



NOTA SU TAGLI ALLE RISORSE FINANZIARIE

EX ART. 16 DECRETO LEGGE N. 95/12 SPENDING REVIEW

Conferenza Stato Città Autonomie locali 19 settembre 2012

1) Il “taglio” delle risorse correnti

La spending review assegna alle Province una riduzione di risorse per il 2012 di entità assai rilevante **pari a 500 milioni di euro**, e quindi in misura uguale a quella disposta per i Comuni che hanno spese per consumi intermedi nel 2011 otto volte superiori, come risulta dalla seguente tabella:

COMUNI	25.896.336.502
PROVINCE	3.748.194.917

Per le Province le spese per consumi intermedi ammontano nel 2011 a circa 3,7 miliardi di euro e corrispondono al totale di spesa corrente (8,45 miliardi) detratta la spesa per il personale (2,2 miliardi), i trasferimenti correnti ad altri soggetti della Pubblica Amministrazione (1,51 miliardi) e gli interessi passivi sul debito.

La riduzione di risorse correnti di 500 milioni per il 2012 incide peraltro sugli equilibri dei bilanci in corso e in avanzata fase gestionale: le Province si vedono costrette ad operare una manovra finanziaria negli ultimi 4 mesi dell’esercizio per contrarre la propria spesa per consumi intermedi in misura pari al 13 per cento a livello annuo e pari a più del doppio tenendo conto del limitato periodo di gestione residua dell’anno 2012.

Da un lato pertanto non è stato valutato con la dovuta correttezza il dato di partenza sul quale il Commissario straordinario ha operato le sue simulazioni che portano addirittura a ritenere che la “l’eccesso di spesa” delle Province sia di 2,3 miliardi di euro, su un totale di 3,7 miliardi. In sostanza il 60 per cento delle spese correnti per consumi intermedi rappresentano eccessi da eliminare.

Dall'altro il taglio per l'anno 2012 è sperequato e illogico nella sua determinazione quantitativa oltrech  nella proposta ripartizione proporzionale alla voce di spesa dei consumi intermedi per le regioni esaminate di seguito.

Occorre evidentemente trovare **dei parametri di riferimento** che non determinino effetti di contrazione di servizi e spese non rimodulabili come si otterrebbe, per le ragioni che vedremo in seguito, rapportando il taglio ai soli consumi intermedi.

Sulla scorta di tali valutazioni si ritiene infatti che un taglio di risorse sostenibile per il comparto province, che effettivamente possa non generare inevitabilmente il deterioramento della quantit  e qualit  dei servizi **debba essere assai minore di 500 milioni, e cio  circa 180 milioni, anche per essere coerenti (e proporzionali) con gli interventi di riduzione di risorse operate sugli altri livelli di governo locale.**

2) La metodologia per il calcolo degli eccessi di spesa per consumi intermedi: criticit 

Nella determinazione e nella successiva analisi della voce di spesa per consumi intermedi delle Province occorre sottolineare alcuni aspetti fondamentali che possono determinare una rilevante **asimmetria informativa e quindi conseguenti possibili errori di valutazione:**

- La voce di spesa considerata non comprende soltanto, come potrebbe apparire in prima approssimazione, il "valore dei beni e servizi consumati o trasformati dai produttori durante il processo produttivo" (energia elettrica, consumi di materiali, cancelleria, stampati, manutenzione ordinaria di strumentazione informatica e cos  di seguito), ma anche **veri e propri output finali per servizi resi alla cittadinanza;**
- Nel caso delle Province la voce di spesa comprende anche ad esempio:
 - **I contratti di servizio relativi al trasporto pubblico locale (TPL);**
 - **La formazione professionale intesa quale servizio nell'ambito delle politiche per il lavoro;**
 - **La manutenzione ordinaria degli edifici scolastici;**
 - **Il servizio di gestione dei rifiuti, in qualche caso, come si indicher  di seguito.**
- Sempre nel caso delle Province molte di tali funzioni trovano la loro fonte di finanziamento principale in **trasferimenti regionali con vincolo di destinazione e in trasferimenti dell'Unione Europea;**

- La situazione delle Province si presenta estremamente **diversificata** a livello nazionale perché le Regioni hanno assunto decisioni diverse nell'attribuzione delle funzioni delegate specificatamente nelle materie sopra evidenziate;
- Esiste la situazione anomala, dal punto di vista del calcolo delle inefficienze di spesa, delle Province della Regione Campania che hanno ricevuto la delega nella gestione dei rifiuti che rappresenta una componente rilevante di spesa nella voce di riferimento che non si ritrova in altre Regioni;

La mancata o la sottovalutazione di tali elementi porta ad una serie di conseguenze di fondo:

- la mancanza di un raffronto tra situazioni di spesa omogenee e confrontabili;
- la presenza di voci di spesa diversificate a livello delle Province delle varie realtà regionali;
- La presenza, all'interno della voce dei consumi intermedi di componenti di spesa riferibili a servizi finali resi alla cittadinanza e per i quali si ottengono finanziamenti regionali, statali ed europei;
- La diversa rimodulabilità (grado di rigidità) delle spese considerate: alcune riferite a veri consumi intermedi (ad. es. energia), altre a servizi come detto sopra;
- La riferibilità delle voci di spesa diverse da veri consumi intermedi a funzioni fondamentali delle Province e a obiettivi di servizio da garantire alla cittadinanza (Lep);
- La confusione tra obiettivi di "efficientamento della spesa" e risultati riferibili invece a ridimensionamento dei servizi resi.

3) La sostenibilità della riduzione di risorse correnti: gli equilibri di bilancio 2012 delle Province e le prospettive future

Sull'argomento della **sostenibilità del taglio di risorse correnti 2012** il Servizio Bilancio del Senato a commento del D.L. 95/2012, Legge 135 / 2012 già esprimeva preoccupazione e introduceva elementi di criticità:

"Sul punto occorre evidenziare, però, che la riduzione delle entrate per i comuni e le province, se non accompagnate da effettive misure di contenimento della spesa da parte dei predetti enti o da un incremento corrispondente di entrate, potrebbe rendere più difficile il conseguimento degli obiettivi di risparmio connessi al rispetto del patto di stabilità interno, con effetti negativi sui saldi del fabbisogno e dell'indebitamento netto. Si pone quindi un problema di praticabilità e di sostenibilità degli obiettivi di risparmio recati dalla norma. Peraltro tale affermazione risulta avvalorata considerando che la misura in esame si aggiunge agli ulteriori obiettivi di risparmio fissati dalle normative previste sul patto di stabilità interno a legislazione vigente (DL 78/2010, DL 98/2011, DL 138/2011 e DL 201/2011).

Con riferimento all'eventuale riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio e del fondo perequativo, occorre osservare che i predetti fondi sono destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali e che, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 42 del 2009, devono essere finanziate integralmente in base ai fabbisogni standard.

Se tali risorse, quindi, dovessero risultare insufficienti, potrebbero emergere potenziali oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica finalizzati a consentire il finanziamento di tali funzioni."

In effetti si può affermare che le Province saranno costrette, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri delle situazioni correnti del bilancio 2012, a operare in modo combinato:

- **Al ridimensionamento ulteriore della spesa corrente 2012 tentando di evitare il taglio di servizi**
- **All'utilizzo degli avanzi di amministrazione disponibili e liberi per finanziare la spesa corrente, qualora esistenti, sottraendoli alla spesa di investimento;**

Nessuna operatività si manifesta sulle entrate proprie che anzi risultano, per molte realtà, in calo nell'andamento registrato e tendenziale.

Se anche per ipotesi, in termini di equilibri finanziari del bilancio 2012, si possa raggiungere, con gli interventi sopra detti un risultato di stabilizzazione finanziaria, gli effetti sul patto di stabilità 2012 sarebbero devastanti, come si dirà al punto seguente.

E' evidente poi che il "taglio previsto per gli anni 2013 e 2014" in misura pari a 1000 milioni sia in termini di equilibri finanziari dei bilanci (la manovra ipotizzata per il 2012 non è sostenibile né tantomeno ripetibile), sia ai fini dei saldi obiettivo per il rispetto del patto di stabilità interno.

Peraltro le Province sono in questi mesi ulteriormente danneggiate da una situazione di forte sperequazione tributaria sull'Imposta Provinciale di Trascrizione, rispetto alla quale le Province Autonome di Trento e Bolzano e la Regione Val d'Aosta (nelle quali l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita consente deroghe rispetto alla normativa nazionale), stanno operando in maniera tale da produrre effetti negativi devastanti in termini di calo di gettito IPT nelle Province situate nelle regioni a statuto ordinario.

4) La sostenibilità della riduzione di risorse correnti: il patto di stabilità 2012 e le conseguenze sugli anni futuri

Avendo costretto le Province a operare una manovra di riequilibrio dei bilanci 2012 con l'impiego necessitato dell'avanzo di amministrazione, qualora disponibile, **la situazione agli effetti del patto di stabilità 2012 diventa estremamente critica.**

Ricordiamo infatti che l'obiettivo programmatico assegnato alle Province per il 2012 è di raggiungere un saldo di competenza mista di 400 milioni che, associato alla riduzione del fondo di 500 milioni, prefigura uno sforzo finanziario complessivo più che doppio.

Gli avanzi di amministrazione applicati alla situazione corrente determinano un disavanzo della stessa con effetti devastanti sui saldi rilevanti per il patto di stabilità interno e impossibilità di raggiungere l'obiettivo.

Nel contempo si aggrava la situazione della spesa di investimento delle Province che non saranno in condizione di pagare gli stati di avanzamento dei lavori pubblici, già oggi in difficoltà prima dell'ulteriore taglio dei 500 milioni. **Ciò significa rinvio al 2013 di debiti liquidi ed esigibili con ulteriore aggravamento della situazione del prossimo esercizio, nel quale, si ricorda che il taglio previsto è pari a 1000 milioni.**

Di qui l'insostenibilità agli effetti del raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità.

5) La mancanza di interventi sul patto orizzontale e verticale per le Province e il contributo di 100 milioni per la riduzione del debito

E' il caso di rammentare che per le Province il legislatore non ha operato, come per i Comuni, in termini di patto nazionale orizzontale e di patto regionale verticale.

Infatti, sia il contributo statale di 200 milioni di Euro per il "patto di stabilità orizzontale nazionale", di cui all'art. 4 del DL n. 16/2012 legge 44/2012, che il successivo, per il tramite delle regioni, di 800 milioni di Euro, di cui al comma 12 bis dell'art. 16 del DL n. 95/12 legge 135/2012, seppur volti alla riduzione del debito, favoriscono e consentono i pagamenti da parte dei comuni dei residui passivi in conto capitale in favore dei propri creditori alleviando i vincoli del patto per il 2012.

Inoltre, l'incentivo di 800 milioni che viene assegnato alle Regioni che mettono a disposizione del patto regionale verticale ai soli comuni spazi finanziari per 960 milioni, **di fatto azzerava ogni possibile ulteriore spazio finanziario per il patto verticale per le Province, che invece fino ad oggi aveva funzionato in maniera assai positiva nei territori.**

Nulla si fa per le Province.

La disposizione, contenuta nell'art. 17, comma 13-bis, della *spending review*, prevede lo stanziamento di 100 milioni, a favore delle Province finalizzato all'abbattimento del debito, da ripartire tra gli enti con il medesimo provvedimento con il quale si procederà alla ripartizione del taglio dei 500 milioni.

Tale contributo statale non viene conteggiato fra le entrate valide ai fini del patto di stabilità interno e pertanto non consente lo sblocco dei residui passivi in conto capitale esistenti, diversamente da quanto invece previsto per il comparto dei comuni.

Tale contributo peraltro non viene in aiuto neanche per ridurre il taglio oppure a ridurre gli obiettivi di patto di stabilità interno.

6) Gli effetti del mancato rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità per il 2012 e per il 2013 e la situazione delle Province

Si richiama la necessità di una attenta riflessione su quelli che potrebbero essere gli effetti sulla finanza pubblica complessiva di un mancato raggiungimento degli obiettivi di patto da parte di un certo numero di province (anche di grandi dimensioni) già nel 2012, che diventerebbero sostanzialmente la totalità nel 2013: una riduzione di 1 miliardi di euro di risorse per l'anno 2013 pone le Province nella effettiva impossibilità di raggiungere gli obiettivi, stante anche la progressiva riduzione (fino ad azzeramento in alcuni casi) dei trasferimenti da parte delle Regioni.

Né pare ci sia ancora, nonostante i ripetuti allarmi lanciati anche dalla Corte dei Conti, una piena consapevolezza di come, al permanere e all'inasprirsi degli obiettivi di patto di stabilità, **si stia ulteriormente impedendo il pagamento delle spese di parte capitale** da parte degli enti verso le imprese, di fatto imprimendo **una ancora più decisa contrazione di risorse economiche a disposizione del settore produttivo, in un contesto economico ormai al collasso anche e soprattutto per via dei ritardati pagamenti da parte della PA.**

Inoltre occorre considerare che l'intero comparto delle Province nel 2013 uscirà profondamente mutato nel proprio assetto proprio a seguito di quanto definito dall'art. 17 del dl.95/12 e dunque sarà assolutamente necessario che si apra una **riflessione congiunta sugli obiettivi e sui limiti della finanza provinciale nel suo complesso (ma anche del singolo ente), per l'anno 2013.**

7) Le richieste

In conclusione l'Unione delle Province d'Italia chiede un intervento normativo d'urgenza (decreto legge) che preveda un alleggerimento del taglio per il comparto delle Province per gli anni 2012 e 2013; tale provvedimento dovrà rappresentare anche il veicolo per interventi specifici e puntuali in materia di entrate provinciali.

In particolare il provvedimento dovrà

a) operare **una ridefinizione della base di dati** e ricalibrare il taglio sul comparto Province: rendere il più omogeneo possibile il quadro finanziario di riferimento per eliminare le diversità di spesa tra le province derivanti da deleghe e trasferimenti regionali; successivamente **ridurre a**

sostenibilità (180 milioni) il taglio delle risorse correnti in maniera coerente e proporzionale allo sforzo richiesto agli altri comparti della PA;

b) prevedere per questo che almeno i **100 milioni previsti per l'abbattimento del debito siano riconvertiti per una riduzione del taglio di risorse a** carico del comparto Province;

c) modificare la normativa affinché, in merito al patto verticale ex comma 12 bis art. 16 del decreto legge n.95/12, si accerti la disponibilità di cassa dei comuni che accedono al patto verticale regionale, al fine di non disperdere gli spazi finanziari delle Regioni, ed accertarsi che i comuni abbiano effettivamente la disponibilità a pagare i residui passivi in conto capitale, in caso **contrario potrebbero partecipare anche le Province a tale meccanismo; peraltro potrebbe essere utile ragionare, in una logica solidaristica, sulla possibilità di azionare un sistema di patto orizzontale per le Province.**

Si chiede dunque l'apertura di un tavolo tecnico specifico per la situazione finanziaria delle Province in cui analizzare puntualmente le situazioni dei singoli enti.