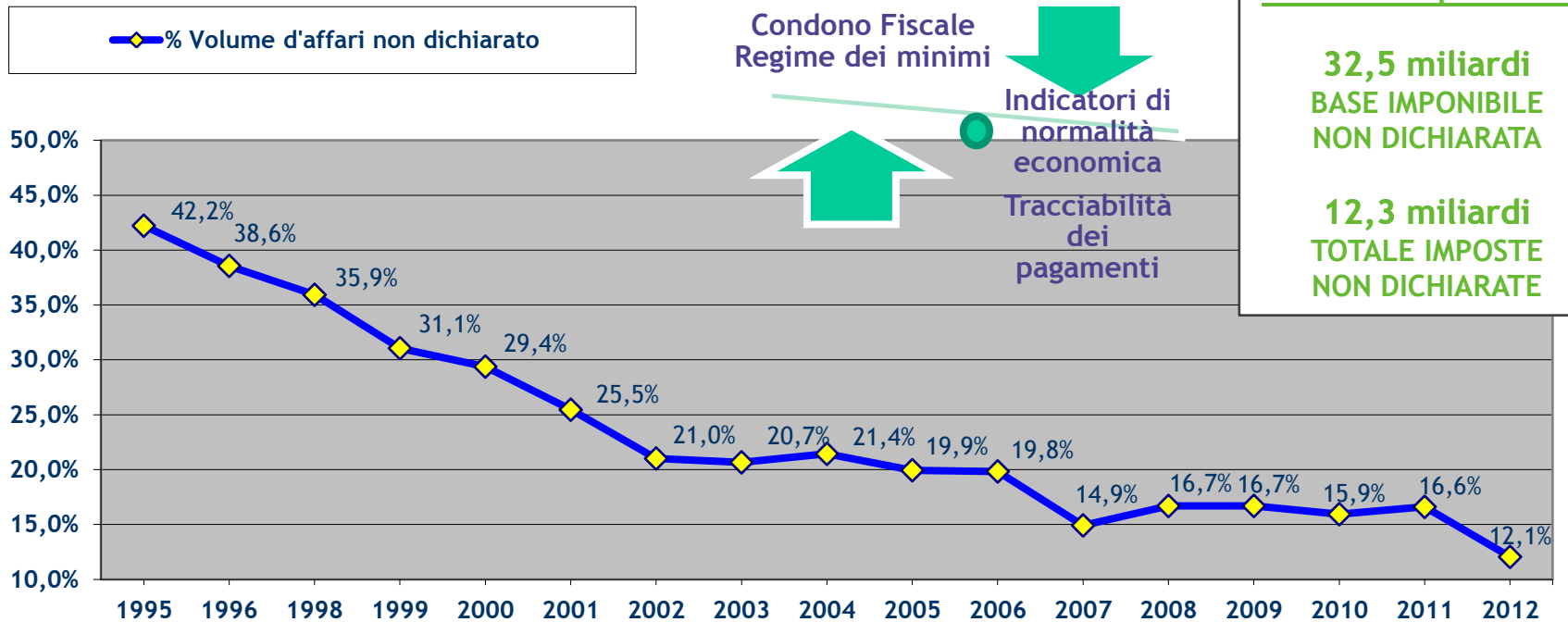


**Andamento dei redditi medi
Totale imprese
(base 100 periodo d'imposta 1999)**



STUDI DI SETTORE: UN PROCESSO GRADUALE DI EMERSIONE

Confronto tra i dati fiscali e i consumi delle famiglie (ISTAT)
I 10 settori economici esaminati sono rivolti al consumo finale e
rappresentano il 7% dell'economia italiana.



Parametri

Introduzione degli Studi di Settore

Evoluzione degli Studi di Settore

IL PATRIMONIO DI SOSE...

Competenza sulle più avanzate
Metodologie Statistiche ed
Econometriche

Capacità di Analisi micro-economica dei
Settori e delle Imprese...

Conoscenza delle tematiche Tributarie
ed Amministrative

Acquisizione e utilizzo delle più
innovative Tecnologie Informatiche

...AI FINI DELL'ATTUAZIONE DELLA DELEGA FISCALE

REVISIONE DEL CATASTO

RIORDINO DEI REGIMI
FISCALI

TRASPARENZA E REGIME
PREMIALE

I Fabbisogni Standard per i Comuni e per le Province:

**UN NUOVO SISTEMA CHE INDUCA
EFFICIENZA E RESPONSABILITÀ
NELLA GESTIONE DEI SERVIZI**

IL METODO DI LAVORO

I LUOGHI E GLI ATTORI

La condivisione
nel processo di
costruzione del
sistema

Nella
predisposizione
dei questionari

Nella individuazione
dei modelli
organizzativi

Nella valutazione
dei risultati

Nell'analisi
della fase
di applicazione

Nei processi
di evoluzione
del sistema

Anci-Ifel

Istat

Comuni
e
Province

UPI

RGS

TAVOLI
TECNICI
DI
LAVORO

SOSE

ITER DI APPROVAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

Comuni

Province

5 aprile 2013 Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il DPCM definitivo	Funzioni di Polizia Locale	Funzioni nel campo dello Sviluppo Economico (Servizi del mercato del lavoro)
16 maggio 2013 Approvato lo schema di DPCM	Funzioni Generali di amministrazione, di gestione e di controllo	Funzioni Generali di amministrazione, di gestione e di controllo
17 luglio 2013 Approvate le note metodologiche dalla COPAFF		Funzioni di Istruzione pubblica Funzioni riguardanti la Gestione del Territorio
23 dicembre 2013 Approvate le note metodologiche dalla COPAFF	Funzioni di Istruzione Pubblica Funzioni nel Settore Sociale Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni nel campo dei Trasporti Funzioni nel campo della Tutela ambientale

La costruzione della Banca dati per Comuni e Province

I dati sono stati acquisiti dalle seguenti fonti:



Certificato di Conto Consuntivo: Ministero dell'Interno

Fonti istituzionali: ISTAT, Agenzia del Territorio, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca, ENEA, Dipartimento delle Finanze, Ministero dell'Ambiente, INPS

Questionari SOSE/IFEL (Comuni)

Funzioni di:

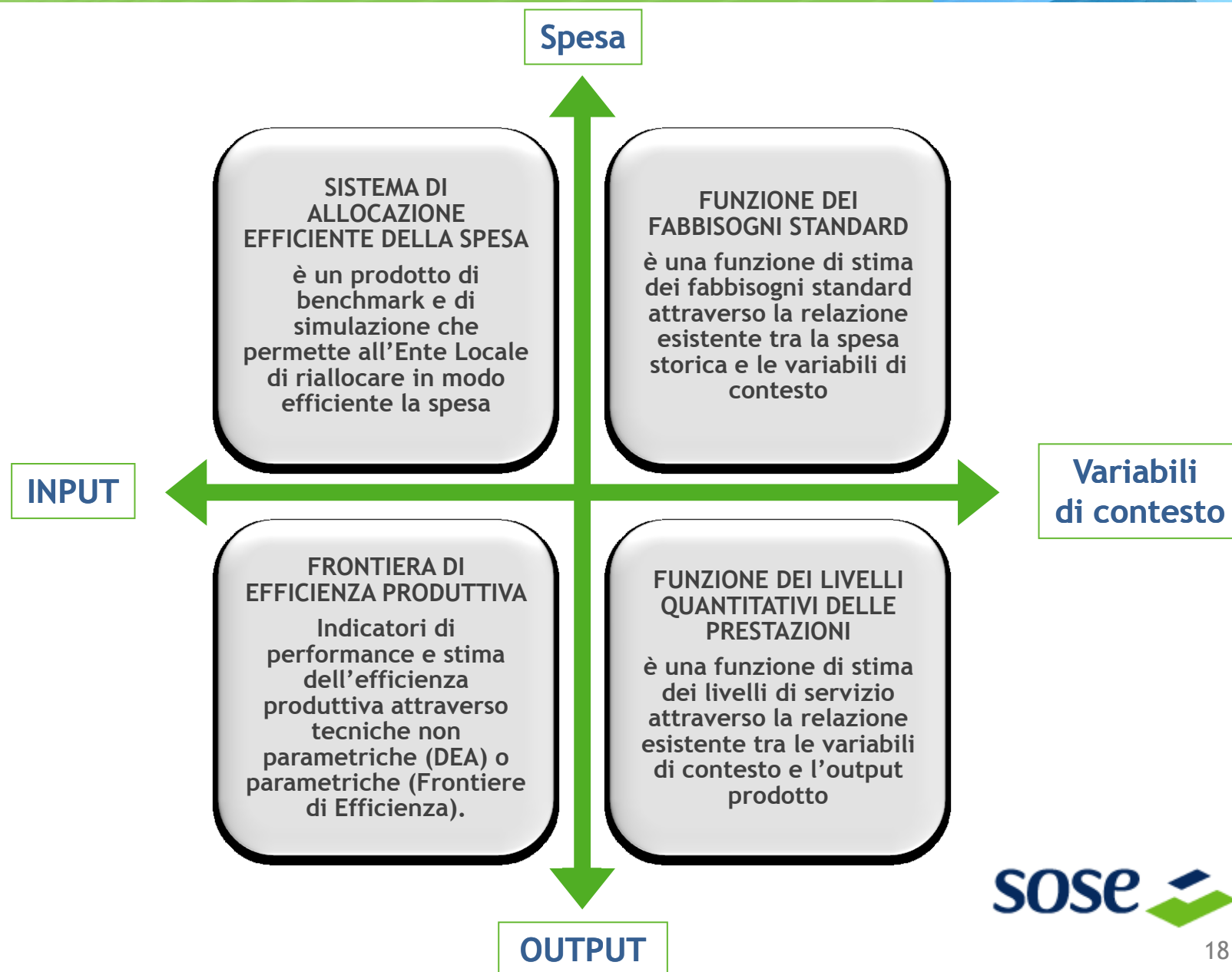
- amministrazione, di gestione e di controllo
- polizia locale
- istruzione pubblica
- viabilità e dei trasporti
- gestione del Territorio e dell'Ambiente
- settore sociale

Questionari SOSE/UPI (Province)

Funzioni di:

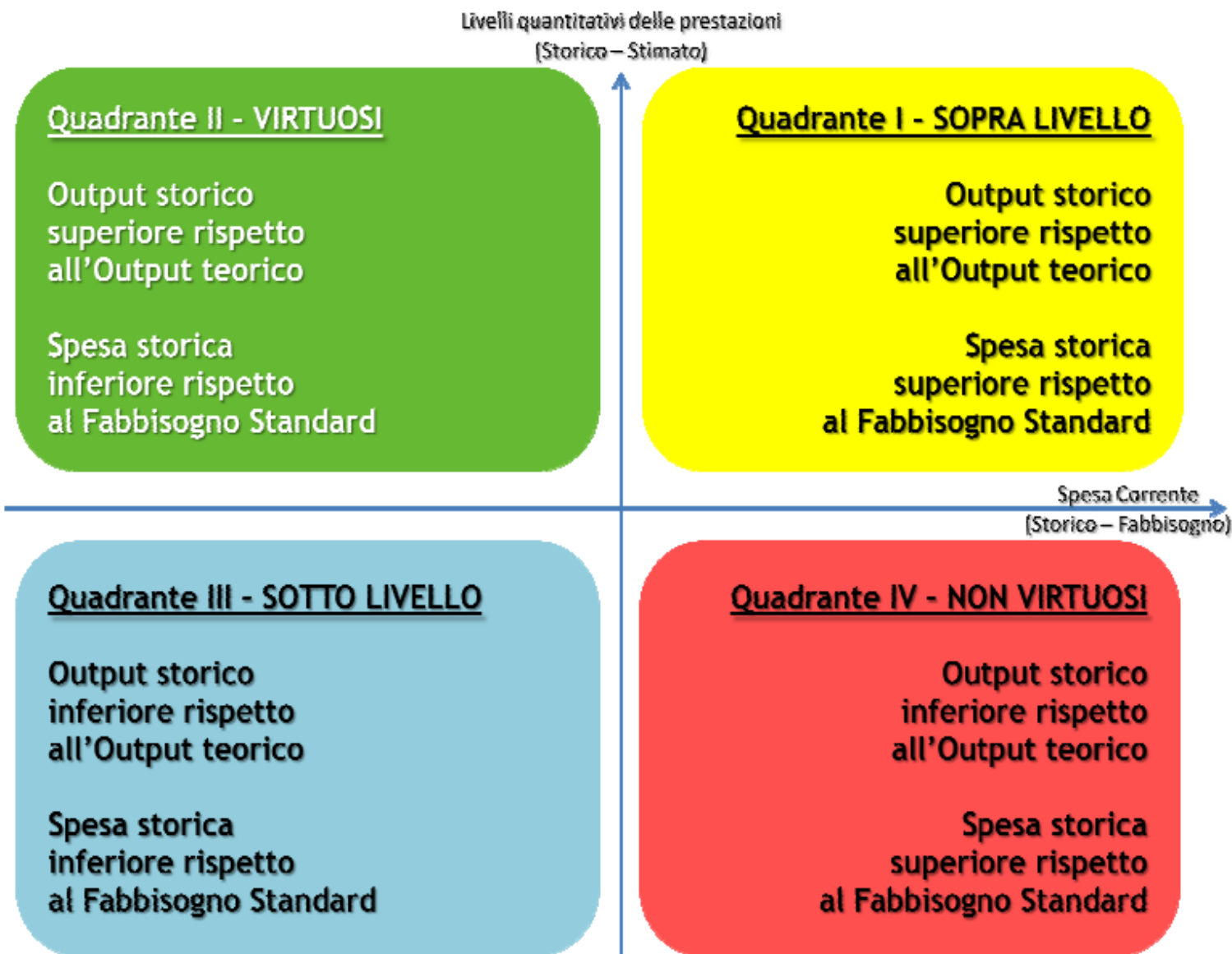
- amministrazione, di gestione e di controllo
- istruzione pubblica
- trasporti
- gestione del territorio
- tutela ambientale
- sviluppo economico (Servizi del mercato del lavoro)
- polizia locale

OLTRE I FABBISOGNI STANDARD: LE METODOLOGIE SOSE PER EFFICIENTARE LA SPESA



OLTRE I FABBISOGNI STANDARD: LE METODOLOGIE SOSE PER EFFICIENTARE LA SPESA

MAPPA DI POSIZIONAMENTO DEGLI ENTI LOCALI



Mappa degli Enti locali

asse orizzontale:

differenziale tra
Spesa Storica e
Fabbisogno Standard
teorico

asse verticale:

differenziale tra
Livelli quantitativi
delle prestazioni
storiche e teoriche

Dalla banca dati dei fabbisogni standard: la Business Intelligence **Opencivitas**

Nell'ambito del **progetto fabbisogni standard**, il Dipartimento delle Finanze avvalendosi della SOSE intende mettere a disposizione degli enti locali e dei cittadini la **Business Intelligence Opencivitas**, un ambiente di analisi a diffusione online.



Obiettivi:

Creare uno strumento informativo-gestionale *online*, innovativo, che consente agli enti locali di:

- ☐ Misurare l'efficienza e l'efficacia della spesa;
- ☐ Monitorare e rendere più efficienti i servizi erogati.

LA BUSINESS INTELLIGENCE (BI) DEI FABBISOGNI STANDARD

Business Intelligence Fabbisc x

opencivitas.sose.it/partner/

SOSE  **Business Intelligence**

Fabbisogni Standard

	Spesa Corrente per La determinazione del Fabbisogno Standard (A)	Fabbisogno Standard (B)	Differenza % (B-A)/A
Coefficienti di riparto	0,0030494924	0,0034581034	13,3993%
Ammontare in euro (valori 2009)	8.365.666	9.678.222	

Differenza % (B-A)/A



■ Inferiore a 50% ■ Tra -5% e -50% ■ Tra 0 e -5% ■ Tra 0 e 5% ■ Tra 5% e 50% ■ Oltre 50%

Legenda Indicatori Obiettivo Basso	Dec 1	Dec 2	Dec 3	Dec 4	Dec 5	Dec 6	Dec 7	Dec 8	Dec 9	Dec 10	
Legenda Indicatori Obiettivo Alto	Dec 1	Dec 2	Dec 3	Dec 4	Dec 5	Dec 6	Dec 7	Dec 8	Dec 9	Dec 10	

Indicatore	Valore	Decile	Scala
1 --> Media per abitante del totale delle spese relative ai servizi di Polizia Locale	47	7	
1.1 --> Incidenza percentuale delle spese relative al personale normalizzato sul totale delle spese relative ai servizi di polizia locale	84	4	
1.1.1 --> Media per abitante del totale delle spese relative al personale normalizzato	40	7	
1.1.1.1 --> Incidenza percentuale delle spese relative al personale dirigente e di staff sul totale delle spese per il personale	0	1	
1.1.1.1.1 --> Incidenza percentuale delle 'Retribuzioni lorde al personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato' sul totale delle spese per il personale	0	1	
1.1.1.1.2 --> Incidenza percentuale dei 'Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D.lgs. n. 267/2000' sul totale delle spese per il personale	0	1	
1.1.1.1.3 --> Incidenza percentuale delle 'Spese sostenute per il personale previsto dall'art.90 del D.L.vo n. 267/2000' sul totale delle spese per il personale	0	1	
1.1.1.2 --> Incidenza percentuale delle spese relative al personale NON dirigente sul totale delle spese per il personale	72	4	
1.1.1.2.1 --> Incidenza percentuale delle 'Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con	72	6	

I dati e le metodologie dei fabbisogni standard sono utili per predisporre nuovi strumenti e prodotti di gestione da mettere a disposizione degli Enti locali per attivare un processo virtuoso di efficienza nella gestione dei servizi.

Dalla Banca Dati dei Fabbisogni Standard si possono desumere informazioni utilissime per migliorare la gestione degli Enti locali.

Indicazioni di policy
sulla qualità dei servizi
e sulla qualità della
spesa

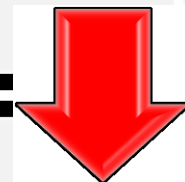


Indicazioni di policy
sulle modalità di gestione
dei servizi (forme
associate,
esternalizzazioni, società
partecipate, ecc.)

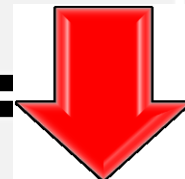


Indicazioni di policy
per lo sviluppo economico
del territorio

Alcuni esempi delle
informazioni di policy che
emergono dall'analisi dei
dati dei questionari dei
fabbisogni standard:



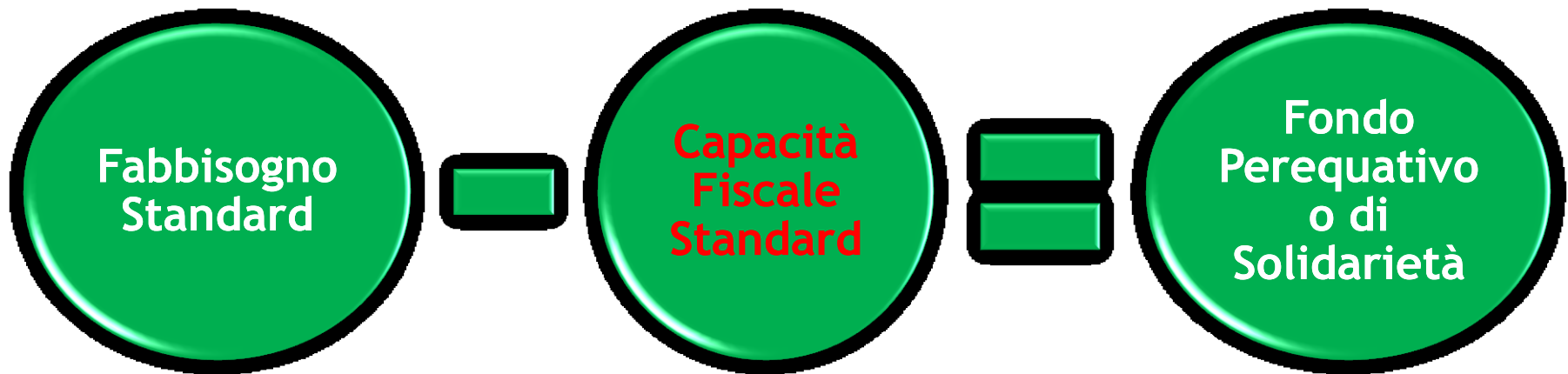
1) dall'analisi delle spese
per locazioni emergono
numerosissime situazioni che
presentano una spesa al mq
superiore al corrispondente
valore OMI;



2) dall'analisi dell'efficienza
tecnica dei servizi anagrafici
emergono rilevanti
economie di scala nella
gestione del servizio di leva.

FABBISOGNI STANDARD: STRUMENTO PER RIPARTIRE IL FONDO PEREQUATIVO O DI SOLIDARIETA'

I dati e le metodologie dei fabbisogni standard sono indispensabili per superare il criterio della spesa storica, che è alla base sia di inefficienze nella distribuzione dei trasferimenti intergovernativi sia di cattiva gestione della spesa da parte dei governi locali.



I Fabbisogni Standard stimati **vanno considerati complessivamente per tutte le 6 funzioni fondamentali** e non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al calcolo dei

coefficienti di riparto

I **dati** e le **metodologie** dei **fabbisogni standard** possono essere utilizzati nell'ambito del **riassetto istituzionale** degli enti territoriali e della ripartizione delle funzioni.

I fabbisogni standard possono fornire utili elementi per avere il quadro delle **reali necessità dei territori** e della **diversa efficienza degli enti**.

REGIONI

COMUNI

Province

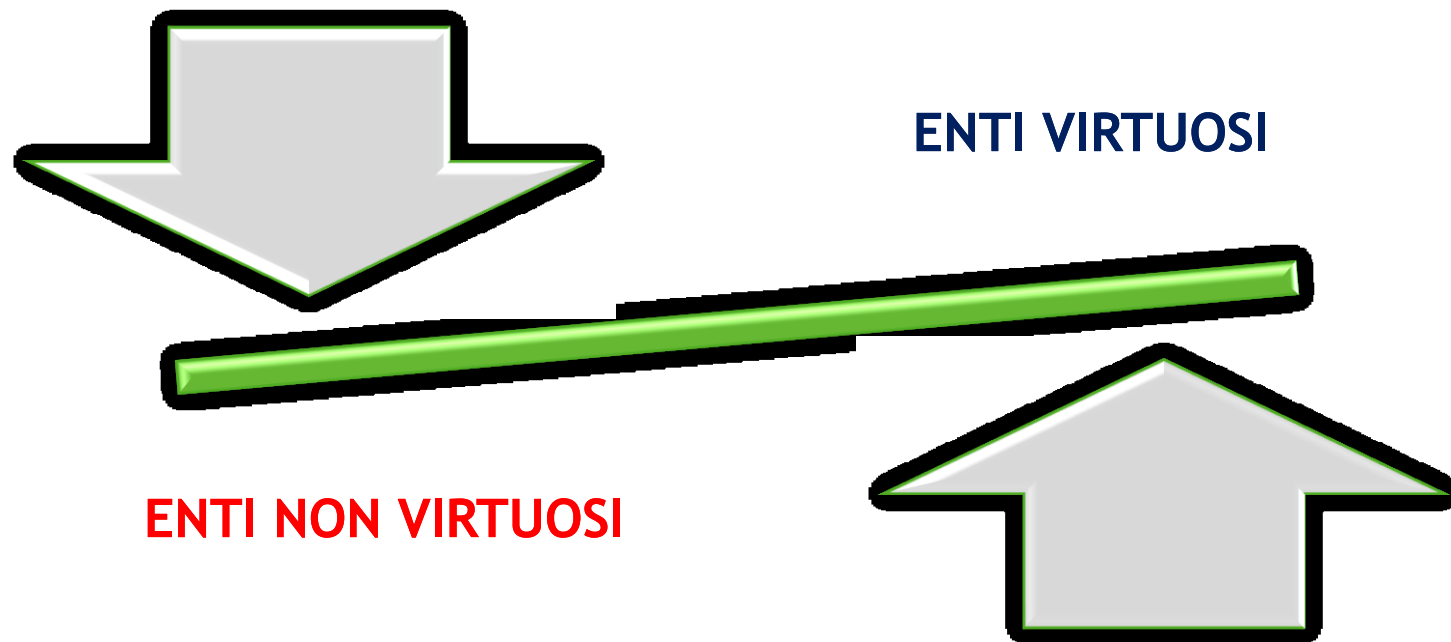
Città Metropolitane

Unioni di Comuni

I dati e le metodologie dei fabbisogni standard sono utili per individuare gli enti virtuosi e non virtuosi.

Tali informazioni sono fondamentali per individuare un meccanismo di patto di stabilità diverso da quello attuale che introduca criteri meritocratici.

Gli enti virtuosi possono diventare il motore per lo sviluppo e la crescita del Paese.

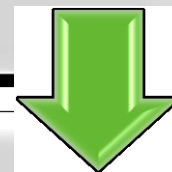


Le competenze e le metodologie di SOSE potranno essere utilizzate per l'analisi delle società partecipate degli Enti locali, al fine di ottenere una maggiore efficienza nella gestione dei servizi

La somministrazione di un questionario per la richiesta di informazioni contabili e strutturali



La creazione di una Banca Dati sulle società partecipate



La predisposizione di strumenti di gestione per analisi comparative delle società partecipate

