



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Considerazioni in merito a risparmi e benefici del DDL n. 1542

Roma, 29 ottobre 2013



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Il DDL ha tre finalità:

1. Sviluppo e crescita:

- rendere i processi decisionali più veloci e diretti per favorire lo sviluppo di territori più dinamici e reattivi;
- ripensare l'area vasta per valorizzare le competenze distintive strategiche e per creare maggiori economie di scala;
- mettere le città metropolitane italiane nelle condizioni di partecipare alla competizione globale tra territori.

2. Partecipazione e protagonismo:

- nuovi poteri ai sindaci e più voce alle comunità locali nelle scelte metropolitane e di area vasta;
- nuovo spazio per le regioni per assumere funzioni, guidare le trasformazioni dei territori, ripensare l'assetto della regolazione regionale in materia di area vasta e servizi pubblici locali;
- spazio per tutti gli attori locali nel definire le scelte operative di start-up e le prospettive istituzionali future.

3. Efficienze di sistema:

- economie di scala nella programmazione dei servizi di area vasta;
- razionalizzazione, accorpamento e soppressione delle partecipazioni regionali, provinciali e comunali in organismi e società intermedie tra regione e comuni;
- risparmi di spesa diretti;
- impulso all'accorpamento dei comuni minori preservando l'identità locale;
- maggiore connessione tra bisogni primari delle comunità e allocazione delle risorse.

Le città metropolitane possono diventare un traino dello sviluppo del Paese, leggendo le potenzialità di sviluppo strategico delle aree vaste che insistono intorno alle grandi città italiane.

Con la democrazia rappresentativa (di secondo livello) i sindaci partecipano direttamente ai processi decisionali sovracomunali: si cambia il modo di prendere le decisioni e si sposta il potere decisionale verso le comunità ed i loro rappresentanti. I cittadini, infatti, hanno una conoscenza diretta dei sindaci e possono condizionarli più di quanto non possano fare con organi eletti che però non incontrano mai e non conoscono perché troppo distanti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'area vasta, come ente di secondo livello può svolgere importanti funzioni amministrative e di servizio ai comuni e alle unioni. Per svolgere questo ruolo, però, non è necessaria un'elezione diretta e la presenza di organi politici.

Si amplia anche lo spazio per le Regioni: in particolare lo spazio politico cresce e offre nuove opportunità di protagonismo in un processo armonico di riordino territoriale delle funzioni.

I RISPARMI

1. I costi degli eletti

La stima fatta dall'Istituto Bruno Leoni porta a identificare un costo politico¹ delle Province pari a **oltre 130 milioni di euro** a partire dal 2010. Secondo uno studio di Bocconi² le spese relative alla rappresentanza politica (indennità e rimborsi a consiglieri e assessori) nelle province italiane assommano a circa **113,63 milioni di euro annui**³.

Secondo i dati UPI di qualche anno fa (2004) sono più di 4.200 i politici delle amministrazioni provinciali con un costo che andava da circa 62.000 euro l'anno del Presidente di Giunta ai 21.000 di un Consigliere⁴. Oggi il Presidente di una Provincia costa intorno agli 80/100.000 euro l'anno.

Ad ogni buon conto, tale importo sarebbe azzerato attraverso il ricorso a una rappresentanza politica di secondo livello e su base territoriale (nel cui ambito non sono previsti emolumenti per membri di giunte e assemblee provinciali). Vengono azzerate, inoltre, le spese elettorali.

Il solo risparmio dei costi delle rappresentanze politiche vale circa **11.300 nuovi posti negli asili nido** italiani.⁵

2. I costi di amministrazione e controllo

Le spese di amministrazione e controllo potrebbero essere ridotte se le funzioni fossero esercitate da altri livelli di governo in quanto queste spese servono principalmente per il mantenimento dell'organizzazione delle Province stesse e non invece alla gestione di funzioni precise come trasporto, istruzione, ecc.

¹ Sono considerate tutte le spese necessarie a remunerare l'attività del politico. Sono considerati "uomini politici provinciali": i Presidenti di Giunta, i Vice Presidenti, gli Assessori, i Consiglieri e i Presidenti del Consiglio

² CERTeT Bocconi "Una proposta per il riassetto delle Province", 2011 (<http://ebookbrowse.net/2011-12-06-upi-studio-bocconi-proposta-riassetto-province-pdf-d246962834>).

³ Elaborazione su dati Siope, 2010.

⁴ A. Giurecin "Quanto costano le province?", Istituto Bruno Leoni, 2010, (<http://www.brunoleoni.it/nextpage.aspx?codice=9657>).

⁵ Questo calcolo è stato fatto dividendo i 113,63 milioni per il costo medio per bambino in asilo nido che è di circa 10.000 euro l'anno.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

La spesa corrente per la voce 'controllo e amministrazione'⁶ incide, nelle province, per il 27% sulla spesa corrente complessiva. Questa spesa ammonta – nel 2011 (dati Istat)- a oltre **2 miliardi e 300 milioni di euro**, di cui 989.547.301 per il costo del personale.

È necessario tuttavia considerare che le spese per il personale (43% dell'ammontare complessivo) sono solo parzialmente comprimibili in quanto il personale in parte rimarrà presso l'ente stesso o presso altri enti.

La spesa su cui si può incidere è quindi pari a **1 miliardo e 335 milioni** di euro l'anno.

3. Spese per beni e servizi

L'analisi realizzata da SOSE nel 2012 mostra dati relativi all'inefficienza nella spesa delle province.

Per quanto riguarda le spese per organi istituzionali, consulenze, collaborazioni e global service⁷ si *"stima nel complesso una percentuale di inefficienza del 55,36% che, rispetto ad una spesa complessiva di 999.530.688 euro a prezzi costanti 2011, individua una possibile riduzione della spesa per organi istituzionali, consulenze, collaborazioni e global service delle Province pari a 553.375.008 euro all'anno"*.

Analogamente nell'analisi dell'inefficienza nella spesa delle province relativamente alle spese per manutenzione ed utilizzo di beni terzi⁸, *"nell'anno 2009 si stima nel complesso una percentuale di inefficienza del 56,27% che, rispetto ad una spesa complessiva di 659.464.457 euro a prezzi costanti 2011, individua una possibile riduzione della spesa per manutenzione ed utilizzo di beni di terzi delle Province pari a 371.112.046 euro"*, sempre per ogni anno.

Ed infine, nell'analisi generale della spesa delle province⁹, *"nell'anno 2009 si stima nel complesso una percentuale di inefficienza del 31,44% che, rispetto ad una spesa complessiva di 8.297.732.825 euro a prezzi costanti 2011, individua una possibile riduzione della spesa totale delle Province pari a 2.612.038.532 euro"*, all'anno.

Se si confrontano i dati relativi alle spese complessive per beni e servizi del 2011, emerge che l'inefficienza delle province è maggiore rispetto alle amministrazioni comunali: l'inefficienza della spesa dei comuni al 27% e quella delle province è pari al 38%.

Spesa per beni e servizi

⁶ Si considerano le spese correnti e le spese in conto capitale. Sono escluse le province autonome di Trento e Bolzano e la Valle D'Aosta.

⁷ Rapporto SOSE – DM 167 – anni 2009 - 2011

⁸ Rapporto SOSE – DM 169 – anni 2009 - 2011

⁹ Rapporto SOSE – DM 160 – frontiere efficienza province– anni 2009 - 2011



Presidenza del Consiglio dei Ministri

| | Spesa osservata 2011 (euro) | Inefficienza 2011 (euro) | Inefficienza % |
|----------|--------------------------------|--------------------------|----------------|
| Province | 3.874.895.810 | 1.464.252.102 | 38% |
| Comuni | 26.470.523.829 | 7.057.587.009 | 27% |

A proposito della possibilità di rendere più efficiente la spesa per beni e servizi si citano le conclusioni dello studio CERTeT Bocconi sopra indicato che (pur partendo dall'assunto che le province svolgono funzioni essenziali) indicano tre linee propositive:

- a) la ricerca di una maggiore efficienza;
- b) il riordino delle funzioni tra i livelli di governo;
- c) la definizione del livello dimensionale ottimale in funzione dell'efficienza, della efficacia e dell'autonomia tributaria.

Queste tre linee propositive sono tutte presenti nel Disegno di Legge:

- a) l'efficienza è perseguita a partire dalla definizione di una rappresentanza di secondo livello;
- b) il riordino delle funzioni di governo è l'obiettivo principale del DDL, che muove nella direzione dell'attribuzione di funzioni di area vasta alle province e delle funzioni amministrative ai comuni, nell'ambito del ruolo di programmazione e di coordinamento delle regioni.

Tra le proposte esaminate della ricerca Bocconi c'è la concentrazione della spesa provinciale nelle **funzioni "core"**. La ricerca ipotizza una **riduzione della spesa provinciale corrente di 976 milioni di euro** (e in conto capitale per altri 182 milioni di euro) se si considera l'azione delle province nelle sole "funzioni core". E' esattamente quanto previsto dal DDL, che individua tre funzioni "core" (pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, pianificazione dei servizi di trasporto, programmazione della rete scolastica) mentre nella ricerca citata sono le funzioni considerate sono 5 (gestione del territorio, istruzione pubblica, trasporti, sviluppo economico, tutela ambientale).

- c) Il mero trasferimento ai comuni non rappresenta un risparmio, in assenza di una messa in efficienza di questi ultimi. Proprio l'efficienza nella spesa è l'obiettivo del DDL, che insieme al riordino delle funzioni prevede incentivi per Unioni di Comuni e fusioni di Comuni, in coerenza con la maggiore efficienza osservata con il crescere delle dimensioni osservata dalla ricerca CERTeT.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Va detto, inoltre, che il trasferimento delle funzioni dalle province ai comuni consentirà ai comuni stessi di avere a disposizione maggiori risorse che attualmente sono utilizzate dalle province per funzioni nel settore sociale, culturali, turistico, ecc. e sono pari a circa **1 miliardo e 700 milioni di euro**¹⁰.

¹⁰ Fonte: CERTeT su dati Ministero dell'Interno, Anno 2009



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL GIOCO DEI NUMERI

UPI ha presentato un Dossier¹¹ nel quale si propongono varie ipotesi e calcoli finalizzati a dimostrare che la riforma avrà solo un effetto negativo sui costi pubblici. I numeri proposti, pur essendo sicuramente attendibili, sono utilizzati in modo strumentale e di seguito si presentano alcuni esempi:

+424 vs -312

Le spese per riscaldare le scuole aumentano, secondo la stima prudenziale fatta nel Dossier di UPI, a livello nazionale di +53%.

Gli esempi presi in esame nel Dossier mettono strumentalmente in evidenza il dato della Provincia con un solo dato comunale che evidenzia un costo maggiore in carico al comune (senza specificare neanche se il comune è sede di una scuola secondaria di II grado).

Tra le Province selezionate ci sono anche quelle indicate nella tabella sotto a sua volta costruita in modo da dimostrare che ci sono realtà comunali, all'interno della singola provincia, che possono favorire ulteriori risparmi 'di area vasta' attraverso l'applicazione delle loro condizioni contrattuali.

Esempi: la Provincia di Fermo

La provincia di Fermo conta 40 comuni. La amministrazione provinciale gestisce 17 plessi scolastici dislocati in 9 comuni¹². Per cui gestiranno nuove scuole solo il 22% dei comuni. Inoltre quasi il 50% delle scuole gestite dalla provincia si trova nel comune di Fermo¹³.

Nel territorio provinciale gli effetti della riforma dovrebbero portare un abbattimento dei costi. Il comune capoluogo spende, infatti, 7,48 euro a metro quadrato, la provincia 8,55. In questo caso il risparmio sarebbe del 13%. Risparmi da estendere anche ai comuni, se è vero che il comune più virtuoso (Sant'Elpidio a Mare, anch'esso destinatario di un plesso scolastico) spende il 28% in meno della provincia.

... altre province

Ragionamenti analoghi si possono estendere ad altre province:

¹¹ http://www.upinet.it/docs/contenuti/2013/10/DossierUpi_+Costi-Democrazia.pdf

¹² Fonte: <http://www.provincia.fermo.it/notizie/comunicati-stampa/3861>

¹³ Fonte:

<http://www.istruzioneformazione lavoro.marche.it/Portals/4/Documenti/report/Provincia di Fermo Primo Ciclo 2012 13 def.pdf>



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Milano. Il comune capoluogo (destinatario del numero maggiore di scuole rispetto agli altri comuni¹⁴) spende il 28% in meno della provincia. Il comune più virtuoso (Sesto San Giovanni) addirittura il 46% in meno. Un quarto dei comuni spende almeno il 27% in meno dell'amministrazione provinciale.

Nella provincia di **Parma**, se escludiamo gli istituti comprensivi, 12 scuole secondarie di II grado su 18¹⁵ (66%) verranno gestite dal comune capoluogo, che spende il 35% in meno della provincia. Un quarto dei comuni spende almeno il 29% in meno.

Discorsi analoghi si registrano per le province di **Reggio Emilia** e **Treviso**. Infine a Brescia, il comune paga di più, ma esistono comuni molto più virtuosi della provincia, con risparmi superiori al 20%.

Spese per riscaldamento al metro quadro per le Province selezionate

| Provincia | Spesa Provincia | Spesa Comune Capoluogo | Comune virtuoso* | Spesa Comune virtuoso | Risparmio Comune virtuoso |
|--------------------|-----------------|------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------------|
| Fermo | 8,55 | 7,48 | Sant'Elpidio a Mare | 6,15 | 28% |
| Milano | 18,18 | 13,04 | Sesto San Giovanni | 9,89 | 46% |
| Parma | 16,91 | 11,03 | Sorbolo | 5,46 | 68% |
| Reggio nell'Emilia | 14,93 | 12,79 | Novellara | 9,94 | 33% |
| Treviso | 11,85 | ** | Vittorio Veneto | 9,23 | 22% |

Fonte: SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.)

*Comune più grande con spese per riscaldamento al Mq rientrante nel 1° Quartile

**Dato non disponibile

Se adottiamo lo stesso criterio utilizzato dal Dossier dell'UPI e calcoliamo la media dei risparmi dei comuni virtuosi avremo un risparmio medio del 39% corrispondente, rispetto ai costi sostenuti dalle Province nel 2012 per riscaldare tutti gli edifici scolastici, pari a circa 312 milioni.

¹⁴ Fonte: http://www.istruzione.lombardia.gov.it/milano/elenco_scuole_milano_11/

¹⁵ Fonte: <http://www.istruzioneparma.it/parma/wp-content/uploads/2012/09/scuole-statali-2012-13-CODICI-INDIRIZZO.pdf>



Presidenza del Consiglio dei Ministri

In realtà un'analisi accurata di questi numeri non può dimenticare che:

- all'erogazione del riscaldamento sono associati costi di gestione del servizio, diverse tipologie di manutenzione ordinaria e straordinaria ed altri servizi associati, al punto da rendere incomparabile qualsiasi confronto solo per "metro cubo". A metro cubo un ente potrebbe spendere più di un altro ma complessivamente potrebbe spendere molto meno se consideriamo tutto quello che ottiene dal servizio;
- i costi di riscaldamento dipendono dalla destinazione e dall'uso che viene fatto degli immobili pubblici. Anche in questo caso non si dice nel Dossier UPI quali immobili si confrontano e quindi non si capisce l'utilità e valore di questo confronto;
- non si comprende cosa si intenda per "metro cubo" (di spazio riscaldato o di combustibile per riscaldamento) visto che per ogni esempio citato ci sono definizioni diverse. Se fosse ad esempio un confronto tra metro cubo riscaldato si dovrebbe ricordare che i comuni gestiscono scuole con una apertura di servizio molto più ampia dei plessi scolastici gestiti dalle province, quali ad esempio le scuole materne e gli asili nido.

5.179 vs 18.263

Le province gestiscono 5.179 edifici scolastici e i comuni 18.263 (12.265 scuole primarie, 5.998 scuole secondarie di primo grado, a cui si aggiungo altre 15.000 scuole dell'infanzia secondo i dati ISTAT).

L'aumento della spesa pubblica legata all'aumento dei centri di spesa, presentato nel Dossier UPI è tutto da dimostrare come è tutto da dimostrare che il passaggio della funzione dalle Province ai Comuni porti a far 'saltare' le economie di scala.

Il DDL, infatti, incentiva esplicitamente la gestione dei servizi a livello di area vasta o di unione per avere effettive economie di scala come già accade, per esempio, nell'area bolognese dove il Comune capoluogo si sta occupando della creazione di un unico appalto per il riscaldamento delle scuole, con presunti risparmi molto più elevati di quelli ottenibili dai soli servizi di riscaldamento di una singola provincia dato il numero rilevante degli edifici scolastici serviti.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

LE OPPORTUNITÀ

Oltre ai risparmi possibili è utile sottolineare che la possibilità di governare ambiti territoriali più ampi, attraverso le Unioni e attraverso la programmazione di area vasta ed in generale attraverso una sistema intercomunale più interconnesso ed interrelato, come quello che si costruirà con il modello federale di governo e gestione su area vasta, offre potenziali vantaggi per tutti i cittadini: sia quelli che vivono nelle realtà più grandi sia, soprattutto, per quelli che invece vivono nei comuni più piccoli.

Questo nuovo modello istituzionale, che favorisce il protagonismo dei territori, consente ai comuni di offrire risposte più qualitative e innovative ai cittadini.

L'area vasta, per esempio può facilitare la gestione diretta del risorse comunitarie finalizzandone l'utilizzo a supporto di una programmazione coordinato sul territorio, aumentando l'efficacia della spesa, riducendo i tempi necessari per gli impegni delle risorse e creando competenze per la rendicontazione degli interventi realizzati. Questo passaggio può essere importante in vista della prossima Programmazione 2014-2020.

Anche i processi e i servizi innovativi sono favoriti da una programmazione di area vasta, si pensi, per esempio, alla diffusione della banda larga o alla diffusione di standard tecnologici condivisi tra gli enti che consentano un facile interscambio delle informazioni e dei dati. La scelta di affidare l'innovazione tecnologica all'area vasta consente di aggregare la domanda di servizio, di orientare l'offerta e di personalizzarla.

Inoltre questo nuovo modello apre la possibilità di razionalizzazione, accorpamento e soppressione delle partecipazioni regionali, provinciali e comunali in organismi e società intermedie tra Regione e Comuni. Attualmente, infatti, molti soggetti intermedi svolgono funzione di programmazione e gestione dei servizi con riferimenti territoriali differenti (Distretti socio-sanitari, Comunità montane, ATO, Arpa, Asl, oltre ad aziende che gestiscono servizi e altri). Sono tutte arene decisionali entro le quali vengono prese decisioni di natura politica o amministrativa.

Il ri-disegno complessivo dell'organizzazione e delle istituzioni su area vasta ha anche l'obiettivo di semplificare e razionalizzare gli enti intermedi che nel tempo sono stati istituiti complicando il quadro del governo locale con ulteriori livelli, ulteriore frammentazione gestionale, ulteriori costi.