



NOTA SU “SPENDING REVIEW”

DECRETO n.95/12

***DISPOSIZIONI UGENTI PER LA REVISIONE DELLA SPESA PUBBLICA CON
INVARIANZA DEI SERVIZI AI CITTADINI***

IMPATTO FINANZIARIO SUI BILANCI DELLE PROVINCE

Roma 16 luglio 2012

Premessa

Il Decreto Legge n. 95/12 recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”, ora all’esame del Senato (AS 3396) si configura in realtà come una vera e propria manovra finanziaria che invece inciderà, ed in maniera assai seria, sui servizi ai cittadini .

Perso dunque l’originario intento di una seria *spending review*, intesa come analisi e riqualificazione della spesa ai fini della riduzione degli sprechi, **il Governo si è orientato verso una vera e propria manovra con tagli lineari, secondo metodologie non condivise e soprattutto orientate a non valorizzare le virtuosità e le differenti vocazioni dei singoli enti nel loro proprio contesto territoriale.**

1. Il trend della spesa corrente dei diversi comparti nell’ultimo quadriennio

Prima di analizzare le modalità ed i parametri con i quali il Governo sembrerebbe aver proceduto per effettuare i tagli, occorre rappresentare un dato importante, relativo alla spesa corrente, quella che in estrema sintesi si vorrebbe aggredire dal 2012 in poi:

Le Province, più di ogni altro comparto, hanno contratto la propria spesa corrente.

Unica altra riduzione è quello dello Stato, che però è percentualmente meno di un terzo di quella operata dalle Province nel periodo 2008/2011

	SPESA CORRENTE 2008	SPESA CORRENTE 2011	VARIAZIONE % QUADRIENNIO SPESA CORRENTE
REGIONI	149.427.672.341	152.214.209.876	+1,86
COMUNI	47.881.399.492	51.713.903.905	+8,00
PROVINCE	9.032.212.361	8.454.054.258	-6,40
STATO	298.934.728.692	293.057.387.925	-1,97

Fonte siop

2. L'entità della manovra e il riparto tra Stato, Regioni ed Enti locali

Occorre subito chiarire l'entità dell'impatto finanziario sul sistema delle Regioni e degli enti locali.

I tagli che vengono operati sono i seguenti:

I TAGLI	2012	2013
REGIONI STATUTO ORDINARIO	700.000.000	1.000.000.000
REGIONI STATUTO SPECIALI	600.000.000	1.200.000.000
COMUNI	500.000.000	2.000.000.000
PROVINCE	500.000.000	1.000.000.000
	2.300.000.000	5.200.000.000

Nel biennio 2012-2013 dunque, su una manovra totale di **15 miliardi di euro**, alle autonomie viene richiesto un contributo di 7,5 miliardi di euro, a cui si aggiungono i 2,7 miliardi di tagli alla Sanità (10,2 miliardi di euro)

La percentuale della manovra in capo a Regioni, Province e Comuni è quindi pari al 68%

Ancora una volta l'onere della manovra ricade per ben oltre la metà sul sistema delle Regioni e degli enti locali, in perfetto allineamento con le manovre precedenti e dunque senza la seria volontà di equilibrare la riquilibrata spesa (o la manovra) in maniera proporzionale tra i settori della Pubblica Amministrazione centrale, le Regioni e gli enti locali.

Per il solo anno 2012, infatti, su una manovra complessiva di 4,5 miliardi di euro, 2,3 verranno dalle regioni e dagli enti locali, 0,9 dalla sanità (dunque il 72%)

Per l'anno 2013 su un complesso di 10,5 miliardi, ancora una volta 5,2 miliardi sono a carico del territorio, 1,8 a carico della sanità (dunque il 67%)

3. Il parametro di riferimento: i consumi intermedi

Una volta preso atto delle cifre e del trend dei numeri reali con i quali si dovrebbe ragionare, si ritiene necessario o quanto meno utile, chiedersi come mai il decreto legge n.95/12 ha assegnato per l'anno 2012 alle Province 500 milioni di euro di riduzione di risorse, **al pari dei comuni che hanno consumi intermedi otto volte superiori** (cfr tabella seguente)

	consumi intermedi 2011
REGIONI (esclusa sanità)	5.728.702.570
COMUNI	25.896.336.502
<i>PROVINCE</i>	3.748.194.917

Fonte Siope – spese correnti interventi 2,3,4

Per le Province i consumi intermedi ammontano a circa 3,7 miliardi di euro, ovvero la spesa corrente (8,45 miliardi) cui sostanzialmente viene detratta la spesa per il personale (2,223 miliardi) e i trasferimenti correnti ad altri soggetti della PA (1,51 miliardi), oltre agli interessi passivi.

Il taglio di 500 milioni, peraltro, viene ad intaccare l'anno 2012 e dunque i bilanci in corso; le Province dovrebbero dunque, **negli ultimi 5 mesi dell'anno 2012, contrarre i propri consumi intermedi di oltre il 13% su base annua (e dunque quasi il 26% il doppio se consideriamo che si deve agire sui 6 mesi rimanente del 2012)**

Le cifre sono dunque abbastanza chiare e definiscono, in modo consueto, **un taglio di risorse, anziché non un efficientamento della spesa, come ci si sarebbe aspettato.** Parametrare il taglio ai consumi intermedi attesta di fatto la volontà di non voler tenere conto né della razionalizzazione già avviata e realizzata da parte di alcuni enti, nonché la incapacità di individuare, effettivamente quella ancora da fare .

Un taglio così oneroso e assolutamente sproporzionato non solo all'interno dei diversi comparti della PA, ma anche e soprattutto tra i livelli di governo locale, **si traduce nella impossibilità di mantenere gli equilibri di bilancio, mettendo in serio rischio anche il pagamento delle retribuzioni del personale.**

Peraltro, pur a voler condividere quanto espresso dal Sottosegretario Giarda durante una intervista telefonica, nel quale si affermava che la manovra avesse un impatto tutto sommato sostenibile poiché rappresentava il 3% della spesa complessiva dell'interno comparto, **è matematicamente evidente che il riparto all'interno del comparto autonomie del rispettivo onere per livello di governo non riflette in alcun modo questo criterio.**

Poiché il fulcro dell'analisi del Governo appare essere il consumo intermedio di ogni singolo ente, **occorre, preliminarmente entrare nel merito della natura del concetto di "consumo intermedio" come desunto dalla banca dati Siope.**

Di seguito alcune voci significative ricomprese nel consumo intermedio oggetto di "review"

Contratti di servizio per trasporto	1.134.092.057,89
Altri corsi di formazione	367.644.864,69
Manutenzione ordinaria e riparazioni di immobili	243.070.520,38

Queste tre voci prese ad esemplificazione (e che assommano a circa la metà dei consumi intermedi), **rappresentano servizi ai cittadini, non sprechi aggredibili:**

- stiamo infatti parlando di **trasporto pubblico locale** e di **formazione professionale**, ovvero di due rilevanti funzioni assegnate da quasi tutte le Regioni alle Province con propria legge;
- ma stiamo anche parlando di **manutenzione** degli immobili ovvero degli oltre 5000 **edifici scolastici** nonché dell'intero patrimonio immobiliare delle Province.

La tabella sottostante, può ulteriormente far comprendere non solo il volume del fenomeno, ma spiegarne anche la variabilità:

	CORSI FORMAZ. PROFESSIONALE	CONTRATTO TRASPORTI	MANUTENZIONE IMMOBILI
LOMBARDIA	6.292.069,07	197.665.597,66	24.488.865,01
PIEMONTE	132.021.711,82	91.365.861,53	26.547.450,54
LIGURIA	42.979.385,51	73.809.373,63	5.816.810,69
VENETO	6.155.957,74	82.771.987,16	15.913.373,73
FRIULI VG	460.501,58	120.597.435,19	5.308.374,48
EMILIA ROMAGNA	20.009.604,27	2.746.407,89	14.877.426,02
TOSCANA	29.739.331,10	172.550.308,91	15.428.770,21
MARCHE	5.477.544,10	64.586.622,47	10.101.777,57
UMBRIA	1.585,00	25.190.596,60	2.954.610,75
LAZIO	79.596.012,31	1.567.206,36	27.906.568,06
ABRUZZO	2.253.822,58	52.817,94	7.288.435,68
CAMPANIA	93.471,92	245.583.823,42	24.522.193,20
MOLISE	29.095,42	23.084,09	843.118,03
BASILICATA	1.500.000,00	35.332.938,20	6.755.013,48
PUGLIA	38.448.573,80	16.257.508,48	25.279.223,95
CALABRIA	809.133,18	239.705,08	10.051.583,50
SICILIA	595.568,40	3.701.758,99	5.675.635,60
SARDEGNA	1.181.496,89	49.024,29	13.311.289,88

I numeri sono così disomogenei poiché **non tutte le Province svolgono i medesimi servizi perché il sistema di conferimento di funzioni e servizi alle province da parte delle Regioni in virtù del Titolo V, parte II, della Costituzione, non è omogeneo.**

Così, che mentre le Province della Campania, o della Lombardia o della Toscana si occupano di trasporto pubblico locale su delega regionale, lo stesso non avviene in Emilia Romagna o in Calabria.

Alla stessa conclusione si arriva utilizzando un altro interessante esempio che sottolinea come non sia così semplice accumunare enti, anche demograficamente simili, solo analizzando la spesa per consumi intermedi: **su 38,5 milioni di euro complessivamente spesi dalle Province per i contratti di servizio per smaltimento rifiuti, ben 36 sono a carico dalle Province della Campania**, le quali sono subentrate in forza di legge durante il Commissariamento per l'emergenza.

Inoltre, sarebbe opportuno valutare come l'utilizzo dei soli consumi intermedi per parametrare il taglio delle risorse, comporta matematicamente **il riconoscimento di un vantaggio agli enti che hanno una più elevata incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente**, in perfetta antitesi con le politiche di limitazione delle spese di personale operate da diversi anni a questa parte in tutti i settori della Pubblica Amministrazione.

Parallelamente **si determina una situazione di maggior favore per tutti quegli enti che hanno un basso consumo intermedio a causa della esternalizzazione di funzioni e servizi**: anche in questo caso i trasferimenti ad altri soggetti pubblici non vengono computati nei consumi intermedi.

Alcuni esempi concreti:

La Provincia di Genova ha consumi intermedi per 81.900.119 euro.

All'interno però vi sono delle spese obbligatorie per legge per via di leggi regionali di delega su formazione, lavoro e tpl così ripartite:

<i>Consumi intermedi per corsi di formazione</i>	25.402.472
<i>Consumi intermedi per politiche del lavoro</i>	7.830.611
<i>Consumi intermedi per trasporto pubblico locale</i>	23.170.979

Consumi al netto di fondi vincolati trasf. da altri enti (Regione e Comuni) € 25.496.056

Ciò significa che il taglio corrisponde alla pressochè totalità degli acquisti di beni e servizi della Provincia (cioè 22 milioni di riduzione contro i 25 milioni realmente aggredibili) che si riferiscono a manutenzione degli istituti scolastici, manutenzione delle strade provinciali, sgombero neve, taglio erba, segnaletica, carburante per i mezzi meccanici, Centri per l'Impiego, manutenzione immobili adibiti ad uffici, utenze di energia elettrica, gas, acqua, telefono, ecc.

La Provincia di Torino ha consumi intermedi per 198.958.566,17 euro

Anche qui però vi sono spese obbligatorie per legge a causa di leggi regionali di delega e conferimento:

<i>Consumi intermedi per formaz prof.le e altri servizi inerenti l'istruzione (fondo sociale europeo, Por e Cofinanziamento nazionale)</i>	98.037.700,54
<i>Consumi intermedi per TPL (fondi regionali e fondi statali iva contratti)</i>	28.341.264,11
<i>Consumi intermedi per assistenza infanzia, handicap e servizi sociali (fondi europei, fondi regionali e fondi statali)</i>	1.030.064,14
<i>Consumi intermedi per agricoltura (fondi europei, regionali e trasferimenti di terzi)</i>	1.259.404,96
<i>Consumi intermedi per mercato del lavoro (fondi europei, regionali e di terzi)</i>	6.291.567,95
<i>Consumi intermedi industria commercio artigianato (fondi europei, regionali e di terzi)</i>	2.188.529,23
<i>Consumi intermedi per Turismo (fondi regionali e di terzi)</i>	57.895,29
<i>Consumi intermedi per sport e tempo libero (fondi regionali)</i>	58.194,00
<i>Consumi intermedi per tutela e valorizzazione ambientale (fondi regionali ed europei)</i>	211.730,02
<i>Consumi intermedi per caccia e pesca acque interne (fondi regionali)</i>	166.102,53
<i>Consumi intermedi per protezione civile (fondi regionali)</i>	123.212,11

Per un totale di oltre 137,7 milioni di euro

Dunque i consumi intermedi finanziati con fondi dell'Ente sono pari a 61.192.901 che, secondo il dl 95/12 dovrebbero essere decurtati per quasi la metà entro la fine dell'anno e completamente azzerati il prossimo anno!

4. Lo svuotamento del fondo sperimentale di riequilibrio

E' necessario ricordare che **l'attuale fondo sperimentale di riequilibrio** (ora pari a 1039 miliardi per le Province RSO) **deriva, per 813 milioni**, dalla soppressa addizionale provinciale **sull'energia elettrica**, una importante tributo proprio provinciale fino al 2011, e **solo per la restante quota di 226 milioni origina dai "vecchi" trasferimenti erariali**.

Di fatto lo Stato sta operando una acquisizione coatta di risorse proprie delle Province.

Le norme che si intendono introdurre con il decreto legge "spending" determinano una riduzione di un miliardo dal 2013, cifra che di fatto **esaurisce la disponibilità attuale del fondo sperimentale di riequilibrio**

E' utile ricordare che dal 2012 le Province hanno già sopportato un taglio di risorse di 915 milioni di euro, a fronte di manovre precedenti (dl. 78/10 e dl 201/11).

Per via di queste riduzioni infatti, attualmente 5 province non godono più di risorse dall'erario, ma anzi a questo versano quote di tributi propri. Così procedendo, nell'anno 2013 saranno molte di più. Possiamo dunque affermare che lo Stato, dopo aver di fatto soppresso l'addizionale provinciale sull'energia elettrica, intende anche acquisire gli incassi del principale tributo proprio provinciale (Imposta RcAuto).

5. Alcuni aspetti specifici: gli obiettivi di patto, le riduzioni dai ricavi di locazione e lo scioglimento delle società.

All'interno della manovra, peraltro, nulla viene detto circa la **rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2012 e seguenti**: tale operazione si rende necessaria nel caso in cui le cifre della manovra dovessero essere confermate dal Parlamento. Nessuno può infatti ritenere ancora raggiungibili i già ambiziosi obiettivi assegnati alle Province con una tale drastica riduzione delle entrate.

O vengono rideterminati i coefficienti di calcolo e dunque gli obiettivi assegnati, oppure si prende atto della elevata probabilità che le Province non riusciranno a rispettare il patto.

Inoltre gli enti locali titolari di immobili locati ad amministrazioni statali, dovranno rinunciare ai ricavi da questi derivanti per via della nuova impostazione dettata dall'art. 3 del decreto oggetto di analisi. **Per le Province la perdita di gettito è stimata in 60 milioni di euro.**

Infine non si valutano gli effetti occupazionali delle società controllate dagli enti locali che **dovranno essere sciolte o alienate entro il 2013: il personale a rischio ammonta a circa 3000 unità**

Conclusioni

L'azzeramento del fondo sperimentale di riequilibrio scardina profondamente uno dei molti capisaldi delle disposizioni normative vigenti che hanno dato attuazione all'art. 119 della Costituzione, violando più di uno dei criteri contenuti nella legge delega sul federalismo fiscale n.42/09, sottraendo agli enti locali tributi propri, azzerando il fondo sperimentale di riequilibrio che doveva rappresentare lo strumento di perequazione, garantendo agli enti i mezzi necessari per l'esercizio delle proprie funzioni fondamentali.

Proprio in questi mesi SOSE spa sta lavorando alla individuazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali di comuni e province, prevedendo il completamento degli stessi per il prossimo anno. Per il sistema degli enti locali i fabbisogni standard dovevano rappresentare lo strumento per una vera riqualificazione della spesa. Ora invece il Governo si orienta sul dato di cassa dei consumi intermedi, che non possono, per loro stessa natura, evidenziare la destinazione finale della spesa.

Quanto fin qui rappresentato dunque obbliga ad una riflessione circa quanto riportato nella nota stampa che ha accompagnato il varo del decreto legge n.95/12 lo scorso 6 luglio.

Vi si legge infatti:

*“La riduzione degli eccessi di spesa delle pubbliche amministrazioni, per la parte relativa ai beni e servizi, è frutto dell’analisi svolta del **Commissario straordinario per la spending review, Enrico Bondi**. L’analisi ha permesso di individuare un benchmark di riferimento – o **indicatore di valore mediano di spesa** – in base al quale stimare l’eccesso di spesa in capo alle amministrazioni (lo Stato centrale, le Regioni, le Province, i Comuni e gli enti pubblici non territoriali). L’indicatore, che tiene conto delle peculiarità di ciascuna amministrazione, costituisce la base analitica per superare una metodologia di riduzione della spesa che colpisce nella stessa proporzione i soggetti virtuosi e quelli meno virtuosi, disincentivando il perseguimento di comportamenti efficienti. Il nuovo metodo allinea i centri di spesa meno performanti a quelli efficienti ed è, quindi, la premessa per operare riduzioni di spesa selettive”*

In realtà non sembra essere stata tenuta in alcun conto la “peculiarità di ciascuna amministrazione”

Ed ancora:

*“Per calcolare la mediana sono stati prese in considerazione **72 merceologie** (prendendo spunto anche dalle lettere dei cittadini). Tra queste, ad esempio, le spese di cancelleria e quelle per i carburanti; il consumo di energia elettrica; le spese di pulizia e quelle postali, i buoni pasto, le spese per pubblicità, quelle per la somministrazione di pasti nelle scuole e ospedali. Per ciascuna di queste merceologie è stata confrontata la spesa di ciascuna amministrazione con quelle omologhe, prendendo in considerazione il numero di dipendenti e la popolazione residente”*

In attesa di conoscere nel dettaglio la metodologia e la base di dati effettivamente utilizzata, si sottolinea come **sarebbe stato proficuo condividere con i livelli di governo costitutivi della Repubblica numeri e strumenti** di riqualificazione della spesa.

Resta il dubbio che l’eccessivo carico della manovra in capo alle Province non sia frutto di una ponderata riflessione tecnica o il risultato di una analisi delle spese delle autonomie locali, quanto piuttosto un modo per operare, attraverso la stretta finanziaria, lo svuotamento delle Province, in linea con l’art. 23 del Decreto Salva Italia.

Questo nonostante, sul tavolo delle riforme istituzionali, si stia avviando con il Governo un processo di profondo riordino delle Province.

Processo che, stante questi tagli, rischia di essere vanificato.