

# Funzioni e spese delle Province italiane alla luce delle recenti istanze riformiste

di

*Roberta di Stefano, ISTAT*

Il numero delle province dall'unità d'Italia è quasi raddoppiato, da 59 enti presenti nel 1861 si è passati a 110 amministrazioni [1], determinando un aumento sia delle entrate sia delle spese dovuto alle crescenti funzioni attribuite. L'analisi dei documenti contabili evidenzia che le spese sostenute sono state finanziate essenzialmente con trasferimenti e con entrate proprie costituendo una solida copertura al ruolo conquistato negli anni con i processi di decentramento.

La Provincia rappresenta una realtà istituzionale che, oltre che essere prevista nella Costituzione ed affondare le radici nella storia dell'Italia unita, costituisce il presidio democratico del governo territoriale di area vasta. Le complesse vicende storiche e politiche hanno prodotto variazioni territoriali ed amministrative sul territorio nazionale che hanno interessato le diverse realtà provinciali con tutto ciò che ne è conseguito (urbanizzazione, dotazioni strutturali, ricchezza dei territori ecc.).

Nell'attuale contesto storico di estrema instabilità economica e di modifiche istituzionali di tipo emergenziale, a cui le Province per prime sono state interessate, si è proceduto all'adozione di misure legislative di rigore dirette a fronteggiare la situazione di crisi economica attraverso pesanti riduzioni di spesa.

## (i) Le recenti istanze della riforma istituzionale

La riforma istituzionale in chiave federalista, che assegna alle Province i compiti di coordinamento degli interessi del territorio attraverso il ruolo di rappresentanza della collettività e quello di responsabilità delle funzioni di area vasta, è, però, ora in una situazione di stallo.

I provvedimenti normativi adottati che hanno ipotizzato un processo di ridimensionamento e di riordino delle amministrazioni provinciali non hanno tenuto conto dei riflessi che avrebbero potuto generarsi sugli altri livelli istituzionali (soprattutto comunali).

Il decreto *Salva-Italia* (decreto legge 201/2011), quello sulla Spending review (decreto legge 95/2012) e il decreto espressamente dedicato al riordino delle amministrazioni provinciali (decreto legge 188/2012) di fatto ne proponevano una riduzione non solo numerica ma anche una ridefinizione delle competenze assegnate secondo precisi indicatori strutturali legati alla dimensione territoriale ed alla popolazione residente e non sulla base di indicatori funzionali quali, ad esempio, le strutture scolastiche o i chilometri di strade da mantenere, la protezione del territorio o altro che potrebbero rappresentare un correttivo accettabile per differenziare in base alla presenza reale di servizi o attività sul territorio.

È evidente, comunque, che il numero di scuole, come i chilometri di strade, da soli poco dicono sulla qualità e sui costi della loro manutenzione.

Il processo riformatore, però, ha subito un arresto a causa della sentenza della Corte costituzionale (n. 220 del luglio 2013) che ha dichiarato l'incostituzionalità della riforma così come disegnata. I provvedimenti adottati in seguito (disegno di legge costituzionale del 5 luglio 2013 e il disegno di legge di riordino delle province del 26 luglio 2013) oltre all'espressa abolizione del termine "provincia" negli articoli della Costituzione ridisegnano la Provincia come ente di secondo livello dotato di organi non eletti direttamente dai cittadini con funzioni in tema di pianificazione ambientale, dei rifiuti, della rete scolastica e della gestione delle strade e non più soggetto intermedio tra Regione e Comune, garantito a livello costituzionale e dotato di autonomia statutaria e regolamentare. Non più, dunque, un ente con funzioni proprie e funzioni fondamentali di coordinamento dello sviluppo locale e rappresentanza gli interessi generali della comunità territoriale di riferimento. Ne deriva la necessità di articolare e attribuire con chiarezza da parte del Legislatore regionale le funzioni assegnate, includendo tra queste anche la pianificazione strategica, ovvero l'elemento di sintesi nella costruzione degli obiettivi di sviluppo e nell'impiego delle risorse.

L'ente intermedio dovrebbe rafforzare le proprie competenze con maggiori attribuzioni nell'amministrare la cosa pubblica, nell'essere vicino ai cittadini e al territorio di riferimento. La trasformazione in enti di secondo livello dovrebbe, inoltre, garantire processi decisionali più semplici e più brevi per superare l'attuale situazione caratterizzata da scarsa capacità di governo, difficoltà di coordinamento e di integrazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni e moltiplicazione dei costi derivanti da una eccessiva frammentazione politica e amministrativa, non più adatta a trattare gli attuali problemi del Paese, che nel tempo hanno cambiato natura e portata. La *governance* multilivello viene resa inefficiente dall'alto tasso di sovrapposizione delle competenze, dall'intensa e eccessiva produzione normativa e dalla non uniforme presenza di capacità amministrative, che hanno reso le politiche sempre più incerte nei tempi, nei modi, nei costi economici complessivi e soprattutto nei risultati.

## **(ii) Le spese delle amministrazioni provinciali**

L'analisi delle spese delle amministrazioni provinciali conferma l'ampliamento delle competenze locali e territoriali derivanti dalle crescenti richieste di servizi da parte della collettività (Di Stefano, 2013).

I dati finanziari degli ultimi esercizi testimoniano che, per quanto riguarda le entrate, le Province hanno avuto nel complesso un periodo di autonomia finanziaria soddisfacente con finanziamenti derivanti da tributi e partecipazioni al gettito di tributi. Le funzioni istituzionalmente assegnate (istruzione pubblica, gestione del territorio, tutela ambientale e trasporti) hanno assorbito poco più della metà del totale delle spese correnti (in particolare quelle per l'istruzione pubblica) e oltre il 70% del totale delle spese in conto capitale (in particolare le spese per la gestione del territorio che da sole hanno interessato oltre il 40% del totale delle spese per investimenti) (Ires Piemonte et al., 2010; Ires Piemonte et al., 2011; Ires Piemonte et al., 2012).

L'incidenza delle entrate proprie sul totale delle risorse di bilancio di parte corrente è risultata piuttosto elevata. L'autonomia finanziaria (data dal rapporto tra le entrate

tributarie e quelle extratributarie sul totale delle entrate correnti) presenta valori percentuali che vanno dal 54,7% al 61,4%, dimostrando che i trasferimenti correnti non hanno mai superato la metà del totale delle entrate correnti. L'autonomia tributaria (data dal rapporto tra le entrate tributarie e il totale delle entrate correnti) rileva percentuali che vanno dal 47,1% al 53,8%. Inoltre, il saldo tra gli accertamenti correnti e gli impegni correnti è sempre di segno positivo, mentre quello di parte capitale è sempre negativo.

La Tabella I evidenzia un'omogenea tendenza alla riduzione sia delle entrate sia delle spese, seppure più accentuata per la parte in conto capitale.

Tabella I: *Entrate e spese delle Province. Accertamenti e impegni (valori in milioni di euro)*

| Totale Province                  | 2009   | 2010   | 2011  | $\Delta\%$ 2011/2009 |
|----------------------------------|--------|--------|-------|----------------------|
| Totale Entrate correnti          | 10,013 | 10,012 | 9,796 | -2.2                 |
| Totale Entrate in conto capitale | 2,132  | 2,382  | 1,494 | -29.9                |
| Totale Spese correnti            | 9,165  | 9,160  | 8,633 | -5.8                 |
| Totale Spese in conto capitale   | 3,344  | 3,518  | 2,330 | -30.3                |

Fonte: Istat - Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Tavole di dati, Anni 2009-2011

Le funzioni che hanno registrato importi più consistenti sono quelle istituzionalmente assegnate alle Province, con l'eccezione delle spese per l'amministrazione generale che hanno assorbito la quota maggiore delle risorse correnti (Tabella II). L'analisi delle spese correnti per funzioni ha mostrato nel triennio un andamento decrescente (-5,8% ) con la sola eccezione della spesa per la tutela ambientale che è cresciuta oltre il 30% a livello nazionale. Le spese in conto capitale hanno rilevato una forte diminuzione pari al 30,3% e le spese per la gestione del territorio hanno rappresentato la principale voce di spesa per gli investimenti, seguite da quelle per l'amministrazione generale, dalle spese per l'istruzione pubblica e da quelle per la tutela ambientale (anche in questo caso unico settore in crescita, +25,1%). Le restanti spese in conto capitale sono diminuite, in particolare quelle nel settore dei trasporti e nel campo della gestione del territorio.

Passando alle funzioni di propria competenza, meno del 20% del totale della spesa corrente è stato impegnato per l'istruzione pubblica di cui la metà circa è stata destinata alla formazione professionale. È interessante sottolineare che l'importo della spesa corrente per l'istruzione pubblica assegnata alle scuole secondarie di 2° grado ha presentato una riduzione del 9,2% nel triennio e ha riguardato solo lo 0,02% (0,01% nel 2011) della spesa corrente per l'istruzione pubblica; la spesa per studenti delle scuole secondarie anche è diminuita (-7,2%).

La spesa per la gestione del territorio nel triennio ha interessato l'11% circa del totale spesa corrente di cui oltre il 90% è stata destinata alla viabilità. La spesa corrente per la gestione del territorio per km<sup>2</sup> è diminuita del 2,5% ed è stata in media pari a 3.500 euro, mentre la spesa corrente per la viabilità per km di strade è stata pari in media a 6.000 euro, in diminuzione dell'1,7% a livello nazionale.

I trasporti hanno riguardato il 16% circa del totale della spesa corrente, mentre la tutela dell'ambiente non ha superato il 9% pur costituendo l'unica funzione in crescita (+30,8%).

Tabella II: *Spesa totale corrente ed in conto capitale per funzione delle province. Impegni (valori in milioni di euro)*

| Funzioni                              | Spesa corrente totale |       |       | Spesa conto capitale totale |       |       |
|---------------------------------------|-----------------------|-------|-------|-----------------------------|-------|-------|
|                                       | 2009                  | 2010  | 2011  | 2009                        | 2010  | 2011  |
| Amministrazione, gestione e controllo | 2,579                 | 2,396 | 2,325 | 657                         | 566   | 431   |
| Istruzione pubblica                   | 1,806                 | 1,735 | 1,640 | 520                         | 495   | 454   |
| Cultura e beni culturali              | 217                   | 207   | 183   | 33                          | 30    | 30    |
| Turismo, sport e tempo libero         | 194                   | 197   | 161   | 42                          | 63    | 31    |
| Trasporti                             | 1,438                 | 1,470 | 1,375 | 96                          | 296   | 28    |
| Gestione del territorio               | 1,015                 | 1,033 | 990   | 1,581                       | 1,568 | 933   |
| Tutela ambientale                     | 584                   | 778   | 764   | 255                         | 350   | 319   |
| Settore sociale                       | 315                   | 261   | 247   | 13                          | 8     | 9     |
| Sviluppo economico                    | 1,017                 | 1,083 | 948   | 147                         | 142   | 95    |
| TOTALE                                | 9,165                 | 9,160 | 8,633 | 3,344                       | 3,518 | 2,330 |

Fonte: Istat - Bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali. Tavole di dati, Anni 2009-2011

Passando all'analisi della spesa in conto capitale, all'istruzione è stata destinata una percentuale inferiore al 20% del totale spesa per investimenti (in riduzione del 12,7%), di cui oltre il 90% è stata assegnata alla manutenzione delle scuole secondarie; la spesa media per ciascun istituto è risultata in diminuzione del 9,4%.

Alla gestione del territorio (in riduzione del 41,0%) è stata destinata una quota inferiore al 48% del totale della spesa in conto capitale, di cui oltre il 96% alla viabilità (anch'essa in riduzione -40,1%). Sono diminuite anche le spese per la gestione del territorio in base alla superficie regionale per km<sup>2</sup> (-42,1%), così come si sono ridotte le spese in conto capitale per i trasporti (-70,8%) divenendo una voce residuale del totale delle spese per investimenti.

Le spese per la tutela ambientale, invece, sono risultate in crescita del 25,2 nel triennio e hanno rappresentato il 13,7% nel 2011 del totale delle spese in conto capitale.

### (iii) Conclusioni

Il bilancio degli enti locali, così come si rileva già a partire dall'esercizio finanziario 2009, ha continuato a caratterizzarsi per l'essere finanziato in misura prevalente tramite trasferimenti e compartecipazioni al gettito dei tributi. La struttura delle entrate non è cambiata di molto, continua ad essere prevalente la componente regionale nell'ambito dei trasferimenti anche se con notevoli differenze in ambito territoriale. Il riconoscimento costituzionale delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie delle province (su tutti ambiente, trasporti, scuola e coordinamento e indirizzo delle attività comunali) la cui individuazione spetta esclusivamente al legislatore (art. 117 della Costituzione) rappresenta una solida copertura al ruolo che esse hanno conquistato negli anni, con i processi di decentramento, quale ente di governo di area vasta. Ciò nonostante il disegno costituzionale non può ritenersi completato. Il piano di riordino e riorganizzazione dell'intero "sistema province"

dettato da logiche di tipo emergenziale e di riduzione dei costi, sebbene momentaneamente rinviato, appare di difficile realizzazione sia perché derivante non da un confronto specifico con il territorio che tiene conto dei loro suggerimenti, sia perché scaturito esclusivamente da esigenze centralistiche di natura economica e finanziaria e secondo logiche di riduzione geometrica degli enti stessi. Fin quando non saranno individuate con precisione le funzioni da assegnare alle nuove entità territoriali derivanti dalla soppressione effettiva delle province come istituzioni o dalla loro trasformazione in enti di secondo livello, le risorse umane e finanziarie necessarie ad attuare tale passaggio, il processo riformatore voluto dal legislatore non potrà dirsi compiuto perché allo stato attuale e sulla base dei dati analizzati non si è così certi che il riordino proposto sarà in grado di produrre consistenti risparmi visti i riflessi che si genereranno sugli altri livelli istituzionali chiamati ad ereditarne le responsabilità (in particolare Regioni e Comuni) senza le risorse e alle volte anche senza le necessarie competenze.

## Riferimenti bibliografici

Di Stefano R. (2013), Il ruolo della provincia nell'attuale contesto economico e istituzionale. Atti XXXIV Conferenza italiana di Scienze Regionali, Palermo 2013, *Working Paper*. Ires Piemonte, Irpet, Srm, Irer, Ipres (a cura di) (2010), *La finanza locale in Italia. Rapporto 2010*, Milano: Franco Angeli Editore.

Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolislombardia, Ipres (a cura di) (2011), Fatti e dinamiche della finanza degli enti locali italiani. Estratto da *La finanza locale in Italia. Rapporto 2011*, Milano: Franco Angeli Editore.

Ires Piemonte, Irpet, Srm, Eupolislombardia, Iprer, LiguriaRicerche (a cura di) (2012), Fatti e dinamiche della finanza degli enti locali italiani. Estratto da *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2012*, Milano: Franco Angeli Editore.

## Note

[1] Nel computo sono incluse anche le Province autonome di Trento e Bolzano e la Regione Valle d'Aosta che integra le competenze e le funzioni svolte altrove dalle amministrazioni provinciali.