



lavoce.info

-Al pareggio di bilancio dei comuni serve il mercato

di Leonzio Rizzo e Alberto Zanardi, 14.06.2012

-Titolo V: la riforma da correggere

di Giuseppe Pisauro, 02.10.12

-Tutta colpa del Titolo V?

di Massimo Bordignon e Paolo Balduzzi, 19.10.12

-Una camera delle regioni per la riforma del Titolo V

di Enzo Balboni e Massimo Carli, 30.10.12

-Conti pubblici, fisco e federalismo

di Maria Flavia Ambrosanio e Massimo Bordignon, 15.11.12

-Comuni: sopprimere i piccoli?

di Leonzio Rizzo, 27.11.12

-Patto di stabilità interno: la lunga attesa continua

di Matteo Barbero, 31.01.13

-Un controllo inutile per comuni e province

di Luigi Oliveri, 22.03.13

-Cosa ci sarà al posto delle province?

di Luigi Oliveri, 09.08.13

-Come semplificare la Pubblica Amministrazione?

di Michele Oricchio, 05.12.13

-Abolire le province: la grande illusione

di Luigi Oliveri, 10.01.14

-Più il comune è piccolo, più sale il costo della politica

di Sabrina Iommi, 17.01.14

-Quanto ci costa la frammentazione dei campanili

di Sabrina Iommi, 20.01.14

-La riforma delle province può funzionare

di Renato Ruffini 28.01.14

Al pareggio di bilancio dei Comuni serve il mercato

14.06.2012

Leonzio Rizzo e Alberto Zanardi

Da qualche anno è possibile "territorializzare" il patto di stabilità interno: ai comuni è consentito sostenere spese in investimenti al di sopra del proprio saldo-obiettivo se altri comuni della stessa Regione sono disposti a cedere temporaneamente parte dei propri spazi finanziari. La sperimentazione non ha dato grandi risultati. Probabilmente perché i comuni che rinunciano ai loro diritti percepiscono il meccanismo come un prestito a costo zero. Potrebbe allora essere utile istituire un mercato dove vendere e acquistare il diritto a indebitarsi.

La legge costituzionale n. 1/2012 (Pisauro 08-08-2011), oltre a imporre il vincolo di pareggio al bilancio dello Stato e al complesso delle amministrazioni pubbliche, prevede per le autonomie territoriali una sorta di *golden rule* qualificata: i singoli enti (Regione e comuni in particolare) possono sì indebitarsi "per finanziare spese di investimento", ma con "la contestuale definizione di piani di ammortamento" per il rientro dai debiti contratti e soprattutto sotto la condizione "che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". La riforma dunque, consapevole della sostanziale impossibilità di applicare la regola del **pareggio di bilancio** distintamente per ciascun comune (le cui entrate possono essere insufficienti a finanziare i rilevanti picchi di spesa corrispondenti a grandi investimenti), si affida per la tenuta dei conti pubblici nazionali a meccanismi di flessibilità che garantiscano l'equilibrio di bilancio a livello di ambiti territoriali più ampi, quelli **regionali**. Si tratta di una soluzione peraltro già presente nell'ordinamento italiano, e in particolare nelle regole del patto di stabilità interno per gli enti locali.

I NUMERI DELLA COMPENSAZIONE ORIZZONTALE E VERTICALE

A partire dal 2009 è stata infatti sperimentata in alcune Regioni la possibilità di "territorializzare" il patto di stabilità interno⁽¹⁾: ai comuni è consentito di sostenere spese in investimenti **al di sopra** del proprio saldo-obiettivo fissato dal patto se altri comuni della stessa Regione sono disposti a cedere temporaneamente parte dei propri spazi finanziari (compensazioni orizzontali), oppure se la Regione fa egualmente sul proprio bilancio (compensazione verticale). Il risultato è la tenuta del saldo-obiettivo nel complesso degli enti che insistono sul territorio regionale.

Il bilancio complessivo delle prime prove di "territorializzazione" del patto di stabilità interno non è però particolarmente esaltante. Per quanto riguarda la **compensazione orizzontale** ad esempio in Toscana nel 2010 si è registrata una richiesta di risorse per 124 milioni di euro da parte di 62 comuni contro un'offerta di meno di 900 mila euro da parte di soli quattro comuni. **(2)** Nel 2011 la quota ceduta aumenta a quasi un milione di euro, ma il numero di comuni che cedono diminuisce da quattro a due. Anche nel caso del Piemonte, la compensazione orizzontale nel 2010 ha riguardato un po' meno di 4 milioni e mezzo di euro: 23 enti hanno beneficiato di un miglioramento del proprio obiettivo grazie ad altri 16 che hanno accettato di peggiorarlo. **(3)** Il Lazio sembra la Regione dove lo schema orizzontale ha meglio funzionato: nel 2010 sono stati ceduti spazi finanziari per 118 milioni.

Complessivamente sembrano esserci spazi non utilizzati che potrebbero alimentare il sistema delle compensazioni orizzontali: nel 2010 i comuni italiani nel loro insieme hanno realizzato un saldo finanziario effettivo migliore di circa **733 milioni** di euro rispetto al saldo-obiettivo prescritto dal patto di stabilità interno e meno del 20 per cento è stato utilizzato per effettuare trasferimenti orizzontali che avrebbero consentito peggioramenti dei saldi per i comuni più bisognosi. Queste risorse potrebbero rappresentare una potenzialità importante per le esigenze di investimento di alcuni comuni.

La **compensazione verticale** funziona meglio di quella orizzontale, anche se le risorse in gioco restano esigue. La regione Toscana, ad esempio, muove verso i propri comuni 60 milioni nel 2010 e 50 milioni nel 2011; va un po' meglio per il Piemonte ove l'entità delle risorse coinvolte nella compensazione verticale è stata pari a 84 milioni di euro nel 2009 e a 65 nel 2010. In Lazio nel 2010 è stata pari a 152 milioni.

Dalla compensazione verticale probabilmente non ci si può attendere di più, visto che di fatto si concretizza in un vero e proprio trasferimento ai comuni da parte delle Regioni che sono poi obbligate a peggiorare il proprio obiettivo. La compensazione orizzontale potrebbe funzionare molto meglio se esistesse un meccanismo di attuazione che facesse percepire la convenienza finanziaria a tutti i comuni coinvolti.

PERCHÉ NON FUNZIONA

Le ragioni del funzionamento insoddisfacente del meccanismo di compensazione orizzontale sono probabilmente molteplici. Sono innanzitutto collegate alle difficoltà degli enti nel prevedere in un dato momento dell'anno quanta parte possono cedere del proprio spazio finanziario a causa dei **margini di bilancio** che ogni anno si fanno sempre più esigui. (4) Oppure sono dovute allo scarso coordinamento tra normativa nazionale e normative regionali relative agli incentivi finalizzati a stimolare le compensazioni. Tuttavia non si può escludere che un *mis-match* così marcato tra domanda e offerta di spazi finanziari possa essere dovuto a una legislazione che prevede di fatto che la cessione di risorse finanziarie sia a rendimento nullo e dove l'unica certezza è che le risorse cedute saranno restituite.

Il sistema di compensazione orizzontale così come attualmente pensato dalla legge (220/2010) potrebbe rappresentare un'opportunità per quei comuni che acquisiscono entrate straordinarie rilevanti e che quindi rispettano il proprio obiettivo oltre il dovuto, senza che negli anni successivi rimanga loro la possibilità di usufruire di parte di quelle entrate. Alcune legislazioni regionali (come Piemonte e Toscana) prevedono nel caso di compensazione orizzontale che agli enti che accettano un peggioramento del proprio obiettivo (cedendone una quota ad altri) sia assegnata una **premierità** sugli obiettivi del Psi degli anni successivi coincidente con il rientro della quota ceduta. Sono previsti anche maggiori punteggi nei bandi regionali per la concessione di finanziamenti specifici e per l'accesso stesso ad esempio alle compensazioni verticali. Infine, per favorire il meccanismo della compensazione orizzontale sono applicate penalizzazioni per gli enti che, pur non avendo ceduto spazi finanziari, abbiano comunque registrato un surplus rispetto all'obiettivo di patto, non utilizzato alla chiusura dell'esercizio.

Se si escludono gli incentivi sui possibili accessi ad altri finanziamenti negli anni successivi (comunque incerti), un comune si trova di fatto a cedere spazi finanziari a un altro **a costo zero** con l'unico vantaggio di poter sfiorare l'obiettivo del patto negli anni successivi (in Toscana ad esempio nei due anni successivi) per una misura corrispondente allo spazio finanziario precedentemente concesso. Il vantaggio (assenza di sanzioni per non rispetto del patto) dovrebbe essere superiore all'interesse che il comune otterrebbe dal deposito di tali entrate sul conto di Tesoreria unica (come attualmente sarebbe obbligato a fare) o sul conto di deposito presso la propria banca commerciale (nel caso del regime della Tesoreria mista in vigore fino al 2011), a patto sempre che i comuni che inizialmente usufruiscono del trasferimento riescano pienamente a rispettare il piano di ammortamento relativo al trasferimento stesso.

Dagli esiti delle prime sperimentazioni in Piemonte e Toscana, il vantaggio non sembra tale da muovere entità finanziarie di rilievo rispetto a quelle disponibili, ovvero i comuni che dovrebbero cedere probabilmente percepiscono il meccanismo come un prestito a costo zero. Quale comune lo accetterebbe? E specularmente, quale comune non chiederebbe di avere un prestito senza dover pagare degli interessi?

I CERTIFICATI DI INDEBITAMENTO

Per incentivare il pieno utilizzo della differenza tra saldo e obiettivo di comparto potrebbe essere utile istituire un mercato in cui sia possibile vendere e acquistare il diritto a indebitarsi. La legislazione nazionale stabilisce un saldo da rispettare per i comuni, coerente con l'obiettivo di indebitamento della pubblica amministrazione. Il patto di stabilità interno può essere pensato come una dote di **certificati di indebitamento** (che nel caso del pareggio di bilancio è pari a zero) che i comuni ricevono. A consuntivo, lo Stato centrale verifica l'indebitamento dei singoli comuni e ritira i certificati: coloro i quali hanno un indebitamento non coperto dai certificati violano il patto. I comuni possono anche vendere parte della propria dote di certificati ad altri comuni, in tal caso ovviamente scommettono sul fatto che avranno un saldo inferiore a quello richiesto dalla legge di stabilità. Si crea così un **mercato dei certificati**, che se ben funzionante dovrebbe generare gli incentivi adeguati a comprare e cedere spazi finanziari. Verosimilmente le transazioni potrebbero/dovrebbero avvenire a ridosso degli assestamenti di bilancio. La cessione/acquisto del certificato implicherebbe una cessione/acquisto del diritto a indebitarsi, annullando di fatto la possibilità di utilizzare la disponibilità finanziaria, pur esistente, del comune che vende il diritto.

- (1) Si tratta di un'opzione disciplinata dall'art. 77 ter comma 11 del D.L. 112/2008 convertito nella legge n 133 del 6 agosto 2008, dalla legge 33 del 2009 (paragrafo H) e dalla legge 220/2010.
- (2) Ravagli, L. (2011) La regionalizzazione del patto di stabilità interno, in *La finanza locale in Toscana – Rapporto 2010*, Irpet, pp. 53-71.
- (3) Barbero, M. e Lobascio, I. (2012), La territorializzazione del patto di stabilità interno in Piemonte: un primo bilancio, in “*La finanza locale in Italia – Rapporto- 2011*”, a cura di Ires Piemonte, Irpet, Srm, Éupolis Lombardia, Ipres, Milano, Franco Angeli, pp. 215-233.
- (4) Croella, S. Parlato, S e Scozzese, S. (2012), *Il Patto di Stabilità Interno: un'analisi dell'overshooting dell'obiettivo nel biennio 2009-2010. Quali prospettive per il Patto di Stabilità regionalizzato?*, Working Paper Siep, n.657.

Titolo V: la riforma da correggere

02.10.12

Giuseppe Pisauro

La bufera sulle Regioni riporta alla ribalta il federalismo. Un'occasione per aprire una discussione seria. A dieci anni dalla riforma del 2001 è necessario riconoscerne i difetti e intervenire per correggerli. Perché spesso l'autonomia si è trasformata in autoreferenzialità. E per contrastare questa tendenza bisogna innanzi tutto modificare l'articolo 114 della Costituzione che mette sullo stesso piano Stato, Regioni, province e comuni. E introdurre l'interesse nazionale come limite all'autonomia legislativa e finanziaria di Regioni ed enti locali.

“È necessario che avvengano gli scandali” (Matteo, XVIII, 7). Le vicende di questi giorni hanno aperto una breccia nel consenso pressoché unanime, nonché spesso dis informato, di cui godeva il **federalismo all'italiana**. Un'opportunità per una riflessione e una discussione che non ci sono mai state.

TANTI SLOGAN DIETRO UNA RIFORMA

La riforma del **Titolo V della Costituzione** fu approvata frettolosamente nel 2000 dall'allora maggioranza di centro-sinistra, si dice con l'obiettivo di guadagnare il consenso dell'elettorato della Lega, senza un'adeguata analisi delle sue implicazioni. Tutto il dibattito sul federalismo è stato poi particolarmente povero, dominato da slogan come “autonomia e responsabilità” o “avvicinare la politica ai cittadini” o “vedo, pago, voto” o ancora “federalismo solidale”. Formule molto generali su cui è difficile non essere d'accordo, ma che di per sé significano poco o niente. Tanto per fare un esempio, uno dei principali argomenti usati a favore del decentramento è che riducendo la dimensione del governo si accresce la *accountability* politica (la responsabilità rispetto ai risultati), in quanto i cittadini sono **meglio informati** sull'attività del governo locale di quanto non siano su quella del governo centrale. In realtà è un argomento discutibile, valido probabilmente negli Stati Uniti all'epoca di Tocqueville, molto meno oggi visto il modo in cui si forma l'opinione pubblica: soprattutto sulla base di informazioni veicolate da media nazionali (per quello che può contare, io vivo a Roma, ma in genere sono molto più informato sull'attività del parlamento e del governo nazionale di quanto non sia su quella della giunta o del consiglio della Regione Lazio). La stessa tesi della **maggiore efficienza** della fornitura locale di beni pubblici vale quando gli effetti dell'offerta di un determinato servizio si esauriscono nell'ambito del territorio locale; si può applicare indiscutibilmente a materie come il trasporto pubblico locale, ma non certo a sanità o istruzione che pure in molti paesi sono responsabilità dei governi locali, a volte con ottimi risultati. A questo proposito, l'idea che il processo di **unificazione europea**, destinato a spogliare gli stati nazionali delle loro funzioni nella sfera della stabilizzazione economica, debba portare a una simmetrica perdita di ruolo degli stati nazionali a favore dei governi locali è di nuovo attraente solo come slogan: occorre sempre dimostrare che la scala ottimale per gli interventi nella sfera della redistribuzione e in quella allocativa, che resterebbero responsabilità dei singoli stati dell'Unione, sia quella locale (e nella maggior parte dei casi non è così). Insomma, un buon punto di partenza per discutere seriamente di decentramento e federalismo è riconoscere che questi non sono necessariamente né un bene né un male. Le **conseguenze del decentramento** sono complesse e poco chiare. Vanno esaminate caso per caso senza pretendere che vi siano a favore del decentramento argomenti che non hanno bisogno di dimostrazione. (1)

IL FEDERALISMO ALL'ITALIANA

Vediamo allora come sta funzionando il federalismo italiano e se non sia il caso di qualche intervento correttivo. L'aspetto più macroscopico che sta emergendo in questi giorni è che l'autonomia spesso si è esercitata su **materie futili**, che certo non interessano i cittadini (interessano gli apparati, un motivo del consenso trasversale a un certo tipo di decentramento). La dimensione dei consigli regionali e delle giunte, le regole di finanziamento dei gruppi consiliari, i diritti previdenziali dei consiglieri sono tra gli esempi. Ancora, il federalismo contabile, per cui anche solo armonizzare il modo in cui le spese sono classificate nei bilanci regionali è un'impresa quasi impossibile. Le rappresentanze delle Regioni all'estero. E così via. Tutte questioni su cui il governo nazionale non può intervenire. Sono il riflesso di una tendenza a trasformare l'autonomia in **autoreferenzialità**. Per contrastarla sono necessarie due correzioni: innanzi tutto, modificare l'articolo 114 della Costituzione che mette sullo stesso piano Stato, Regioni, Province e Comuni, tornando alla precedente formulazione; in secondo luogo, introdurre l'interesse nazionale come limite all'autonomia legislativa e finanziaria di regioni ed enti locali (articoli 117 e 119).

FINANZA PUBBLICA E INTERESSE NAZIONALE

Quella dell'**interesse nazionale** nelle materie di finanza pubblica è una questione cruciale. Il decentramento fiscale non può essere fatto a dispetto della fase attuale della finanza pubblica, destinata a durare per almeno un decennio se prendiamo per buoni gli impegni del *fiscal compact*. È una fase che per sua natura spinge verso un maggiore **accentramento** delle decisioni di bilancio. Così, è stata evidente la discrasia, nelle politiche del governo di centro-destra, tra proclami federalisti e pratica concreta delle manovre di bilancio con interventi sulla finanza decentrata non coerenti con il vigente quadro costituzionale. Sarebbe bene riconoscere esplicitamente la contraddizione tra necessità della fase attuale, destinata – va ripetuto – a non essere di breve durata, e Costituzione, così da definire in modo più flessibile e praticabile lo spazio dell'autonomia finanziaria. In realtà, di ciò non sembra esservi piena consapevolezza. Si resta disorientati leggendo nella riforma costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio, appena approvata, la disposizione secondo cui nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali lo Stato “concorre ad assicurare il finanziamento da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni [erogate dalle Regioni] e delle funzioni fondamentali [dei comuni] inerenti ai diritti civili e sociali” anche in deroga al Titolo V. Non si capisce come in condizioni economiche avverse possa esserci una tale garanzia a prescindere e perché essa non debba applicarsi anche per le prestazioni erogate dallo Stato (per dirla con una battuta: la giustizia o la previdenza valgono meno dell'anagrafe o dei vigili urbani?). Una retorica delle funzioni delle amministrazioni locali incomprensibile.

La ripartizione delle **competenze legislative** tra Stato e Regioni (articolo 117) è un altro tema su cui sarebbe bene intervenire. Per lo meno delimitando l'ambito della legislazione concorrente (dove spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato): ci sono ottimi argomenti per riportare alla legislazione esclusiva dello Stato materie quali la tutela e sicurezza del lavoro, la previdenza complementare e integrativa, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Va, insomma, recuperata una parte del progetto di riforma costituzionale approvato nel 2005 e poi rigettato (non certo per questi aspetti) dal referendum del 2006. Quel progetto prevedeva opportunamente, inoltre, la reintroduzione dell'interesse nazionale come limite generale alla legislazione regionale. L'ultimo tema è quello delle **fonti di finanziamento** (articolo 119). Non vi è nel mondo nessuna costituzione di uno Stato federale che, come quella italiana, consenta allo Stato di erogare, per il finanziamento delle funzioni normali di Regioni ed enti locali, solo trasferimenti a destinazione non

vincolata con finalità perequativa. Le conseguenze sono chiarite dalla legge Calderoli (di attuazione, appunto dell'articolo 119) e dai successivi decreti legislativi: un sistema complicatissimo e grottesco di partecipazioni incrociate ai tributi erariali, con scarsa autonomia tributaria effettiva. Un incubo quando si tenta di applicarlo a ottomila comuni. Altro che "raddrizzare l'albero storto della finanza pubblica". Ancora più grave è l'impossibilità di usare la leva finanziaria per attuare politiche nazionali: non sono consentiti strumenti usati ovunque, quali i trasferimenti a destinazione vincolata, in somma fissa o *matching grants* (in cui lo Stato eroga un euro per una determinata finalità per ogni euro speso dal governo locale per quella stessa finalità). L'esempio più noto è il fondo settoriale di finanziamento degli asili nido della legge finanziaria 2002 dichiarato incostituzionale nel 2003 proprio perché violava l'autonomia di spesa delle regioni. Stessa sorte toccherebbe, ad esempio, a un piano nazionale di recupero del territorio o di manutenzione degli edifici scolastici.

Vi sarebbero molte altre questioni da trattare, dalle Regioni a statuto speciale alla definizione dei costi standard e alla inefficienza strutturale delle regioni meridionali, dai controlli contabili e di merito (qui c'è uno spazio per la Corte dei conti) all'esercizio dei poteri sostitutivi e così via. (2) Lo spazio di un articolo non lo consente. Sono tutte questioni da riprendere e da discutere con serietà. Evitando di passare da un estremo all'altro, magari proponendosi – come in questi giorni qualcuno ha fatto – di abolire le Regioni. Ma riconoscendo, però, dieci anni dopo l'approvazione i limiti della riforma del Titolo V e la necessità di correggerla.

(1) Una lettura molto utile su questi temi è il libro di uno scienziato politico americano Daniel Treisman (*The Architecture of Government. Rethinking Political Decentralization*, Cambridge University Press, 2007) la cui tesi principale è appunto che gli argomenti a favore e quelli contro il decentramento sono tutti parziali e non conclusivi.

(2) Le Regioni a statuto speciale sono una vera anomalia. Ad esempio, i livelli di spesa pubblica pro-capite complessiva – erogata da Stato, Regioni ed enti locali – nelle Regioni a statuto speciale del Nord sono superiori del 30 per cento rispetto alle Regioni a statuto ordinario sempre del Nord.

Tutta colpa del Titolo V?

19.10.12

Massimo Bordignon e Paolo Balduzzi

Sull'onda dell'indignazione popolare per gli episodi di malaffare che hanno coinvolto i politici di alcune Regioni, il Governo ha presentato un progetto di riforma costituzionale del Titolo V. Ma quelle norme non sono la radice di tutti i mali e una loro revisione non sarà la panacea. Soprattutto, non risolverà il vero problema dell'Italia: la scarsa qualità della classe politica, a tutti i livelli. E della supposta esplosione della spesa locale non c'è traccia. Eppure il Titolo V va riformato, per rimediare alla moltiplicazione dei legislatori negli stessi ambiti pubblici.

Le tumultuose vicende degli ultimi tempi hanno messo in luce seri fenomeni di malaffare nelle **Regioni** italiane, e il governo ha approfittato dell'abbrivio offerto dall'indignazione popolare per cercare di intervenire più seriamente sulle dimensioni dei consigli regionali e sul costo della politica regionale. Visto che c'era, ha anche presentato un progetto di **riforma costituzionale** del Titolo V (già riformato nel 2001), sebbene le possibilità di approvarlo entro la fine della legislatura siano assai scarse. L'abbinata ha generato sulla stampa una sorta di comun sentire, secondo cui il Titolo V è la radice di tutti i mali, dalla corruzione all'esplosione della spesa delle amministrazioni locali, a causa della diffusa irresponsabilità che ha creato a livello regionale. Ma è davvero così?

LA SELEZIONE DELLA CLASSE POLITICA

Appare sempre più evidente che il paese soffre di un gravissimo problema di **bassa qualità** della classe politica, sia in termini di competenze che di semplice onestà nei comportamenti. Ma che di tutto questo sia responsabile il titolo V sembra difficile da sostenere. Le cronache dell'ultimo anno mostrano come il malaffare sia diffuso a ogni livello di governo e a ogni latitudine; e c'entrano poco anche le **regole elettorali**, nonostante il gran parlare che se ne fa in questi giorni: i quattro livelli di governo che caratterizzano l'Italia e le sue venti Regioni hanno sistemi elettorali diversi fra loro. Ma tutti hanno problemi simili di selezione della classe politica.

Come se ne esce non è ovvio; ma è evidente che piuttosto che la revisione del Titolo V, una strategia più efficace è quella di **tagliare** retribuzioni, rimborsi e discrezionalità nell'uso delle risorse per la politica, a tutti i livelli, e introdurre leggi più severe sulla corruzione. Il Titolo V non impedisce interventi di questo tipo, tant'è vero che nessuno ha palesato eccezioni di incostituzionalità rispetto ai recenti provvedimenti di riforma del governo. Se questi provvedimenti non sono stati adottati prima, dunque, è esclusivamente per mancanza di volontà politica.

LE SPESE LOCALI

Un altro argomento della vulgata mediatica è che la devoluzione di responsabilità e competenze alle autonomie introdotte dal Titolo V abbia generato un'**esplosione incontrollata** delle spese regionali e locali. La tabella 1 non supporta questa affermazione: la crescita della spesa primaria delle autonomie nel decennio è stata solo di poco superiore di quella registrata dal centro, anche al netto della previdenza e del servizio del debito.

Tabella 1: La crescita della spesa locale e centrale

	2000	2005	2010	2011	Tasso di crescita medio
Governi locali	13,3	15,2	15,6	15,1	1,2
Centro	9,9	11,6	11,7	11,2	1,1

Fonte: RGS su dati ISTAT (spesa primaria, al netto di previdenza; quota su PIL)

Non solo, ma la crescita più elevata della spesa locale rispetto a quella statale è stata dovuta unicamente alla dinamica accentuata della **spesa sanitaria**, che costituisce da sola l'80 per cento delle spese delle Regioni e circa la metà del totale delle spese delle autonomie (tabella 2).

Tabella 2: Tassi di crescita annuali, spesa sanitaria

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Tasso MEDIO
10,6	5,8	3,5	9,9	6,7	5,5	0,8	6,6	1,8	5,6

Fonte: elaborazioni su dati HSE

Certo, la sanità è una responsabilità delle Regioni, ma attribuire solo a loro e alla loro inefficienza la "colpa" dell'incremento sembra eccessivo. Primo, perché con una popolazione che invecchia, il problema del contenimento della spesa sanitaria è comune a tutti i paesi sviluppati. E da questo punto di vista, come ricorda continuamente l'Organizzazione mondiale della sanità, l'Italia fa meglio della maggior parte dei paesi, sia in termini di livello della spesa a parità di servizi, sia in termini di dinamica (v. "La virtù sanitaria" di Gilberto Turati), anche nei fatidici anni Duemila. Secondo, perché la sanità è in realtà una funzione condivisa tra Stato e Regioni, ed è il primo che definisce i livelli essenziali dei servizi da offrire.

Naturalmente, ciò non significa che la spesa sanitaria sia quella "giusta" o anche che possiamo permettercela. È del tutto legittimo sostenere che l'evoluzione della spesa pubblica italiana (locale, regionale e di previdenza) sia stata negli anni Duemila comunque eccessiva rispetto alla dinamica del prodotto. Solo non c'è traccia dell'esplosione della spesa indotta dal Titolo V di cui tanto si parla. Inoltre, in alcune Regioni la qualità della spesa sanitaria (e locale) è di buon livello (come insiste sempre l'Oms), pur nella pluralità dei modelli adottati: non è affatto ovvio che lo Stato centrale avrebbe saputo fare altrettanto bene o meglio.

I CONTROLLI

Che un'esplosione della spesa non ci sia stata è per un certo senso ovvio, visto che, Costituzione o meno, lo Stato centrale non ha mai eliminato, anzi ha rafforzato nel corso del decennio, i controlli sull'evoluzione della spesa locale. Per le Regioni, c'è il patto sulla sanità e proprio per questo otto Regioni sono attualmente o commissariate o sottoposte a piani di rientro sotto il diretto controllo del centro. Per la spesa regionale diversa dalla sanità e per la restante spesa locale ci sono i Patti di stabilità interna, che negli ultimi anni sono diventati semplicemente asfissianti. Inoltre, Costituzione o meno, lo Stato centrale non si è mai preoccupato eccessivamente di intervenire sui tributi locali, bloccandoli tutte le volte che riteneva fosse utile farlo. Il Titolo V, per esempio, non ha certo impedito al Governo, nel 2008, di abolire la principale imposta comunale.

LA RIFORMA

Il Titolo V va lasciato così com'è? No. È evidente che il complesso delle **funzioni legislative** attribuite alle Regioni sia eccessivo; ben ventiquattro, alcune delle quali decisamente fuori luogo (per esempio, grandi reti di trasporto e navigazione, commercio con l'estero, energia). È anche vero che il rapporto tra legge regionale e statale nelle varie aree di competenza esclusiva e concorrente appare confuso. Bene dunque ridurre le competenze, che del resto nella maggior parte dei casi le Regioni non hanno mai attivato, e chiarire meglio la gerarchia tra le leggi, come propone il Governo, non fosse altro che per ridurre il contenzioso costituzionale. Male, invece, che il Governo non ne abbia approfittato per proporre anche qualche revisione dell'articolo 119, sul **finanziamento degli enti locali**, la cui assurda interpretazione da parte del legislatore ordinario ha prodotto veri e propri mostri. È discutibile invece la reintroduzione del **giudizio di legittimità** sugli atti: di fatto, anche quando era previsto, non ha mai impedito comportamenti irresponsabili.

Tuttavia, seppur utile, la proposta di riforma non è probabilmente sufficiente e non affronta il vero problema creato dal Titolo V: la **moltiplicazione** dei legislatori negli stessi ambiti pubblici, che ha introdotto incertezze, complicato la vita a cittadini e imprese, e dilatato i tempi e i costi delle decisioni. Questo problema si risolve definendo meglio chi decide e su che cosa, non imponendo semplicemente una gerarchia tra le leggi. Su questo occorrerà intervenire.

Una camera delle regioni per la riforma del Titolo V

30.10.12

Enzo Balboni e Massimo Carli

Gli aspetti negativi del Titolo V derivano più che altro dal fatto che non è mai stato attuato con le necessarie leggi ordinarie. Riformarlo nel breve tempo che resta alla legislatura è possibile solo se c'è un largo consenso politico. Il principio ispiratore del disegno di legge costituzionale sembra quello di potenziare il centro, approfittando degli scandali verificatisi in varie Regioni. La sua approvazione dovrebbe essere accompagnata dalla creazione di una Camera delle Regioni, per tenere conto delle ragioni della differenziazione, oltre che di quelle della unitarietà.

Alla domanda se i nostri guai siano tutta colpa del **Titolo V** della Costituzione è già stata data una prima risposta: no, perché quelle norme non sono responsabili della **bassa qualità** della classe politica, di cui alcune cause sono già state individuate: carriera politica molto remunerata e per questo appetibile; troppi finanziamenti ai partiti; indennità dei consiglieri regionali elevate, anche come ulteriore canale di finanziamento dei partiti attraverso il versamento di quote dell'indennità da parte dei consiglieri. (1)

UN TITOLO MAI ATTUATO

Un altro luogo comune da sfatare è che il Titolo V abbia un solo padre, e cioè il centrosinistra. Non è vero, perché la riforma riprende molti dei contenuti delle cosiddette leggi Bassanini che erano state votate anche dal centrodestra e perché il testo attuale coincide per più dei due terzi con il testo che la Camera dei deputati aveva votato quasi all'unanimità alla fine (com'è noto, infruttuosa) dei lavori della **Commissione bicamerale** D'Alema. Inoltre, l'articolo 119, che disciplina l'aspetto forse più importante dell'ordinamento regionale, e comunque decisivo sul piano dell'effettività, ovvero la finanza, era stato condiviso anche dal centrodestra, che infatti non lo aveva modificato con la sua riforma del Titolo V, votata dal Parlamento, ma bocciata dal corpo elettorale con il referendum del giugno 2006.

Gli aspetti negativi del Titolo V derivano quindi, più che dalle disposizioni che lo compongono, dal fatto di non essere stato attuato con le necessarie **leggi ordinarie** né dal centrodestra, quando ha governato, perché non aveva interesse a dare attuazione a una riforma che non aveva approvato e che avrebbe voluto cambiare, né dal centrosinistra, in altre faccende affaccendato nel breve periodo in cui è stato al Governo (aprile 2006 – febbraio 2008).

Perché, allora, il Governo, a meno di cinque mesi dalla fine della legislatura, presenta un **disegno di legge costituzionale** di modifica del Titolo V della Costituzione? Nella relazione si legge che i ristretti tempi che mancano al termine della legislatura sconsigliano la prospettazione di modifiche ampie e articolate, rendendo invece plausibile l'obiettivo di correzioni quantitativamente limitate e tuttavia significative. Vediamo se alle parole corrispondono i fatti.

COME RIFORMARLO

Cominciamo dalla possibilità che il disegno di legge costituzionale entri in vigore: ci vuole una prima approvazione di entrambe le Camere, una pausa di tre mesi, e poi una seconda approvazione delle due Camere a maggioranza almeno assoluta dei componenti. Se, come sembra, si voterà il 7 aprile 2013, le Camere vanno sciolte almeno 45 giorni prima e cioè entro il **21 febbraio**. Quindi, la prima approvazione, di entrambe le Camere, non può andare oltre la metà di novembre: pertanto, c'è un solo mese di tempo per la prima approvazione di Camera e Senato, in concomitanza con la legge di stabilità e il bilancio 2013.

Ne consegue che si può fare solo se c'è un **largo consenso politico**, come c'è senz'altro su qualche

correzione, a favore dello Stato, nella ripartizione delle materie affidate alla competenza legislativa delle Regioni; sulla sottoposizione delle Regioni speciali “all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea e dagli obblighi internazionali” (nuovo articolo 116); sulla soppressione del particolare meccanismo di controllo delle leggi siciliane. Non è pensabile, invece che, in meno di un mese, si possano cambiare le coordinate di fondo del nostro ordinamento regionale: a) introducendo la clausola di supremazia a favore dello Stato; b) riducendo gli spazi della legislazione regionale concorrente; c) ampliando le competenze dello Stato sui comuni.

Con la **formula di chiusura**, come la chiama la relazione al disegno di legge, lo Stato può intervenire con sue leggi in qualsiasi materia e quindi anche in quelle di competenza regionale per assicurare “la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica”. La formula di chiusura (cioè la clausola di supremazia) riscuote diffusi consensi perché fa risuonare antichi e mai sopiti **istinti centralistici** che sono maggioritari nella coscienza civica degli italiani. Deve però essere accompagnata, allora, da una **Camera delle Regioni** (o delle autonomie) che consenta al Parlamento di fare scelte che tengano in adeguato conto anche le ragioni della differenziazione, oltre a quelle della unitarietà. In mancanza, la (ineliminabile) vaghezza e (voluta) indeterminatezza del presupposto di intervento della legge statale – cioè la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell’unità giuridica ed economica della Repubblica – si risolverebbe in una chiave *passepartout* per lo Stato, abilitato a disciplinare, con qualche *escamotage* non difficile da trovare, anche le materie di competenza delle Regioni.

Nelle materie di legislazione concorrente, oggi, lo Stato può solo dettare i **principi fondamentali** della materia, e non di rado la Corte ha dichiarato incostituzionali leggi statali perché non si limitavano a questo. Con la nuova formulazione spetta alla legislazione dello Stato “disciplinare i profili funzionali all’unità giuridica ed economica della repubblica”: il limite per lo Stato è molto più vago e le modalità della sua azione sarebbero più libere e discrezionali e quindi, ancora una volta, senza Camera delle Regioni, la ragioni della unitarietà avrebbero il sopravvento su quelle della differenziazione.

Con il progetto di legge in esame, lo Stato, inoltre, amplierebbe le sue competenze nei confronti dei **comuni**, aggiungendo a quelle attuali, i “principi generali dell’ordinamento” di tali enti. Si tratta, ancora una volta, di una formula polisenso, che testimonia però la volontà dello Stato di aumentare le sue competenze sugli enti locali, come se i comuni potessero essere regolati da un’unica disciplina dettata dal centro, invece che da normative regionali differenziate fra di loro, perché diverse sono la storia, la consistenza e i numeri dei comuni nelle varie Regioni: 92 in Umbria, 551 in Campania, 1206 in Piemonte, 1546 in Lombardia, e così proseguendo.

Pare dunque che il principio ispiratore del disegno di legge – che un commentatore qualificato come il presidente emerito della Corte costituzionale Ugo de Siervo ha ritenuto non solo “improvviso”, ma anche “un po’ imprudente” – sia quello di **potenziare il centro**, approfittando degli scandalosi fatti verificatisi in varie Regioni. Ma come funzionava lo Stato quando le Regioni non c’erano, l’abbiamo già visto. E se si vuole restare all’oggi, sul terreno del confronto tra scorrettezze e ruberie, quelle imputate a organi centrali (Angelo Balducci e la cricca docent per tutti) non sono meno numerose e deprimenti di quella imputate ai vari Fiorito o Zambetti.

Ciò che va riportato a un dibattito nella sfera civile, culturale e politica è se abbia ancora senso e pregio l’idea che una comunità, comunale o regionale, possa ambire a governarsi da sola, quantomeno per taluni non insignificanti aspetti della propria azione sociale e politica, o se l’**azione repressiva** - quella sì, statale – sia l’unica medicina per i nostri mali.

(1) Valerio Onida, *Il Sole-24Ore*, 30 settembre.

Conti pubblici, fisco e federalismo

15.11.12

Maria Flavia Ambrosanio e Massimo Bordignon

L'obiettivo prioritario è stato il riequilibrio dei conti pubblici. Ottenuto soprattutto attraverso l'aumento della pressione tributaria. Alcune misure risentono dell'urgenza con cui sono state disegnate e andranno riviste. Molto resta da fare: dalla riforma fiscale al riordino dell'intero sistema di finanza locale.

Il riequilibrio dei conti pubblici è stato l'obiettivo prioritario del Governo Monti e ha guidato la maggior parte degli interventi sulle **entrate e spese pubbliche** e sugli enti locali. Alcune delle misure approvate risentono tuttavia dell'urgenza con cui sono state disegnate e occorrerà rivederle, anche molto rapidamente. Molto resta ancora da fare, dalla riforma fiscale al riordino dell'intero sistema di finanza locale.

COSA È STATO FATTO

Il Governo Monti ha riequilibrato i conti pubblici, attraverso l'aumento della **pressione tributaria** erariale e locale. In confronto, molto modesti sono stati gli interventi dal lato della spesa (eccetto che per le pensioni). *Laspending review* si è limitata finora a qualche tentativo di riorganizzazione della struttura territoriale dello stato, ad alcuni interventi di *benchmarking* sull'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione locale e nazionale, e alla determinazione di qualche eccedenza di organico, in particolare per i dirigenti pubblici.

Il Governo ha cercato, sia pure con molta approssimazione, di **riequilibrare il prelievo** su redditi, consumi e patrimonio, correggendo l'attuale situazione che vede in Italia, rispetto agli altri paesi europei, un carico tributario maggiore sul lavoro dipendente e uno minore sui consumi (anche per la presenza di livelli più elevati di evasione) e sul patrimonio. In particolare, ha aumentato Iva e accise, introdotto la facilitazione Ace sui redditi d'impresa, introdotto la deducibilità da Ires e Irpef dell'Irap pagata sul costo del lavoro, ha aumentato la deducibilità dall'imponibile **Irap** del costo del lavoro per donne e giovani. Poiché l'**Iva** nazionale preme su tutte le imprese nazionali ed estere che vendono sul mercato italiano, mentre l'Irap la pagano solo le imprese nazionali, si dovrebbe ottenere un effetto positivo in termini di competitività. Ma l'inasprimento di Iva e accise ha depresso la domanda interna e ha avuto effetti distributivi perversi, perché la propensione marginale al consumo è più alta per i redditi più bassi. Qualche tentativo di riequilibrio c'è stato con l'incremento dell'imposta di bollo sui patrimoni finanziari e con l'inasprimento dell'**Imu** sulle seconde case. Inoltre, ha tenuto invariate le aliquote Iva sui beni di prima necessità.

Il Governo non ha attuato il taglio lineare delle agevolazioni fiscali lasciato in eredità da Giulio Tremonti e ha opportunamente rinviato l'aumento delle aliquote Iva alla seconda metà del 2013. Sullo spostamento del prelievo dalle imposte dirette alle indirette, resta aperto il problema degli **incapienti**, coloro che hanno redditi troppo bassi per beneficiare di eventuali riduzioni dell'Irpef, ma sopportano pienamente l'onere dell'aumento dell'Iva e delle accise. Avrebbero dovuto essere compensati in qualche misura, ma nulla è stato fatto finora su questo fronte.

Il Governo ha impiegato troppo tempo (ma forse la colpa è del Parlamento) per approvare la **delega fiscale** annunciata già nel dicembre scorso, che pure contiene alcune idee interessanti su evasione, catasto e redditi d'impresa. C'è il rischio che ancora una volta tutto resterà sulla carta, visti i tempi ristretti per esercitarla.

Il Governo ha dato maggiore impulso alla **lotta all'evasione**, anche sul piano mediatico, ma avrebbe potuto fare di più: il prelievo sui cosiddetti **capitali "scudati"** è stato troppo basso, anche rispetto all'esperienza di altri paesi; qualche intervento più incisivo sarebbe stato auspicabile sugli studi di settore. Infine, restano oscure le ragioni per cui abbia prima deciso di non seguire la strada di Germania e Regno Unito nel trovare un accordo con la **Svizzera** per la tassazione dei capitali illegalmente detenuti dai residenti italiani, scambiando la garanzia dell'anonimato con un prelievo più elevato, salvo poi cambiare idea e cercare affannosamente, senza ancora trovarlo, un accordo. Riguardo ai **tributi locali**, il Governo ha anticipato l'introduzione dell'Imu estendendola all'abitazione principale, sia pure con tutti i problemi che quest'imposta comporta; dal prossimo anno i Comuni dovrebbero poter contare anche sulla Tares (che sostituirà la Tarsu/Tia e forse altri tributi locali), ma ancora è presto per capire come funzionerà esattamente; ha aumentato l'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef. La restituzione di margini di autonomia tributaria ai governi locali è stata puntualmente accompagnata dal taglio dei trasferimenti a carico del bilancio statale e da ulteriori restrizioni nei patti di stabilità.

Sempre a proposito di governi locali, il Governo ha, forse affrettatamente, esteso dal 2013 il **patto di stabilità interno** ai comuni sotto i 5mila abitanti, con il rischio che l'aggiustamento risulti non raggiungibile.

Il Governo è intervenuto sulla questione delle **province**, ma ha perso l'occasione per abolirle tutte, trasferendo funzioni e competenze a regioni e comuni; l'accorpamento rischia di essere lungo e complesso e di sollevare inutili conflitti.

È intervenuto molto timidamente sui cosiddetti **costi della politica**; i recenti provvedimenti sui governi locali sono stati in buona misura la risposta alle pressioni dell'opinione pubblica, in seguito agli episodi di malcostume in alcune Regioni.

Il Governo ha anche presentato un progetto di ulteriore riforma del **Titolo V** della Costituzione, che contiene aspetti sia negativi e positivi; ma anche in questo caso, i tempi di vita della legislatura sembrano troppo stretti perché ci sia un seguito.

COSA È RIMASTO IN SOSPESO

In questo campo, più o meno tutto resta in sospeso; occorrerà fare ordine e riprendere molti degli interventi approvati, che hanno evidentemente risentito della fretta con cui sono stati predisposti. Certamente, la finanza locale va rimessa in ordine; bisogna decidere se l'Imu è un'imposta erariale o comunale e agire di conseguenza; occorre dare ai governi territoriali certezza sui loro gradi di autonomia nella gestione del bilancio e fondare i trasferimenti residui su regole chiare. Anche il patto di stabilità interno andrebbe riscritto e ricondotto a poche, chiare e semplici regole, che restino stabili nel tempo; le continue modifiche e la sovrapposizione delle norme hanno prodotto un "mostro", incomprensibile ai più.

Infine, la riforma fiscale: se ne parla da anni, ma finora i governi non sono andati oltre l'approvazione di leggi delega puntualmente decadute.

Comuni: sopprimere i piccoli?

27.11.12

Leonzio Rizzo

Meno province con territori più ampi e popolazione maggiore comportano un risparmio di circa 700 milioni. Ma se lo stesso criterio si applicasse ai comuni, si risparmierebbero quasi 3 miliardi. Perché allora un trattamento così diverso tra province e comuni?

Nella legge 7 agosto 2012 n. 135, il legislatore ha seguito una strada molto decisa, che porta alla abolizione di sessantaquattro **province** e conseguente sostituzione con enti che rispettino il duplice criterio di popolazione superiore a 350mila ed estensione territoriale non inferiore a 2500 chilometri quadrati.

I RISPARMI POSSIBILI

Di fatto, è stata imposta una fusione fra province ritenute di dimensione demografico-territoriale non sufficientemente ampia. La motivazione dell'operazione dovrebbe essere dovuta all'idea che la fornitura di beni pubblici definiti dal legislatore di "area vasta", la cui competenza è attribuita alle province (articolo 17 comma 9), presenta **economie di scala** nei costi da sostenere, che si saturano una volta superati i due valori limite fissati per la popolazione e l'area. Qual è il risparmio per la pubblica amministrazione da un'operazione del genere? La spesa corrente delle province nel 2009 è stata di circa 9 miliardi di euro, di cui 3 miliardi e 355 milioni sono stati spesi dalle sessantaquattro province con meno di 350mila abitanti o meno 2500 chilometri quadrati di superficie. **(1)** Se ipotizziamo che le costituenti province con le nuove caratteristiche abbiano a regime (ovvero una volta ultimata la fase transizione soprattutto riguardo al turn-over del personale) una spesa pro-capite di 147 euro, il risparmio che si otterrebbe in termini di minor spesa corrente rispetto allo scenario di status quo sarebbe di **701 milioni** di euro. **(2)**

UN'IPOTESI PER I COMUNI

È interessante analizzare il risultato di una operazione simile applicata alla spesa corrente dei comuni. La spesa corrente pro capite dei comuni presenta il tipico andamento ad U, sintetizzato dal trend delle medie (figura 1), per classi di popolazione (utilizzate per il riparto del Fondo ordinario). **(3)**

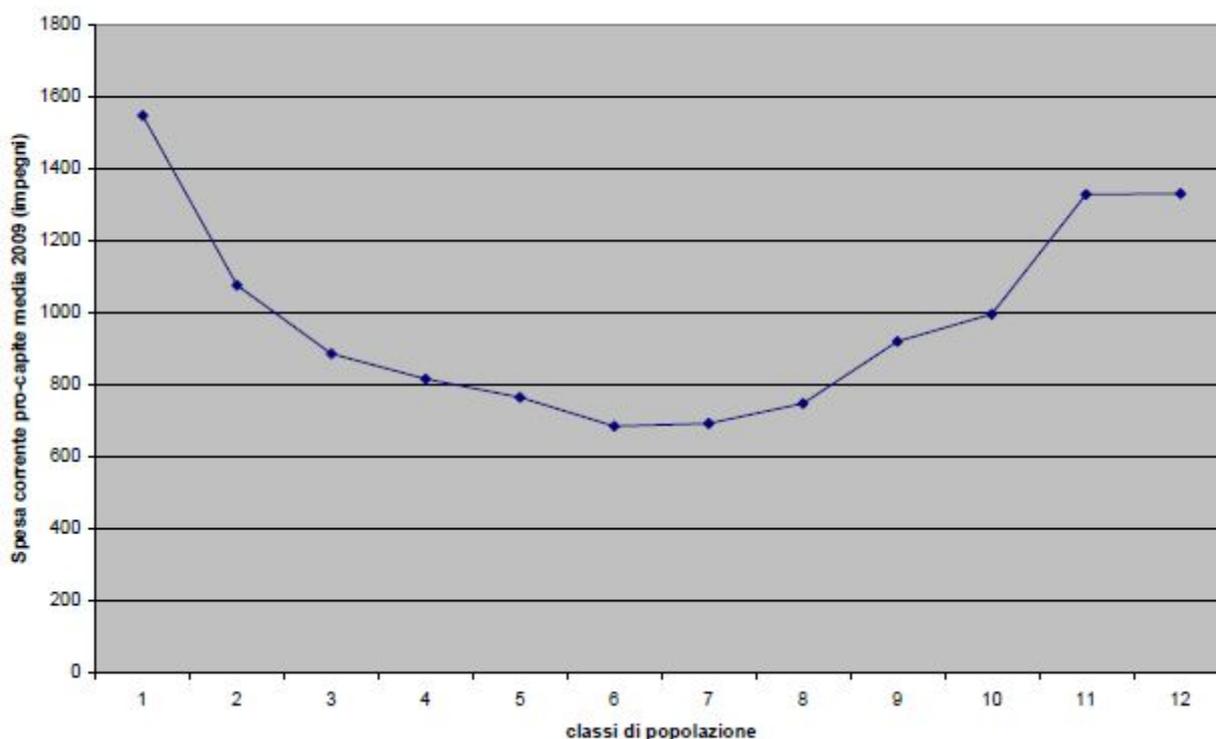
Il valore minimo della spesa pro-capite comunale si trova all'interno della classe 6 ove sono compresi i comuni tra i **5mila e i 9.999 abitanti**. La spesa corrente pro-capite media all'interno di questa classe di popolazione è 683 euro. Ipotizziamo che tutti gli enti comunali che si trovino nelle fasce demografiche inferiori alla sesta (quindi tutti i comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti) siano soppressi per essere sostituiti da enti comunali con popolazione non inferiore a 10mila (il numero minimo che legge 135/2012 indica per le unioni di comuni). Se ipotizziamo che i nuovi enti a regime (ovvero una volta ultimata la fase transizione soprattutto riguardo al turn-over del personale) abbiano una spesa pro-capite pari al valore medio dei comuni che ricadono nell'intervallo di popolazione il cui limite destro è 9.999, il risparmio di spesa corrente che otteniamo è pari a **2 miliardi e 700 milioni**: quasi il quadruplo di quello che si ottiene con un'operazione simile sulle province.

Tuttavia la legge 135/2012 all'articolo 19 stabilisce che "i comuni con popolazione fino a 5mila abitanti, ovvero fino a 3mila abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane (...) esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni". Non è prevista quindi alcuna soppressione dei comuni la cui

popolazione o area sia eccessivamente ridotta. È prescritto infatti che le unioni siano governate da un consiglio composto dai sindaci eletti nei vari comuni più due consiglieri designati. I sindaci eleggono un presidente che nomina i propri assessori tra i sindaci componenti il consiglio. Questi sistemi di gestione di beni comuni sono molto **macchinosi** e complessi, come insegnano le esperienze delle Ato (Ambiti territoriali ottimali) e delle stesse unioni poste in essere. Inoltre, poiché “alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi a esse affidati”, con grande probabilità esse non saranno finanziariamente autosufficienti e dipenderanno quindi da **trasferimenti** provenienti dai comuni da cui sono composte. Ciò può generare importanti problemi di distribuzione di costi comuni con conseguenti difficoltà a realizzare un’efficiente e reale gestione comune delle funzioni designate che non sussisterebbero nel caso in cui ci fosse un’unica area istituzionale gestita da un solo sindaco e un solo consiglio comunale risultante da una vera e propria fusione.

Perché un trattamento così asimmetrico tra province e comuni vista la stessa motivazione tecnica del risparmio di spesa (economie di scala) e soprattutto vista la di gran lunga maggior rilevanza finanziaria del risparmio realizzabile con il comparto comunale?

Distribuzione della media delle spese correnti pro-capite per classi di popolazione



- (1) Dati di consuntivo di competenza (ministero degli Interni).
- (2) La spesa pro capite media di 147 euro è quella della provincia di Ferrara, la prima che, dato il requisito di estensione, soddisfa il requisito demografico. La spesa pro capite media delle quarantatré province non soppresse e non capoluogo di Regione è pari a 156 euro.
- (3) Giarda, P. “Elementi per una revisione della spesa pubblica”, Rapporto presentato al Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012. Il Fondo di ripartimento è regolato dall’art. 3 comma 6 del decreto legislativo 30 giugno 1997, n. 244.

Patto di stabilità interno: la lunga attesa continua

31.01.13

Matteo Barbero

La riforma del Patto di stabilità interno è da anni in cima all'agenda politica. Finora, tuttavia, i correttivi introdotti hanno seguito la logica della toppa, senza risolverne le criticità strutturali. Ora la palla passa al prossimo Governo. E le promesse da campagna elettorale si sprecano.

TUTTI I DIFETTI DEL PATTO

Il **Patto di stabilità interno** è lo strumento a disposizione dello Stato per garantire che gli enti territoriali (Regioni, province e comuni) diano il loro contributo al risanamento dei conti pubblici. È stato introdotto alla fine degli anni Novanta, non a caso in coincidenza con l'avvio dell'euro. Da allora, ha subito continue modifiche, fino a trovare un assetto più o meno stabile solo nell'ultimo quinquennio. Oggi, il Patto di stabilità interno segue regole diverse per le **Regioni** (cui sono imposti limiti massimi di spesa) e per gli **enti locali** (che devono rispettare obiettivi espressi in termini di "saldo" fra entrate e uscite).

L'asimmetria è una delle tante anomalie di uno strumento che, a detta di tutti gli amministratori locali di qualunque colore politico, strozza gli **investimenti pubblici**, "spiazzandoli" rispetto alle spese correnti. Il trend è confermato da tutte le statistiche, anche se mancano evidenze precise su quanto ciò dipenda dal Patto di stabilità interno e non da altri fattori.

Da tempo tutte le forze politiche affermano la necessità di una revisione complessiva del Patto di stabilità interno: il Governo Monti l'aveva annunciata ufficialmente al Parlamento e aveva inserito una apposita norma programmatica nel decreto "salva Italia". Ma poi non se n'è fatto nulla. Non si è neppure riusciti a scongiurare l'estensione del Patto di stabilità interno ai **piccoli comuni**, prevista da una norma del Governo Berlusconi del 2011 a partire dal 1° gennaio di quest'anno. Per una strana coincidenza, si tratta della stessa data da cui è scattato per tutte le pubbliche amministrazioni l'obbligo (imposto da Bruxelles) di pagare entro 30 giorni. Una chimera, nell'attuale contesto della finanza locale, dove i ritardi medi nei pagamenti pubblici si aggirano sugli otto mesi.

CORRETTIVI COSTOSI

In attesa del Godot della riforma organica, la disciplina del Patto di stabilità interno ha continuato a subire una miriade di micro-interventi di modifica: sono state introdotte deroghe per specifiche voci o "ad comunem", complessi meccanismi di compensazione a livello territoriale, incentivi per gli enti "virtuosi" in parte finanziati con le sanzioni inflitte a quelli "cattivi". Si tratta, in genere, di correttivi estemporanei e privi di una **coerenza sistematica**, perlopiù frutto dell'approssimazione con cui vengono redatti i provvedimenti che li contengono e che spesso vengono attuati tardivamente o addirittura restano lettera morta. Gli esempi potrebbero essere infiniti: basta scorrere l'elenco delle esclusioni previste dalla legislazione vigente per trovare "spese per investimenti infrastrutturali" (decreto attuativo mai emanato), "spese per la protezione civile" (manca una legge), "spese per i beni oggetto del federalismo demaniale" (mai decollato). Ma nel "bestiario" del Patto di stabilità interno troviamo anche sconti che arrivano sistematicamente a esercizio finanziario chiuso o che vengono distribuiti (dallo Stato e dalle Regioni) senza alcun criterio omogeneo, premiando sia le spese buone che quelle improduttive.

In questo quadro, crolla anche l'alibi spesso evocato per giustificare l'immobilismo, ovvero la mancanza di **copertura finanziaria**, che solo un allentamento dei vincoli europei, con l'introduzione dell'agognata "golden rule", potrebbe consentire. Nel 2012, ad esempio, fra bonus

agli enti “virtuosi”, premialità tardive, “regionalizzazione incentivata” e “Patto orizzontale nazionale”, la logica della topa è costata oltre **1 miliardo** di euro, poco meno di un terzo del peso (ex ante) della manovra sui comuni attuata tramite il Patto di stabilità interno. Risorse ingenti, ma distribuite a “pioggia”, che se concentrate su obiettivi chiari e misurabili (a puro titolo di esempio, un serio programma nazionale di edilizia scolastica) avrebbero potuto essere impiegate assai meglio.

Ora la palla passa al prossimo Governo e naturalmente, in questa fase di campagna elettorale, le promesse di riforma si sprecano. Servirebbe davvero un colpo di reni della politica, in una materia in cui tecnici e tecnicismi la fanno ormai da padroni. Prerogativa della politica, infatti, dovrebbe essere l’individuazione delle vere priorità: si chiama “programmazione”, ma è una disciplina sulla quale il nostro paese è stato finora piuttosto debole.

Un controllo inutile per comuni e province

22.03.13

Luigi Oliveri

La Corte dei conti è chiamata a un controllo semestrale sull'andamento delle gestioni di comuni e province. Per l'ennesima volta, produrrà solo carte e burocrazia. Perché manca quello che sarebbe necessario: i controlli preventivi sugli atti, svolti da organi esterni e totalmente indipendenti.

IL QUESTIONARIO DELLA CORTE DEI CONTI

La riforma dei controlli, fissata dal Governo col decreto legge 174/2012, appare ancora lontana dal poter contrastare in modo efficace la cattiva gestione di Regioni ed enti locali.

Il compito affidato alla Corte dei conti di compiere un **controllo semestrale** sull'andamento delle gestioni di comuni e province pare destinato, per l'ennesima volta, a creare carte e burocrazia, senza potere realmente garantire il risultato di decisioni legittime e utili per i cittadini.

Per adempiere al suo compito, la magistratura contabile ha infatti approvato delle **Linee guida** (delibera 4/2013). Sostanzialmente, si tratta di un questionario, composto di decine e decine di domande, subordinate, indicazioni dal generale al minimo dettaglio.

Se ne consiglia l'attenta lettura. A molti ricorderà il famoso "740 lunare" di alcuni anni fa: è un groviglio inestricabile di quesiti, indicazioni, precisazioni, che richiederebbe un sistema informativo integrato e completo, per evitare che la formazione del referto di controllo richiesto si trasformi in un adempimento pesantissimo, come invece accadrà, proprio per l'assenza di un sistema di raccolta dei tantissimi dati previsti.

Rispetto alla funzione di controllo che in astratto dovrebbe svolgere, colpiscono alcune domande: "L'organizzazione dei singoli servizi è stata strutturata sulla base della rilevazione delle esigenze della popolazione?"; oppure "Sono emerse criticità, nella gestione dei servizi pubblici locali, anche in virtù di sopravvenute ed imprevedibili esigenze di carattere straordinario che abbiano richiesto interventi non programmati?"; o, infine "Quali metodologie adotta il controllo strategico per monitorare l'impatto socio-economico dei programmi dell'Ente?".

Sembra evidente che un simile sistema di controllo non riesca a cogliere un obiettivo superiore a quello di fungere da deterrente alla sottoscrizione di **dichiarazioni false**. Ma l'esperienza insegna che se le amministrazioni sono intenzionate a gestire in modo scorretto, amministratori e dirigenti compiacenti sono capaci di sottoscrivere di tutto.

Si tratta, a ben vedere, di un surrogato di **controllo esterno**, e forse la Corte dei conti meglio o di più non poteva fare, se non elaborare un questionario di tale natura.

Questo però non significa che il questionario assolva in modo diretto ad alcuna funzione di controllo: chiede agli enti se hanno controllato e in che modo. Un'alluvione di **burocrazia**. Che può consentire a qualcuno di fregiarsi del merito di aver introdotto sistemi di controllo "rigorosi". Ma che in realtà producono carte su carte, senza dirigere la rotta verso le gestioni corrette e virtuose.

In effetti, la riforma dei controlli sconta un vizio genetico piuttosto grave: tutto prevede, tranne quello che sarebbe necessario: la riproposizione dei **controlli preventivi** sugli atti degli enti, svolta non da organi interni, ma esterni e totalmente indipendenti.

Soffocare l'attività operativa per compilare questionari contorti e complicati due volte l'anno (il referto alla Corte dei conti è semestrale) non pare assolvere ad alcuna efficace modalità di prevenzione.

Sarebbe molto più utile e meno defaticante un controllo sui singoli provvedimenti, anche a campione, soprattutto considerando che tale modalità operativa, pur non essendo ovviamente l'unica, si integra perfettamente e necessariamente con quella della legge "anticorruzione".

Invece, il Dl 174/2012 ha lasciato l'opera incompiuta. La Corte dei conti in sostanza registra ogni sei mesi quali strumenti di controllo siano stati utilizzati e acquisisce alcuni dati. I controlli veri e

propri, continuano a essere affidati a soggetti interni. Per altro, quelli preventivi, da effettuare prima dell'adozione dei provvedimenti sono rimessi al medesimo soggetto che li approva. Quelli successivi, in comuni e province, sono assegnati alla direzione e cura dei segretari comunali e provinciali, soggetti a uno **spoils system** molto intenso, sostanzialmente privati di quella terzietà e indipendenza (in particolare dagli organi politici a cui debbono l'incarico), invece indispensabili per un sistema di controllo realmente efficace.

Si può obiettare che controlli preventivi potrebbero essere di ostacolo alla celerità dell'azione amministrativa. La tecnica del campionamento scongiurerebbe in parte il problema, mentre, in ogni caso, si potrebbero concentrare le verifiche solo su alcuni provvedimenti fondamentali: le approvazioni dei bandi, le concessioni di contributi e sussidi, gli atti di autorizzazione (comunque denominati) di tipo commerciale ed edilizia. Del resto, la legge 190/2012 "anticorruzione" spinge verso questo tipo di controlli, ma ripetendo l'errore di affidarli a soggetti interni.

Altro punto delicato è l'assenza di un controllo di merito sugli **effetti della spesa**. La trasparenza totale e la valutazione dei cittadini sull'azione non bastano, per quanto siano lo spunto per una "sanzione" politica.

La mala gestione non discende, però, solo da illegittimità o procedure di spesa scorrette, bensì anche da scelte e decisioni. Per fare un esempio, gli organi di controllo dovrebbero essere messi nelle condizioni di sindacare sull'opportunità della scelta di affrontare spese non connesse alle funzioni fondamentali dell'ente locale che si trovi in disequilibrio finanziario tale da sfiorare la violazione del patto di stabilità o le condizioni di pre-dissesto.

Ma la semplice raccomandazione rivolta a titolo "collaborativo" al consiglio, come prevede l'attuale impianto dei controlli successivi non basta. Deve essere data la possibilità di rimuovere gli effetti di provvedimenti inopportuni, anche se magari con efficacia non retroattiva, individuando e colpendo le responsabilità di chi li adotta.

A controprova della necessità di potenziare anche controlli successivi di merito basti pensare che recentemente, all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Campania, il procuratore regionale ha tuonato contro le "partecipate" degli enti locali, stigmatizzando l'accumulo di **34 miliardi** di euro di debito.

Non pare, tuttavia, che tra relazioni e referti della magistratura contabile si sia in grado di evitare che simili disfunzioni si verifichino, le si possono solo registrare e denunciare, quando il danno si è già determinato.

Probabilmente, una tra le riforme più urgenti è il ripensamento del sistema dei controlli, vulnerato dalla riforma del **Titolo V**, prendendo atto che questionari e referti non bastano. Le cattive gestioni vanno arginate possibilmente prima che si realizzino.

Cosa ci sarà al posto delle province?

09.08.13

Luigi Oliveri

Il Ddl di riforma dell'amministrazione locale è lontano dagli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione che dovrebbe perseguire. L'assetto istituzionale appare frammentato, mentre non c'è chiarezza sulle funzioni attribuite a ciascun ente. Alla fine anche le province potrebbero rinascere.

COME CAMBIA L'AMMINISTRAZIONE LOCALE

Due tipi di città metropolitane, due tipi di unioni di comuni, province depotenziate e un intrico di competenze e funzioni ad assetto variabile e imprevedibile.

Il quadro di insieme del disegno di legge di riforma dell'**amministrazione locale** presentato dal ministro Graziano Delrio è quanto meno complicato, in ogni caso abbastanza distante dal cogliere gli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione che pure si vorrebbero perseguire.

L'**assetto istituzionale** è quanto mai frammentato. Le città metropolitane che sorgeranno subentreranno e assorbiranno totalmente le province. Si profila, così, un primo modello di ente locale, caratterizzato dalla commistione delle competenze proprie del comune e delle province, con diverse attribuzioni di funzioni in più, prevalentemente connesse alla valorizzazione delle infrastrutture e delle relazioni addirittura internazionali.

Ma nell'ambito territoriale delle città metropolitane potrebbero risorgere delle vere e proprie province: infatti, si dà modo ai comuni che non intendono aderire alla città metropolitana di costituire province ex novo, più piccole, che avranno le medesime competenze limitate di tutte le altre. Le **province "depotenziate"** limiteranno le loro funzioni di base a pianificazione territoriale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente, servizi di trasporto, autorizzazione e controllo del trasporto privato, costruzione, classificazione e gestione delle strade, programmazione provinciale della rete scolastica. E, tuttavia, l'intrico delle competenze è molto più complesso. Poi, le **unioni di comuni**. Un primo tipo è composto dalle unioni "ordinarie", regolate dal testo unico degli enti locali, delle quali possono far parte tutti i comuni di ogni dimensione demografica. Vi saranno anche le unioni di comuni "obbligatorie", che debbono necessariamente essere costituite dai comuni con meno di 5mila abitanti (o meno di 3mila, se abbiano fatto parte di comunità montane).

L'elencazione delle nuove forme di ente locale non è comunque finita, perché il disegno di legge prevede uno status particolare per la città metropolitana di Roma Capitale.

LE FUNZIONI DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Letta dal lato della gestione delle funzioni, la riforma appare ancora più complessa.

Le **città metropolitane** svolgerebbero contemporaneamente le funzioni del comune; funzioni delle province; nuove funzioni proprie della città metropolitana.

All'interno del territorio della città metropolitana, però, può aversi una quarta forma organizzativa: il conferimento ai comuni o alle unioni di comuni di alcune funzioni (con contestuale assegnazione di risorse); tale conferimento può avvenire in forma differenziata, creando ulteriori sotto tipologie di modalità gestionale.

Non solo: i comuni che ne fanno parte potranno, a loro volta, attribuire alla città metropolitana proprie competenze, sempre trasferendo le risorse.

Ancora, le città metropolitane potrebbero creare proprie articolazioni interne: delle specie di sub-

città metropolitane, con propri organismi di coordinamento.

Infine, Stato e Regioni possono assegnare alle città metropolitane ulteriori funzioni, in applicazione del principio di sussidiarietà fissato dall'articolo 118 della Costituzione.

Le province residue svolgerebbero poche funzioni "proprie". Tuttavia, Regioni e comuni potrebbero decidere di attribuire loro le competenze, prima provinciali, che avessero acquisito al loro posto, mediante una specifica delega. Quindi, anche per le province la definizione del lotto di funzioni da gestire risulterebbe molto incerta e variabile di Regione in Regione.

Per altro, il Ddl presentato dal ministro Delrio ripresenta il medesimo **problema interpretativo** posto dal decreto "salva Italia" e rimasto irrisolto: stabilisce che con legge dello Stato passeranno ai comuni o alle unioni di comuni (senza però indicare sulla base di quali criteri assegnarle agli uni o alle altre) le funzioni che vennero a suo tempo attribuite alle province con **legge statale**. Invece, saranno **leggi regionali** ad assegnare a comuni o unioni di comuni le funzioni provinciali a suo tempo assegnate con leggi regionali. Poiché non risulta ancora a oggi noto quali siano tali funzioni, il Ddl, esattamente come la manovra del Governo Monti, rinvia a un futuro Dpcm l'elenco delle diverse funzioni: nella precedente legislatura, quel Dpcm non vide mai la luce.

A rendere ulteriormente multiforme il quadro delle competenze, c'è il fatto che le Regioni potranno decidere di svolgere direttamente alcune funzioni provinciali.

E I RISPARMI?

Il disegno di legge consegnerebbe un nuovo ordinamento locale nel quale per cittadini, imprese e le stesse amministrazioni risulterebbe estremamente complicato capire chi farebbe cosa. Da un territorio all'altro i **soggetti competenti** e le funzioni svolte potrebbero variare moltissimo. Per avviare una pratica, occorrerebbe una complessa preistruttoria, finalizzata a capire con certezza quale sarebbe l'ente preposto a gestirla. Il rischio di giri di valzer kafkiani appare evidente.

L'eliminazione delle province dovrebbe essere occasione di maggiore linearità del sistema. E il Ddl, se dovesse mantenere questa impostazione, appare un'occasione mancata. È fondamentale che, abolite le province, si stabilisca con certezza e chiarezza quale ente subentri: la scelta di puntare sui comuni o le unioni di comuni appare asfittica, in quanto i confini delle mura cittadine sono di per sé inadatti alla gestione di funzioni di "area vasta".

Un'ultima annotazione riguarda i **risparmi**. Il disegno di legge non li quantifica, riproponendo la questione di quanto la manovra sulle province contribuisca al risanamento dei conti pubblici. Poiché le cariche di città metropolitane, province e unioni di comuni sarebbero gratuite, l'unico risparmio certamente quantificabile è la cifra dei 104,7 milioni che oggi le province spendono per indennità e gettoni di presenza.

Come semplificare la Pubblica Amministrazione?

05.12.13

Una vera revisione della spesa pubblica non può non passare attraverso una semplificazione del sistema amministrativo che riduca drasticamente i livelli di governo e i centri di spesa che negli ultimi decenni hanno proliferato incontrollati.

L'incalzare della crisi in cui versa la finanza pubblica nel nostro Paese ha prodotto negli ultimi tempi una serie interventi sui media in cui sono stati autorevolmente indicati i settori di più immediato intervento e, fra questi, ha finalmente iniziato ad affermarsi quello del **drastico ridimensionamento delle regioni** e dei loro apparati.

Infatti, una vera "semplificazione" amministrativa non va tanto perseguita in termini di procedure, come si è cercato di fare con le norme recate dalla cosiddetta legge Bassanini, ma con l'eliminazione dei troppi livelli di governo (e rispettivi apparati) che oggi pullulano nel nostro Paese con enorme dispendio di risorse ed energie.

Certamente l'apparato statale costituisce ancora terreno fertile per inefficienze e privilegi e bene ha fatto il Commissario straordinario per la revisione della spesa a dedicare ad esso ben quattordici punti nel programma di lavoro presentato il 12 novembre scorso, ma essenziale è l'intervento sul sistema delle autonomie locali cui, purtroppo, sono stati dedicati – in quel documento – solo tre punti.

Ci sono voluti molti anni e l'esplosione degli scandali sulla gestione del danaro pubblico da parte delle autonomie regionali (circa 400 consiglieri ad oggi indagati) per focalizzare l'attenzione dei media sulle storture venutesi a creare nel nostro sistema istituzionale specie dopo la mai sufficientemente deplorata **riforma del titolo V** della Costituzione del 2001.

Negli ultimi tempi abbiamo così assistito alla degenerazione incontrollata ed autoreferenziale degli enti pubblici territoriali e delle società pubbliche (tali da far rimpiangere le vecchie "partecipazioni statali") che ha concorso all'esplosione della spesa pubblica e a cui va posto urgente e drastico rimedio se si vuole consentire una significativa riduzione della pressione fiscale sui cittadini e sulle imprese, anch'essa stratificatasi negli ultimi anni su un sistema "multilivello" che strangola ogni genere di iniziativa economica.

Le regioni rappresentano la massima espressione di questa deriva: esse si dovevano differenziare dagli altri enti locali per essere dotate di potestà legislativa finalizzata – nel disegno del costituente – ad adeguare la normativa primaria alle varie realtà locali: l'analisi delle poche leggi annualmente emanate evidenzia invece come esse si interessino prevalentemente di materie "singolari" e/o di scarso impatto sociale.

Le regioni sono così diventate come grandi Asl e hanno finito per connotarsi quali **centri di gestione del potere amministrativo** autoreferenziali che si alimentano attraverso un sistema tanto capillare quanto costoso di società, agenzie, enti, comitati, consorzi, autorità, ambiti, commissari, garanti, etc.

Dunque, razionalmente non è più sostenibile il mantenimento in vita dei costosi apparati regionali che si connotano al più per l'emanazione di leggi de minimis, in un sistema di gerarchia delle fonti che vede già accanto alla legge statale, quale fonte primaria, una sempre più ampia normativa comunitaria tesa a creare uno "spazio giuridico comune europeo".

Infatti il **declino delle regioni** non è solo la conseguenza degli uomini che le hanno gestite ma dell'evoluzione dei tempi in quanto nel nuovo millennio gli ordini di grandezza sono mutati a causa della globalizzazione e l'assetto disegnato dal costituente del 1946 è completamente cambiato: è un vero peccato che nel 2001 non se ne siano accorti realizzando una riforma del titolo V della Costituzione che oggi ben possiamo definire "anacronistica" e dannosa.

Sicché in questi ultimi anni è stato in gran parte snaturato il previgente saggio sistema di

contrappesi fra poteri pubblici e fra Stato ed autonomie: ne è risultato un **meccanismo frammentato e costoso** che brucia inutilmente risorse ad ogni livello di governo, talvolta indulge a forme eccessive di assemblearismo, talaltra consente nuovi “autoritarismi”, e spesso crea artificiose contrapposizioni difficili da mediare anche in sede giudiziaria (attualmente un quarto del contenzioso innanzi al Giudice amministrativo vede come parti esclusivamente enti pubblici).

Dunque vi è un **evidente squilibrio fra costi e benefici** recati da un sistema così farraginoso su cui bisogna agire immediatamente per contribuire ad una riduzione strutturale della spesa pubblica senza ulteriormente intaccare il livello dei servizi realmente offerti ai cittadini.

In un contesto di globalizzazione economica che postula nuovi ordini di grandezza, le regioni sono ontologicamente troppo piccole per legiferare seriamente e troppo grandi per svolgere efficacemente funzioni amministrative, non comprendendo realtà omogenee (come le province, storici enti di “area vasta”) tanto da essere efficacemente definite “conchiglie vuote sul piano identitario”.

A tutt’oggi alcuni rimedi approssimativamente indicati o adottati si sono rivelati peggiori dei mali, come dimostra il recente **ddl di abolizione delle province** che non solo parte dall’apodittica considerazione che questi sarebbero i veri enti territoriali inutili ma poi anziché semplificare il sistema lo complica ulteriormente prevedendo due tipi di città metropolitane, due tipi di unione di comuni, province depotenziate ed un intrico di competenze e funzioni ad assetto variabile ed imprevedibile, spesso rimesso al legislatore regionale con perdita di ogni unitarietà dell’assetto territoriale del Paese, come ha anche sottolineato la Corte dei Conti.

Si impongono invece scelte chiare e responsabili che ben potranno essere individuate in sede di Commissione per la revisione della spesa ma necessitano anche di una coraggiosa **revisione della Costituzione** con un serio ripensamento della Riforma del titolo V° avvenuta nel 2001 .

In particolare, nelle more dell’auspicabile *revirement*, va subito esplicitamente introdotta in Costituzione la **clausola dell’interesse nazionale** in modo da consentire al Parlamento di legiferare subito anche nel dettaglio in ogni materia e su tutto il territorio quando lo esiga il “superiore interesse nazionale”.

Solo in tal modo sarà possibile superare gli ostacoli oggi esistenti a livello costituzionale per una efficace riorganizzazione amministrativa e avviare il **rilancio dell’apparato pubblico** in modo da trasformarlo in un volano per l’economia nazionale .

Il debito pubblico che ci schiaccia e la crisi economica e finanziaria che stiamo attraversando sono certamente figli anche del segnalato fenomeno degenerativo che, per essere contrastato, necessita di una concreta e non accademica semplificazione istituzionale per la cui realizzazione c’è però bisogno non solo di vere competenze e di meditate riforme, ma anche di capacità di autocritica e di indifferibili “controriforme”.

Michele Oricchio

Procuratore Regionale della Corte dei Conti per la Basilicata

Abolire le province: la grande illusione

10.01.14

Luigi Oliveri

Sui media è definito il disegno di legge “svuota province”, ma la proposta del ministro Delrio non prevede né l’abolizione né il loro riordino. Anzi, crea una situazione molto più confusa di quella attuale. Processo di attuazione decisamente lungo e complesso, con risparmi solo illusori

UNA LISTA DI ILLUSIONI

Al di là delle dichiarazioni da propaganda, il disegno di legge “**svuota province**” promosso dal ministro Graziano Delrio, e approdato ai passi finali in Parlamento, è **una finta riforma**, molto più caotica e dannosa della situazione attuale.

Il dibattito nella stampa ha molto enfatizzato alcuni veri e propri slogan, per smentire i quali basta semplicemente leggere il testo del disegno di legge e i suoi allegati.

Le province non sono abolite. È la prima illusione della propaganda: la legge non elimina affatto le province, che restano operanti, non proprio “vive e vegete”, ma restano.

Si estinguono solo dove si prevede subentrino le città metropolitane. Ma, di fatto, finiranno sostanzialmente per cambiare nome, poiché le città metropolitane acquisiranno tutte le funzioni oggi di competenza delle province, aggiungendone poche altre. Cambierà solo la leadership, in quanto il **sindaco metropolitano** coinciderà con quello del capoluogo. Con evidente espropriazione per i cittadini della provincia della rappresentatività elettorale, perché gli elettori che hanno eletto il sindaco per risolvere i problemi di una città, finiscono per incidere direttamente anche sulle questioni amministrative di altri centri abitati.

Lo svuotamento è solo parziale: anche l’affermazione che la legge svuoti le province è solo parzialmente vera. Si tratta, infatti, di un effetto del tutto eventuale e, comunque, di lunga e complessa attuazione.

La legge distingue tra **funzioni “fondamentali” e funzioni “non fondamentali”**. Le prime restano necessariamente alle province (finché non vengono abolite) e comprendono pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché valorizzazione dell’ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali con regolazione della circolazione stradale inerente; programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale ed eventuale gestione dell’edilizia, in accordo con i comuni; raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Per quanto riguarda tutte le decine di altre funzioni “non fondamentali”, l’articolo 15 della legge ripropone, con gli stessi problemi, la medesima idea della manovra a suo tempo avviata da Mario Monti e fallita. Si demanda a un accordo in Conferenza unificata tra Stato e Regioni

l’individuazione di quali siano le funzioni provinciali (il Dpcm previsto da Monti nell’agosto del 2011, che aveva lo stesso scopo, non è mai venuto alla luce). Dopo di che, con specifiche leggi, Stato e Regioni, secondo le materie di rispettiva competenza, dovrebbero riassegnare le funzioni provinciali non fondamentali ad altri enti.

I NUOVI SOGGETTI COMPETENTI

Quali saranno poi i nuovi soggetti competenti? La “vulgata”, diffusa anche dal ministro Delrio, è che alle province subentreranno i **comuni**. Si tratterebbe certamente di una **scelta scellerata**, in quanto i comuni non sono ovviamente idonei a gestire funzioni per loro natura sovra-comunali. Ma, in ogni caso, sempre l’articolo 15 della legge dispone in modo molto diverso e complesso.

Infatti, richiama l'**articolo 118 della Costituzione**, che impone di attribuire le funzioni amministrative in applicazione del principio della "sussidiarietà verticale", cioè in base all'adeguatezza e alla dimensione degli enti chiamati a svolgere le funzioni stesse. Si intuisce perfettamente, dunque, che funzioni sovra-comunali non possano considerarsi adeguate al livello comunale. Per l'appunto, l'articolo 15 subordina il ridisegno delle funzioni provinciali a una serie di criteri ai quali si dovranno attenere le leggi statali e regionali: l'individuazione per ogni funzione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio; l'efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni; la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie; l'adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio mediante intesa o convenzione.

Dunque, non è affatto scontato che le funzioni provinciali vadano ai comuni. Laddove l'ambito ottimale ed esigenze unitarie emergano (e sarebbe la stragrande maggioranza dei casi), applicando l'articolo 118 della Costituzione, le leggi non potrebbero che lasciare le funzioni non fondamentali alle province, oppure assegnarle alle Regioni stesse; o, nello specifico caso delle **politiche per il lavoro**, costituire un nuovo sistema di gestione (resta sempre in piedi l'ipotesi della creazione di un'Agenzia nazionale o di agenzie regionali federate, quali nuovi titolari delle competenze in tema di lavoro).

TEMPI LUNGHI E BEN POCHI RISPARMI

Occorrono dunque accordi tra Stato e Regioni, leggi attuative e, ancora, specifici decreti che determineranno le risorse finanziarie, strumentali e di personale da trasferire di volta in volta. Il processo, per altro solo abbozzato dalla legge, senza affrontare in profondità le conseguenze sul patto di stabilità e sull'assetto della **normativa sulla finanza locale**, si annuncia estremamente lungo, anche più lungo dell'iter di modifica della Costituzione, finalizzato ad abolire le province. Infine, la **questione dei risparmi**. Né la legge, né le relazioni illustrativa e tecnica quantificano anche un solo centesimo di risparmio.

All'inizio, il ministro Delrio aveva dichiarato che non erano i risparmi a interessare, ma il riordino e la **semplificazione**, che, invece, non ci sono affatto.

Poi, si è lasciato affascinare da studi dell'Istituto Bruno Leoni, che quantificano i risparmi possibili in 2 miliardi e da ultimo afferma che il risparmio certo, discendente dall'abolizione degli organi di governo, sarebbe di 160 milioni.

Tutte cifre ipotetiche e casuali. In realtà, l'unica rilevazione realmente ufficiale è quella della Corte dei conti (inspiegabilmente ignorata da Delrio), secondo la quale i risparmi sono molto dubbi, mentre certi sono, anche se non quantificati, i costi di un simile stravolgimento.

Il risparmio sugli organi di governo, per altro, sarebbe di **solì 35 milioni**: a tanto, infatti, ammonterebbe l'onere per consiglieri, assessori e presidenti provinciali, per effetto delle riforme dell'estate del 2011, che avevano previsto la drastica riduzione del numero degli amministratori provinciali.

Più il comune è piccolo, più sale il costo della politica

17.01.14

Sabrina Iommi

Sono in molti a sostenere che i costi della politica a livello centrale sono nettamente superiori rispetto al livello locale. Ma non è così se si confronta la spesa per il funzionamento degli organi istituzionali con il relativo potere decisionale. Problemi di efficacia nei comuni molto piccoli.

I COSTI DELLA POLITICA LOCALE

In una fase di forte impopolarità del ceto politico, sono molte le analisi che mirano a sottolineare come la politica centrale sia molto più costosa di quella locale. Ciò è vero se ragioniamo in termini di **spesa per singolo amministratore**, o anche in termini di contributo al costo complessivo della politica dei diversi livelli di governo (centrale, regionale, provinciale, comunale). Ma non lo è, invece, se assumiamo un'**ottica costi-benefici**, se cioè confrontiamo la spesa per il funzionamento degli organi istituzionali con il relativo potere decisionale.

L'accezione dei costi della politica adottata in questo articolo si riferisce alla spesa dichiarata dai comuni nei Certificati dei conti consuntivi di bilancio (Cccb) per il funzionamento degli organi istituzionali. La voce comprende sia le **indennità e i gettoni di presenza** corrisposti ai componenti degli organi elettivi e di governo (consigli e giunte), sia le spese per i **rimborsi delle trasferte e i servizi di supporto** (segreterie, addetti stampa, consulenze, apertura delle sedi, invio delle comunicazioni, eccetera).

Secondo quanto riportato nei Cccb del 2010, i comuni italiani hanno speso complessivamente **1,7 miliardi** per il funzionamento degli organi istituzionali, di cui 600 milioni di indennità e gettoni di presenza e poco più di 1 miliardo di rimborsi spese e servizi di supporto. **(1)**

Nella tabella 1 sono riportati i valori medi per classe demografica degli enti.

Tabella 1 – Spesa per organi istituzionali per classe demografica dell'ente

	Spesa per organi media per comune (migliaia di euro)	Incidenza % della spesa corrente totale	Incidenza % della spesa per indennità sulla spesa per organi	Spesa per organi per abitante (euro)	Spesa per organi per amministratore *
Fino a 1.000	26	4,3	70,7	47	1.787
Da 1.001 a 3.000	47	2,9	61,6	25	3.088
Da 3.001 a 5.000	81	2,7	51,3	20	4.227
Da 5.001 a 10.000	145	2,9	63,5	20	7.288
Da 10.001 a 15.000	253	2,8	49,5	20	10.369
Da 15.001 a 30.000	393	2,6	42,3	19	15.442
Da 30.001 a 50.000	765	2,7	34,0	20	22.009
Da 50.001 a 100.000	1.605	3,2	25,4	25	44.974
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	3.034	3,1	27,1	32	61.560
Da 250.001 a 500.000**	16.867	4,0	10,1	53	303.008
Da 500.001 a 1.000.000**	54.412	5,4	7,4	70	903.102
Oltre 1.000.001**	74.063	2,6	11,2	36	937.506

* Si intende la somma dei componenti di giunte e consigli comunali

** Queste classi contengono un numero complessivo di dodici comuni, bassa numerosità che spiega la variabilità del dato.

Fonte: elaborazioni su Cccb 2010

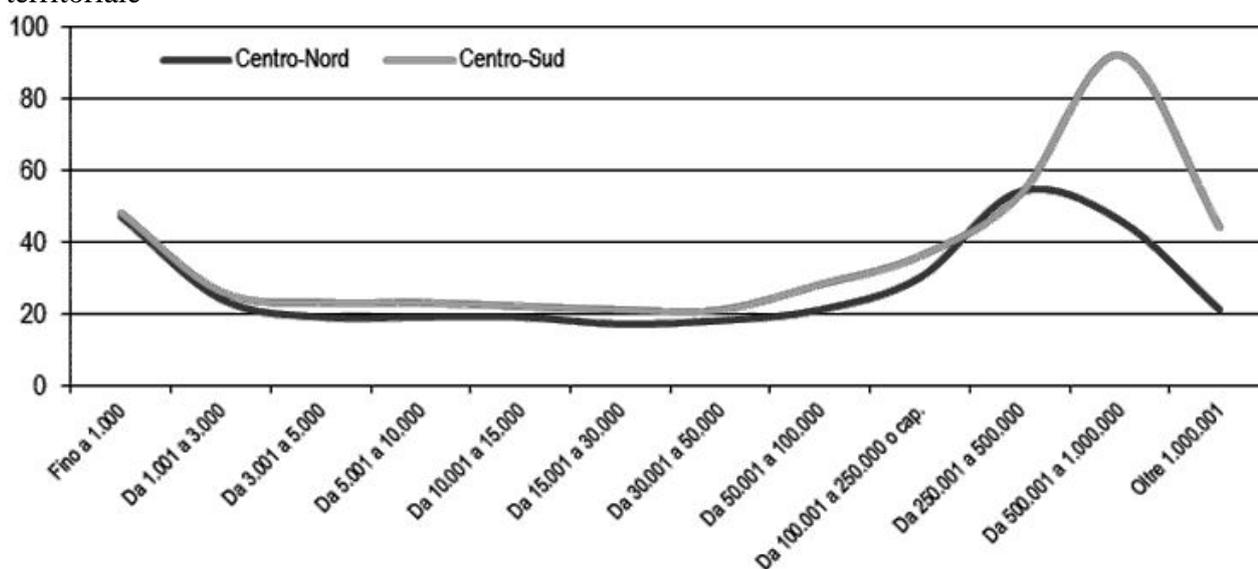
Come si può vedere, la spesa per amministratore cresce al crescere della dimensione dell'ente. Ciò avviene perché entrambe le componenti dei costi della politica sono legate positivamente alla taglia demografica: le indennità sono definite dalla legge in questo modo, al fine di tener conto della **maggior complessità associata alle dimensioni più grandi** e lo stesso avviene per le spese accessorie, ovvero rimborsi spese e servizi di supporto. In più, la seconda componente di spesa aumenta decisamente la sua importanza al crescere della dimensione dell'ente.

L'incidenza della spesa per gli organi istituzionali sulle risorse complessivamente disponibili (totale spesa corrente) mostra invece un **andamento a "U"**, raggiungendo valori elevati in corrispondenza degli enti di dimensioni molto ridotte, toccando il minimo nella classe tra 15mila e 30mila abitanti per poi tornare a crescere in corrispondenza delle dimensioni maggiori. Lo stesso andamento si riscontra per la spesa per abitante.

I dati evidenziano, dunque, la presenza di **costi da eccesso di frammentazione** nei comuni fino a 15mila abitanti e di costi da maggiore complessità per quelli superiori ai 30mila abitanti. Emerge poi un **divario tra i comuni del Centro-Nord e quelli del Centro-Sud** (Lazio e Regioni meridionali), dove i secondi tendono ad avere una spesa per abitante più elevata, specialmente in corrispondenza delle maggiori città, da cui si ricava che le città del Sud gestiscono in modo meno efficiente la funzione di rappresentanza democratica (**grafico 2**).

Le informazioni ricavabili dai Cccb suggeriscono, quindi, la presenza di spazi per il recupero di efficienza sia in termini generali (divario Nord-Sud) sia nello specifico delle piccole dimensioni.

Grafico 2 – Spesa per organi istituzionali per abitante, classe demografica dell'ente e ripartizione territoriale



Fonte: elaborazioni su Cccb 2010

IL CONFRONTO TRA COSTI E BENEFICI

Secondo un recente rapporto curato dalla Uil, il costo di funzionamento degli organi istituzionali ammonta complessivamente a 6,1 miliardi nel 2013, di cui il 49 per cento assorbito dagli organi centrali, il 16 per cento dalle Regioni, il 6 per cento dalle province e il 28 per cento dai comuni. (2) Mettendo a confronto tali importi con la spesa pubblica di competenza si ottiene che ogni miliardo di euro di costi della politica "muove" 150 miliardi di spesa pubblica complessiva a scala nazionale, 185 a scala regionale, 30 a scala provinciale e 45 a scala comunale (spesa pubblica per livello di fonte Istat). Il potere decisionale del livello di governo comunale appare dunque piuttosto limitato, anche se maggiore di quello del livello provinciale.

Approfondiamo il caso dei comuni.

Tabella 3 – Costo, potere decisionale e ampiezza della rappresentanza per amministratore locale*

	Nr. medio amministratori per ente*	Potere decisionale per amministratore (migliaia euro)	Incidenza % costo per amministratore su potere decisionale	Nr. persone rappresentate per amministratore
Fino a 1.000	15	23	7,9	38
Da 1.001 a 3.000	15	64	4,8	124
Da 3.001 a 5.000	19	101	4,2	207
Da 5.001 a 10.000	20	164	4,4	362
Da 10.001 a 15.000	24	250	4,1	513
Da 15.001 a 30.000	25	410	3,8	820
Da 30.001 a 50.000	35	576	3,8	1.107
Da 50.001 a 100.000	36	1.001	4,5	1.768
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	49	1.463	4,2	1.899
Da 250.001 a 500.000**	56	5.694	5,3	5.689
Da 500.001 a 1.000.000**	60	11.123	8,1	12.991
Oltre 1.000.001**	79	28.865	3,2	25.858

* Si intende la somma dei componenti di giunte e consigli comunali

** Queste classi contengono un numero complessivo di 12 comuni, bassa numerosità che spiega la variabilità del dato.
Fonte: elaborazioni su Cccb 2010

Nella tabella 3 si propongono alcuni semplici indicatori per misurare costi e benefici dell'attuale assetto dei governi comunali. Il potere decisionale degli amministratori dei comuni molto piccoli, misurato prendendo in considerazione le risorse disponibili al netto dei costi di funzionamento dell'ente (ovvero spesa corrente al netto della spesa per funzioni generali e dei costi della politica), è estremamente ridotto, per cui sono di fatto nella condizione di non poter prendere decisioni significative per il benessere della comunità di riferimento. **Nei comuni estremamente piccoli**, laddove spesso gli amministratori rinunciano anche a parte delle loro indennità e svolgono nei fatti un'azione di **volontariato a favore dei loro concittadini**, le risorse finanziarie disponibili sono talmente ridotte da determinare il **peggior rapporto tra costi della politica e potere decisionale**. In sintesi, gli amministratori dei piccoli comuni costano molto poco, ma decidono anche molto poco per le loro comunità.

Un argomento molto utilizzato a difesa degli enti locali di piccole dimensioni è quello della tutela della **partecipazione dei cittadini**, ovvero del livello di democrazia della società. È tuttavia evidente che la dimensione del governo locale è soggetta a dei *trade-off*, non solo in relazione a questioni di efficienza economica e di efficacia dell'azione pubblica, ma anche in merito al funzionamento stesso della democrazia. **(3)**

I dati evidenziano che, se esiste un **deficit di democrazia del governo locale**, riguarda le città più che i piccoli comuni, le quali uniscono una maggiore eterogeneità sociale a un numero decisamente più elevato di persone rappresentate da ciascun amministratore.

UN PROBLEMA DI EFFICIENZA ED EFFICACIA

In conclusione, se il problema a livello del governo centrale e dei governi regionali è quello dell'eccessivo costo per amministratore (Perotti, I costi della politica), su scala locale la maggiore criticità sta nel rapporto tra i costi sostenuti e i benefici ottenuti. La presenza di un sistema molto frammentato pone il problema della **dimensione minima adeguata** per lo svolgimento di funzioni in grado di incidere sul benessere delle comunità di riferimento.

Fatta eccezione per le maggiori città, per le quali i dati evidenziano un forte divario Nord-Sud, e dunque la presenza di margini per il recupero di efficienza (ovvero la stessa funzione può essere svolta con minori risorse), il problema dei comuni più piccoli (almeno fino a 15mila abitanti) è

quello di **recuperare efficacia**, ovvero di utilizzare meglio le risorse disponibili e ciò è possibile solo riducendo la frammentazione.

(1) I dati provengono dai Cccb al 2010 di 7.716 comuni sul totale di 8.092. Per tutti i comuni è disponibile il dato relativo alla spesa corrente per “organi istituzionali, partecipazione e decentramento”, mentre per poco più di un terzo (2.662) è disponibile anche il dato relativo alla componente “indennità”. I dati mancanti sono stati stimati con una funzione che fa dipendere l’indennità degli organi istituzionali dalla dimensione demografica dell’ente e dal ruolo di capoluogo di provincia, con un correttivo per gli enti molto piccoli (<5mila abitanti). Più precisamente $IND = \beta_0 + \beta_1 \text{pop } 2010 + \beta_2 \text{ capoluogo} + \beta_3 \text{ piccoli}$. Si ottiene un R^2 pari all’87%.

(2) Uil (2013), I costi della politica

(3) Iommi S. (2013 a), “Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini”, Irpet, Firenze

Quanto ci costa la frammentazione dei campanili

20.01.14

Sabrina Iommi

L'Italia ha più di 8000 comuni, con un numero di abitanti che varia dalle poche decine delle comunità alpine ai 2,6 milioni di Roma. È un assetto che non riflette più lo sviluppo socio-economico territoriale. Un esercizio di riorganizzazione in Toscana e la stima dei possibili risparmi.

UN SISTEMA INADEGUATO

Nel dibattito sulle riforme strutturali di cui il paese avrebbe grande bisogno e che invece sembra non riuscire ad affrontare, uno dei temi più ricorrenti è la revisione degli assetti istituzionali, che coinvolga città metropolitane, province e piccoli comuni. In questo articolo si vuole evidenziare come l'**accorpamento dei comuni** consentirebbe di ottenere risparmi di spesa significativi e di rendere più coerente la struttura amministrativa con i fenomeni socio-economici da governare. **(1)** Il territorio nazionale è suddiviso in oltre **8mila comuni**, le cui dimensioni variano dalle poche decine di abitanti di alcuni enti alpini agli oltre 2,6 milioni di Roma.

Il tema dell'adeguatezza degli enti alle funzioni di loro competenza, per dimensione demografica e dotazione di risorse umane e finanziarie, non è certamente nuovo ed è stato più volte oggetto di provvedimenti normativi, benché finora con scarsi risultati. **I due punti deboli** principali vengono generalmente individuati ai due estremi della scala dimensionale: nel caso degli enti più piccoli, per i quali le diseconomie di scala e l'inadeguatezza delle risorse finanziarie e umane sono evidenti; e per le aree metropolitane, laddove più che un problema di scala, esiste un problema di frammentazione del processo decisionale di sistemi socio-economici territorialmente più vasti, il cui funzionamento è in grado di influenzare l'andamento economico nazionale.

L'argomento che di solito viene utilizzato a difesa della maglia comunale esistente è quello del **mantenimento dell'identità storica** delle popolazioni locali. A parere di chi scrive, tuttavia, si tratta di un argomento debole, perché anche le identità territoriali mutano nel tempo, di pari passo con l'evoluzione dei sistemi insediativi, delle modalità della produzione e della tecnologia di comunicazione e trasporto. Buona parte delle divisioni amministrative storiche, proprio perché derivanti da un passato talvolta molto lontano, non hanno più senso ai fini dell'organizzazione dei servizi di uso quotidiano, in quanto **non sono più coerenti con lo sviluppo socio-economico territoriale**, con i bacini in cui la popolazione reale compie le scelte di localizzazione residenziale e di svolgimento delle attività di produzione e consumo. La riorganizzazione del livello più basso del governo locale, che passa essenzialmente dalla riduzione del numero di enti e dalla ricostruzione della coerenza tra dimensione dell'ente e estensione dell'oggetto da governare, avrebbe dunque il vantaggio di realizzare una "vera" *spending review*, che non vuol dire solo taglio dei costi, ma soprattutto aumento dell'**efficacia delle risorse utilizzate**.

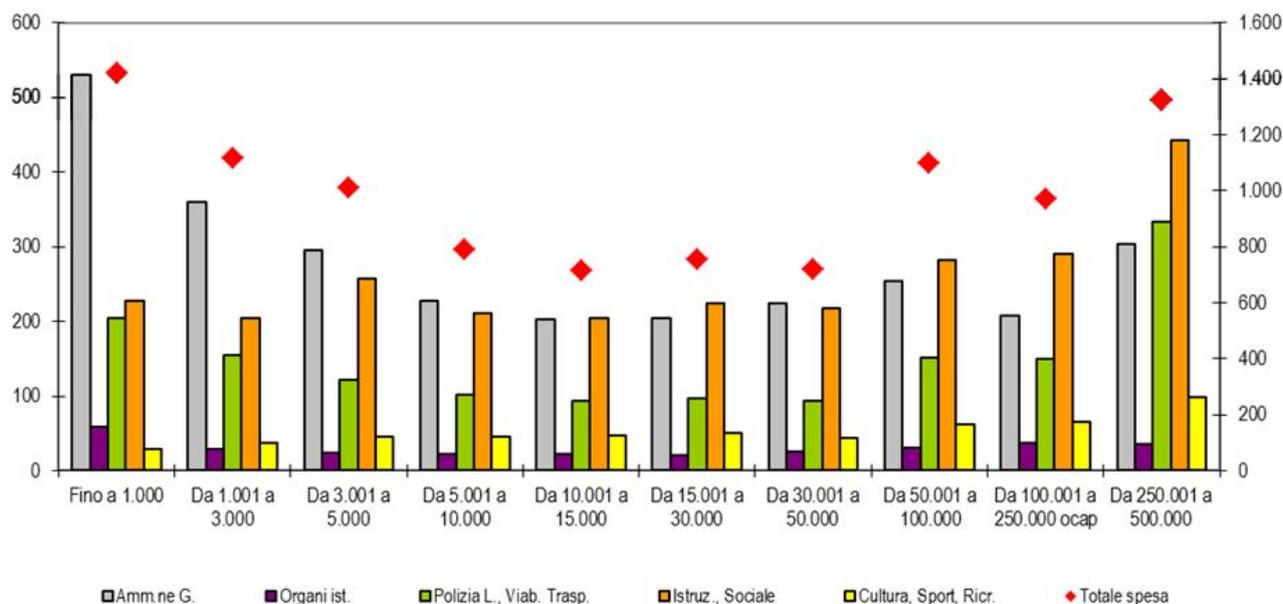
IL CASO TOSCANO

È evidenza empirica non confutabile che l'eccesso di frammentazione amministrativa rispetto ai fenomeni socio-economici da governare impone alla collettività **costi evitabili**, che si riflettono in una riduzione dei livelli di benessere presenti e futuri.

Una recente ricerca condotta sulla **Toscana**, Regione che non è tra quelle con i più alti livelli di frammentazione, ha concettualizzato due tipi di costi evitabili, definiti costi espliciti e impliciti. **(2)** I **costi espliciti** sono dati sostanzialmente dai costi fissi di funzionamento degli enti nella loro parte di amministrazione generale e di rappresentanza politica e sono quantificabili in modo

relativamente facile. Una semplice rappresentazione della spesa pro-capite dei comuni per funzioni e classe dimensionale evidenzia il mancato sfruttamento di economie di scala per i costi di funzionamento degli enti sottodimensionati (grafico 1).

Grafico 1 - Comuni toscani. spesa corrente pro-capite complessiva (scala dx) e per alcune funzioni (scala sn). 2010



Fonte: elaborazioni Irpet su Certificati dei conti consuntivi

I **costi impliciti** sono più difficili da misurare, ma sicuramente più importanti per il futuro delle collettività locali. Rappresentano una sorta di **costo opportunità della polverizzazione istituzionale**, cioè quelle occasioni di miglioramento dei servizi pubblici locali e di sviluppo socio-economico cui si rinuncia non adeguando l'assetto istituzionale alle esigenze delle comunità locali moderne. Come loro *proxy* si possono utilizzare la scarsa disponibilità di competenze e i ridotti margini di decisione politica di cui dispongono i comuni sottodimensionati, come pure la duplicazione di funzioni di base che caratterizza le aree metropolitane frammentate in molti enti diversi. La tabella 2 riporta le prime due informazioni per i comuni toscani.

Tabella 2 – Comuni toscani. dotazione di personale dipendente e caratteristiche degli amministratori locali. 2010

	DIPENDENTI			AMMINISTRATORI		
	Totale dipendenti per 1.000 residenti	Dirigenti per 100 non dirigenti	Dirigenti per ciascuna delle 6 funzioni fondamentali	Totale amministratori locali* (stime)	Totale amministratori locali per 1.000 residenti	Potere decisionale per amministratore locale (euro)
Fino a 1.000	11,7	0,7	0,0	198	17,2	52.122
Da 1.001 a 3.000	8,4	1,8	0,0	853	6,6	114.705
Da 3.001 a 5.000	7,4	2,4	0,1	837	4,5	162.118
Da 5.001 a 10.000	6,7	2,0	0,2	1.174	2,3	232.943
Da 10.001 a 15.000	6,4	2,8	0,4	705	1,8	301.089
Da 15.001 a 30.000	6,6	3,0	0,7	774	1,1	477.306
Da 30.001 a 50.000	6,4	3,0	1,2	316	0,9	537.487
Da 50.001 a 100.000	7,9	2,5	1,8	73	0,6	1.280.956
Da 100.001 a 250.000 o capoluogo	7,5	2,4	2,9	683	0,7	1.048.009
Da 250.001 a 500.000	12,2	1,5	10,8	171	0,5	2.132.745

* si intende la somma di sindaci, assessori, consiglieri comunali e di quartiere

Fonte: elaborazioni Irpet su dati ministero del Tesoro – Conto annuale del personale e dati Certificati dei conti consuntivi

UNA RIDUZIONE POTENZIALE DEL 20% DEI COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO

Dall'osservazione delle evidenze empiriche si passa quindi a un **esercizio di simulazione**, che riorganizza la maglia comunale in modo da renderla più coerente con i confini reali dei sistemi socio-economici locali. In particolare, i comuni esistenti vengono accorpati secondo **due maglie territoriali alternative**, quella dei sistemi locali del lavoro (Sll) e quella delle zone socio-sanitarie (Zss), che pur nella loro diversità hanno in comune il fatto di raggruppare gli enti locali secondo un criterio che approssima sufficientemente il funzionamento reale di una comunità. La prima si basa sui bacini del pendolarismo quotidiano, la seconda sulle aree di programmazione dei servizi socio-assistenziali locali.

L'obiettivo della simulazione è di **quantificare il risparmio** che il nuovo assetto consentirebbe in termini di costi di funzionamento espliciti del governo locale, divisi nelle due componenti di costi della burocrazia (sostanzialmente il costo del personale addetto alle funzioni di amministrazione generale) e di costi della politica (vale a dire la somma delle indennità degli amministratori locali e della spesa per i servizi di supporto agli stessi). I risultati dell'esercizio sono riportati nella tabella 3.

Tabella 3 – Simulazione della spesa per amministrazione generale (burocrazia) e per organi istituzionali (politica)

	Comuni vigenti 2010	Hp SLL	Hp ZSS
SPESA PER AMMINISTRAZIONE GENERALE			
Nr. enti	287	51	34
Spesa amministrazione generale (mil. euro)	885	788	746
<i>Diff. Ass. su spesa 2010 (mil. euro)</i>	-	-96	-138
<i>Var. % su spesa 2010</i>	-	-10,9	-15,6
SPESA PER ORGANI ISTITUZIONALI			
Nr. amministratori	5.784	1.054	746
Spesa (indennità e funzioni supporto) (mil. euro)	109	44	45
<i>Diff. Ass. su spesa 2010 (mil. euro)</i>	-	-65	-64
<i>Var. % su spesa 2010</i>	-	-59,6	-58,7
TOTALE COSTI FISSI DI FUNZIONAMENTO			
Spesa totale (mil. euro)	994	832	791
<i>Diff. Ass. su spesa 2010 (mil. euro)</i>	-	-162	-203
<i>Var. % su spesa 2010</i>	-	-16,3	-20,4

Fonte: elaborazioni Irpet

Le stime fatte sulla Toscana indicano un **risparmio potenziale pari al 20 per cento** di quanto speso nel 2010 per il funzionamento degli enti, derivante principalmente da un risparmio sui **costi della burocrazia**. Ciò perché i **costi della politica a scala locale hanno un peso molto contenuto**, anche se l'esercizio di accorpamento proposto arriva comunque a dimezzarli. Se poi la crescita dimensionale dei comuni dovesse rendere definitivamente superfluo il ruolo delle **province**, come è ragionevole ipotizzare, il risparmio potrebbe aumentare di 171 milioni di euro (146 milioni di amministrazione generale e 25 di costi della politica).

Su **scala nazionale**, secondo un calcolo molto grossolano, si può ipotizzare un risparmio potenziale di circa **5,7 miliardi** di euro, di cui 3,3 dai costi fissi di funzionamento dei comuni e 2,4 da quelli delle province, che corrispondono a circa 100 euro per cittadino all'anno.

In entrambi i casi, il risparmio potenziale si riferisce solo ai costi espliciti di funzionamento e non comprende dunque i vantaggi ottenibili sul lato dei costi impliciti, a cominciare dal miglioramento delle capacità di governo e dall'accrescimento del potere decisionale.

(1) L'accorpamento qui proposto va oltre la soluzione dell'unione presente ad esempio nel disegno di legge Del Rio (Ddl1542/2013).

(2) Si veda Iommi S. (2013 a), "Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini", Irpet, Firenze; e Iommi S. (2013 b), "Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione", in Istituzioni del Federalismo, 2, pp.617-642. In Toscana i comuni con popolazione fino a 10mila abitanti rappresentano il 70 per cento del totale contro l'85 per cento a livello nazionale e percentuali intorno al 90 per cento in Piemonte e Lombardia.

La riforma delle province può funzionare

28.01.14

Renato Ruffini

Sul disegno di legge Delrio sono piovute molte critiche. Se invece di guardare la riforma come una mera regolamentazione giuridica che produce risparmi, la si considera un processo di cambiamento che avvia forme di collaborazione istituzionale nei territori, i punti deboli diventano punti di forza.

DA PUNTI DEBOLI A PUNTI DI FORZA

Il disegno di legge sul **riordino delle autonomie locali** è stato oggetto di molteplici critiche, com'era forse inevitabile vista la rilevanza della questione. Tuttavia, se si guarda la riforma non come una mera regolamentazione giuridica volta al risparmio, ma come l'attivazione di un processo di cambiamento organizzativo, in grado di avviare forme di collaborazione istituzionale, allora quelli che i critici ritengono punti deboli diventano punti di forza.

Le critiche al disegno di legge sono sostanzialmente di tre tipi: non abroga le province; non consente risparmi certi; non è chiara nella sua evoluzione futura.

Abrogazione, risparmi e chiarezza degli assetti sono stati perseguiti in modo fallimentare dalla precedente riforma del Governo Monti. È quindi opportuno non ripetere gli stessi errori e cercare di attivare processi di cambiamento nei territori. Vediamo allora come trasformare i punti di debolezza in possibili vantaggi.

LA (NON) ABROGAZIONE DELLE PROVINCE

Posto che le province sono abrogabili solo con modifica costituzionale, cosa accadrà se la riforma sarà approvata? Il problema fondamentale è capire come governare i servizi di livello intermedio in modo più efficace secondo la loro tipologia, senza elevati costi burocratico/politici e di conflittualità. La riforma risponde a questo problema facendo delle province **il contenitore di associazioni di comuni, che dovranno riformare amministrativamente il territorio** (assieme alle Regioni) e organizzare funzioni e servizi collaborando tra di loro. In questo senso, la riforma anticipa e accompagna l'ipotetica riforma costituzionale senza blindarla. Se le Regioni e gli enti locali non saranno soddisfatti degli assetti individuati tra il 2014 e il 2015, saranno sempre liberi di ridefinirli – insieme alle loro funzioni – in virtù dei poteri loro dati dall'attuale Costituzione e avranno luoghi istituzionali dove discuterne e decidere.

I RISPARMI INCERTI

Il problema dei risparmi è un tema importante, tuttavia non è possibile fare un calcolo dei costi differenziali se non si ha in testa la struttura dei servizi. Il Dld non definisce centralmente l'assetto futuro dei servizi, dunque non può calcolare i risparmi. Anche nel caso delle unioni di comuni è difficile valutare i risparmi a priori, tuttavia l'esperienza insegna che quelle di dimensione maggiore hanno realizzato sempre significativi risparmi (si veda per esempio l'unione della Bassa Romagna). È abbastanza chiaro, infatti, da **dove si possono ottenere i risparmi** in un determinato territorio. In primo luogo, nelle modalità di **erogazione dei servizi per le funzioni dismesse**. Servizi sociali, cultura e bene culturali, sport e turismo sono funzioni dismesse che i comuni probabilmente non svilupperanno per esigenze economiche. I servizi più rilevanti (come per esempio musei e biblioteche) potranno essere facile oggetto di politiche d'innovazione attraverso riaggregazioni su aree vaste (per esempio, creando una rete provinciale di musei), sviluppando forme di gestione basate anche su sistemi di coproduzione che coinvolgano imprese, associazioni, fondazioni e

cittadini, attirati dalla maggiore dimensione dell'attività.

Si può poi ottenere una **razionalizzazione delle spese correnti** per la produzione di servizi. In particolare, con la modifica dell'assetto istituzionale potranno esserci economie di scala laddove i servizi siano attribuiti ai comuni di grandi dimensioni o attuati in forma associata a livello provinciale. È il caso di attività quali i processi di acquisto, la gestione degli immobili e degli impianti, la gestione delle tecnologie informatiche, la gestione delle risorse umane, eccetera. Per il sistema delle agenzie di secondo livello, la creazione della provincia governata dai sindaci dei comuni del territorio dovrebbe fare venire meno l'esigenza di sussistere di molte forme societarie, consortili e così via create dai piccoli comuni singoli o associati.

Si ridurranno anche **i centri di spesa**. La generazione di fenomeni di accorpamento e semplificazione dei soggetti di spesa semplifica la complessità del processo di relazioni inter-istituzionali con un incremento della possibilità di controllo del sistema locale da parte di Regione e Governo. Quantificare questi risparmi è possibile soltanto di fronte agli specifici interventi, che solo le amministrazioni interessate possono fare. Se non saranno capaci di decidere è possibile che la situazione attuale deteriori ulteriormente? Oggi il sistema amministrativo locale è talmente frantumato che difficilmente si può fare peggio. Inoltre, il fenomeno delle unioni di comuni si sta sviluppando sempre di più, ma in un contesto istituzionale non favorevole. Il Ddl faciliterà le **aggregazioni** anche perché tende a incentivarle. La riforma poteva rendere obbligatori per legge i servizi associati? Sarebbe stato bello, ma in questo modo, usando la legge nazionale, avrebbe "riempito" e non "svuotato" le province a discapito dei comuni, con effetti istituzionalmente paradossali e controproducenti in caso di riforma costituzionale. L'idea fondamentale è che siano **i territori a decidere**.

L'EVOLUZIONE FUTURA

Una politica pubblica deve essere governata e valutata. Occorre di conseguenza prevedere come gestire la riforma (come fa in parte l'articolo 23 comma 9 del Ddl), anche al fine **dianticipare ed evitare fenomeni distorsivi** e negativi sempre presenti in questi casi, anche perché non ci sono esperienze simili di auto-riforma delle autonomie locali nel mondo.

Occorre perciò sviluppare alcune precise azioni, utili anche a contenere i costi. Ad esempio, come avviene per ogni ristrutturazione aziendale, è opportuno che le nuove province definiscano un **proprio piano industriale** dove, accanto alla ristrutturazione dei servizi, individuino i risparmi e razionalizzazioni di spesa a questa correlati. I piani dovrebbero essere trasmessi al commissario per la spending review o al programma nazionale per l'attuazione delle riforme.

Occorre anche avere una **totale trasparenza** e confrontabilità delle scelte territoriali. I piani industriali dovrebbero essere pubblicati sul sito del Governo con i diversi programmi di risparmio e i report sugli effettivi stati di avanzamento concreti, certificati dai revisori dei conti. Il meccanismo dovrebbe permettere ai cittadini di conoscere realmente cosa accade nei diversi territori e di favorire un confronto virtuoso tra le diverse realtà locali e le loro best practice.

Infine, è opportuno che i risparmi ottenuti abbiano **ricadute positive sul territorio**, rimanendo a disposizione degli amministratori delle comunità che li hanno conseguiti realmente. La destinazione delle risorse, tuttavia, dovrebbe essere vincolata a due voci (per evitare nuova spesa pubblica): **la riduzione del carico fiscale** (cuneo fiscale tramite addizionale Irpef o detrazioni Iuc per soggetti bisognosi o per soggetti portatori di comportamenti virtuosi, welfare aziendale ecc.) e **gli investimenti in innovazione tecnologica** e ammodernamento d'impianti ed edifici sul territorio, con contestuale esenzione dal patto di stabilità.