

La revisione della Spesa pubblica locale: specificità e orientamento alla crescita del territorio

di Alessandro Petretto *

ABSTRACT.

Il lavoro analizza le specificità dei processi di revisione della spesa pubblica nei Comuni di medie grandi dimensioni. Occorre ricordare che la spesa comunale è, più di ogni altro comparto della PA, orientata al conseguimento di livelli di benessere dei cittadini. Inoltre, ha effetti diretti sulle potenzialità di crescita del territorio comunale. Nel lavoro si evidenziano in particolare le implicazioni della revisione in termini livello quali-quantitativo dei servizi e degli investimenti di manutenzione delle città. Si espone un caso, quello del Comune di Firenze, che ha sperimentato e attuato una *Spending Review* nel 2012-2013.

JEL: H11, H72, H83, R11

Keywords: revisione della spesa, finanza comunale, sviluppo locale

* Professore ordinario di Economia Pubblica, Dipartimento di Scienze dell'economia e dell'impresa (DISEI), Università degli Studi di Firenze, Via delle Pandette n.9, 50127-FIRENZE. alessandro.petretto@unifi.it.

Economia Pubblica, numero ..., anno ...

1. Introduzione

Al termine relativamente nuovo di “Revisione della spesa pubblica”, più specificatamente *Spending Review*, vengono date due accezioni. Secondo la prima si tratta di un processo di tipo strutturale tendente a rendere efficiente la spesa del settore pubblico, dal punto di vista sia allocativo che produttivo. La seconda accezione fa invece esplicito riferimento al contenimento della spesa, da realizzarsi in tempi relativamente brevi per, raggiungere l’equilibrio dei conti pubblici e contenere il livello della pressione fiscale. Sono due impostazioni collegate ma non coincidenti.

La prima accezione non ha nessun elemento di novità né dal punto di vista né teorico, né politico-operativo. L’obiettivo di conseguire un’allocazione delle risorse pubbliche che sia efficiente nel senso generale di “*constrained-Pareto efficiency*”, è al cuore della moderna economia pubblica, così come lo è l’intento di organizzare processi di produzione dei servizi pubblici che collochino le performance sulla frontiera di costo minimo. Ovviamente, altra cosa è verificare quando un’amministrazione pubblica, centrale o locale, effettivamente persegua (e successivamente consegua) questi obiettivi¹. La seconda accezione è in effetti più nuova per la logica che la sottintende. La *Spending Review* (SR) in questo caso riflette l’impiego di strumenti microeconomici per perseguire obiettivi macroeconomici e il riferimento ad obiettivi di efficienza non sempre è calzante. Per essere più espliciti, la SR non è la riforma della Pubblica Amministrazione, può crearne i presupposti conoscitivi, ma sostanzialmente richiama più direttamente il concetto di “manovra finanziaria”².

Per ritornare alla prima accezione di revisione della spesa, un ente locale ben organizzato tende all’efficienza quando svolge processi di riorganizzazione attraverso l’introduzione di elementi di innovazione

¹ Rimandiamo questi riferimenti teorici ai numerosi manuali di economia pubblica e politica economica che li prendono in considerazione. Tra questi ci permettiamo di indicare il cap. 2 del recente manuale di Benassy-Querè, A., Coeuré, B., Jacquet, P e Pisani-Ferry, J., *Politica Economica, teoria e pratica*, ed. italiana a cura di A. Petretto e F.F. Russo, Il Mulino, Bologna, 2014.

² Questa sorta di ambiguità, ovvero di accezione *two-level* della SR, è presente anche nella relazione del Commissario Carlo Cottarelli che presenta le *Proposte per una revisione della spesa pubblica per gli anni 2014-2016*. Da un lato, si sostiene che procedure di SR rientrano tra le riforme strutturali in quanto orientate a un obiettivo di efficienza i cui risultati si vedranno nel corso del triennio, dall’altro, si prevede (marzo 2014) di conseguire risparmi di risorse per 7 miliardi di euro già nel 2014, e oltre 18 da inserire nella Legge di stabilità per il 2015. Non sono “manovre” nel senso tecnico del termine, in quanto impattano sul profilo tendenziale a legislazione vigente della spesa, ma ne hanno gli stessi effetti macroeconomici.

tecnologica nella macchina amministrativa, attua diffuse esternalizzazioni dei meccanismi di *procurement* e di fornitura di servizi strumentali e servizi finali alla collettività locale, sviluppa razionalizzazioni del personale (limitazione dei quadri dirigenziali, contenimento dei costi della politica, della spesa per consulenze, mobilità inter-direzionale, ecc.), e seleziona gli investimenti pubblici attraverso il computo dei benefici e dei costi degli stessi³. Ma quando attua una SR, lo fa per contenere la spesa e recuperare risorse e quindi si muove nell'ottica della seconda accezione.

In questi termini, più limitati ma più "sinceri", tratteremo il tema della SR nei Comuni di grandi e medie dimensioni in Italia. Il punto di vista che svilupperemo è quella della *specificità* di questo tipo di interventi, in considerazione del fatto che un'ampia quota della spesa di un Comune di medie dimensioni ha un impatto molto significativo sulle potenzialità di crescita del territorio in cui è situato il Comune. Non esiste altro settore o ente della Pubblica Amministrazione centrale, ma anche decentrata, con questa caratteristica: il Comune è dunque l'ente pubblico più di ogni altro sulla frontiera dell'attività economico-sociale locale. Una revisione della spesa locale non può prescindere da questa constatazione.

Il piano del lavoro è il seguente. Il successivo paragrafo analizza le specificità dei processi di revisione della spesa pubblica nei Comuni, che è come in nessun altro comparto della spesa della PA orientata al conseguimento diretto di livelli di benessere dei cittadini. Si sottolineano in particolare le implicazioni in termini livello quali-quantitativo dei servizi e degli investimenti di manutenzione delle città dei processi di revisione della spesa. Nel paragrafo 3 si propone una metodologia specifica per l'applicazione della SR, avendo come detto a riferimento una manovra di razionale contenimento della spesa locale. Nel paragrafo 4 si espone un caso, quello del Comune di Firenze che ha effettuato un intervento di questo tipo nell'estate del 2012, poi ripetuto nel successivo anno 2013. Al di là degli esiti di questa manovra di revisione della spesa, ciò che interessa in questa sede è la metodologia tecnica e organizzativa adottata. Il paragrafo 5 conclude con alcuni richiami alla particolare fase in cui vive la finanza degli enti locali nel nostro paese.

³ Per effetto di questo tipo di riorganizzazioni il Comune di Firenze, al cui esperimento di SR dedicheremo il paragrafo 4, nel corso della consiliatura 2008-2013, ha visto ridursi il volume di bilancio (totale delle spese e delle entrate a pareggio) di oltre il 25% e una riduzione della dotazione di personale di circa il 7%. Questo "dimagrimento" non è stato il risultato di una SR, ma di una politica di lungo periodo di ricerca dell'efficienza a tutto campo.

2. La natura della spesa pubblica comunale ai fini di un processo di revisione

La spesa pubblica finale e primaria (cioè al netto di rimborso prestiti e di interessi passivi) di un ente come un Comune di medie dimensioni si distribuisce, in condizioni normali, in spesa corrente (mediamente il 65-70% della spesa complessiva) e spesa per investimenti (35-30%). La spesa corrente è, in parte, rivolta a servizi *back-office*, per la gestione della macchina comunale, e, in parte, a servizi *front-office* rivolti direttamente a soddisfare bisogni dei cittadini e le necessità operative (input pubblici) delle imprese locali. L'organizzazione della attività e quindi della spesa è suddivisa in Direzioni che svolgono il ruolo e le funzioni di divisioni o reparti in un'impresa industriale multiprodotto.

La successiva Tabella 1 ne fornisce un esempio. Le *risorse umane*, cioè la gestione del *personale*, che corrisponde a circa il 30% della spesa corrente, si distribuisce in tutte le Direzioni, per cui a ciascuna di queste (*centro di costo*) può essere imputata una quota di spesa per il personale⁴.

Tab.1 - Composizione della Spesa corrente: direzioni e uffici

<i>Servizi di Back-Office ≈ 20%</i>	<i>Servizi di Front-Office ≈ 80%</i>
<i>Ufficio del sindaco</i>	<i>Mobilità e viabilità</i> (personale alle attività di gestione dei lavori pubblici)
<i>Consiglio Comunale</i> (indennità dei consiglieri, attività delle commissioni consiliari)	<i>Servizi demografici</i> (anagrafe e certificati di stato civile)
<i>Segretario e Direttore Generale</i>	<i>Istruzione</i> (personale comunale nelle scuole, gestione mense)
<i>Sistemi informativi</i> (organizzazione delle attività centralizzate e trasparenza)	<i>Servizi sociali</i> (sussidi di assistenza e gestione strutture assistenziali, casa)
<i>Risorse finanziarie</i> (gestione delle entrate fiscali, Ragioneria, gestione mutui, rapporti con le società partecipate)	<i>Cultura</i> (trasferimenti a associazione e gestione musei comunali e monumenti)

⁴ La suddivisione dei capitoli di spesa in Direzioni anziché in Funzioni si rende necessaria, una volta scelta la via di scorporare l'intervento correttivo sul personale nel suo complesso indipendentemente dalle Direzioni di allocazione. Alle Funzioni sono anche imputate quote di oneri finanziari che invece non sono imputate alle Direzioni.

<i>Patrimonio</i> (gestione degli immobili comunali, valorizzazione e cessione)	<i>Sviluppo economico e attività produttive</i> (gestione mercati, rapporti con le associazioni di categoria, regolazione delle attività commerciali e rilascio licenze) <i>Polizia municipale</i> (sicurezza e traffico) <i>Ambiente e Verde comunale</i> (gestione di parchi e giardini) <i>Urbanistica</i> (uffici preposti a regolamenti, piani e concessioni) <i>Servizi Tecnici</i> (personale alle attività tecniche e utenze)
---	---

Anche la spesa per investimenti è suddivisibile per Direzioni che realizzano opere pubbliche, ma che sono già centri di spesa corrente, per l'organizzazione delle funzioni gestionali. (Tabella 2).

Tab. 2 - Composizione della Spesa per investimenti: direzioni e uffici

<i>Mobilità e viabilità</i>	Lavori pubblici, Opere viarie (tranvie e interventi sulla pianta cittadina)
<i>Ambiente e Verde</i>	Interventi in Parchi e giardini
<i>Servizi tecnici</i>	Interventi in manutenzione straordinaria di strade e piazze
<i>Istruzione</i>	Opere di costruzione di nuove scuole e rifacimento di scuole esistenti

È evidente come la spesa *front-office* (compresa quella rivolta al finanziamento di attività esternalizzate) e la spesa per investimenti sono le più indicate a fornire un contributo diretto a favore dell'attività economica (in particolare le imprese fornitrici) del territorio. Quindi circa una percentuale quasi dell'80% della spesa di un Comune di medie dimensioni è possiamo dire, *local growth-oriented*, ovvero il Comune è l'ente pubblico sulla frontiera dell'attività economico-sociale e svolge un ruolo insostituibile per la crescita del territorio in cui opera. Non esiste altro settore o ente della Pubblica Amministrazione centrale, ma anche decentrata, con questa caratteristica.

Ciò evidenzia i limiti concettuali dei procedimenti di revisione della spesa che siano indistinti rispetto ad analoghi procedimenti in altre componenti della P.A. Lo stesso *Patto di stabilità interno*, per quanto indispensabile in linea di principio, ha il difetto logico di trattare allo stesso modo, cioè conferendo la stessa utilità economico-sociale, ad un euro speso

per riparare un tetto di una scuola ed un euro speso per acquistare cancelleria per un ufficio del Ministero degli Interni e o di un ufficio periferico della Direzione nazionale delle dogane.

3. Come orientare le procedure di *Spending Review* in un Comune di medio-grandi dimensioni

Sono necessarie alcune formulazioni metodologiche preliminari, in particolare per quanto riguarda la *spesa corrente*.

- A. In primo luogo, si suppone che una SR, con obiettivi finanziari operativi di breve periodo⁵, sia portata a termine nell'arco di tempo che, in condizioni normali⁶, va tra l'approvazione del bilancio preventivo, dicembre dell'anno t, e il bilancio di assestamento nel settembre dell'anno t+1.
- B. In secondo luogo, si suppone di far precedere la SR dall'identificazione dell'aggregato di spesa corrente definibile, in modo programmatico, "spesa aggredibile". Corrisponde all'ammontare sul quale è possibile intervenire nell'immediato con contenimenti, nel rispetto della normativa e dei contratti in corso, e con l'obiettivo di salvaguardare il più possibile la quantità e qualità dei servizi e delle prestazioni.
- C. In terzo luogo, si suppone che la SR si basi su una regola di dinamica di spesa corrente ammissibile e quindi un riallineamento, per quanto possibile, tra quanto già impegnato nella prima parte dell'anno t+1 e programmato dai centri di spesa per la seconda, rispetto a quanto previsto in bilancio, all'anno t per l'anno t+1. Anche il Rendiconto fornisce utili *benchmark*.

In merito al punto A, la logica è quella di attuare una correzione dei conti conseguente e funzionale alla fase di "*Verifica degli equilibri*". Si tratta quindi di una manovra di breve periodo ma che si inserisce in quadro di lungo periodo, nella misura in cui gli interventi divengono a regime strutturali.

⁵ Tuttavia, come specificato nell'Introduzione l'apparato conoscitivo può essere utilmente proiettato nel lungo periodo.

⁶ Le condizioni "normali" si riferiscono alla situazione, ormai ignota negli ultimi anni in Italia, in cui entro l'anno il Consiglio comunale approva il bilancio preventivo di competenza per l'anno successivo, insieme al bilancio triennale, entro marzo dell'anno successivo approva il Rendiconto e entro il mese di settembre approva il bilancio assestato, insieme alla c.d. "verifica degli equilibri".

In merito al punto B., ovviamente la questione cruciale è se si considera tra la spesa aggredibile anche la spesa sul personale. Si può dire che la politica del personale è in gran parte dettata dalla legislazione nazionale e, in ogni caso, segue in un percorso di contenimento di più lungo periodo, di ridimensionamento dell'intera macchina amministrativa, che è opportuno tenere distinta dalla tipologia di SR che stiamo esaminando. Le rimanenti voci "aggredibili", cioè che potrebbero essere coinvolte dal processo di revisione, sono: a) *Acquisto di beni di consumo e/o materie prime* b) *Prestazione di servizi*; c) *Trasferimenti*. Il complesso di queste voci ha indubbiamente una valenza *front-office*, in particolare le categorie b) e c).

Quanto al punto C, occorre operare in tempi brevi una ricognizione della dinamica di spesa all'interno delle singole Direzioni di spesa e computare il divario % tra previsto e impegnato e di fornirne delle spiegazioni. In particolare occorre isolare le spiegazioni di natura istituzionale che non siano in alcuna modo associabili a fenomeni di *overspending*. Inoltre, occorre anche verificare la "legittimità" degli impegni presi nel periodo precedente per non favorire i centri di spesa che concentrano opportunisticamente ad inizio di anno l'appostamento degli impegni di spesa.

In sintesi si procede a riempire una Tabella come la seguente:

Tab 3. Informazioni dettagliate per procedure di SR

Direzioni	A	B	C	B-C	% (B-C)	D
$i=1,..n$	Previsioni iniziali	Impegni già effettuati e tendenziali entro l'anno	Impegni inderogabili, provenienti da obblighi di legge, coperti da tariffe, entrate correlate ecc.	<i>Overspending</i> stimata	Intervento di contenimento: decisione di Giunta	Previsioni finali

Una volta fissata una dinamica ammissibile (tipo tasso di inflazione programmato) che definisce così il profilo programmato di spesa, occorre consultare le Direzioni responsabili di questi capitoli di spesa, per le quali il divario è superiore al benchmark per accertare le possibilità di riallineamento tra profilo "tendenziale" e "programmatico".

Per quanto riguarda la *spesa per investimenti*, essendo i pagamenti inseriti negli obblighi di Patto di stabilità, la SR si sostanzia in una verifica

delle compatibilità della relazione intercorrente tra: impegni, liquidità e pagamenti. Influisce notevolmente su questa verifica la compatibilità della spesa per investimenti e il profilo tendenziale di entrate “correlate” e delle entrate patrimoniali rispetto alle previsioni di bilancio.

4. Il caso del Comune di Firenze

4.1. Le motivazioni della SR fiorentina

Nel corso del 2012 il Comune aveva subito un taglio delle risorse statali disponibili di oltre 40 milioni. Conseguentemente, alla fine del primo semestre del 2012, i profili di spesa e di entrata della finanza comunale individuavano una criticità nel conseguire gli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, quasi raddoppiati dal 2011 al 2012 (da 28 a 47 milioni di euro). Questi obiettivi si potevano raggiungere solo attuando un attento monitoraggio e una rimodulazione della programmazione finanziaria, dal mese di luglio a fine anno.

Come è noto, il conseguimento del saldo obiettivo di Patto richiedeva (e ancora richiede) di controllare i flussi di impegni e accertamenti per la parte corrente e la cassa per la parte in c/ capitale. Pertanto, tutti e 4 i “capitoli” – impegni di spesa corrente e accertamenti di entrate correnti, pagamenti di spesa per investimenti e incassi per entrate in c/capitale - dovevano essere sottoposti ad un processo di revisione. Ma, data la loro natura difforme, le procedure di revisione sono state necessariamente differenziate.

Nel mese di luglio 2012 il Comune di Firenze ha dunque effettuato una procedura di revisione di spesa selettiva che ha portato ad un modesto taglio di spesa corrente (circa l’0,7% della spesa corrente complessiva⁷, e l’1% della spesa corrente al netto degli oneri finanziarie e del personale). Questo taglio, associato ad una consistente revisione e rimodulazioni dei pagamenti in conto capitale, e ad una manovra sulle aliquote dell’IMU sulle seconde case, ha però determinato una correzione complessiva di oltre il 3% del bilancio corrente, consentendo di ristabilire gli equilibri di bilancio in sede di assestamento. Lo 0,7% è un taglio di spesa corrente indubbiamente marginale, ma come vedremo ciò ha consentito di non incidere sul livello dei servizi; inoltre la metodologia di revisione è stata del tutto innovativa rispetto alla consueta pratica dei tagli “lineari” adottata dalla stessa amministrazione

⁷ La spesa corrente complessiva ammontava a circa 600 milioni, di cui 20 di interessi passivi e 170 per il personale.

nel passato. La procedura di revisione era però partita da un target molto più ambizioso, di un taglio complessivo di 15 milioni di spesa corrente, pari al 2,5% della spesa corrente. Il ridimensionamento dell'intervento è stato determinato da considerazioni in ordine alla rilevanza sociale dei servizi intaccati e al ruolo di sostegno allo sviluppo dell'area fiorentina della componente in conto capitale. In altre parole, sia la Giunta che il Consiglio comunale hanno preferito un riallineamento tramite la SR più la variazione aliquote IMU, piuttosto che uno basata sulla sola SR.

4.2 I criteri della procedura di revisione della spesa e il risultato conseguito

Si è proceduto ad una dettagliata revisione lungo i seguenti principi generali. Innanzitutto, si è riconosciuto che il profilo registrato era totalmente legittimabile, cioè dietro ogni euro di spesa ci erano funzioni, servizi pubblici, progetti essenziali. D'altra parte, alcuni indicatori di performance mostravano come il livello di efficienza della spesa, in particolare corrente, fosse nel Comune di Firenze piuttosto elevato. Cionondimeno, si è convenuto che un intervento dovesse essere approntato e che dovesse riguardare entrambi i comparti di spesa, corrente e per investimenti. Infine, si è convenuto che l'intervento non dovesse essere lineare, cioè un taglio macrofinanziario spalmato proporzionalmente sulle Direzioni, ma che quindi dovesse scaturire da un processo iterativo di collaborazione con tutti i centri di spesa e responsabilità, anche quelli più piccoli. Si sono organizzate serie di incontri - Assessore al bilancio e Direzione risorse finanziarie, da un lato, e Direzioni di spesa, dall'altro - allo scopo di individuare le forme di intervento, quindi non di discutere il se ma il quanto e il come di ogni misura di contenimento⁸. A questo proposito, il coinvolgimento diretto dei responsabili dei centri di spesa nel processo di revisione è generalmente criticato per il potenziale conflitto di interessi che sottintende. Naturalmente come la teoria del Principale/Agente ci spiega, l'esito dipende dal livello di asimmetria informativa che caratterizza la relazione tra politico locale e burocrazia interna. In altre parole, le capacità tecniche della Giunta, dell'assessore delegato e l'autorevolezza della Direzione risorse finanziarie, possono limitare l'azzardo morale delle singole Direzioni e quindi gli effetti del conflitto di interesse sulla SR

Dal lato della spesa corrente, si è individuato, in primo luogo, l'aggregato di spesa definibile in modo programmatico: "spesa aggredibile".

Come detto in precedenza, l'aggregato corrisponde all'ammontare sul quale è possibile intervenire nell'immediato, con esclusione della spesa sul personale, avendo questa un suo percorso di contenimento che è stato deciso di non alterare. In secondo luogo, è stata definita *una regola di dinamica di spesa ammissibile* proponendo un (parziale) riallineamento tra il profilo di impegni nel corso del 2012 e quanto previsto in bilancio 2012. Tenere conto del *profilo degli impegni in corso d'anno* ha l'inconveniente di concentrare i tagli solo sulle risorse "libere". Per cui è stato necessario valutare la legittimità degli impegni già presi in relazione alla natura dei servizi forniti. Per alcune Direzioni, ad esempio, gli impegni scattano a inizio d'anno, al momento dell'assegnazione degli appalti per servizi che si sviluppano con flussi distribuiti nel tempo (mense, pulizie, manutenzioni ecc.). Per alcune Direzioni, ad esempio, gli impegni scattano a inizio d'anno, al momento dell'assegnazione degli appalti per servizi che si sviluppano con flussi distribuiti nel tempo (mense, pulizie, manutenzioni ecc.).

Sulla base di questi principi è stata formulata alle Direzioni una prima proposta di *target settoriali* che complessivamente imponevano una contrazione, rispetto al profilo tendenziale, di 15 mln di € di spesa nel 2012. Acquisite dai Report delle Direzioni le informazioni sul costo di opportunità sociale di questa dimensione in termini di offerta di servizi, si è arrivati iterativamente all'individuazione di due interventi più realistici, uno comunque ancora sostanzioso di 8 mln di € e uno più contenuto di 4 mln. La procedura di SR prevedeva dunque di sottoporre alla valutazione della Giunta

- *tre profili alternativi di contenimento della spesa corrente, di cui il primo costituiva il benchmark-alto, e*
- *un solo profilo di contenimento per gli investimenti.*

E' utile dare qualche esempio dell'impatto sui servizi comunali di un intervento del 3% della spesa corrente, cioè il profilo 1 proposto (*benchmark alto*). Sociale, Istruzione, Cultura e Ambiente erano le Direzioni principalmente coinvolte. Alla Direzione Servizi Sociali veniva richiesta un contributo complessivo di 4 milioni, composto da molteplici interventi su rette in RA e RSA, rette per l'accoglienza dei minori, alloggi per famiglie disagiate. Alla Direzione Istruzione era richiesto un intervento correttivo di circa 2,5 milioni, relativo a risorse ancora libere in quanto non già impegnate. Oltre 1,6 mln riguardava il finanziamento di posti in convenzione in Asili Nido, oltre 0,4 riguardava un appalto assistenza all'handicap, 0,3 ad attività educative svolte dai Quartieri, altre attività minori ma sempre ad alto contenuto welfare-enhancing. Alla Direzione cultura spettava un taglio di

oltre 2,5 milioni che implicava l'interruzione di numerose attività culturali finanziate con contributi del Comune il cui afflusso veniva a mancare. La reazione motivata e argomentata dei responsabili delle Direzioni ha consentito di passare ai benchmark inferiori portati in Giunta.

Dal lato della spesa in investimenti⁹, la logica di revisione è consistita nello stabilire delle priorità di attuazione dei progetti, cominciando con il distinguere tra vecchi investimenti, giacenti in attesa di pagamento, e nuovi investimenti. Per i primi, si sono messe in campo delle tecniche per alleggerire gli effetti dello stop dei pagamenti alle imprese¹⁰. In ogni caso, tutti i risparmi di spesa corrente e le maggiori entrate nel 2012 sono stati concentrati nell'azione di smobilizzo delle giacenze. Per quanto riguarda i secondi, si sono mandati avanti gli investimenti "neutri" ai fini del patto di stabilità (finanziati con entrate ad hoc) per circa 77 mln, e nuovi investimenti "non neutri" ma considerati prioritari per circa 8 mln. Per questi ultimi, essendo finanziati con risorse comunali, cioè mutui, alienazioni, oneri, restava sempre la necessità di differirne il pagamento.

In conclusione, la SR del Comune ha comportato razionalizzazioni e contenimenti di spesa corrente ragionevolmente "dolorosi" e una ridefinizione dell'agenda degli investimenti, ma che manteneva gli interventi più qualificanti. Con questa manovra il Patto di stabilità per il 2012 è stato soddisfatto, pur con lo stress finanziario imposto dalle ripetute strette sui trasferimenti del Governo nazionale.

Nel 2013, la procedura è stata ripetuta, ma in un contesto significativamente mutato. Era infatti arrivato il decreto sblocca pagamenti che ha consentito al Comune di attivare, disponendo della necessaria liquidità, pagamenti immediati alle imprese, fuori Patto, per circa 75 milioni (giugno 2013). Questo ha reso meno stringente l'obbligo di Patto e meno impellente il freno sulla parte in conto capitale della revisione della spesa. Non solo, è stato possibile misurare nello specifico l'effetto moltiplicativo di un allentamento del blocco dei pagamenti e la conseguente immissione di liquidità in un sistema di imprese fortemente concentrate nel territorio dell'area fiorentina¹¹.

⁹ I pagamenti per investimenti hanno oscillato ampiamente in una sorta di *stop and go* per tutta la consiliatura 2008-2009 a seconda dei vincoli del Patto.

¹⁰ Essenzialmente si è trattato della cessione del credito alle Banche che hanno aderito all'accordo. Inoltre, il Comune ha utilizzato un bonus dello Stato sul c.d. patto di stabilità orizzontale nazionale.

¹¹ L'applicazione di un modello econometrico ha consentito di stimare in oltre 60 milioni l'aumento di PIL (moltiplicatore in mercato aperto di circa 0.8) nell'area ristretta e un incremento dell'occupazione per circa un migliaio di addetti.

5. Conclusioni

La Revisione della spesa o *Spending Review* è entrata nel lessico comune come una novità istituzionale messa in campo dagli ultimi governi nazionali, per conseguire risparmi di risorse da impiegare per gli equilibri dei conti pubblici. In realtà, è almeno dai primi anni '90 del secolo scorso che, presso il Ministero dell'economia, sono state, con queste finalità, istituite commissioni, in qualche misura indipendenti ma pur sempre collegate con la Ragioneria Generale dello Stato¹². Ciò che è cambiato rispetto al passato è la convinzione dell'ineludibilità di contenere la spesa e il conseguente appoggio politico che questa linea di politica economica ora riceve. Da qui il considerevole ammontare di risorse di cui ha potuto giovare il Commissario Cottarelli.

Processi di revisione della spesa vengono attuati da parte degli enti dell'amministrazione centrale ma anche locale. In questo lavoro, ci siamo posti nella prospettiva di un Comune di medie dimensioni che sperimenta e sviluppa una tipologia di *Spending Review* autonoma. Il punto di vista che abbiamo portato avanti è quello della *specificità* degli interventi da intraprendere, in considerazione del fatto che la spesa di un Comune di medie dimensioni ha un impatto molto significativo sulle potenzialità di crescita del territorio in cui è situato. Il Comune dunque è l'ente pubblico più di ogni altro sta sulla frontiera dell'attività economico-sociale locale e una revisione della sua spesa non può prescindere da questa constatazione. I benefici in termini di risparmio di risorse vanno attentamente rapportati costi economico-sociali dei tagli ne derivano. La combinazione tra *Spending review* e vincoli del Patto di stabilità interno può risultare veramente esiziale per la realtà economico-sociale di un territorio.

Ciò che ci sentiamo di sostenere è che programmi comunali di revisione della spesa pubblica sono utili e indispensabili, ma dovrebbero avere luogo in un contesto di Patto di stabilità interno riformato e con una maggiore autonomia finanziaria, dal lato dell'entrata e della spesa stessa. L'esempio della manovra condotta dal Comune di Firenze nel biennio 2012-2013, che esponiamo nel paragrafo precedente, fornisce un'idea precisa dei vincoli istituzionali, delle implicazioni sociali, delle preoccupazioni, data la recessione economica, che vengono sollevate quando un Comune di medie

¹² Ci riferiamo alle esperienze della *Commissione tecnica per la spesa pubblica*, attiva dal 1990 al 2001 (sotto la presidenza prima di Piero Giarda e successivamente di chi scrive), e della *Commissione tecnica per la finanza pubblica* (sotto la presidenza di Gilberto Muraro), istituita nel 2007 e soppressa appena dopo un anno.

dimensioni si pone l'obiettivo di una revisione della spesa in un contesto di stress finanziario, determinato da riduzione massicce dei trasferimenti erariali e da saldi obiettivo di un Patto "cieco", uniforme e indistinto.

Non vi è dubbio che il nostro paese stia vivendo una fase di profonda complicazione nei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, dopo una stagione di euforia ed entusiasmo, forse eccessivi. Una serie di principi di una buona finanza locale sono stati minati alle fondamenta da alcuni schizofrenici provvedimenti più recenti. Quello dell'*accountability* dei politici locali è, a nostro avviso, il più dirimente. E' stato bruscamente interrotto il naturale collegamento tra costo della tassazione locale e benefici della spesa pubblica, da un lato, e orientamento del voto dei cittadini dall'altro. Gli stessi processi di revisione della spesa sono inconcludenti se posti al di fuori di una quadro di responsabilizzazione finanziaria, in cui gli amministratori possano essere chiamati a rispondere delle scelte di finanza pubblica.

La politica di riduzione della pressione fiscale con la riduzione della spesa pubblica non ha la stessa valenza e le stesse conseguenze a livello nazionale e a livello locale. La fiscalità locale è legata strettamente (o dovrebbe esserlo) al livello quali-quantitativo dei servizi pubblici prestati, all'efficacia degli interventi di sostegno dell'economia locale: in altre parole, il criterio del beneficio vale più di quello della capacità contributiva. Inoltre, la politica generale di riduzione della pressione fiscale si giustifica con l'intento di contenere gli effetti distorsivi delle imposte, ma questi sono tipici dei grandi tributi erariali e meno riscontrabili, per i motivi detti, nei tributi locali¹³.

In conclusione, una revisione della spesa dovrebbe porre un sindaco di fronte ad una serie di alternative più ampia di quella attualmente esistente, in modo da poter presentare con trasparenza ai cittadini la scelta privilegiata, ricevendo il loro consenso o la loro disapprovazione e quindi corrispondentemente trarre premi e sanzioni dal suo operato decisionale.

¹³ Facciamo il caso dell'imposta di soggiorno nel Comune di Firenze, un tributo di scopo che fornisce un gettito quasi triplo dell'addizionale IRPEF. Essendo l'elasticità dei flussi turistici praticamente nulla rispetto alla tassazione (comunque contenuta: un € a "stella alberghiera"), il tributo ha la natura di una *lump sum tax* non distorsiva.