

REDAZIONALI

LA SPENDING REVIEW NEL REGNO UNITO: UN CASO DA APPROFONDIRE. IL TAGLIO DEI TRASFERIMENTI AGLI ENTI LOCALI E LA RISPOSTA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

dell'Avv. Anna Mariagrazia Crescenzi

Relazione in occasione dell'incontro di studio sul tema "La Spending review nel Regno Unito", promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, tenutosi in Londra presso l'Istituto Italiano di Cultura il 14-15-16 maggio 2012

Speech at the meeting organized by the Italian Government on the issue: La Spending review in the UK", held in London, at the Italian Cultural Institute on 14 -15-16 May 2012

Sommario: 1. Premesse. 2. Le caratteristiche della Spending review inglese. 3. Cenni sull'organizzazione finanziaria. 4. Rapporti tra Governo centrale ed enti locali. 5. Decentramento finanziario e tagli alla spesa. 6. Punti chiave delle misure previste. 7. Azioni di sostegno per la finanza locale. 8. I tagli e l'impatto. 9. Fattori di successo. 10. Fattori critici. 11. Conclusioni.

1. Premesse.

Nel corso degli ultimi anni molti Stati hanno introdotto, anche se con modalità profondamente diverse, un insieme di procedure definite di *performance review* o *spending review* in relazione alle diverse finalità che si intendono perseguire¹.

Possiamo iniziare affermando che il termine *Spending review* riferisce genericamente ad un processo attraverso il quale non solo le aziende ma anche i governi procedono ad analizzare le differenti voci di spesa alla ricerca di sperperi e procedure da ottimizzare.

La tendenza è quella di valutare, più che l'ammontare dei costi, le cause che li generano. L'esperienza maturata dal Governo inglese è così apprezzata che possiamo individuarne due tipologie: la "*Spending review*" con la quale sono esaminati uno o

più aspetti della spesa pubblica e la "*Comprehensive spending review*" che, partendo da zero, senza considerare le spese già effettuate, può aprire la strada a tagli impegnativi con conseguenti radicali cambiamenti.

Sebbene non esista una definizione precisa di *spending review* possiamo ritenere che in essa rientrano quelle procedure che analizzano le tendenze della spesa, i meccanismi che la regolano e l'attualità e l'efficacia degli interventi che la compongono.

2. Le caratteristiche della Spending Review inglese.

Nel sistema inglese vige il divieto dell'aumento di spesa pubblica ed il sistema di budget è legato al rispetto della *spending review* e della *golden rule*.

Con la prima sono fissati i limiti di spesa per ogni singolo ministero in funzione del bilancio complessivo, mentre con la seconda

¹ OECD (2011), "*Typology and implementation of spending reviews*", GOV/PGC/SBO (2011)9.

sono stabiliti i parametri d'azione del singolo dicastero.

Le peculiarità sono date:

1. dal **rapporto stretto**, ma non automatico, tra le macro regole di bilancio (*Golden Rule e Sustainable Investment Rule*) e la determinazione del tetto di spesa complessivo per il singolo esercizio finanziario.
2. dalla **periodica rideterminazione** delle assegnazioni di bilancio attraverso un riesame della spesa su base triennale (*spending review*).
3. dalla **definizione di Public Service Agreements** tra Tesoro e Ministeri di spesa competenti che individuano:
 - a. L'assenza di una relazione predeterminata tra le **performance** realizzate e l'**assegnazione** delle risorse.
 - b. L'approvazione del Parlamento dei **tetti di spesa** complessivi per ciascun ministero, ma non le assegnazioni ai singoli programmi.
 - c. Il processo partecipativo attraverso le **consultation**².

3. Cenni sull'organizzazione finanziaria.

Il principale obiettivo dell'attività di revisione della spesa consiste nell'allocare le risorse tra i diversi Dipartimenti sulla base delle priorità stabilite dal Governo.

La responsabilità di gestione del budget è affidata ai singoli Dipartimenti che distribuiscono le risorse tra i Centri di responsabilità amministrativa.

La corrispondenza tra programmi di spesa e strutture responsabili, cui è demandata la realizzazione di obiettivi precisi e la gestione autonoma delle risorse, consente di modulare l'azione della macchina amministrativa in funzione dei risultati da raggiungere.

Il HM Treasury determina preventivamente il bilancio complessivo di spesa ed i limiti assegnati a ciascun ministero mentre spetta al Parlamento il compito di far rispettare i vincoli di bilancio.

Ogni ministero, pur conservando una notevole autonomia di gestione in un quadro

normativo severo, è tenuto a rispettare le regole fiscali e di bilancio.

Ad attestarlo l'obbligo previsto dalla legge di pubblicare la propria contabilità.

E non è una regola fine a se stessa se si considera che sull'azione dei singoli ministeri vigila una apposita struttura, i *team shadow*, alle dirette dipendenze del Tesoro, la cui funzione è di monitorarne costantemente l'operato.

Altrettanto severo è l'impianto sanzionatorio se si considera che, in caso di sfioramento dai limiti di bilancio assegnati, è previsto il richiamo formale che, in taluni casi, può tradursi in una sanzione e, in quelli più gravi, nella possibilità di essere chiamati a risponderne di fronte al Parlamento.

4. Rapporti tra Governo centrale ed enti locali.

Il sistema britannico presenta nel campo dei rapporti finanziari centro periferia e, in particolare per quanto riguarda i trasferimenti erariali, una tradizione peculiare.

Il processo devolutivo che ha portato ad un alto livello di decentramento nei confronti di alcuni territori (Scozia, Galles ed Irlanda del Nord) è sostanzialmente diverso dal *Local Government* di più recente sviluppo.

Quest'ultimo, per nulla assimilabile alle amministrazioni devolute non essendo collocato sotto la potestà regolamentare di un ente politico intermedio rispetto allo Stato, dipende direttamente dal Governo centrale per quanto riguarda i trasferimenti.

La *devolution* del Regno Unito è stata infatti costruita giuridicamente secondo lo schema puro della finanza derivata, con la conseguenza di una quasi totale mancanza di effettiva autonomia economico/finanziaria rispetto allo Stato centrale; ciò si rispecchia anche nella terminologia utilizzata nella denominazione dei fondi, che basa il sistema di finanziamento del decentramento su di un *Block Grants System*, o altrimenti detto su degli *Assigned Budgets* degli enti periferici.

Sotto il profilo giuridico rimane il fatto che la problematica dei rapporti finanziari tra *Central government* e *devolved administrations* è trattata secondo criteri di rigorosa analisi normativa e non politologica,

² The spending review framework, HM Treasury 2010.

cosicché i principi che regolano il sistema fiscale nelle materie devolute (rapporti tra centro e governi locali) rimangono formalmente nella piena disponibilità decisoria di Westminster e Whitehall.

Da un punto di vista contabile il sistema della spesa pubblica continua ad essere incentrato sui fondi statali, gestiti a livello centrale secondo le ordinarie procedure di bilancio, come regolate dalle prassi del Parlamento britannico.

Il rapporto finanziario tra Governo centrale ed enti locali è quindi interamente incentrato su trasferimenti decisi da Westminster così che le entrate di tutte le amministrazioni locali, analogamente a quelle devolute, sono decise dal Parlamento di Westminster e confluiscono nell'*UK Consolidated Fund*.

La *Total Managed Expenditure (TME)* ricomprende quindi anche i fondi propri delle amministrazioni locali dislocate sul territorio ed il finanziamento delle amministrazioni devolute si attua tramite trasferimento erariale di dotazioni di risorse dal centro alla periferia.

La parte dei fondi statali che è destinata alle amministrazioni devolute viene poi in particolare distinta in un ammontare calibrato in conformità a programmi triennali, detto *Departmental Expenditure Limit (DEL)* ed in un *Annual Managed Expenditure (AME)*. Inoltre la spesa pubblica viene divisa in *UK Expenditure* (o *Non-Identifiable Expenditure*, cioè programmi nazionali o uniformi) e *Countries Expenditure* (o *Identifiable Expenditure*).

I fondi delle amministrazioni locali rientrano ovviamente nella seconda categoria e si concretizzano nell'attribuzione di determinati importi finanziari, diversamente regolati nel loro calcolo e nella disciplina del loro impegno e spesa.

In particolare, da un lato si attribuisce il c.d. *non-assigned budget*, per il quale s'impone l'impiego in conformità con le indicazioni provenienti dal Governo centrale (o dall'Unione Europea, qualora siano fondi comunitari); dall'altro lato si attribuisce un *assigned budget*, la cui allocazione è nella piena disponibilità delle c.d. *devolved*.

Entrambi i fondi rientrano nel *DEL*, mentre le altre risorse al di fuori di tali programmi sono reperite quali proventi delle tasse locali, o, in via ordinaria, dai programmi dell'*AME*.

La regola è comunque quella dell'assenza di vincolo di destinazione nell'impiego delle risorse finanziarie, a garanzia di un livello minimo di effettiva autonomia delle amministrazioni devolute; livello minimo che soffre tuttavia di eccezioni per quanto riguarda le voci ricadenti nell'*assigned budget* (la cui individuazione rimane nella potestà del Parlamento britannico, che quindi in definitiva è il vero *dominus* dell'effettiva ampiezza dell'autonomia finanziaria anche sotto il profilo della vincolatività a destinazioni particolari dei fondi trasferiti).

Di norma tuttavia l'estrinsecarsi dei trasferimenti in fondi privi di vincolo di destinazione fa sì che le amministrazioni locali possano differenziare la spesa solo in quei settori in cui possiedono competenza ed autonomia legislativa.

5. Decentramento finanziario e tagli alla spesa.

Il Governo locale ha tre principali fonti di reddito:

1. Sovvenzioni dal governo centrale;
2. *Council tax* calcolata sugli immobili che finanzia parte dei servizi locali come raccolta rifiuti, cura del verde, etc.;
3. Altri proventi derivanti da commissioni per servizi locali e spese per affitti di case popolari.

Mediante i *Local government* ricevono il 53% del loro finanziamento dal *Central Government*.

Il contributo varia significativamente in un *range* dal 20% al 75%, tenuto conto che le differenti capacità economiche degli enti locali comportano che parte di essi dipendono dalle allocazioni del bilancio centrale fino al 75% del loro bilancio³.

³ Plain English guide to the Local Government Finance Settlement 2012 – 2013 - UK Department for Communities and Local Government

Con la *Spending review* 2010 ed il programma finanziario per il *Local government* 2012-2013 il Governo inglese è orientato ad un cambiamento fondamentale destinato ad una sempre maggiore delega di potere finanziario da Westminster ai *Local Council*.

Il cambio di rotta deriva dalla consapevolezza che il *Central Government* ha esercitato fino ad oggi un alto livello di controllo sulla finanza locale, senza riuscire ad incidere quantitativamente e qualitativamente sulla spesa.

6. Punti chiave delle misure previste.

Dal rapporto sul "*Local Government Finance settlement*" si evidenzia come attraverso i radicali programmi di riforma, razionalizzazione e devoluzione del finanziamento al governo locale sia prevista una riduzione complessiva delle risorse destinate al *Local government* pari al 33% in termini reali nel 2014-2015.

Con l'aumento delle discrezionalità di spesa a livello locale s'intende conseguire un risparmio di spesa derivante dalla maggiore consapevolezza dei "*bisogni relativi*" che riflette ed influenza i costi di erogazione dei servizi sul territorio aumentando la qualità e riducendone la spesa.

7. Azioni di sostegno per la finanza locale.

In risposta alle preoccupazioni derivanti dalle riduzioni previste, il *Central Government*, focalizzando l'attenzione sul "*potere di acquisto*" dell'ente locale al di là della formula del finanziamento, aveva previsto di poter garantire che nessun ente locale vedesse diminuire la propria capacità di spesa oltre l'8,8% nel biennio 2011-2013.

Nei fatti nel 2011-2012 il calo è stato mediamente del 4,5%. Nel 2012-2013 è previsto un 3,3%.

Al fine di mantenere un buon livello d'intervento sono state garantite ulteriori sovvenzioni agli enti locali per sostenere l'assistenza sanitaria e sociale e le proprie entrate fiscali prevedendo un "*rabbocco*"

dell'importo della sovvenzione di circa 20 milioni di sterline nel 2012-2013 condiviso tra gli enti locali che altrimenti avrebbero visto diminuzioni significative del loro potere di acquisto.

Per garantire l'effettiva destinazione dei fondi, le ulteriori sovvenzioni sono state indirizzate agli stessi enti che forniscono assistenza sociale, piuttosto che ai Consigli locali che non ne hanno, di fatto, la responsabilità. Nonostante i cambiamenti in atto l'ente locale è ancora di fronte a sfide rilevanti.

A loro sostegno il *Central Government* sta operando in modo graduale stabilendo che il processo decisionale sulla spesa sarà rimesso interamente nelle mani del *Local government* nel 2015.

In particolare il Governo centrale ha già ridotto gli oneri d'ispezione, regolazione e burocrazia regionale attraverso l'abolizione della *Comprehensive Area Assessment* e lo scioglimento dell'*Audit Commission*, mettendo fine al monitoraggio centralizzato degli obiettivi connessi con i *Local Area Agreements*.

8. I Tagli e l'impatto.

Il bilancio del *Central government* - Dipartimento per il *local government* è di circa 10 miliardi di sterline l'anno.

In aggiunta il Dipartimento ha anche il controllo di £ 26 miliardi di finanziamento che coprono direttamente la maggior parte delle spese che vengono erogate a livello locale per la scuola.

Il governo imposta la politica in materia di governo locale con diretto riferimento alle esigenze delle comunità in termini di alloggio ed ambiente.

Il Governo per aiutare le amministrazioni a destreggiarsi tra impegni di spesa in esito al taglio delle risorse e decentramento decisionale sulla migliore allocazione delle stesse, ad eccezione delle sovvenzioni per la scuola e la sanità, ha previsto che il finanziamento accordato all'ente locale sarà incrementato di un'addizionale di £ 1billion per l'assistenza sociale entro il quarto anno dalla revisione della spesa e di un ulteriore £1billion attraverso il Servizio Sanitario

nazionale per sostenere il lavoro congiunto dell'ente locale in materia di sanità.

Ciò significa che per gli inquilini delle case popolari l'affitto rimarrà invariato e che per affrontare l'aumento rapido del costo della vita per i nuovi inquilini verrà offerto un affitto intermedio attorno all'80 per cento di quello che offre il mercato.

Per tali finalità è prevista la costruzione di un massimo di 150.000 nuove case a prezzi accessibili per i prossimi quattro anni. Sarà erogato un ulteriore contributo extra di £ 650 milioni per consentire all'ente locale di congelare per un anno la "council tax".

In seguito alla forte riduzione dei finanziamenti statali il *local government* dovrà individuare e decidere le priorità nell'eroga-zione dei servizi, ridurre le dimensioni del *back office*, procedere ad una radicale revisione degli assetti organizzativi e sarà costretto a delineare importanti programmi di riforma per l'investimento dei capitali di cui dispone.

Gli enti locali avranno quindi necessità di aumentare la produttività invertendo la rotta dell'ultimo decennio caratterizzata invece da una progressiva e costante riduzione della stessa.

9. Fattori di successo.

La priorità stabilita dal Governo è stata quella di assumere le azioni necessarie per affrontare il deficit e consentire la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Considerato che gli enti locali rappresentano circa un quarto di tutta la spesa pubblica, il necessario taglio ai trasferimenti, non è stato lineare ma modulato in modo che la riduzione incidesse in misura inversamente proporzionale alla dipendenza del singolo ente dal finanziamento del governo centrale.

Le diversità di fabbisogno tra le aree del paese mostra come l'incidenza delle imposte locali sia tanto diversa tra un'area e l'altra tanto che i trasferimenti da parte del governo centrale possono variare dal 75% al 20 % del bilancio dell'ente locale.

Ciò significa che una riduzione percentuale pari alla sovvenzione avrebbe lasciato le aree più povere in modo sproporzionalmente peggiore.

Esemplificando, se si applicasse un 10% di riduzione del finanziamento centrale in modo lineare, un ente locale che si basa su una concessione governativa del 75% del proprio bilancio, vedrebbe ridursi il proprio budget del 7%. Mentre l'ente locale che fa affidamento sul contributo governativo per il 20% del proprio bilancio vedrebbe una riduzione del 2%.

Il Governo ha agito per mitigare le modalità di calcolo del finanziamento, ritenendo che le minori risorse da distribuire dovessero essere destinate in modo proporzionalmente maggiore verso le aree del paese con i più alti livelli di bisogno.

Diversamente dal passato, ove era stato previsto un unico piano, per gli anni dal 2011 al 2013 gli enti locali sono stati raggruppati in quattro fasce con quattro differenti piani che si basano sulla percentuale di bilancio che l'autorità locale riceve in concessione dal governo centrale. In tal modo il Governo ha limitato le riduzioni a favore degli enti locali meno autosufficienti.

Il sistema è indubbiamente più equo e progressivo rispetto alle scelte precedenti.

Complessivamente il sistema di finanziamento risulta più semplice e snello, consente di concentrare gli obiettivi di spesa su priorità stabilite a livello locale, concentrando le risorse, seppure ridotte, sulle esigenze locali senza condizionamenti derivanti dalle priorità stabilite dal governo centrale.

Il Governo centrale sta anche fornendo nuovi incentivi finanziari per investimenti a livello locale in progetti a più lungo termine destinati a investimenti residenziali e di edilizia sociale.

La focalizzazione sulle esigenze locali, stabilite sulla base di quelle individuate, può fornire i risparmi necessari riallocando le finanze pubbliche e consentendo di:

1. migliorare la trasparenza, permettendo al cittadino di vedere dove il denaro viene speso, di apportare modifiche e suggerimenti, rendendo i fornitori più competitivi.
2. implementare i servizi in condivisione locale per ottenere una maggiore efficienza e miglioramento dei servizi.

3. migliorare la pratica degli appalti, ottenendo prezzi maggiormente competitivi.

10. Fattori critici.

Il nuovo sistema, venuto a delinearsi per la finanza pubblica locale, è estremamente complicato nella definizione soprattutto per quegli enti locali fortemente dipendenti dalle sovvenzioni del governo centrale.

Il perdurare della dipendenza indebolisce le responsabilità a livello locale e rende difficile per tali enti pianificare ed impostare bilanci a lungo termine in quanto pochi sono gli incentivi per investire nell'economia locale giacché i premi che avrebbero ricevuto sotto forma di maggiori introiti derivanti dall'incremento delle tariffe confluiscono nel fondo da condividere con il governo centrale.

D'altro canto il taglio delle sovvenzioni centrali, lineare od inversamente proporzionale alle risorse possedute autonomamente dai vari governi locali, si tradurrebbe necessariamente in un aumento del prelievo fiscale e del costo dei servizi tale da poter risultare comunque socialmente insopportabile. E' per questo motivo che la *Local Government Resource Review* ha definito alcune proposte d'intervento per l'individuazione di un sistema che sia in grado nel biennio 2013-2014 di diminuire gradualmente il livello di finanziamento per i governi locali più poveri al fine di consentire che i loro investimenti possano gradualmente ridurre il fabbisogno di trasferimenti dal centro. Se realizzato, il sistema potrà costituire per gli stessi enti locali un incentivo fiscale desinato a promuovere lo sviluppo delle attività nella propria area, in quanto saranno in grado di pianificare svincolati dal Governo centrale e potranno investire e sostenere l'economia locale ampliando le proprie capacità di autofinanziamento.

11. Conclusioni.

Da una visione comparativa dei diversi modelli fino ad oggi sperimentati da numerosi Paesi, il modello inglese risulta essere il più consolidato.

I risultati positivi in termini di performance applicative raggiunti nei cinque cicli di *Spending review* messi in atto dal Governo inglese, rispettivamente nel 2000, 2002, 2004, 2007 e nel 2010, consentono di evidenziare i punti cardine sui quali si basa.

1. Raggiungimento di una maggiore stabilità dei piani triennali di spesa, per consentire ai ministeri interessati di pianificare con il dovuto anticipo e di gestire i servizi pubblici su fondamenta più solide;
2. Separazione netta delle previsioni di spesa in conto capitale dalle previsioni di spesa corrente affinché le spese d'investimento non siano sovrapposte a quelle necessarie per far fronte a esigenze di breve termine;
3. Graduale introduzione di una contabilità e programmazione delle risorse, finalizzata a migliorare la pianificazione, il controllo della spesa e ad aumentare gli incentivi a favore di un'efficace gestione dell'attivo;
4. Introduzione degli Accordi sui Servizi Pubblici che definiscono traguardi misurabili per l'intera gamma degli obiettivi indicati nei programmi di spesa pubblica del Governo.⁴

La progressiva diminuzione dei budget a disposizione delle amministrazioni locali non ha comportato una diminuzione quantitativa o qualitativa dei livelli di servizio da assicurare ai cittadini bensì ha incentivato la rimodulazione finanziaria ed organizzativa delle risorse a disposizione.

Nel settore dell'istruzione, a fronte della riduzione dei fondi, si è deciso di non tagliare i fondi destinati alla ricerca, ma di diminuire i trasferimenti agli istituti erogatori dell'istruzione universitaria adottando un nuovo modello di finanziamento all'istruzione basato sull'apertura di una linea di credito pubblica fondata sul prestito d'onore dedicato agli studenti, che restituiranno il prestito nel momento in cui inizieranno a guadagnare più di £ 21,000. Gli obiettivi dichiarati sono stati quelli di contrastare l'incremento del deficit

⁴ Uk Treasury 2010



pubblico e assicurare la crescita economica di | lungo termine e l'equità sociale.

«.....GA.....»