

# SPENDING REVIEW E AUTONOMIE LOCALI

---

ANTONIO MISIANI

Deputato – Commissione bilancio Camera

Bergamo, 12 maggio 2014

# La spesa pubblica locale

- Le amministrazioni locali nel 2012 hanno effettuato il 32,6% della spesa primaria totale (era il 34,3% nel 2008). La spesa primaria dei comuni costituisce l'8,2% del totale delle pubbliche amministrazioni
- A livello locale viene effettuata il 30,7% della spesa corrente primaria (ma ben l'81,4% della spesa per consumi intermedi e il 44,6% delle altre spese correnti) e il 58,5% della spesa in conto capitale (con una punta del 72,4% degli investimenti fissi lordi)
- Solo il 4,8% delle spese per interessi passivi deriva dalle amministrazioni locali

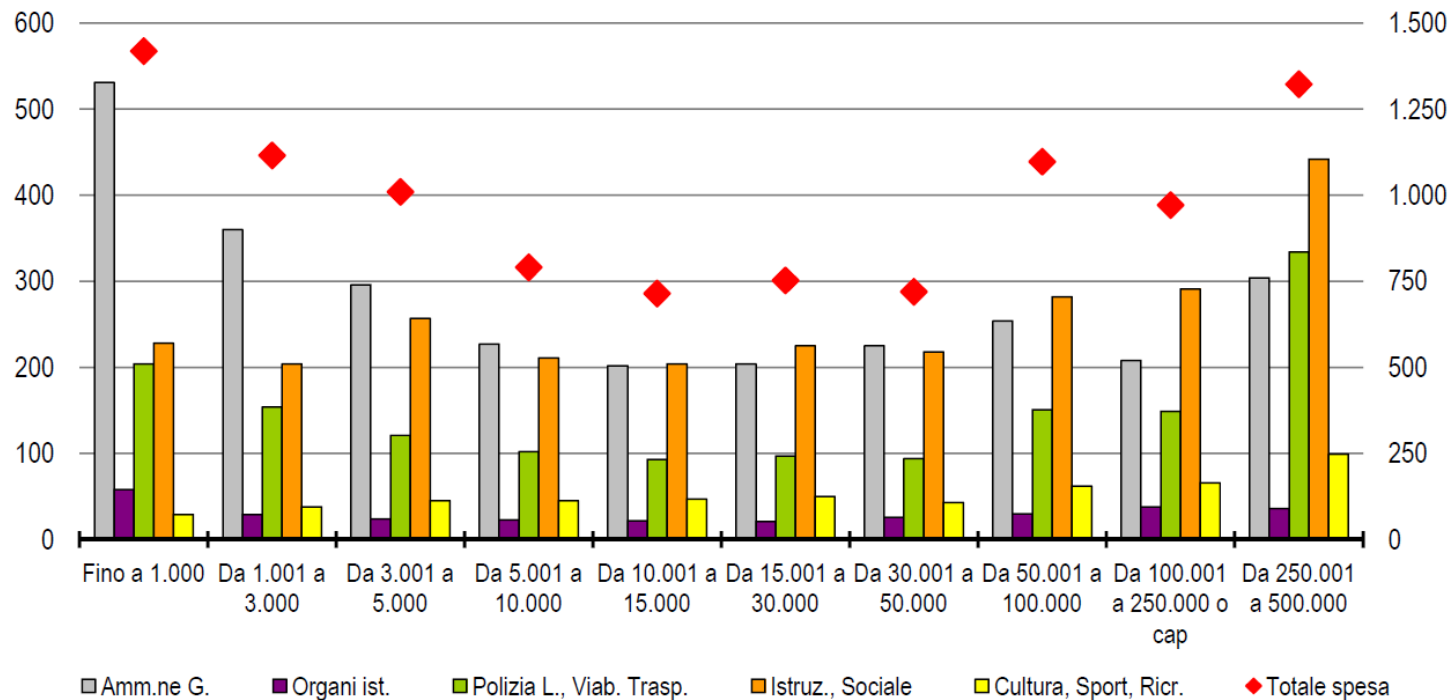
# La spesa pubblica locale

<b>SPESA (milioni - 2012)</b>	<b>Totale AP</b>	<b>Totale AL</b>	<b>Comuni</b>	<b>Province</b>	<b>Regioni</b>	<b>Sanità</b>	<b>% AL</b>	<b>% Comuni</b>	<b>% Province</b>	<b>% Regioni</b>	<b>% Sanità</b>
Redditi da lavoro dipendente	165.883	69.204	15.566	2.253	5.995	35.735	41,7%	9,4%	1,4%	3,6%	21,5%
Consumi intermedi	131.855	107.345	26.093	2.824	5.552	68.259	81,4%	19,8%	2,1%	4,2%	51,8%
Prestazioni sociali	311.410	2.528	947	89	990	118	0,8%	0,3%	0,0%	0,3%	0,0%
Altre spese correnti al netto di interessi	58.108	25.937	3.481	3.269	11.250	3.845	44,6%	6,0%	5,6%	19,4%	6,6%
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	<b>667.256</b>	<b>205.014</b>	<b>46.087</b>	<b>8.435</b>	<b>23.787</b>	<b>107.957</b>	<b>30,7%</b>	<b>6,9%</b>	<b>1,3%</b>	<b>3,6%</b>	<b>16,2%</b>
Interessi passivi	86.674	4.150	1.854	307	1.576	331	4,8%	2,1%	0,4%	1,8%	0,4%
<b>Totale spese correnti</b>	<b>753.930</b>	<b>209.164</b>	<b>47.941</b>	<b>8.742</b>	<b>25.363</b>	<b>108.288</b>	<b>27,7%</b>	<b>6,4%</b>	<b>1,2%</b>	<b>3,4%</b>	<b>14,4%</b>
Totale spese in c. capitale	47.826	27.979	12.665	1.898	8.310	2.400	58,5%	26,5%	4,0%	17,4%	5,0%
investimenti fissi lordi	29.089	21.053	11.284	1.730	3.433	2.400	72,4%	38,8%	5,9%	11,8%	8,3%
contributi in c/capitale	17.579	5.891	891	124	4.653	0	33,5%	5,1%	0,7%	26,5%	0,0%
altri trasferimenti	1.158	1.035	490	44	224	0	89,4%	42,3%	3,8%	19,3%	0,0%
<b>Totale spese finali al netto di interessi</b>	<b>715.082</b>	<b>232.993</b>	<b>58.752</b>	<b>10.333</b>	<b>32.097</b>	<b>110.357</b>	<b>32,6%</b>	<b>8,2%</b>	<b>1,4%</b>	<b>4,5%</b>	<b>15,4%</b>
<b>TOTALE SPESE FINALI</b>	<b>801.756</b>	<b>237.143</b>	<b>60.606</b>	<b>10.640</b>	<b>33.673</b>	<b>110.688</b>	<b>29,6%</b>	<b>7,6%</b>	<b>1,3%</b>	<b>4,2%</b>	<b>13,8%</b>

Nota bene: dati al netto dei trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche

# Efficienza della spesa comunale e dimensione del governo locale

COMUNI TOSCANI. SPESA CORRENTE PRO-CAPITE COMPLESSIVA (SCALA DX) E PER ALCUNE FUNZIONI (SCALA SX). 2010



Fonte: elaborazioni IRPET su Certificati dei Conti Consuntivi

# L'associazionismo intercomunale: un confronto Italia - Francia

<i>Associazionismo intercomunale</i>	<i>Italia</i>	<i>Francia</i>
Popolazione (milioni)	59,7	64,5
N. comuni	8.094	36.681
Popolazione media comuni (migliaia)	7,4	1,8
N. unioni di comuni	375	2.456
Comuni nelle unioni	1.933	36.049
<b>% comuni nelle unioni</b>	<b>23,9%</b>	<b>98,3%</b>
Popolazione unioni di comuni (milioni)	8,1	60,9
<b>% popolazione nelle unioni</b>	<b>13,6%</b>	<b>94,4%</b>

*Italia: unioni di comuni*

*Francia: EPCI (Istituzioni pubbliche di cooperazione intercomunale)*

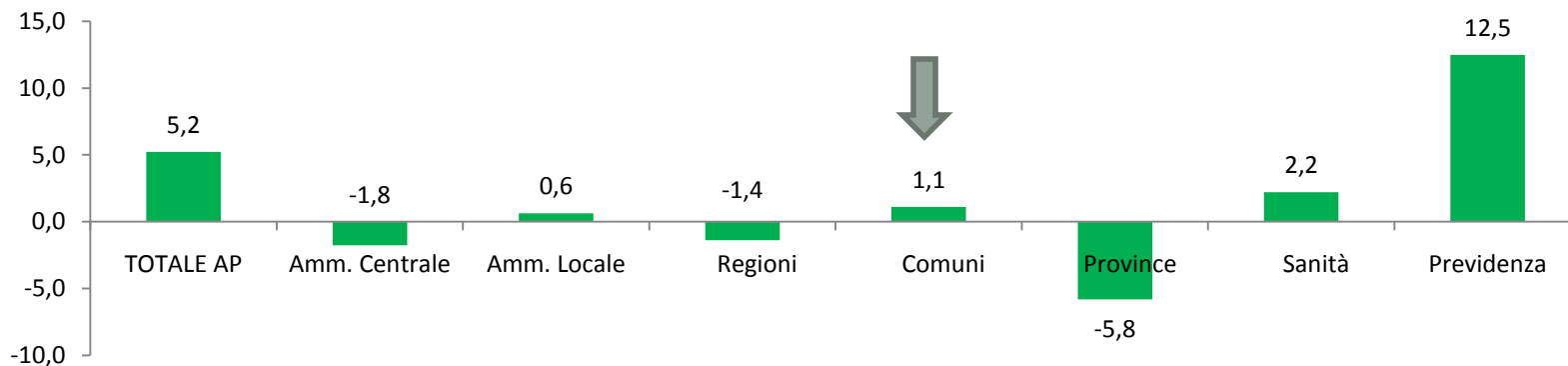
*a fiscalità propria*

# Cinque anni di manovre...

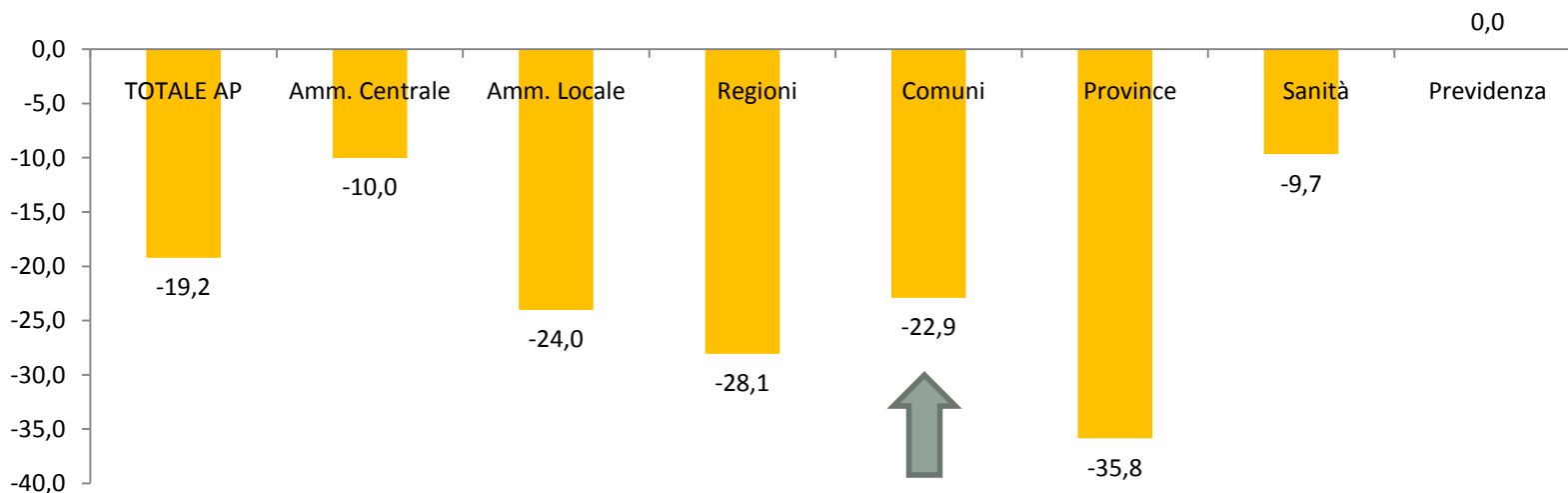
- Secondo i dati COPAFF le manovre economiche varate tra il 2008 e il 2013 hanno ridotto il deficit tendenziale 2013 di 122,8 Md, di cui 32,8 Md a carico delle amministrazioni locali
- I tagli di spesa sono stati complessivamente pari a 67 Md, di cui 32,2 Md (il 48% del totale) a carico delle amministrazioni locali. I comuni hanno subito riduzioni nette di spesa per 7,3 Md
- L'impatto sulla spesa dei comuni è stato pari al 12,4%, maggiore di quella del complesso delle amministrazioni pubbliche (9,4%).

# ...hanno provocato uno «tsunami»

## Spesa primaria corrente (var. % 2008-2012)

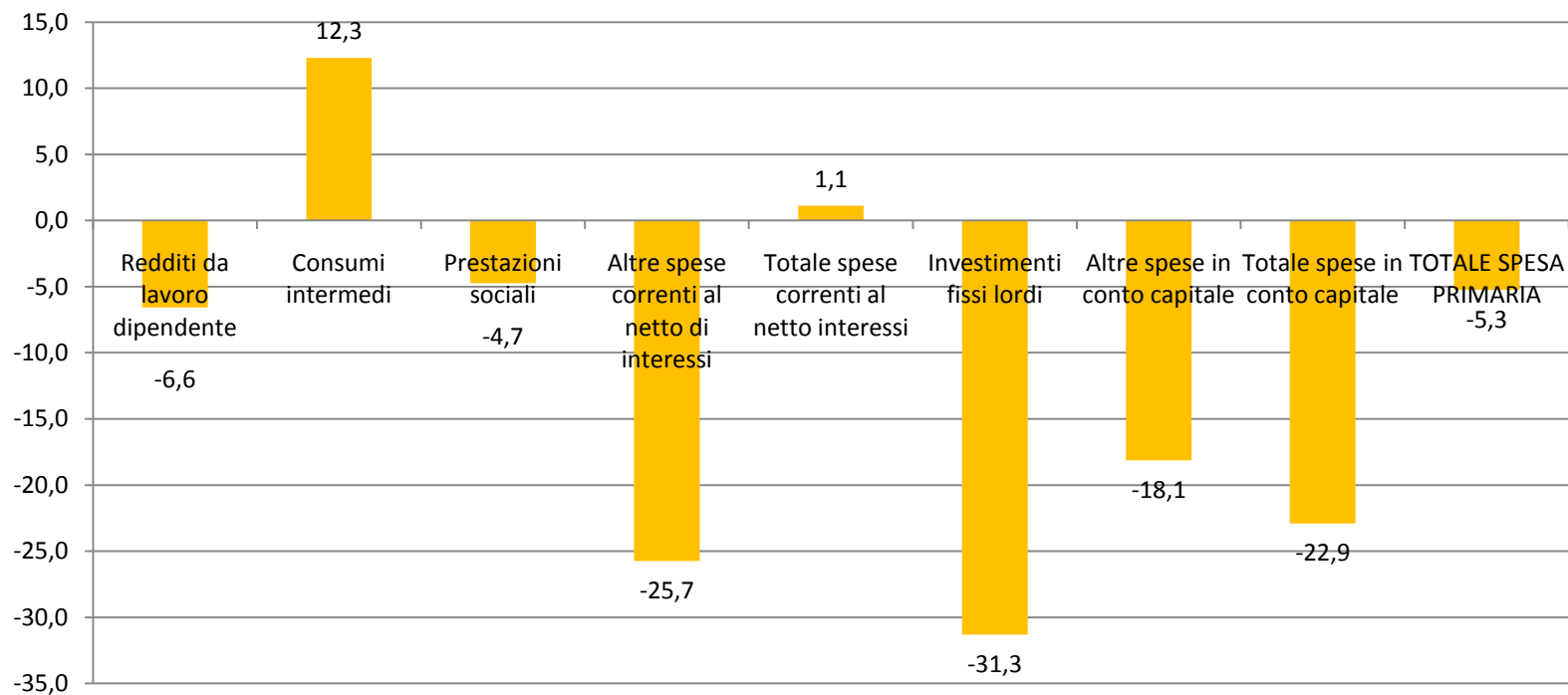


## Spesa in conto capitale (var. % 2008-2012)



# Il «cattivo» risanamento dei comuni

Comuni: var. % spesa primaria (2008-2012)





# Federalismo fiscale e costi standard

- La legge delega sul federalismo fiscale (Legge 42/2009) ha previsto il superamento della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali
- I decreti legislativi 216/2010 e 68/2011 hanno regolato la procedura per l'individuazione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio
- La determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni delle RSO si è sostanzialmente conclusa a fine 2013
- La Legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 730) dispone che il 10% del Fondo di solidarietà comunale venga attribuito sulla base dei fabbisogni standard. Nel 2014, scaduti i termini per l'intesa in Conferenza Stato-città, la ripartizione avverrà secondo i criteri di cui alla Legge di stabilità 2013

# *Spending review: che cosa è*

- Il tradizionale processo di preparazione del bilancio (bilancio incrementale) è condizionato dalla spesa storica e sottovaluta la ridefinizione delle priorità di spesa
- SR = sviluppare e adottare misure di risparmio fondate su una valutazione sistematica della spesa pubblica (OCSE)
- Obiettivi della Spending review:
  - migliore controllo della spesa pubblica
  - migliore definizione delle priorità di spesa
- Due categorie di misure di risparmio:
  - Funzionale o di efficienza (riduzione del livello di spesa a parità di modalità di svolgimento e di area di intervento pubblico)
  - Strategico (ridefinizione delle modalità di offerta di un servizio o riduzione/azzeramento della quantità di offerta del servizio stesso)

# La *spending review* in Italia

- Introduzione sperimentale con la Legge finanziaria 2006 e permanente con la Legge finanziaria 2008
- Legge 196/2009: costituzione dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa nei ministeri
- Decreti legge 98/2011 e 138/2011: avvio di un ciclo di SR delle amministrazioni centrali e periferiche
- Maggio 2012: presentazione del Rapporto Giarda
- Decreto legge 52/2012: avvio di un nuovo ciclo di SR, istituzione di un Comitato interministeriale, nomina Commissario straordinario (Enrico Bondi)
- Decreto legge 95/2012: riduzione netta di 3,9 Md nel 2012, 6,6 Md nel 2013 e 9,9 Md nel 2014
- Decreto legge 69/2013: modifiche alla disciplina del Comitato interministeriale e del Commissario straordinario
- 4 ottobre 2013: nomina di Carlo Cottarelli (già Direttore del Dipartimento affari fiscali del FMI)

# Il piano Cottarelli: obiettivi e tempistica

- Obiettivi definiti dal programma di lavoro (12-11-2013):
  - Modernizzazione dei processi di spesa pubblica
  - Contenimento dei costi
  - Miglioramento della qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini
- Tempistica:
  - Orizzonte temporale: triennio 2014-2016
  - Ricognizione tecnica (dicembre 2013-febbraio 2014)
  - Applicazione della ricognizione agli obiettivi del DEF e decisione sull'impiego delle risorse rese disponibili marzo-aprile 2014)
  - Analisi dell'effetto macroeconomico e distributivo (aprile 2014)
  - Implementazione legislativa delle misure (maggio-luglio 2014)
  - Istituzionalizzazione della SR (2015-2016)

# Il piano Cottarelli: contenuti

- Obiettivi di risparmio:
  - 7 Md nel 2014
  - 18,1 Md nel 2015
  - 33,9 Md nel 2016
- I settori di intervento:
  - Efficiamento diretto (12,1 Md)
  - Riorganizzazioni (5,9 Md)
  - Costi politica (0,9 Md)
  - Riduzione trasferimenti (7,1 Md)
  - Spese settoriali (7,9 Md)
- Nota bene: parte dei risparmi è già incorporata nella Legge di stabilità 2014 (0,49 Md nel 2014; 4,37 Md nel 2015; 8,87 Md nel 2016; 11,87 Md nel 2017; 1,19 Md dal 2018)

RISPARMI (mld euro su base annua)	2014	2015	2016	NOTA: I risparmi: (i) sono considerati rispetto a previsioni a politiche invariate (non legislazione vigente); (ii) sono su base annua; (iii) possono includere qualche duplicazione tra le diverse misure; (iv) sono lordi rispetto a possibili effetti sulle entrate della riduzioni di spesa; d'altro canto, non considerano le minori spese per le pubbliche amministrazioni derivanti da una possibile riduzione della parte del cuneo fiscale che grava sui datori di lavoro (e quindi le pubbliche amministrazioni per i dipendenti pubblici); lo spazio effettivamente disponibile per ridurre il cuneo fiscale dipende dalla revisione del quadro macro, che può meglio considerare l'effetto sulle entrate della manovra combinata di riduzione della spesa e delle aliquote fiscali.
<b>Efficiamento diretto</b>	<b>2,2</b>	<b>5,2</b>	<b>12,1</b>	
iniziative su beni e servizi	0,8	2,3	7,2	
pubblicazione telematica appalti pubblici	0,2	0,2	0,2	
gestione immobili	--	0,2	0,5	
costi riscossione fiscale	--	0,4	0,4	
fabbisogni standard nei comuni	--	0,5	2,0	
consulenze e auto blu	0,1	0,2	0,3	
stipendi dirigenti	0,5	0,5	0,5	
corsi di formazione	0,1	0,1	--	
inquinamento luminoso	0,1	0,2	0,3	
altre proposte da gruppi ministeriali	0,4	0,6	0,7	
<b>Riorganizzazioni</b>	<b>0,2</b>	<b>2,8</b>	<b>5,9</b>	
riforma province	0,1	0,3	0,5	
sinergie corpi polizia	--	0,8	1,7	
spese enti pubblici	0,1	0,2	0,3	
digitalizzazione	--	1,1	2,5	
prefetture, vigili fuoco, capitanerie porto	--	0,2	0,4	
altre sedi periferiche nelle AC	--	0,1	0,4	
razionalizzazione comunità montane	--	0,1	0,1	
<b>Costi Politica</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	
comuni, regioni, finanziamento partiti	0,2	0,3	0,4	
organi costituzionale e rilevanza costit.	0,2	0,4	0,5	
<b>Riduzione trasferimenti inefficienti</b>	<b>2,0</b>	<b>4,4</b>	<b>7,1</b>	
trasferimenti a imprese (stato)	1,0	1,6	2,2	
trasferimenti a imprese (regioni)	0,4	0,6	0,8	
prova reddito per indenn. accompagnamento	--	0,1	0,2	
abusi pensioni di invalidità	--	0,1	0,2	
taglio microstanziamenti	0,2	0,2	0,2	
partecipate locali (TPL e altro)	0,1	1,0	2,0	
trasferimenti a trasporto ferroviario	0,3	0,8	1,5	
<b>Spese settoriali (Difesa, Sanità, Pensioni)</b>	<b>2,2</b>	<b>5,0</b>	<b>7,9</b>	
difesa	0,1	1,8	2,5	
misure patto salute e costi standard	0,3	0,8	2,0	
contributo temporaneo pensioni	1,4	1,0	0,5	
indicizzazioni pensioni	--	0,6	1,5	
allineam. contrib. donne (da 41 a 42 anni)	0,2	0,5	1,0	
revisione pensioni di guerra	0,2	0,3	0,3	
pensioni reversibilità (flussi)	--	--	0,1	
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>7,0</b>	<b>18,1</b>	<b>33,9</b>	

# Il piano Cottarelli e gli enti locali

- Oltre un terzo dei risparmi previsti dal piano Cottarelli riguarda la spesa delle autonomie locali:
  - Iniziative su beni e servizi (7,2 Md), per l'80% spesa locale
  - Fabbisogni standard nei comuni (2 Md)
  - Inquinamento luminoso (0,3 Md)
  - Riforma province (0,5 Md)
  - Razionalizzazione comunità montane (0,1 Md)
  - Costi politica (0,4 Md)
  - Trasferimenti a imprese delle regioni (0,8 Md)
  - Partecipate locali (2 Md)
  - Patto salute e costi standard in sanità (2 Md)

# Il Decreto-legge 66/2014

- Il DL 66/2014 dispone una manovra di 7,6 Md nel 2014, 6,6 Md nel 2015 e 7,6 Md nel 2016, coperta da minori spese per 3,1 Md nel 2014, 3,4 Md nel 2015, 3,2 Md nel 2016
- L'art. 8, comma 4 prevede una riduzione della spesa per acquisti di beni e servizi per 2,1 Md annui, di cui 700 M delle regioni autonome, 340 M delle province e città metropolitane e 360 M dei comuni. Il comma 5 lega gli obiettivi di riduzione di spesa ai prezzi di riferimento degli acquisti, ai tempi di pagamento dei fornitori, agli acquisti da centrali di committenza. In caso di mancata adozione del DPCM entro 30 giorni, si applicano le disposizioni di cui all'art. 47 (per i Comuni: taglio del FSC)
- L'art. 9 dispone che i comuni non capoluogo procedano all'acquisizione di lavori, beni e servizi attraverso Unioni di comuni, Consorzi o strumenti elettronici di acquisto gestiti da Consip o altri soggetti aggregatori
- L'art. 14 prevede una riduzione delle spese per consulenze e l'art. 15 una riduzione delle spese per autovetture.
- L'art. 19 prevede un risparmio di 100 M nel 2014, 60 M nel 2015 e 69 M dal 2016 per le province e le città metropolitane in relazione agli effetti della legge 56/2014 (abolizione delle province)
- L'art. 23 affida al Commissario per la *spending review* la predisposizione entro il 31.10.2014 di un programma di razionalizzazione delle società municipalizzate
- Complessivamente, le riduzioni di spesa previste ammontano nel 2014 a 444,5 M per le province e le città metropolitane (576,7 M nel 2015 e 585,7 M annui nel 2016-2017) e 375,6 M per i comuni diversi dalle città metropolitane (563,4 M annui nel 2015-2017).

# L'associazionismo obbligatorio

- Con la crisi le manovre finanziarie (in particolare: il DL 78/2010, il DL 98/2011, il DL 138/2011) sono intervenute anche sul modello di amministrazione locale, prevedendo un sistema di associazionismo obbligatorio dei comuni
- Il DL 95/2012 ha modificato e integrato la normativa, disponendo che tutti i comuni fino a 5 mila abitanti (3 mila se appartengono o sono appartenuti a una comunità montana) esercitino obbligatoriamente in forma associata mediante unione o convenzione le funzioni fondamentali
- La Legge 147/2013 (Legge di stabilità 2014) ha stabilito nel 31.12.2014 il termine per l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni
- La Legge 56/2014 (cd Legge Delrio) ha fissato in 10 mila abitanti (3 mila per i comuni che appartengono o sono appartenuti a una comunità montana) il limite demografico minimo delle unioni o convenzioni



# Conclusioni

- Le manovre economiche 2008-2013 hanno colpito duramente la finanza locale, producendo un «cattivo» risanamento (crollo degli investimenti, meno prestazioni sociali, ecc.)
- Per razionalizzare efficacemente la spesa comunale è necessaria una strategia d'insieme, che coordini meglio gli interventi avviati dal 2009 in avanti (costi e fabbisogni standard, *spending review*, associazionismo obbligatorio)
- La *spending review* sulla carta dovrebbe portare ad una razionalizzazione della spesa più mirata, ma a condizione che le misure di risparmio siano costruite insieme ai comuni e non calate dall'alto e tengano conto di una realtà enormemente diversificata
- Per il momento, gran parte delle riduzioni di spesa disposte dal DL 66/2014 rischiano di riprodurre logiche lineari, anche se alcune misure (a partire dai centri aggregatori degli acquisti) vanno nella giusta direzione
- La dimensione ottimale dei governi locali rimane centrale per l'efficienza della spesa comunale. In Italia l'associazionismo intercomunale è meno diffuso rispetto ad altri Paesi europei. L'efficacia del processo di associazionismo obbligatorio avviato dal 2010 è tutta da valutare.