

Unione Province Italiane

Una proposta per il riassetto delle Province

Assemblea Unione Province Italiane

Roma - 06 dicembre 2011

A cura di:

Prof. Lanfranco Senn

Dott. Roberto Zucchetti



Università Commerciale
Luigi Bocconi

CERTeT Bocconi

Obiettivi dello studio

Si è molto dibattuto sull'opportunità di "eliminare" le province, o di accorparle in unità di più grandi dimensioni. Le varie ipotesi sono state spesso basate su approcci poco documentati sui reali benefici e sui possibili costi che tali scelte potrebbero comportare.

L'argomentazione più frequente è che eliminando le province si conseguirebbe una riduzione dei "costi della politica" e calcoli sommari danno cifre molto rilevanti sui risparmi possibili.

Stime più prudenti, hanno da subito messo in evidenza che i risparmi dei "costi della politica" sono poco significativi rispetto ai sacrifici oggettivi che il Paese dovrà affrontare nei prossimi anni.

Lo studio, senza assumere posizioni pregiudizialmente favorevoli o sfavorevoli, ha cercato di ricostruire un quadro attendibile delle entrate e delle spese delle province e di valutare il ruolo che esse svolgono, ma anche l'efficienza con cui operano e la capacità di reperire autonomamente dai territori amministrati una parte consistente delle entrate necessarie a produrre i servizi.

L'analisi ha permesso di evidenziare alcuni fenomeni che smentiscono alcune delle tesi finora sostenute ma anche di delineare una proposta di riassetto delle province.

Le basi informative

La conoscenza dei dati sulle entrate e le spese della Pubblica Amministrazione è molto migliorata negli ultimi anni e fornisce un panorama informativo dettagliato e affidabile.

Anche se non disponiamo in maniera sistematica della rilevazione degli output fisici dei servizi resi dalla pubblica amministrazione, e tanto meno della loro qualità, abbiamo informazioni dettagliate, attendibili e tempestive sui movimenti finanziari, attraverso i quali è possibile ricostruire il quadro delle funzioni svolte e avere importanti informazioni che permettono di effettuare valutazioni di efficienza e di efficacia.

Sulla base di queste informazioni, la ricerca ha cercato di rispondere a queste domande:

1. Quali sono le entrate e le spese che caratterizzano l'insieme delle province ? (*)
2. Quale andamento mostra negli ultimi anni?
3. È efficiente il rapporto tra la spesa per lo svolgimento delle funzioni loro attribuite e quella sostenuta per l'amministrazione e il controllo?
4. Chi è più efficiente e chi meno? I piccoli sono meno efficienti dei grandi?
5. Come possiamo ridurre la spesa senza tagliare le prestazioni?
6. Esiste una fascia dimensionale ottimale per migliorare l'assetto funzionale delle province? Come è possibile definirla?

(*) Nel presente studio non sono considerata la Valle d'Aosta e le province di Trento e Bolzano, in quanto autonome.

Fonti informative per la conoscenza dei movimenti finanziari di regioni, province e comuni

L'analisi compiuta sulle entrate e le spese di regioni, province e comuni è avvenuta a partire da tre fonti informative :

- ❑ il SIOPE (sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici): su questa fonte, (agg. al 14/11/2011) è stato costruito un data base per gli anni 2008, 2009 e 2010.
- ❑ I Certificati al Rendiconto di Bilancio raccolti ed elaborati dal Ministero dell'Interno e pubblicati dall'ISTAT. A partire da questa fonte sono stati creati due data base:
 - ✓ un primo relativo agli anni 2007, 2008 e 2009 contenente i dati aggregati per regione di appartenenza delle province, fonte ISTAT;
 - ✓ un secondo relativo al solo 2009 contenente i dati individuali di ogni singola provincia (Fonte Ministero dell'Interno – aggiornamento al 6/09/2011);
- ❑ Indagine ISTAT sui bilanci consuntivi delle regioni e province autonome, che riprende e integra i dati desunti dai Certificati al Rendiconto di Bilancio. I dati utilizzati per la creazione del data base sono quelli recentemente pubblicati da ISTAT (9/11/2011) e si riferiscono all'anno 2008.

L'incrocio delle diverse basi dati ha mostrato un livello di coerenza molto elevato, che permette di utilizzare le diverse fonti informative in maniera integrata e complementare in quanto solo il SIOPE permette di avere dati aggiornati al 2010, solo i dati del Ministero dell'Interno consentono di disaggregare le voci di spesa assegnandole alle diverse funzioni e solo i dati ISTAT permettono di fare confronti con le regioni e i comuni.

Analisi delle entrate

Il quadro complessivo delle entrate delle province nel 2010

1010	
Entrate correnti proprie	5.369,1
Entrate correnti da Stato, Regione e altri enti	4.122,9
Alienazione beni	111,5
Entrate c/cap. da Stato, Regione e altri enti	1.411,2
Totale	11.014,7
Accensione prestiti e riscossione crediti	1.051,8
Totale entrate	12.066,6

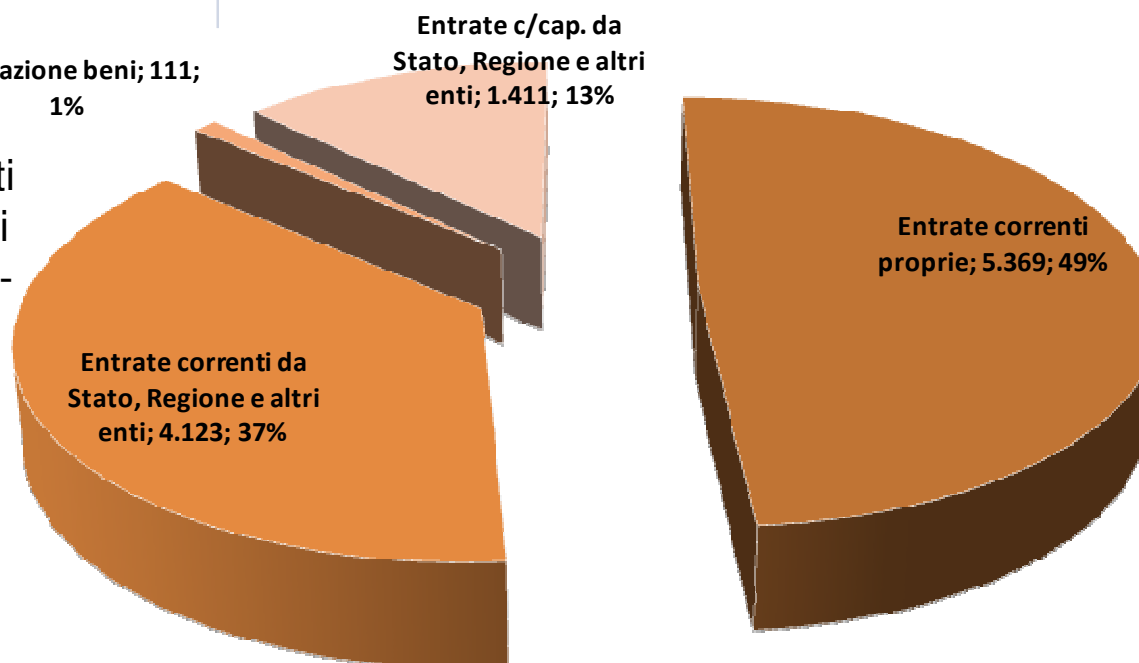
Valuta: milioni di Euro 2010

Fonte: CERTeT su dati SIOPE

Nota: al netto dei "servizi per conto di terzi"

Il grafico mette in evidenza le principali componenti delle entrate e permette di valutare l'autonomia finanziaria delle province: sommando le entrate correnti proprie alla alienazione di beni, nel 2010 si è raggiunto il **50% di entrate proprie**.

Le entrate delle province nel 2010, correnti e in conto capitale, al netto delle partite di giro, sono state di 12 miliardi di Euro. Detraendo le entrate derivanti dalla accensione di prestiti e riscossione crediti si ottiene il **valore di 11 miliardi di Euro**, rappresentativo delle risorse utilizzate dalle province per fornire i servizi di loro competenza.



Le entrate delle province sono diminuite tra il 2007 e il 2010

	2007	2008	2009	2010	media	var 2007/2010
Entrate tributarie	5.324.898.503	5.052.861.701	4.675.893.247	4.694.117.255	4.936.942.677	-11,8%
Contributi e trasferimenti dallo stato	1.440.391.028	1.142.210.988	1.112.875.980	1.135.232.121	1.207.677.529	-21,2%
Contributi e trasf. dalla regione	3.281.631.357	2.918.646.339	3.174.692.485	2.827.297.894	3.050.567.018	-13,8%
Contributi e trasferimenti da altri enti	179.724.313	157.626.937	130.740.304	160.386.957	157.119.628	-10,8%
Entrate extratributarie	683.497.263	718.633.709	700.343.343	675.020.617	694.373.733	-1,2%
Entrate correnti	10.910.142.463	9.989.979.673	9.794.545.359	9.492.054.844	10.046.680.585	-13,0%
Alienazione beni	310.218.673	150.823.904	103.837.095	111.483.719	169.090.848	-64,1%
Trasferimenti di capitali dallo stato	242.967.978	376.644.883	224.525.649	269.061.904	278.300.103	10,7%
Trasferimenti di capitali dalla regione	1.256.266.685	1.150.214.195	1.030.478.564	940.491.694	1.094.362.784	-25,1%
Altri trasferimenti di capitali	254.888.220	205.807.834	166.639.945	201.653.748	207.247.437	-20,9%
Entrate c/capitale	2.064.341.555	1.883.490.817	1.525.481.253	1.522.691.064	1.749.001.172	-26,2%
Correnti + c/capitale	12.974.484.018	11.873.470.490	11.320.026.612	11.014.745.908	11.795.681.757	-15,1%
Riscossione crediti	791.107.180	746.498.329	471.460.565	449.920.591	614.746.666	-43,1%
Accensione di prestiti	1.077.186.121	946.939.294	858.890.201	601.913.364	871.232.245	-44,1%
Totale	14.842.777.319	13.566.908.112	12.650.377.378	12.066.579.863	13.281.660.668	-18,7%

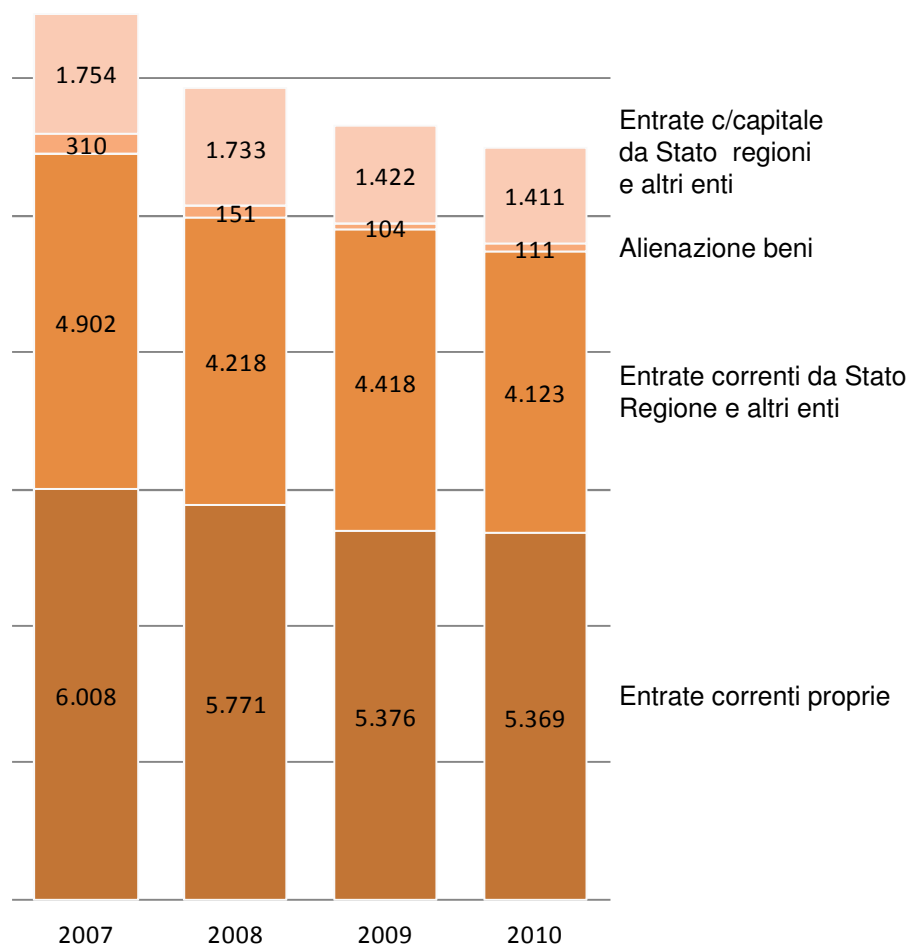
Valuta: valori costanti 2010

Fonte: CERTeT su dati ISTAT (Certificati al Rendiconto di Bilancio) e SIOPE

Nota: al netto dei "servizi per conto di terzi"

I dati, espressi in valori costanti, mostrano che le entrate nel quadriennio sono diminuite; in particolare, al netto della accensione prestiti, riscossione crediti e dei "servizi per conto di terzi", **la riduzione delle entrate è stata ben del 15,1%**. Il calo ha colpito in maniera particolare le entrate in conto capitale (-26,2%), mentre quelle correnti sono calate, sempre in termini reali, del 13,0%.

Le province coprono circa metà del proprio fabbisogno finanziario con entrate autonome



La composizione delle entrate, sia correnti che in conto capitale, mostra che l'autonomia finanziaria delle province è ancora limitata: nel 2010 le **entrate proprie sono state il 49% del totale e il 56,6% delle entrate correnti**, senza rilevanti cambiamenti tra il 2007 e il 2010.

Come si vedrà nell'analisi della spesa, i trasferimenti dallo stato e soprattutto dalle regioni si trasformano in parte in trasferimenti dalle province verso privati e altri enti.

Alle province è quindi affidato il compito di allocare queste risorse e controllarne il corretto utilizzo, valorizzando la maggiore vicinanza al territorio per meglio orientare le azioni e indirizzare i servizi.

Le entrate correnti delle province per anno e regione di appartenenza

	2007	2008	2009	media	media pro capite	Var 1007-2009
Piemonte	1.000.189.198	917.104.408	839.528.231	918.940.612	206,16	-16,1%
Lombardia	1.594.787.206	1.471.985.881	1.329.328.948	1.465.367.345	147,75	-16,6%
Liguria	331.633.198	342.056.040	339.945.837	337.878.359	208,98	2,5%
Veneto	751.942.218	706.066.717	729.895.750	729.301.562	147,70	-2,9%
Friuli-VG	310.396.921	324.402.006	336.024.595	323.607.841	261,86	8,3%
Emilia-Romagna	741.166.311	727.499.387	772.427.196	747.030.965	168,54	4,2%
Toscana	987.053.411	839.127.034	818.438.978	881.539.808	235,09	-17,1%
Umbria	206.092.673	184.456.528	187.409.035	192.652.745	212,53	-9,1%
Marche	408.744.207	309.034.333	345.585.424	354.454.655	226,44	-15,5%
Lazio	863.817.269	664.766.590	729.749.869	752.777.909	143,92	-15,5%
Abruzzo	238.885.217	219.841.819	203.533.123	220.753.386	164,45	-14,8%
Molise	72.993.549	57.109.602	58.351.546	62.818.232	196,44	-20,1%
Campania	1.056.070.408	962.333.035	953.477.827	990.627.090	169,80	-9,7%
Puglia	539.716.407	545.001.782	536.859.327	540.525.838	132,12	-0,5%
Basilicata	149.284.958	175.754.535	167.785.337	164.274.944	279,61	12,4%
Calabria	479.473.624	491.348.875	446.894.861	472.572.453	234,95	-6,8%
Sicilia	796.089.492	770.283.234	672.862.472	746.411.733	147,77	-15,5%
Sardegna	381.806.196	281.807.866	326.447.004	330.020.355	196,98	-14,5%
Totale	10.910.142.463	9.989.979.673	9.794.545.359	10.231.555.832	173,53	-10,2%

Valuta: valori costanti 2010

Fonte: CERTeT su dati ISTAT - Certificati al Rendiconto di Bilancio

Le entrate correnti delle province, raggruppate per regione di appartenenza, mostrano marcate differenze, sia nei valori pro capite che nelle variazioni intervenute.

I trasferimenti dalle regioni alle province per anno e territorio di appartenenza

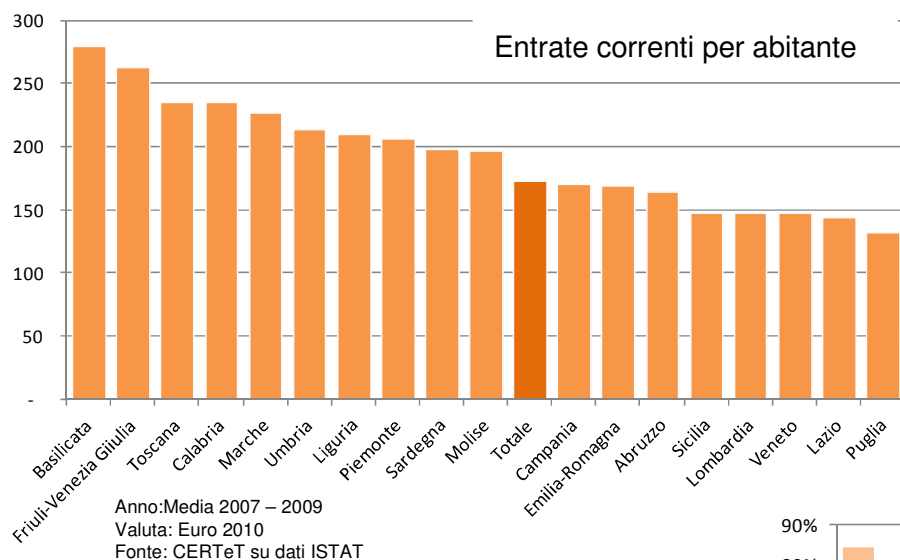
	2007	2008	2009	media	media pro capite	Var 2007-2009
Piemonte	495.089.377	403.079.918	429.395.351	442.521.549	99,28	-13,3%
Lombardia	643.354.372	479.342.805	518.250.320	546.982.499	55,15	-19,4%
Liguria	139.346.940	149.428.704	175.866.665	154.880.770	95,80	26,2%
Veneto	199.069.352	213.690.814	254.136.384	222.298.850	45,02	27,7%
Friuli-Venezia Giulia	261.352.502	277.057.455	281.241.603	273.217.186	221,08	7,6%
Emilia-Romagna	356.529.601	269.533.680	446.503.950	357.522.410	80,66	25,2%
Toscana	569.708.547	323.538.141	432.815.095	442.020.594	117,88	-24,0%
Umbria	103.606.737	65.966.429	91.615.207	87.062.791	96,04	-11,6%
Marche	257.446.771	161.743.855	194.723.664	204.638.096	130,73	-24,4%
Lazio	136.087.645	47.438.636	244.939.287	142.821.856	27,31	80,0%
Abruzzo	69.703.323	35.214.245	53.323.405	52.746.991	39,29	-23,5%
Molise	10.302.132	1.597.452	18.640.111	10.179.898	31,83	80,9%
Campania	508.861.100	300.355.795	351.376.112	386.864.336	66,31	-30,9%
Puglia	160.176.016	119.105.821	143.819.630	141.033.822	34,47	-10,2%
Basilicata	106.909.446	71.904.918	104.085.716	94.300.027	160,51	-2,6%
Calabria	172.162.290	172.372.255	182.494.152	175.676.232	87,34	6,0%
Sicilia	184.877.474	91.991.212	106.733.259	127.867.315	25,31	-42,3%
Sardegna	163.314.420	121.830.888	175.211.138	153.452.149	91,59	7,3%
Totale	4.537.898.042	3.305.193.024	4.205.171.048	4.016.087.371	68,11	-7,3%

Valuta: Euro 2010

Fonte: CERTeT su dati ISTAT

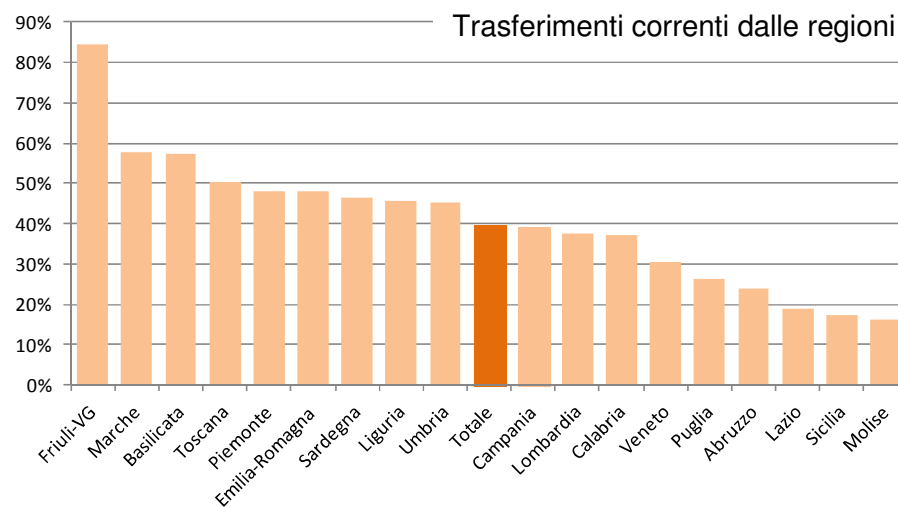
I trasferimenti dalle regioni mostrano una grande variabilità, passando dai 25 -27 Euro di Sicilia e Lazio ai 160 della Basilicata e 220 del Friuli VG. Molto ampie sono le variazioni intervenute nel triennio (da - 42% della Sicilia a + 81% del Molise).

Entrate correnti delle province per abitante e per regione di appartenenza



◀ Il grafico evidenzia la notevole disomogeneità territoriale nelle entrate correnti per abitante. Si passa infatti da 280 Euro per abitante della Basilicata e dai 262 delle province del Friuli-Venezia Giulia ai 132 Euro per abitante (la metà) della Puglia.

Una parte delle differenze di entrate per abitante è legata al diverso comportamento delle regioni che hanno politiche differenti nel trasferimento di funzioni e fondi alle province. I comportamenti non sono rapportabili al fatto che le regioni siano o meno a statuto speciale, né alla collocazione geografica Nord - Sud.



I trasferimenti correnti dello stato alle province per anno e per regione

	2007	2008	2009	media	media pro capite	Var 2007-2009
Piemonte	68.209.818	38.618.741	39.004.980	48.611.180	10,91	-42,8%
Lombardia	68.612.540	15.824.984	25.228.222	36.555.249	3,69	-63,2%
Liguria	8.264.928	4.847.471	8.547.034	7.219.811	4,47	3,4%
Veneto	61.708.559	33.433.443	43.629.150	46.257.051	9,37	-29,3%
Friuli-V. G.	2.995.870	3.479.899	4.035.630	3.503.800	2,84	34,7%
Emilia-Romagna	16.410.318	4.275.414	6.888.617	9.191.450	2,07	-58,0%
Toscana	44.748.709	35.146.406	33.448.785	37.781.300	10,08	-25,3%
Umbria	17.787.375	12.607.601	8.774.227	13.056.401	14,40	-50,7%
Marche	22.940.189	20.226.715	18.880.543	20.682.482	13,21	-17,7%
Lazio	128.010.001	37.599.670	24.700.974	63.436.882	12,13	-34,3%
Abruzzo	42.705.988	46.635.463	50.764.097	46.701.849	34,79	18,9%
Molise	42.608.699	26.686.609	27.914.734	32.403.347	101,33	-34,5%
Campania	209.703.236	182.437.081	198.491.932	196.877.416	33,75	-5,3%
Puglia	85.793.157	82.017.340	108.957.319	92.255.939	22,55	27,0%
Basilicata	45.045.267	52.493.651	49.555.876	49.031.598	83,46	10,0%
Calabria	168.162.706	157.598.696	148.052.150	157.937.851	78,52	-12,0%
Sicilia	275.387.095	344.385.156	265.821.207	295.197.819	58,44	-3,5%
Sardegna	131.296.572	43.896.648	50.180.502	75.124.574	44,84	-61,8%
Totale	1.440.391.028	1.142.210.988	1.112.875.980	1.231.825.998	20,89	-22,7%

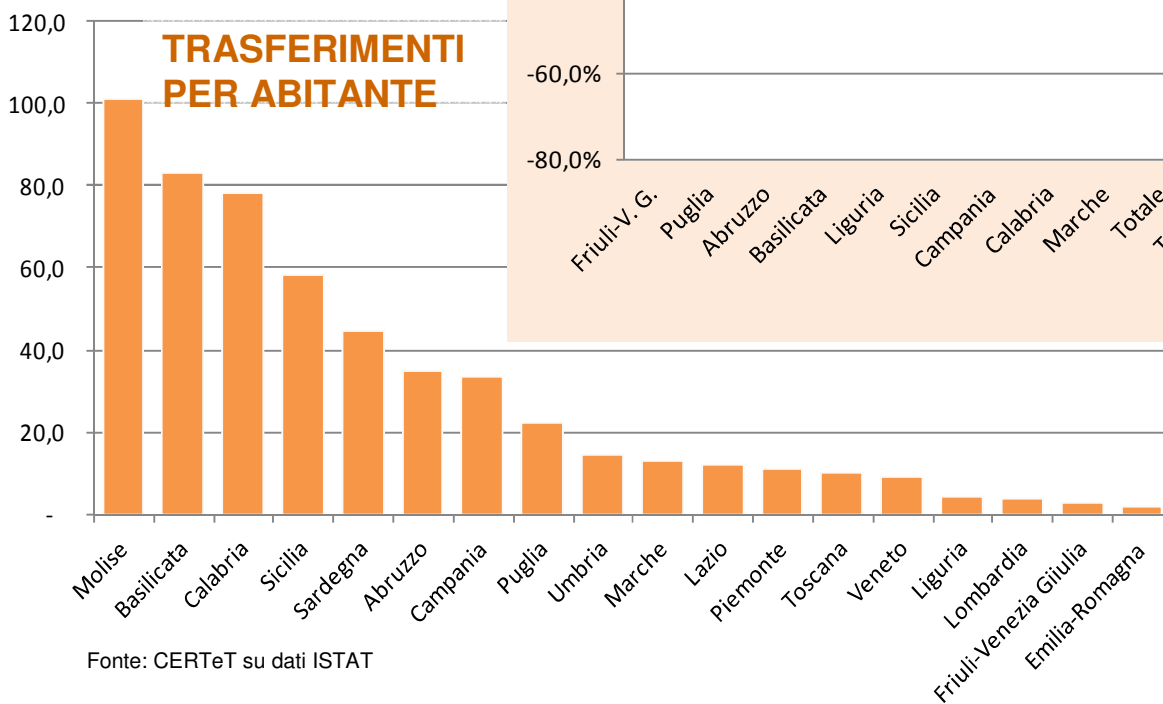
Valuta: valori costanti 2010

Fonte: CERTeT su dati ISTAT - Certificati al Rendiconto di Bilancio

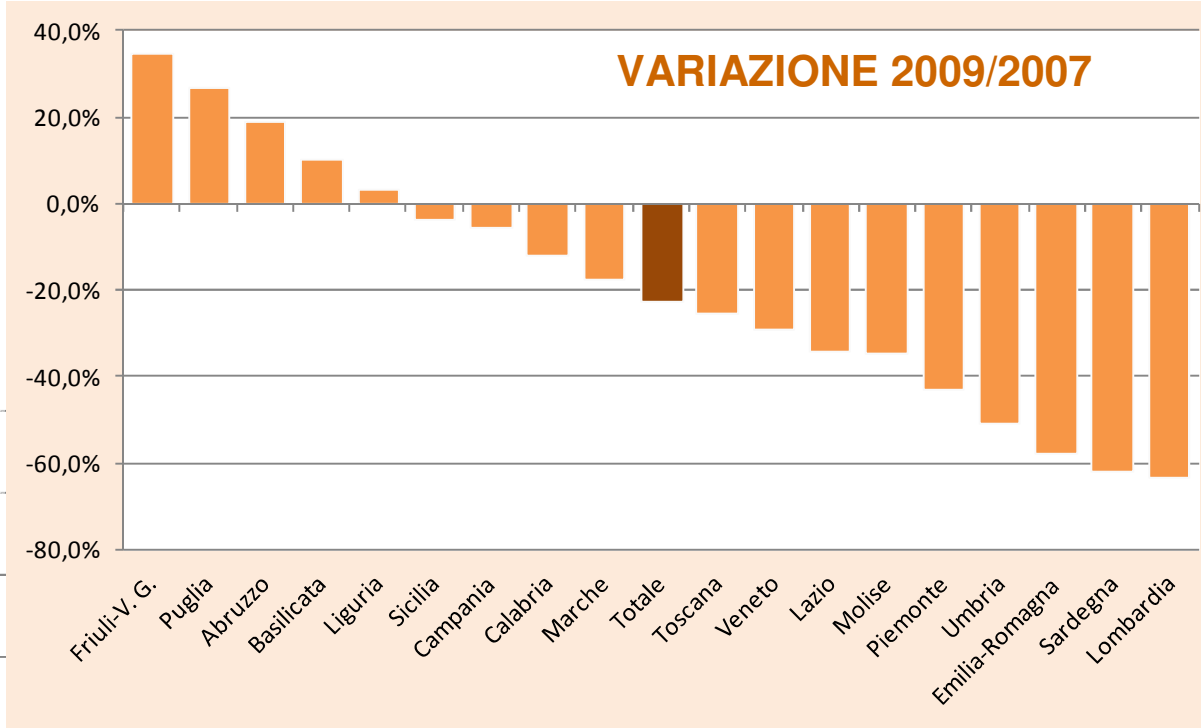
I trasferimenti dello stato del 2009 sono inferiori del 22,7% in termini reali rispetto a quelli erogati nel 2007. In contro tendenza delle province del Friuli Venezia Giulia, della Puglia, Abruzzo e Basilicata.

Disparità esistenti nei trasferimenti dello stato alle province e loro dinamica recente

I trasferimenti dello stato alle province per regione di appartenenza mostrano grandi differenze.



Fonte: CERTeT su dati ISTAT



La variazione intervenuta tra il 2007 ed il 2009 nei trasferimenti dello stato ha modificato profondamente l'assetto precedente.

Entrate tributarie delle province per anno e regione di appartenenza

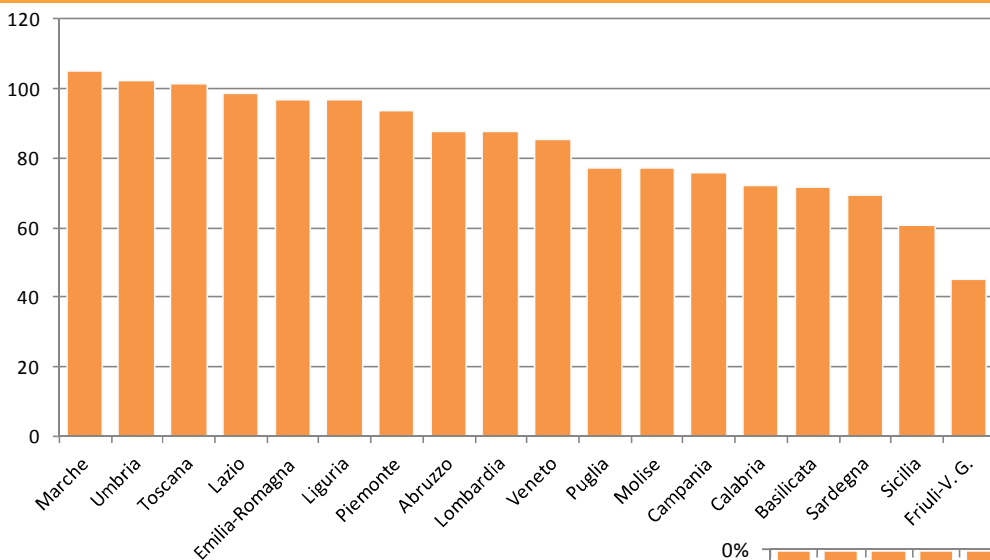
	2007	2008	2009	media	media pro capite	sul reddito impon. IRPEF
Piemonte	448.358.441	416.573.584	386.677.530	417.203.185	93,60	6,6 ‰
Lombardia	926.929.481	879.143.679	798.535.800	868.202.987	87,54	5,7 ‰
Liguria	164.630.731	157.424.395	146.975.166	156.343.431	96,70	6,5 ‰
Veneto	454.039.511	425.542.298	389.460.073	423.013.960	85,67	6,3 ‰
Friuli-V. G.	59.694.750	55.391.422	52.300.441	55.795.538	45,15	3 ‰
Emilia-Romagna	463.467.358	423.840.087	399.261.100	428.856.181	96,75	6,4 ‰
Toscana	406.402.973	384.770.711	348.808.679	379.994.121	101,34	7,4 ‰
Umbria	95.368.584	93.469.341	89.424.163	92.754.029	102,32	8,2 ‰
Marche	173.511.736	165.008.840	154.806.394	164.442.323	105,05	8,4 ‰
Lazio	561.623.449	533.725.608	455.575.720	516.974.926	98,84	6,6 ‰
Abruzzo	122.036.775	117.938.754	113.893.199	117.956.242	87,87	8,2 ‰
Molise	25.452.726	24.420.581	24.169.574	24.680.960	77,18	7,7 ‰
Campania	450.701.233	445.201.178	431.631.113	442.511.175	75,85	9 ‰
Puglia	322.091.015	323.731.901	304.799.052	316.873.989	77,45	8,5 ‰
Basilicata	43.898.418	42.629.115	40.038.445	42.188.660	71,81	7,7 ‰
Calabria	154.664.906	142.319.376	139.963.570	145.649.284	72,41	8,7 ‰
Sicilia	325.627.367	310.627.852	286.997.865	307.751.028	60,93	6,9 ‰
Sardegna	126.399.052	111.102.979	112.575.363	116.692.464	69,65	6,7 ‰
Totale	5.324.898.503	5.052.861.701	4.675.893.247	5.017.884.484	85,10	6,8 ‰

Valuta: valori costanti 2010

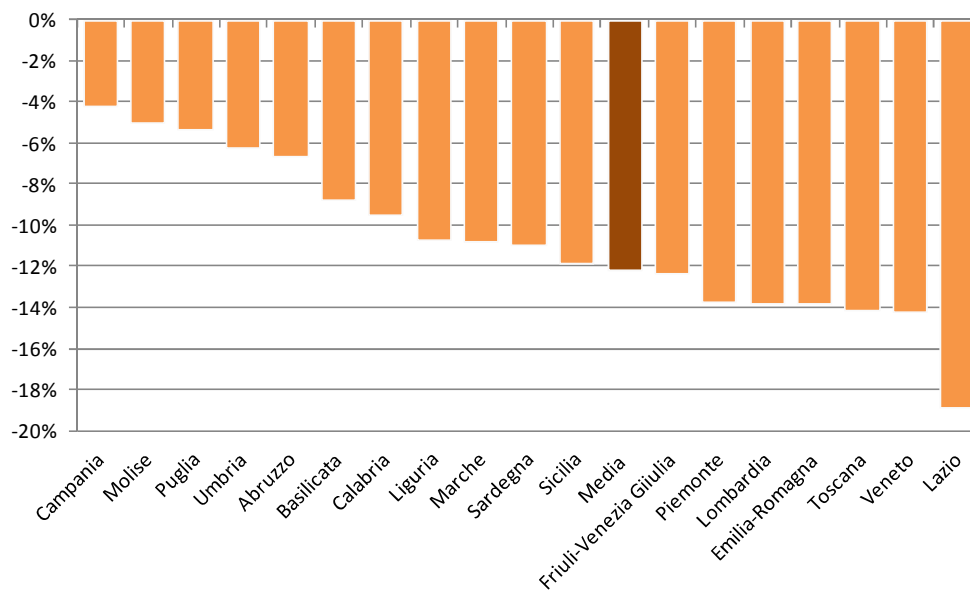
Fonte: CERTeT su dati ISTAT - Certificati al Rendiconto di Bilancio

Le entrate tributarie sono: addizionale sul consumo di energia elettrica, imposta provinciale di trascrizione, imposta sulle assicurazioni R.C. auto, tributo provinciale per i servizi di tutela, protezione e igiene dell'ambiente, compartecipazione IRPEF.

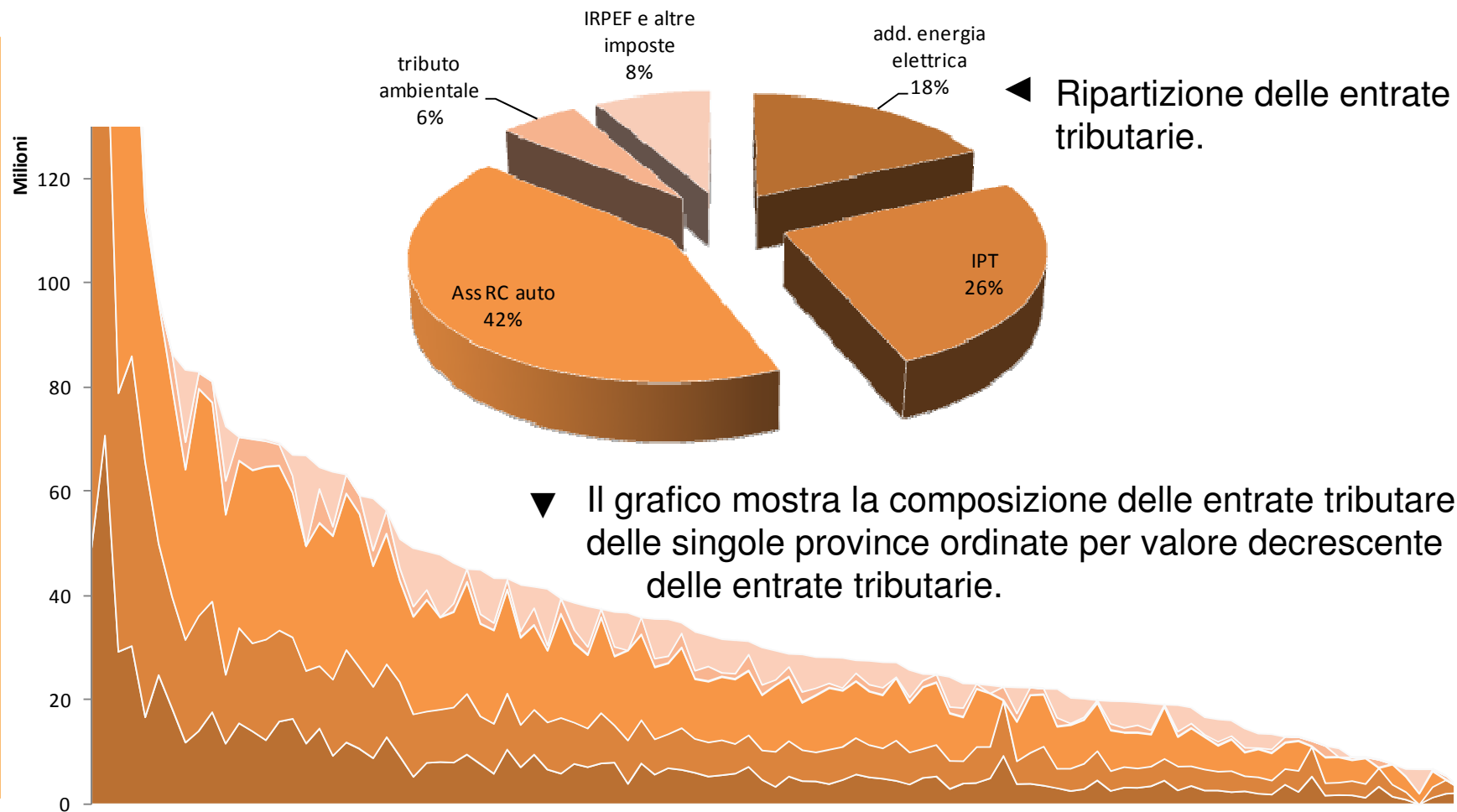
Entrate tributarie delle province per abitante e regione di appartenenza



Il grafico mette in evidenza la disparità esistente nella distribuzione delle entrate tributarie per abitante: si va, infatti, da 105 Euro per abitante incassati dalle province delle Marche, ai 45,15 incassati dalle province del Friuli Venezia Giulia; la media delle province considerate è di 85,10 Euro per abitante.



Composizione delle entrate tributarie delle province nel 2010



Anno: 2010

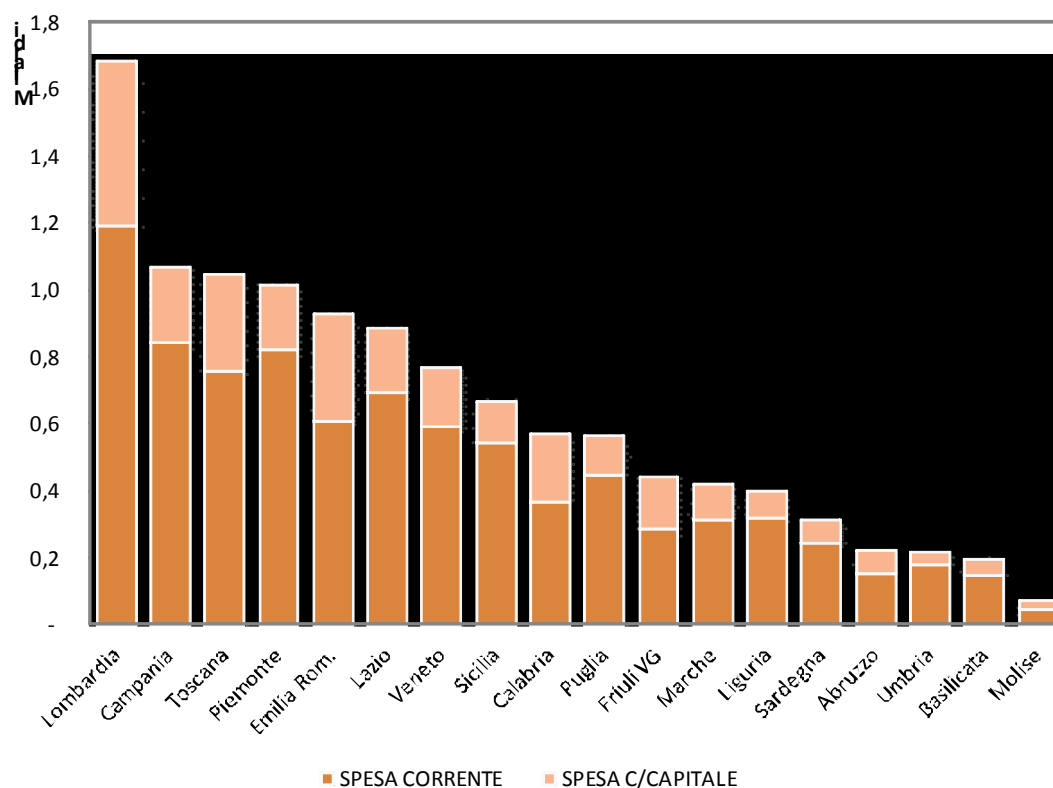
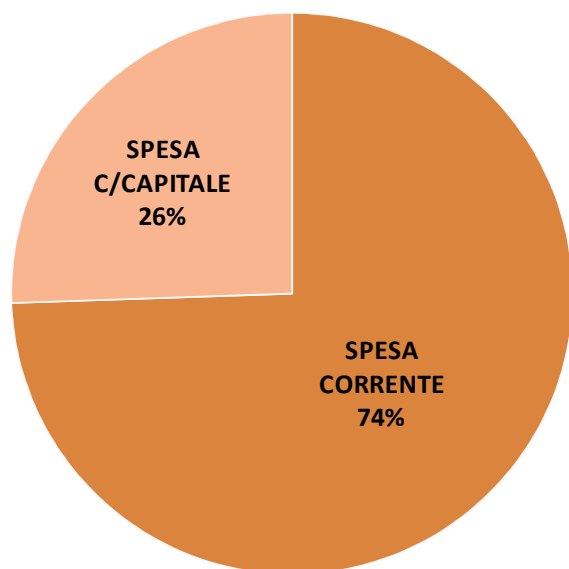
Fonte: CERTeT su dati SIOPE

■ add. energia elettrica ■ IPT ■ Ass RC auto ■ tributo ambientale ■ IRPEF e altre imposte

Analisi della spesa

La spesa corrente e in conto capitale delle province nel 2010

La spesa complessiva, corrente e in conto capitale, delle province nel 2010 è stata di € **11,5 miliardi**, di cui € 8,6 miliardi di spesa corrente e € 2,9 miliardi in investimenti. Rilevanti le differenze tra le aggregazioni per regione delle province, in gran parte motivate dalla diversa entità demografica e territoriale.



Spesa totale delle province per regione di appartenenza e variazione 2010 su 2007

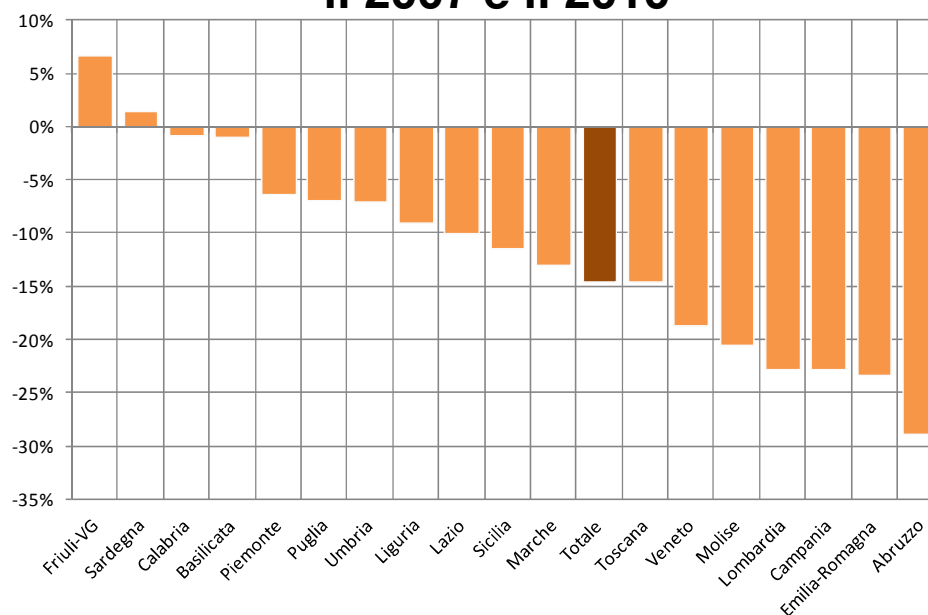
Spesa totale delle province

Province per regione	2010	media 2007/2010
Piemonte	1.015.910.134	1.054.556.080
Lombardia	1.684.473.897	1.914.936.742
Liguria	397.445.184	419.353.187
Veneto	771.637.448	890.523.059
Friuli-VG	445.254.552	448.817.064
Emilia-Romagna	928.642.401	1.126.329.675
Toscana	1.049.336.816	1.131.607.771
Umbria	217.745.458	220.411.734
Marche	422.955.411	446.178.429
Lazio	887.311.900	912.975.756
Abruzzo	220.639.519	258.605.426
Molise	70.860.810	80.877.253
Campania	1.069.735.913	1.202.892.166
Puglia	565.269.350	605.941.868
Basilicata	197.811.574	206.417.324
Calabria	573.613.398	595.426.326
Sicilia	666.855.632	700.413.255
Sardegna	315.820.020	326.777.738
Totale	11.501.319.416	12.543.040.852

Valuta: Euro 2010

Fonte: CERTeT su dati ISTAT e SIOPE

Variazione della spesa totale tra il 2007 e il 2010



La spesa totale delle province è stata, nel 2010, 11,5 miliardi di Euro. Fatta eccezione per le province del Friuli VG e della Sardegna, in tutte le regioni la spesa provinciale si è ridotta tra il 2007 e il 2010 in maniera consistente.

Spesa corrente delle province per regione e sua variazione tra il 2007 e il 2010

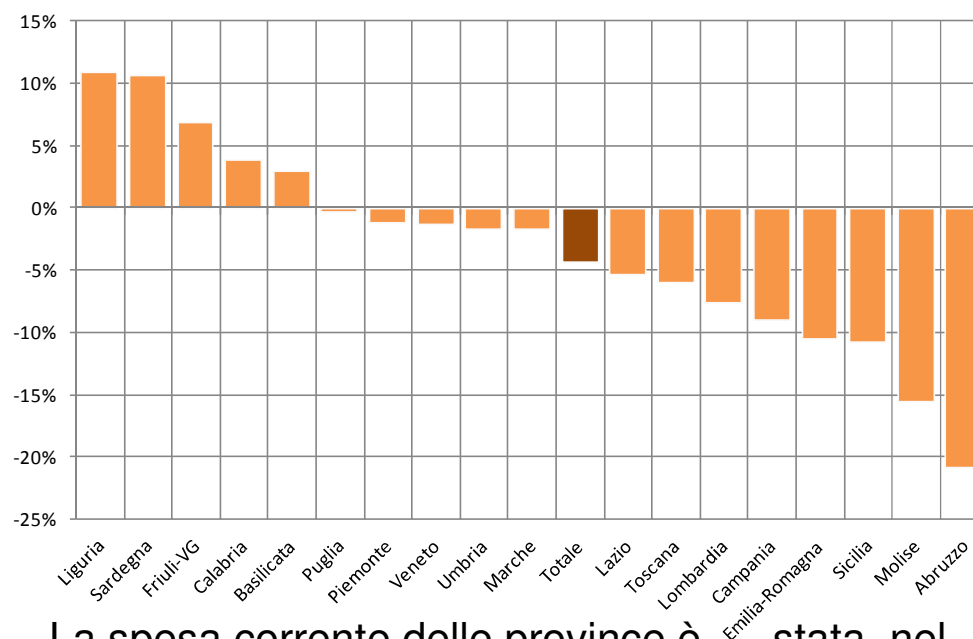
Spesa corrente delle province

Province per regione	2010	media 2007/2010
Piemonte	820.842.121	832.105.161
Lombardia	1.190.736.891	1.248.456.997
Liguria	321.634.114	315.450.172
Veneto	591.723.137	605.947.325
Friuli-VG	288.275.773	286.036.664
Emilia-Romagna	607.697.348	641.482.287
Toscana	759.785.903	781.942.508
Umbria	179.004.277	180.611.557
Marche	314.811.032	319.765.294
Lazio	695.793.949	711.949.508
Abruzzo	155.427.181	169.336.865
Molise	47.471.975	50.867.143
Campania	841.614.486	859.548.543
Puglia	448.001.890	449.721.520
Basilicata	146.208.919	148.447.463
Calabria	370.344.023	379.362.538
Sicilia	542.310.022	571.597.166
Sardegna	242.701.960	240.114.481
Totale	8.564.385.000	8.792.743.193

Valuta: Euro 2010

Fonte: CERTeT su dati ISTAT e SIOPE

Variazione della spesa corrente tra il 2007 e il 2010



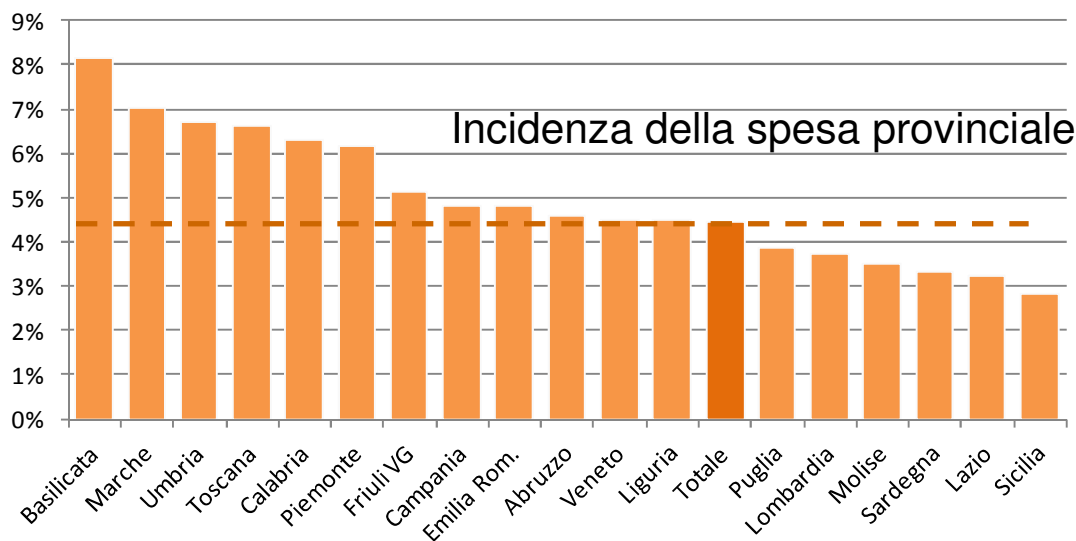
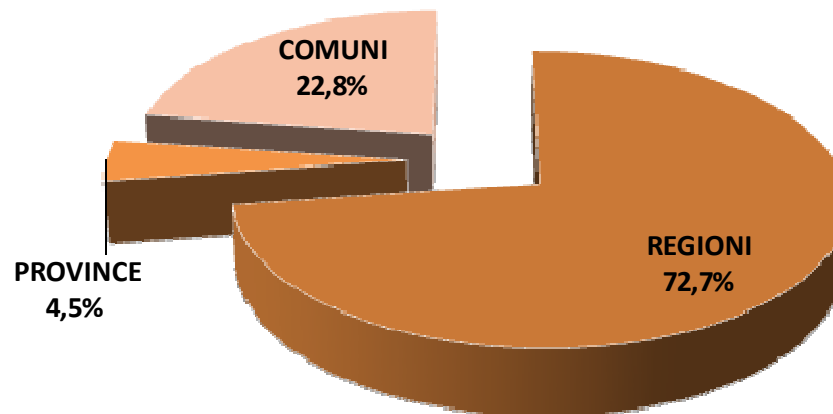
La spesa corrente delle province è stata, nel 2010, 8,5 miliardi di Euro, inferiore alla media del quadriennio (€ 8,8 mld). Come mostra il grafico, la variazione totale, pari a -4,7%, è il risultato di una media tra gruppi regionali che hanno aumentato la spesa e gruppi, maggioritari, che hanno subito una diminuzione, anche molto rilevante.

Le province effettuano il 4,5% della spesa corrente di regioni ed enti locali

Spesa corrente di regioni province e comuni

	%
REGIONI	72,7%
PROVINCE	4,5%
COMUNI	22,8%
TOTALE	100,0%

Anno: 2008
Fonte CERTeT su dati ISTAT



Anno: 2008
Fonte CERTeT su dati ISTAT

La spesa corrente delle province pesa per il 4,5% sul totale della corrente di regioni ed enti locali. La situazione dei diversi territori regionali appare diversificata: si va da regioni, come la Basilicata o le Marche, nelle quali l'incidenza della spesa provinciale è superiore al 7%, a regioni nelle quali come Lazio e Sicilia è intorno al 3%

Spesa in conto capitale delle province per regione e sua variazione tra il 2007 e il 2010

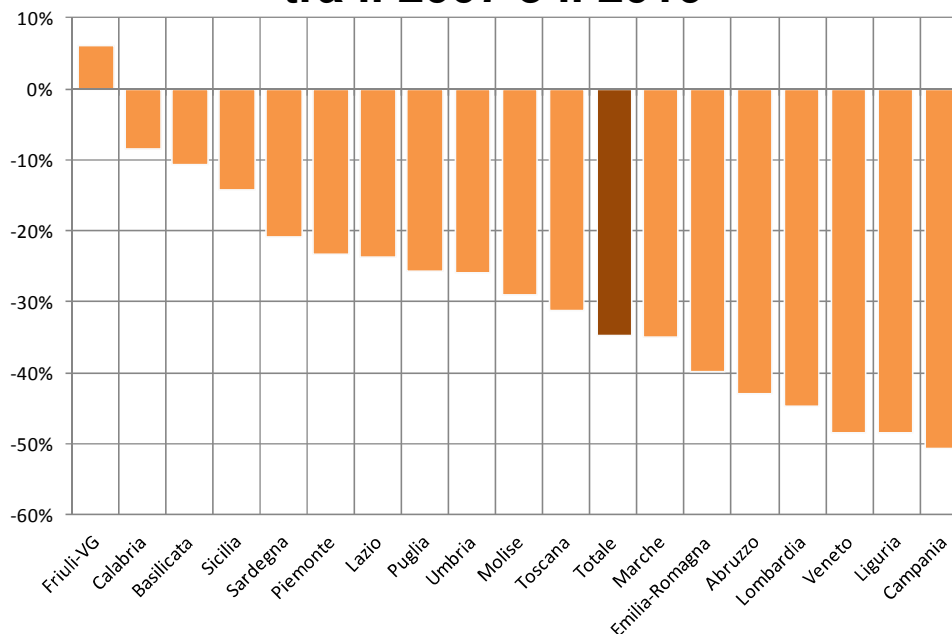
Spesa c/capitale delle province

Province per regione	2010	media 2007/2010
Piemonte	195.068.013	222.450.919
Lombardia	493.737.006	666.479.745
Liguria	75.811.069	103.903.015
Veneto	179.914.312	284.575.734
Friuli-VG	156.978.779	162.780.400
Emilia-Romagna	320.945.053	484.847.388
Toscana	289.550.914	349.665.263
Umbria	38.741.180	39.800.177
Marche	108.144.379	126.413.135
Lazio	191.517.951	201.026.248
Abruzzo	65.212.338	89.268.561
Molise	23.388.835	30.010.110
Campania	228.121.427	343.343.622
Puglia	117.267.459	156.220.348
Basilicata	51.602.655	57.969.860
Calabria	203.269.375	216.063.788
Sicilia	124.545.610	128.816.089
Sardegna	73.118.060	86.663.257
Totale	2.936.934.415	3.750.297.659

Valuta: Euro 2010

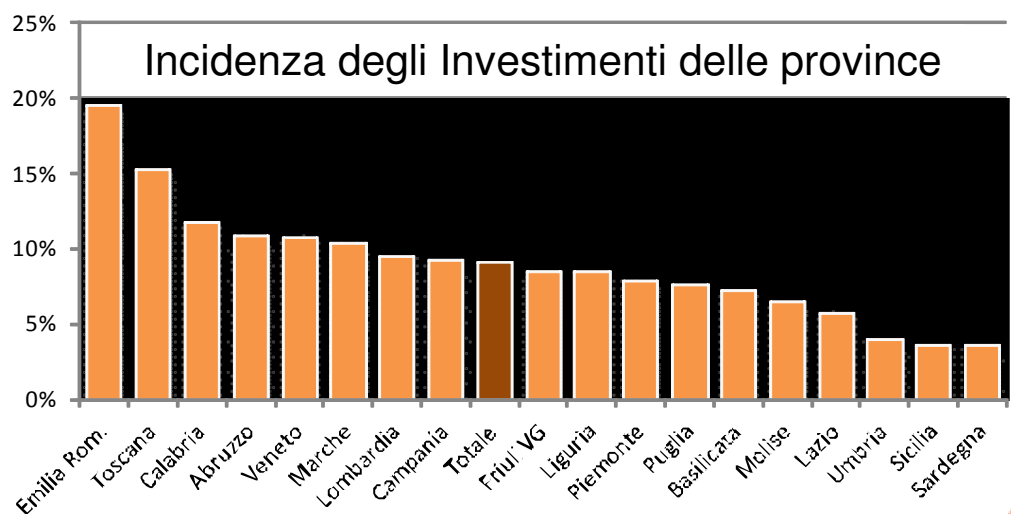
Fonte: CERTeT su dati ISTAT e SIOPE

Variazione della spesa c/capitale tra il 2007 e il 2010



La spesa per investimenti delle province è stata, nel 2010, 2,9 miliardi di Euro, inferiore alla media del quadriennio (€ 3,7 mld). Con la sola eccezione del Friuli Venezia Giulia, in tutte le regioni la spesa provinciale si è ridotta tra il 2007 e il 2010 in maniera molto rilevante, perdendo in media il 34,7% in soli quattro anni.

Le province effettuano il 9% degli investimenti di regioni ed enti locali

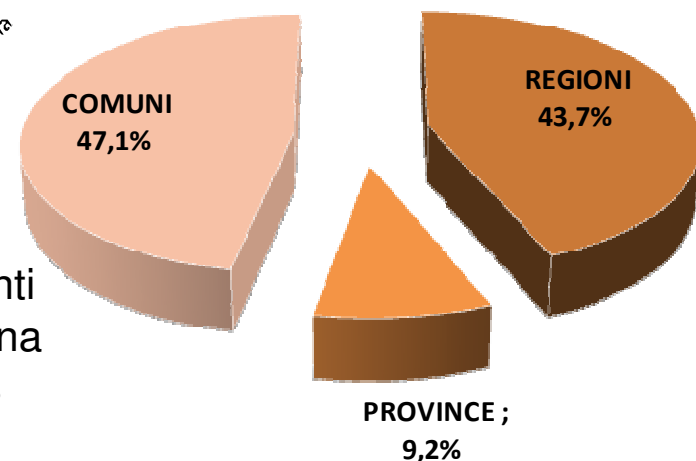


%	
REGIONI	43,7%
PROVINCE	9,2%
COMUNI	47,1%
TOTALE	100,0%

Anno: 2008

Valuta: 2008

Fonte: CERTeT su dati ISTAT



Gli investimenti fatti dalle province sono il 9,2% della spesa in conto capitale compiuta da regioni ed enti locali. Anche in questo caso vi sono importanti diversità tra le situazioni delle diverse regioni, con una incidenza degli investimenti provinciali intorno al 4% (come in Sardegna, Sicilia, Umbria ...) e invece, incidenza del 15% come in Toscana e addirittura del 18% in Emilia Romagna.

La spesa totale, corrente e in conto capitale delle province per funzione

Cinque sono le funzioni che assorbono la maggior parte della spesa: per brevità le indicheremo con il termine di “funzioni core”. Due funzioni, la gestione del territorio e l’istruzione pubblica, richiedono ciascuna una spesa sopra i due miliardi di Euro. I trasporti e il sostegno allo sviluppo economico assorbono una spesa tra 1 e 1,5 miliardi di Euro. La tutela ambientale, ultima delle cinque funzioni “core”, comporta una spesa intorno agli 800 milioni di Euro l’anno.

Altre tre funzioni, settore sociale, cultura e beni culturali, turismo e sport, assorbono nel loro insieme altri 850 milioni di Euro. La funzione di amministrazione, gestione e controllo, comporta una spesa di oltre 3 miliardi di Euro, il 26% del totale.

Funzioni	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Spesa totale
gestione del territorio	1.000.106.105	1.499.056.795	2.499.162.901
Istruzione pubblica	1.625.254.265	613.143.683	2.238.397.949
trasporti	1.409.853.117	86.954.853	1.496.807.969
sviluppo economico	926.898.295	214.402.869	1.141.301.163
tutela ambientale	554.631.380	267.180.332	821.811.712
settore sociale	289.513.832	21.486.810	311.000.642
cultura e beni culturali	220.759.843	58.261.346	279.021.189
turismo e sport	195.070.876	66.571.022	261.641.898
amministrazione, gest. controllo	2.462.012.140	730.280.435	3.192.292.575
Totale	8.684.099.853	3.557.338.145	12.241.437.998

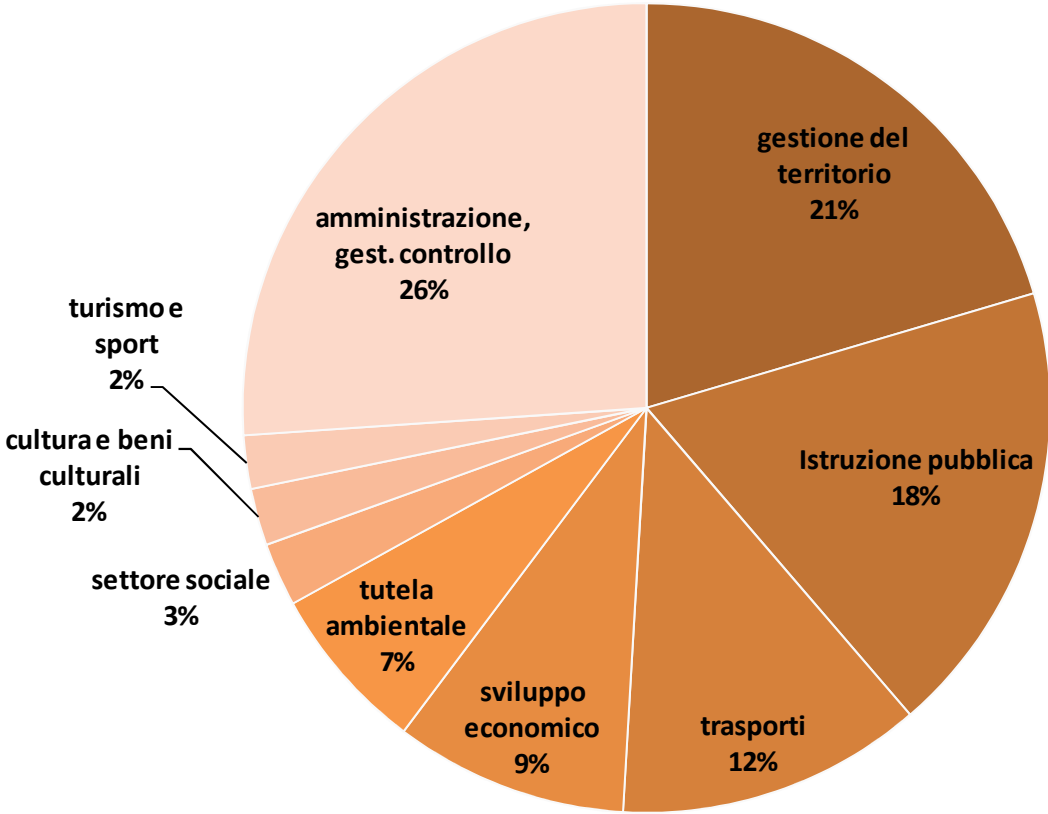
Anno: 2009

Valuta: Euro 2009

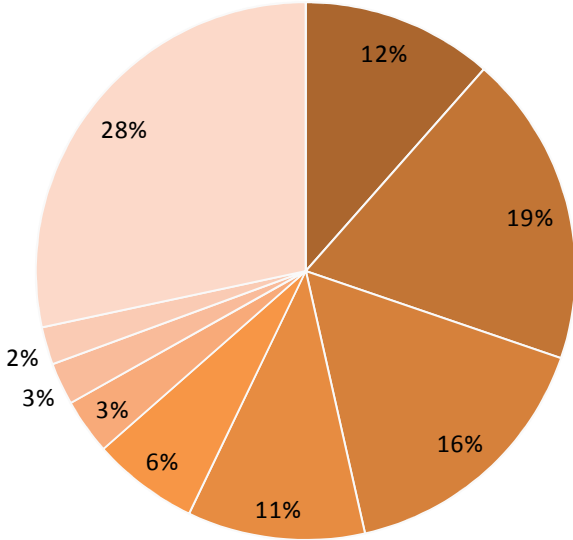
Fonte: CERTeT su dati Ministero dell'Interno

Ripartizione della spesa totale delle province per funzione

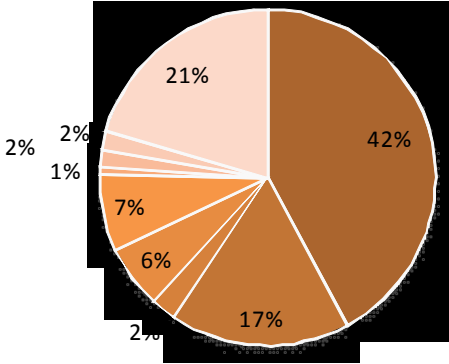
Spesa totale



Spesa corrente



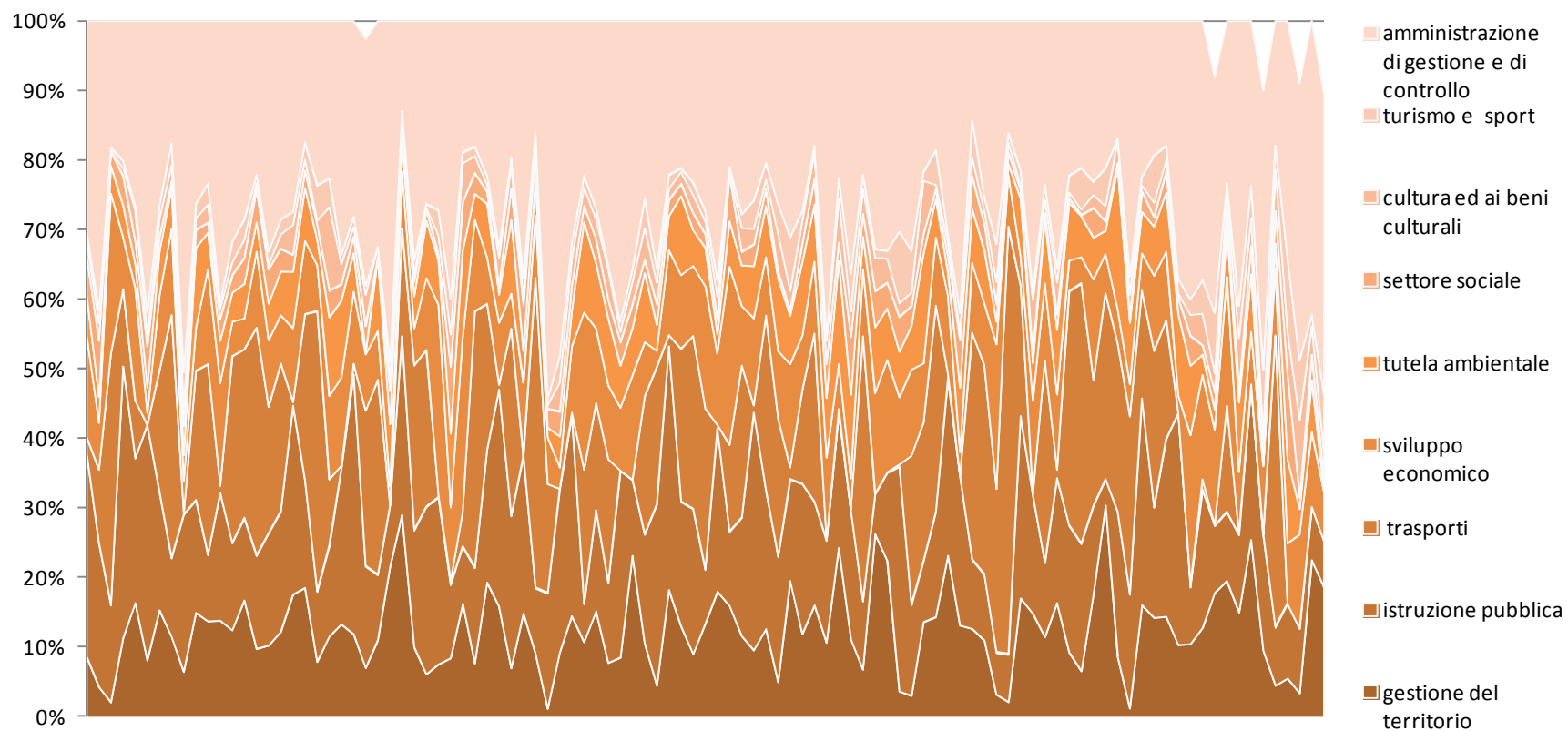
Spesa per investimenti



Anno: 2009
Fonte CERTeT su dati Ministero dell'Interno

Ripartizione della spesa delle province per funzione

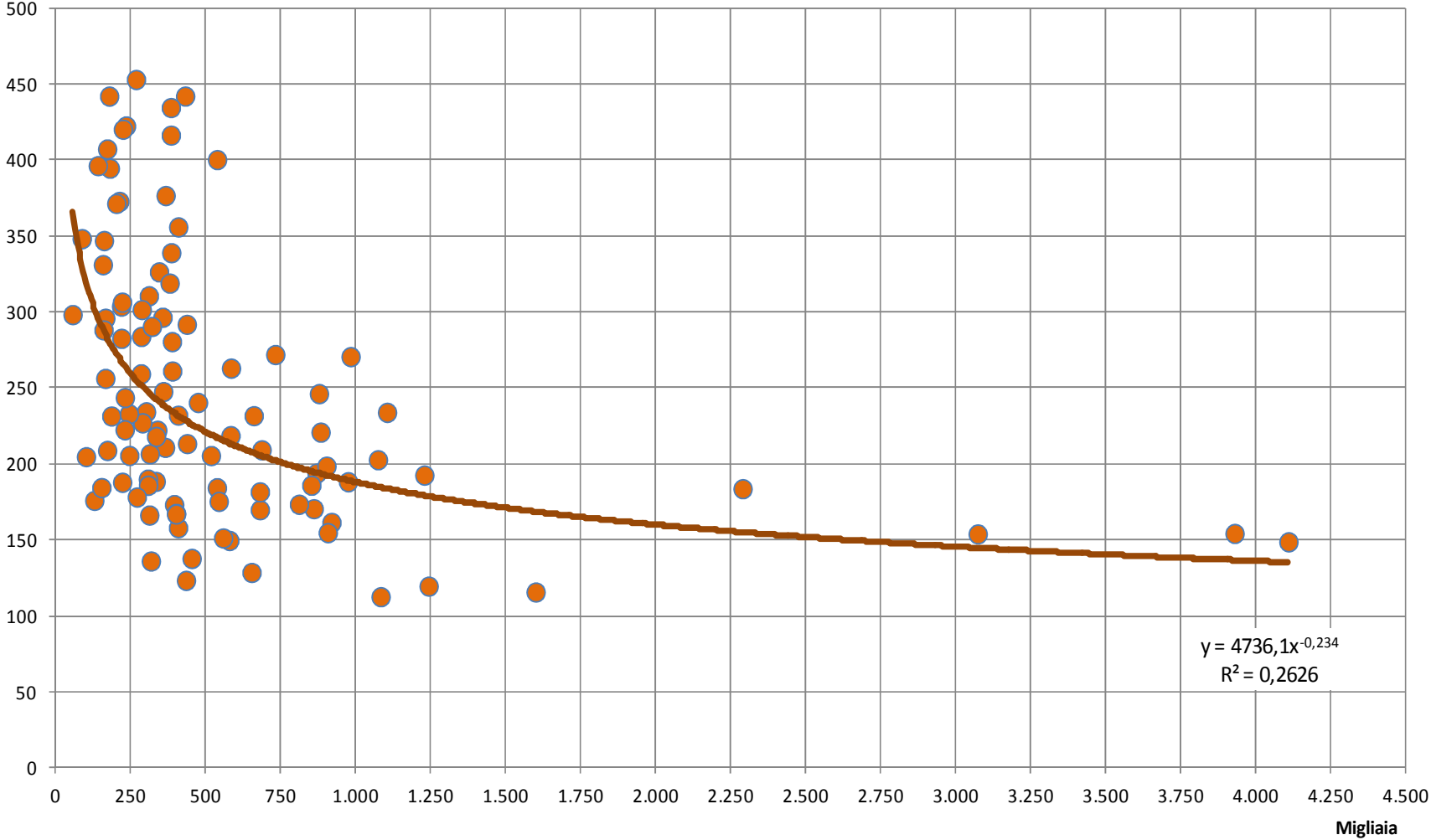
CERTET Bocconi



Il grafico non si presta ad una lettura analitica, ma comunica efficacemente la mancanza di un modello omogeneo nella spesa: le specificità territoriali non possono motivare adeguatamente una simile differenziazione. L'introduzione del criterio dei costi standard è quindi essenziale per portare razionalità in un contesto dominato dal criterio della spesa storica.

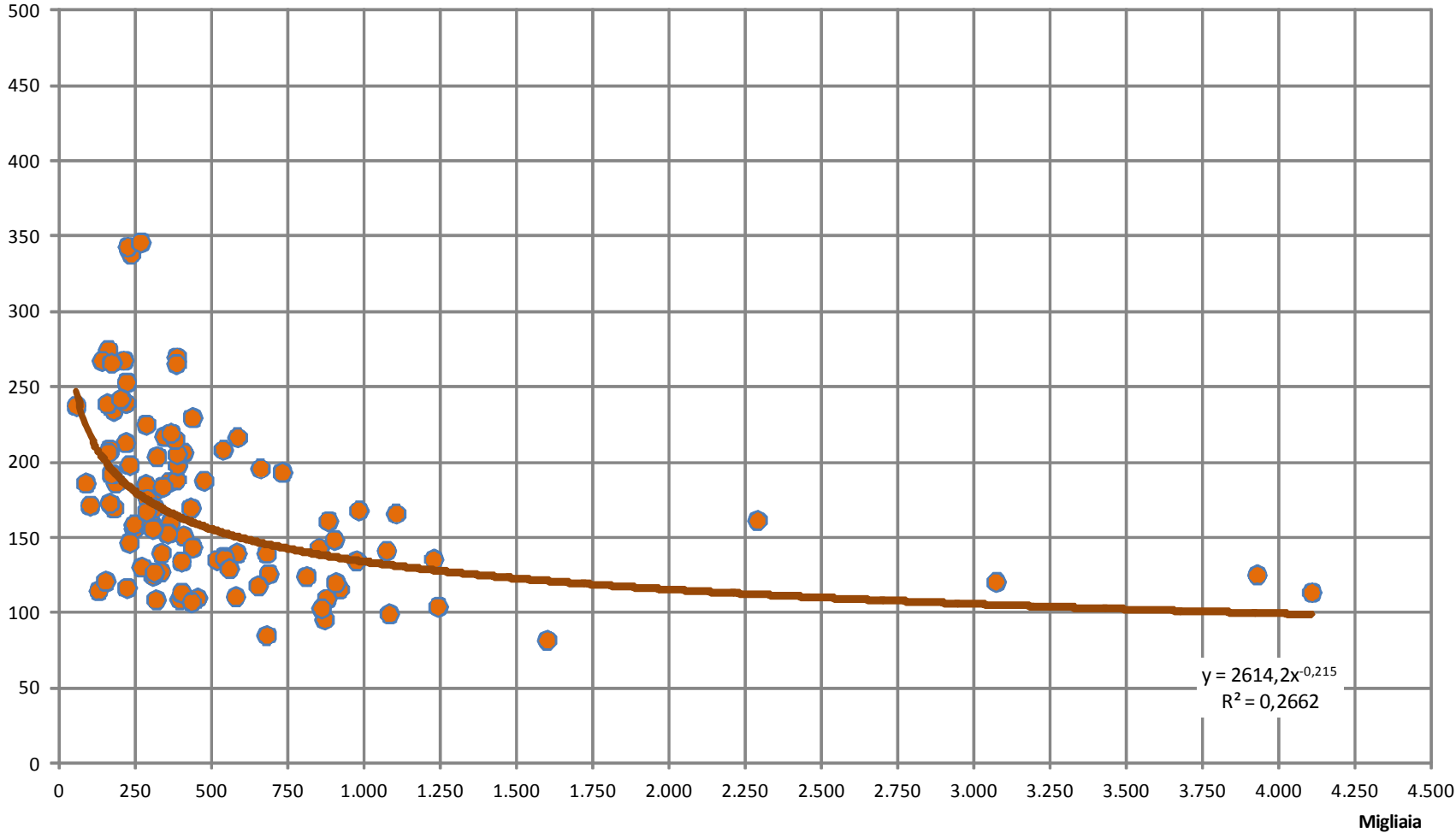
Spesa totale delle province in funzione della popolazione residente

CERTET Bocconi

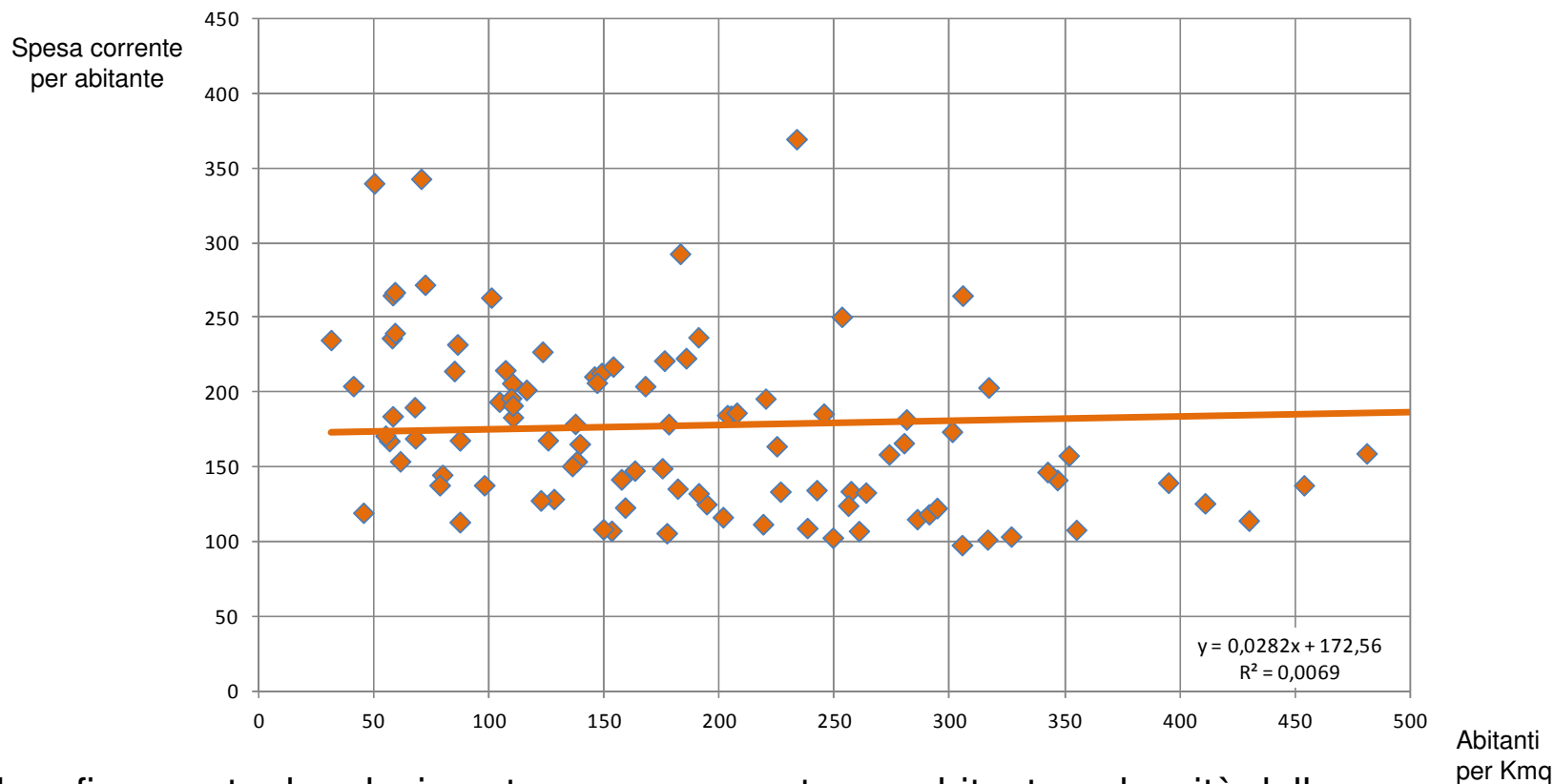


Spesa corrente delle province in funzione della dimensione demografica

CERTET Bocconi



Spesa corrente per abitante e densità della popolazione



Il grafico mostra la relazione tra spesa corrente per abitante e densità della Popolazione. Non c'è evidenza statistica di una relazione inversa, come sarebbe invece intuitivo, supponendo che province con vasto territorio e poca popolazione spendano per abitante una somma maggiore delle altre. Ciò che determina la spesa sono altri fattori.

Relazione tra dimensione demografica e spesa pro capite

L'analisi compiuta e sintetizzata nei tre grafici precedenti mette in evidenza un elemento molto importante.

La spesa delle province, sia totale che la sola spesa corrente, non segue un criterio omogeneo ma evidenzia, anzi, una grande difformità di situazione, specialmente per le province che appartengono alle fasce di dimensione demografica minore.

All'interno della fascia dimensionale minore, sotto i 250.000 abitanti, troviamo sia le province con la più alta spesa per abitante, sia province con una spesa per abitante sotto la media. Ciò si conferma anche osservando la sola spesa corrente, meno influenzata da fenomeni particolari che possono comportare una maggiore variabilità.

La migliore linea interpolante, una funzione esponenziale, dimostra un netto andamento decrescente, indicando che la spesa per abitante diminuisce rapidamente al crescere della dimensione demografica delle province, per poi stabilizzarsi in maniera quasi lineare oltrepassata la soglia dei 500.000 abitanti.

Il punto di maggior cambiamento della tendenza è nell'intorno dei 350.000 abitanti.

È importante sottolineare che una spesa per abitante minore non significa, necessariamente, maggiore efficienza, aspetto che sarà oggetto di analisi nella sezione seguente.

Le spese per la funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo

Un aspetto essenziale per valutare l'efficienza di qualunque organizzazione è misurare l'incidenza dei costi di struttura sul totale dei costi.

Per applicare alle amministrazioni provinciali questo criterio generale, occorre considerare quelle che, nei certificati al rendiconto di Bilancio, sono definite come “spese per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo”.

Per evitare superficiali semplificazioni è opportuno ricordare le componenti di questa voce:

- Organi istituzionali, partecipazione e decentramento
- Segreteria generale, personale e organizzazione
- Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione
- Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali
- Gestione dei beni demaniali e patrimoniali
- Ufficio tecnico
- Servizio statistico
- Servizio di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali della Provincia
- Altri servizi generali

I costi della rappresentanza democratica: € 122 mil anno, l'1,4 % della spesa corrente

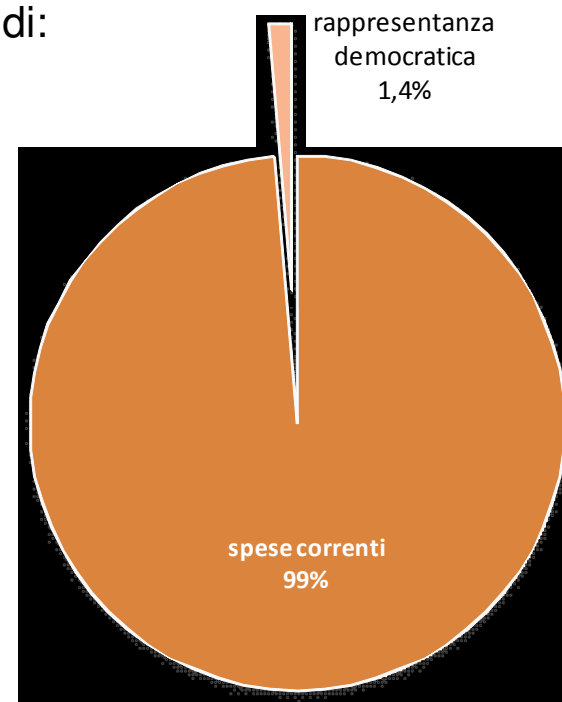
La spesa delle province per la rappresentanza democratica assommano a 122 milioni di Euro l'anno: l'1,4% del totale della spesa corrente. Questa cifra contiene i seguenti addendi:

Descrizione	Spesa
Acquisto di beni di consumo per consultazioni elettorali	31.512
Acquisto di servizi per consultazioni elettorali	3.330.833
Straordinario al personale per consultazioni elettorali	41.523
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Indennità	96.544.146
Spese per gli organi istituzionali dell'ente - Rimborsi	17.091.454
Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	5.339.906
Totale spese per la rappresentanza democratica	122.379.374
su spese correnti	1,4%

Anno: 2010

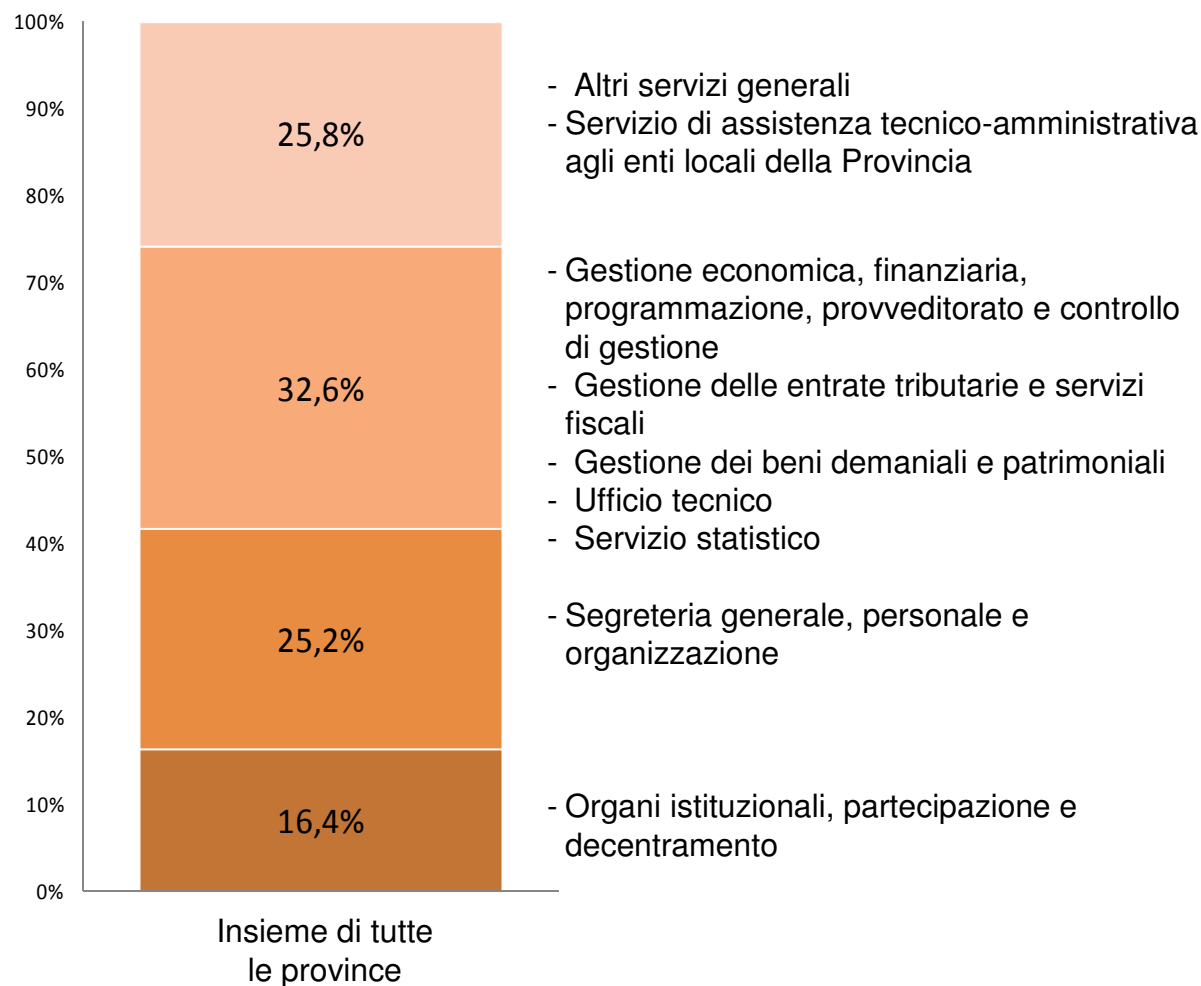
Valuta: Euro 2010

Fonte: CERTeT su dati SIOPE



Quelli che sono definiti come “i costi della politica” assommano quindi a 113,63 milioni di Euro l'anno (indennità e rimborsi a consiglieri e assessori).

Composizione della spesa relativa alla funzione amministrazione e controllo

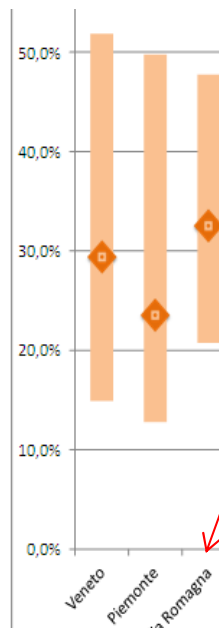


La spesa per la funzione che abbiamo per brevità chiamato “amministrazione e controllo” contiene molte voci, come dettagliato a fianco. Il trasferimento ad altri livelli della pubblica amministrazione, o al di fuori di essa, di alcune funzioni richiederebbe in ogni caso di attivare servizi analoghi a quelli esercitati dalla funzione amministrazione e controllo.

Incidenza dei costi di amministrazione e controllo per regione di appartenenza

L'analisi dei dati delle singole province ha mostrato esistere un'elevata variabilità nel rapporto tra i costi di amministrazione e controllo e il totale la spesa corrente delle province per produrre i servizi di loro competenza.

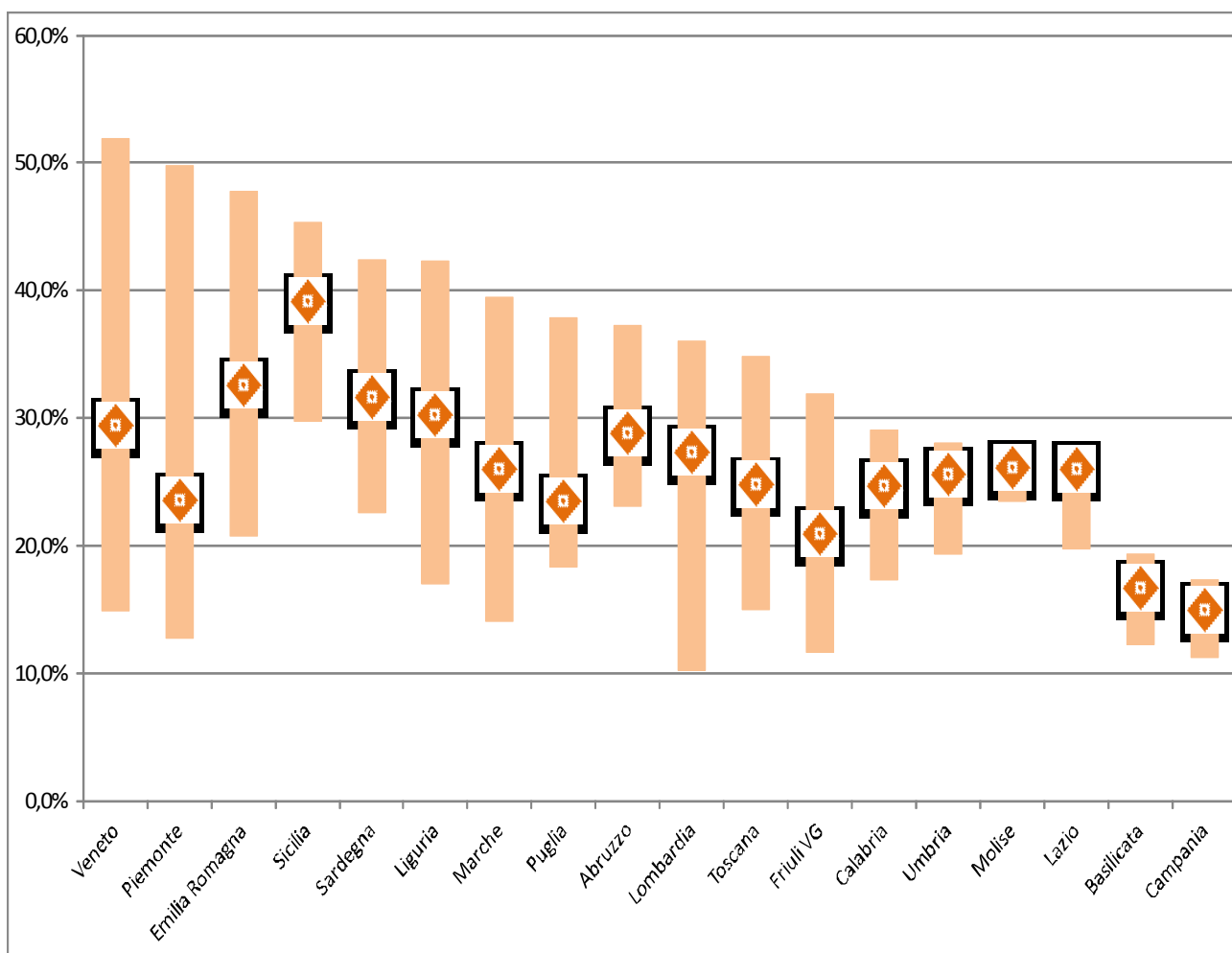
Si è voluto indagare se questa diversa incidenza sia una caratteristica propria di alcune regioni o sia un fenomeno trasversale alle regioni: in altri termini, ci si è chiesti se la maggiore efficienza di alcune amministrazioni sia una caratteristica che possa essere correlata con una particolare modalità di gestione del rapporto con la regione di appartenenza.



A questo fine è stato elaborato il grafico seguente, nel quale:

- Il singolo segmento indica l'intervallo di variabilità che caratterizza le province che appartengono ad una regione (ad esempio Emilia Romagna)
- Il limite in alto indica il valore massimo che all'interno della regione caratterizza il rapporto tra costi amministrativi e totale delle spesa provinciale
- Il limite inferiore, il livello più basso
- La lunghezza del segmento indica la variabilità interna alla singola regione
- Il rombo di colore più scuro indica dove si posiziona la media regionale del rapporto tra costi amministrativi e spesa corrente

Incidenza costi amministrativi e di controllo per regione: minimi, massimi e media



Per ciascuna regione è indicato il range di variazione dell'incidenza dei costi di struttura. Quasi tutte le regioni presentano una forte variabilità al loro interno, con province più efficienti e meno efficienti. Il rombo scuro indica la media della regione..

Conclusioni dell'analisi quantitativa e linee propositive

Conclusioni dell'analisi

- ✓ Le province svolgono funzioni essenziali, che in caso di loro soppressione dovrebbero essere trasferite
- ✓ Esistono rilevanti squilibri nella ripartizione delle risorse assegnate
- ✓ Esistono situazioni di inefficienza
- ✓ La spesa per la rappresentanza democratica è solo l'1,4% del totale
- ✓ L'efficienza non è legata alla regione di appartenenza

Linee propositive

- ❑ Ricerca di un maggiore efficientamento
- ❑ Riordino delle funzioni tra i livelli di governo
- ❑ Definizione del livello dimensionale ottimale in funzione dell'efficienza, della efficacia e dell'autonomia tributaria

Linee propositive

La prima linea propositiva: ricerca di una maggiore efficienza

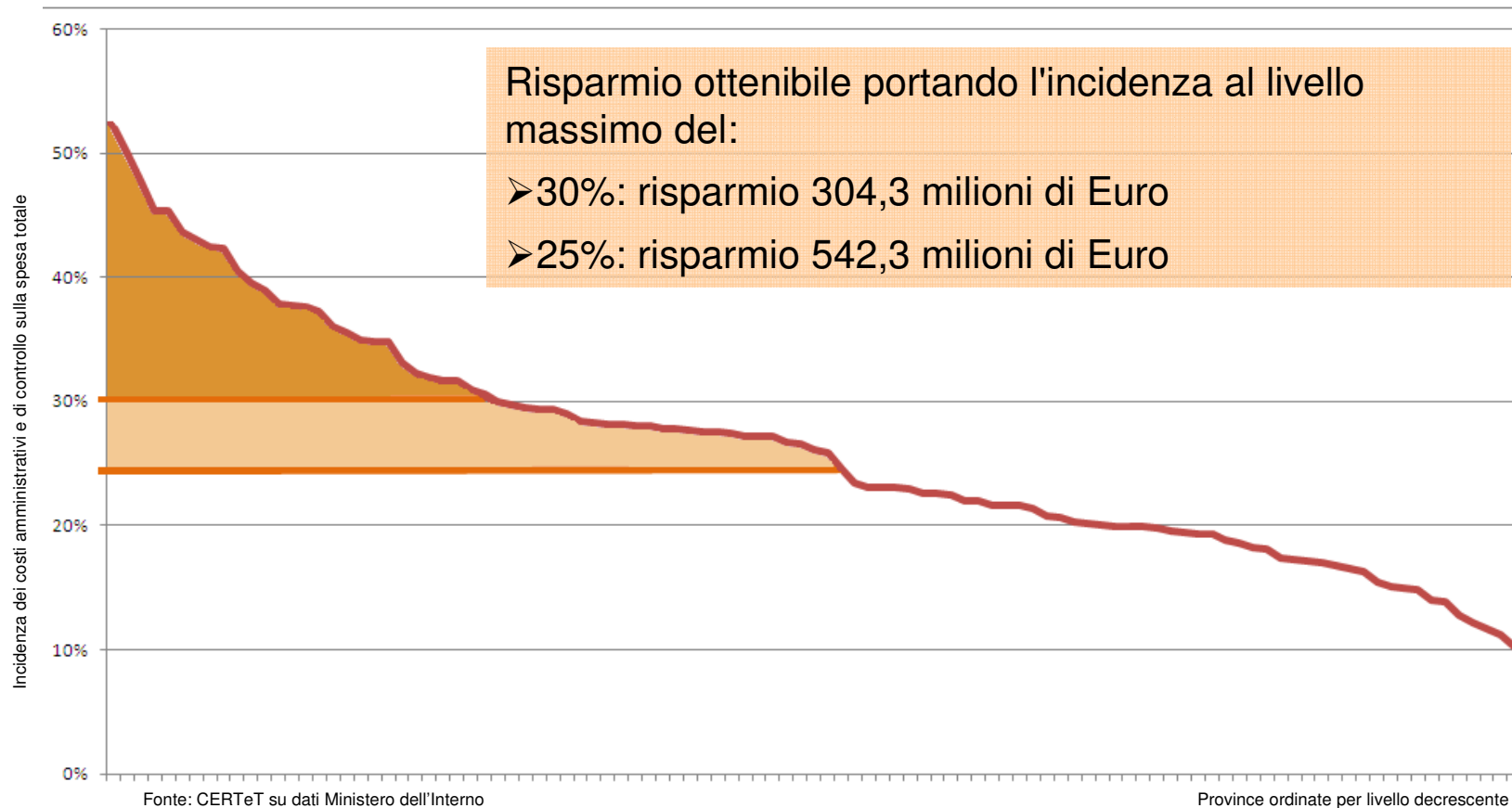
Efficientamento

L'analisi ha messo in evidenza un'elevata variabilità nel rapporto tra i costi di amministrazione e controllo e il totale della spesa, sia corrente che in conto capitale, effettuata dalle province per produrre i servizi di loro competenza.

Una prima linea per ridurre la spesa ed aumentare l'equità è ridurre questa variabilità portando le province con una incidenza più alta ad avvicinarsi ai livelli già raggiunti da quelle più efficienti. L'analisi ha mostrato che ciò è possibile e non è impedito né dalla dimensione demografica o territoriale, né dall'appartenenza ad una particolare regione.

Si possono porre obiettivi di efficientamento più o meno ambiziosi, a partire da quello fissato dalla legge sul federalismo fiscale che già limita la spesa per la funzione di amministrazione e controllo al 70% a partire dal 2012 attraverso l'applicazione a questo settore del calcolo dei fabbisogni standard.

Risparmio ottenibile mediante l'efficientamento delle strutture amministrative



Il confronto tra le province mostra che vi sono importanti margini di miglioramento dell'efficienza, espressa come incidenza della funzione di amministrazione e controllo sul totale della spesa: il raggiungimento del livello di efficienza medio del 25% delle province più virtuose può portare un risparmio di 542 milioni l'anno.

La seconda linea propositiva: riordino

Concentrare la spesa nelle funzioni “core”

L'analisi ha messo in evidenza la presenza di rilevanti differenze nel volume della spesa tra le funzioni oggi esercitate dalla province.

Una seconda linea propositiva va quindi nella direzione di valutare se il trasferimento, ad altri livelli di governo, di alcune funzioni possa migliorare l'efficienza complessiva sia delle prestazioni fornite dalla pubblica amministrazione sia del funzionamento specifico degli organismi provinciali.

Questa linea propositiva non fornisce indicazioni univoche come la precedente: il trasferimento di funzioni può, infatti, essere utile ma anche dannoso. In particolare, si nota che oltre alle funzioni che abbiamo definito “core” la provincia svolge il delicato ruolo di allocare risorse scarse, valorizzando la conoscenza del territorio ma anche il ruolo istituzionale che le deriva dalla rappresentanza democratica.

Spesso, inoltre, svolge questo ruolo per esplicita delega dello stato e delle regioni: ci si dovrà quindi attentamente interrogare sui motivi che hanno portato nel tempo a fare questa scelta per vedere se sono venuti meno o permangono.

Le funzioni “core” delle province

La riforma costituzionale del 2001 conferma il ruolo delle province come ente intermedio tra la regione e il comune e riconosce loro le funzioni fondamentali e proprie.

Ne esce una chiara identità, che fa della provincia l'ente che rappresenta la comunità provinciale per il governo del territorio attraverso le funzioni di programmazione e pianificazione, la tutela dell'ambiente e la gestione delle infrastrutture e del territorio, la viabilità e i trasporti, l'edilizia scolastica delle scuole superiori, le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, il coordinamento dello sviluppo locale.

Accanto a queste funzioni viene riconosciuta alle province la funzione di assistenza verso i comuni e gli altri enti locali del territorio, con la possibilità di svolgere, in collaborazione con essi e in sussidiarietà, funzioni comunali attraverso convenzioni, accordi di programma, forme associative.

Nella direzione indicata dalla legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale la seconda linea propositiva indica una possibile ripartizione tra funzioni proprie fondamentali delle province (“core”), e le altre funzioni attualmente svolte che potrebbero essere assegnate funzionalmente ad altri livelli istituzionali. Questa distinzione dovrebbe portare alla ricomposizione di alcune funzioni oggi disperse in enti come gli ATO, i consorzi di bonifica, le agenzie ed altri enti strumentali, che meglio potrebbero essere gestiti nell'ambito di organismi di maggior dimensioni e soggetti al controllo democratico.

Una prima ipotesi di ripartizione tra funzioni “core” e altre funzioni

La tabella mostra i valori della spesa delle province ripartita per le principali funzioni e ipotizza una loro ripartizione tra le attività “core” e le altre.

	Spese correnti		Spese c/capitale	
	"core"	altre funzioni	"core"	altre funzioni
Funzioni di istruzione pubblica	1.611.851.061		608.254.478	
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali		218.939.273		57.790.962
Funzioni nel settore turistico, sportivo e ricreativo		193.462.159		66.034.530
Funzioni nel campo dei trasporti	1.398.211.629		86.261.475	
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	991.858.395		1.487.103.322	
Funzioni nel campo della tutela ambientale	550.057.426		265.048.179	
Funzioni nel settore sociale		287.126.259		21.307.684
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	919.254.317		212.691.847	
Totale	5.471.232.828	699.527.691	2.659.359.301	145.133.176

Anno: 2009

Valuta: Euro 2009

Fonte: CERTeT su dati Ministero dell'Interno

Secondo questa prima ipotesi, concentrare l'azione delle province nelle sole funzioni “core” comporta una riduzione della spesa provinciale corrente di 700 milioni di Euro e in conto capitale per altri 145 milioni di Euro. Questa spesa, tuttavia, non è un risparmio, a meno che non si ipotizzi la cancellazione delle funzioni non più assegnate alle province, con pesanti ripercussioni su alcuni comparti della vita sociale ed economica.

Il trasferimento di funzioni richiede di ridurre la spesa per i servizi amministrativi e di controllo

Il trasferimento di funzioni, paradossalmente, espone al rischio di perdere efficienza: se, infatti, esso non è accompagnato dal parallelo trasferimento di quelle risorse umane e strumentali oggi dedicate alla loro gestione amministrativa e controllo, operazione non certo facile da realizzare. Senza una riduzione della spesa per la “funzione 1”, di amministrazione e controllo, almeno proporzionale alla riduzione della spesa amministrata si avrebbe quindi un peggioramento della efficienza amministrativa delle province. La tabella seguente calcola l’entità delle risorse oggi impiegate nella funzione di amministrazione e controllo che dovrebbero essere trasferite ad altri enti o risparmiate per mantenere i livelli di efficienza attuali.

	Spesa corrente	Spesa c/ capitale	Spesa totale
Funzioni "core"	5.471.232.828	2.659.359.301	8.130.592.129
Altre funzioni	699.527.691	145.133.176	844.660.867
Funzioni generali - da mantenere	2.164.912.207	686.966.345	2.851.878.552
Funzioni generali - da trasferire	276.796.124	37.490.837	314.286.961
Spesa totale	8.612.468.850	3.528.949.659	12.141.418.509
Minore spesa delle province			
<i>Valore assoluto</i>	976.323.815	182.624.013	1.158.947.828
<i>%</i>	11,3%	5,2%	9,5%

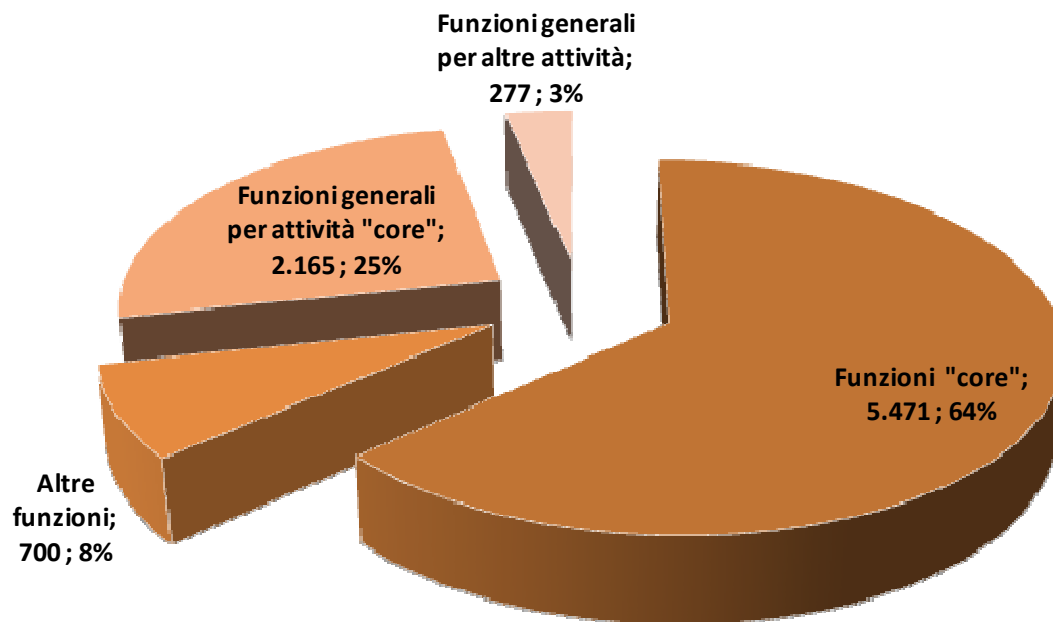
Anno: 2009

Valuta: Euro 2009

Fonte: CERTeT su dati Ministero dell'Interno

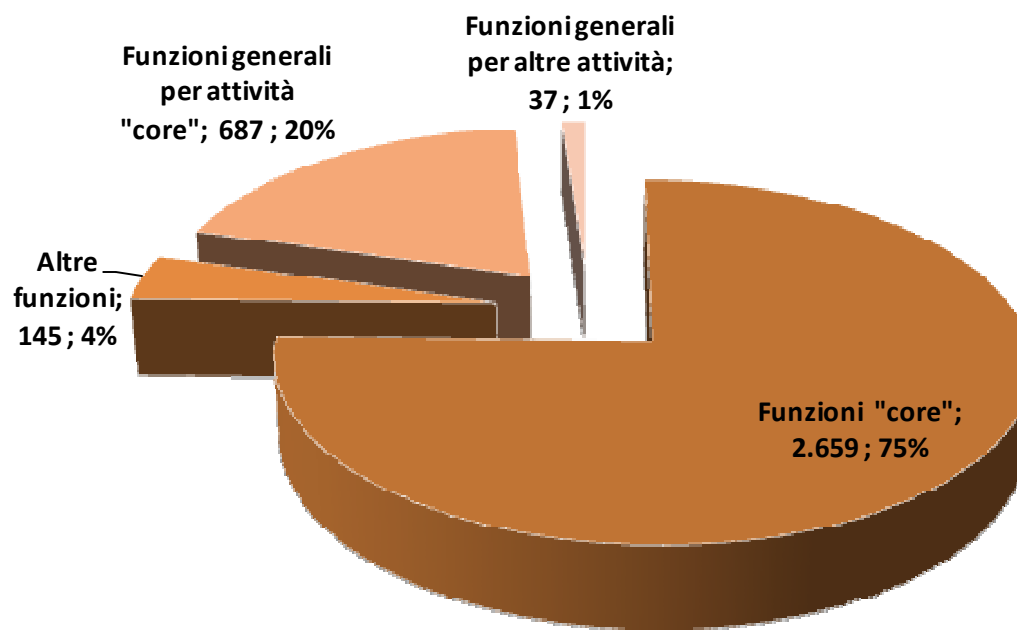
Secondo questa prima ipotesi, concentrare l’azione delle province nelle sole funzioni “core” dovrebbe comportare una riduzione della spesa provinciale corrente di 976 milioni di Euro e in conto capitale per altri 182 milioni di Euro. Complessivamente la spesa delle province si ridurrebbe del 9,5%

Ripartizione della spesa corrente tra funzioni core, altre funzioni e amministrazione e controllo



Il grafico mostra la spesa corrente relativa alle funzioni “core”, fondamentali, e la spesa per le altre. In proporzione ai due aggregati sono state ripartite le spese correnti per la funzione generale: concentrando l’attività delle province sulle sole funzioni fondamentali, senza il trasferimento di una parte dei servizi di amministrazione e controllo, si avrebbe un peggioramento dell’efficienza dal 28,4% al 30,9%.

Ripartizione della spesa in c/capitale tra funzioni core, altre funzioni e amministrazione e controllo



Il grafico mostra la spesa in conto capitale relativa alle funzioni fondamentali, definite come “core” e le altre funzioni.

La spesa in conto capitale delle province è molto più concentrata sulle funzioni “core” essendo il 75% del totale, mentre nel caso della spesa corrente, queste funzioni assorbono dieci punti percentuali in meno, fermandosi al 65%.

Un particolare ruolo gestionale delle province: ripartire le risorse nel territorio di competenza

	correnti	capitale	totale
Biblioteche, musei e pinacoteche	99.003.021	28.235.796	127.238.817
Valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali	338.834.005	87.320.931	426.154.936
Turismo	273.081.913	51.225.861	324.307.774
Sport e tempo libero	114.093.306	80.843.197	194.936.503
Sanità	10.320.930	465.533	10.786.463
Assistenza infanzia, handicappati e altri servizi sociali	563.889.520	42.149.836	606.039.356
Totale	1.399.222.695	290.241.154	1.689.463.849

Anno: 2009

Valuta: Euro 2009

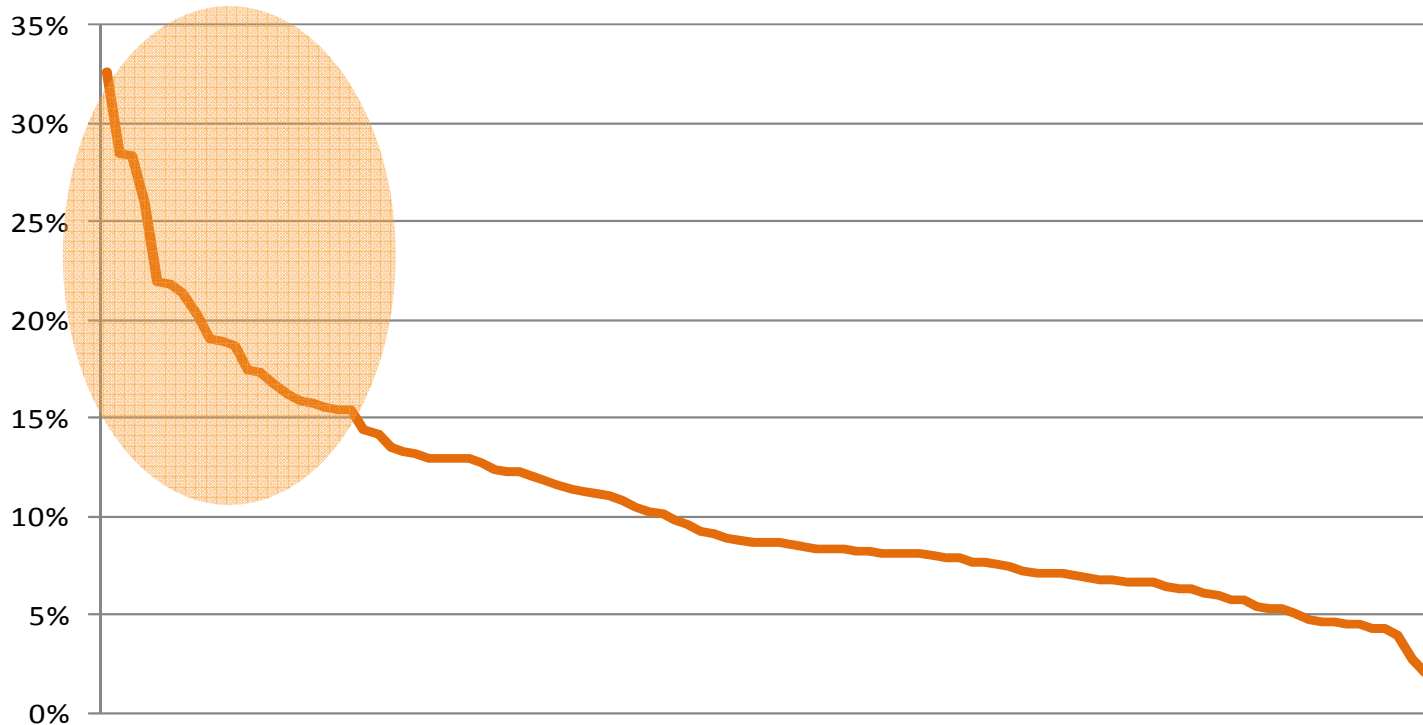
Fonte: CERTeT su dati Ministero dell'Interno

	spesa totale	di cui trasferimenti	incidenza percentuale
Biblioteche, musei e pinacoteche	63.633.850	16.660.883	26,2%
Valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali	213.090.390	105.323.228	49,4%
Turismo	162.162.844	72.087.846	44,5%
Sport e tempo libero	97.634.046	40.847.992	41,8%
Sanità	5.398.442	1.524.167	28,2%
Assistenza infanzia, handicappati e altri servizi sociali	303.030.502	154.328.498	50,9%
Totale	844.950.074	390.772.614	46,2%

La tabella riporta il valore della spesa nelle funzioni non propriamente di area vasta. Si nota il peso delle funzioni per l'assistenza all'infanzia e ai disabili, delle funzioni per la valorizzazione dei beni culturali e a supporto del turismo.

La tabella mostra che il 46% di questa spesa è costituita da trasferimenti: la provincia svolge il delicato ruolo di allocare risorse scarse, valorizzando la conoscenza del territorio ma anche il ruolo istituzionale che deriva dalla rappresentanza democratica, nella linea di rafforzare la programmazione e la sussidiarietà orizzontale

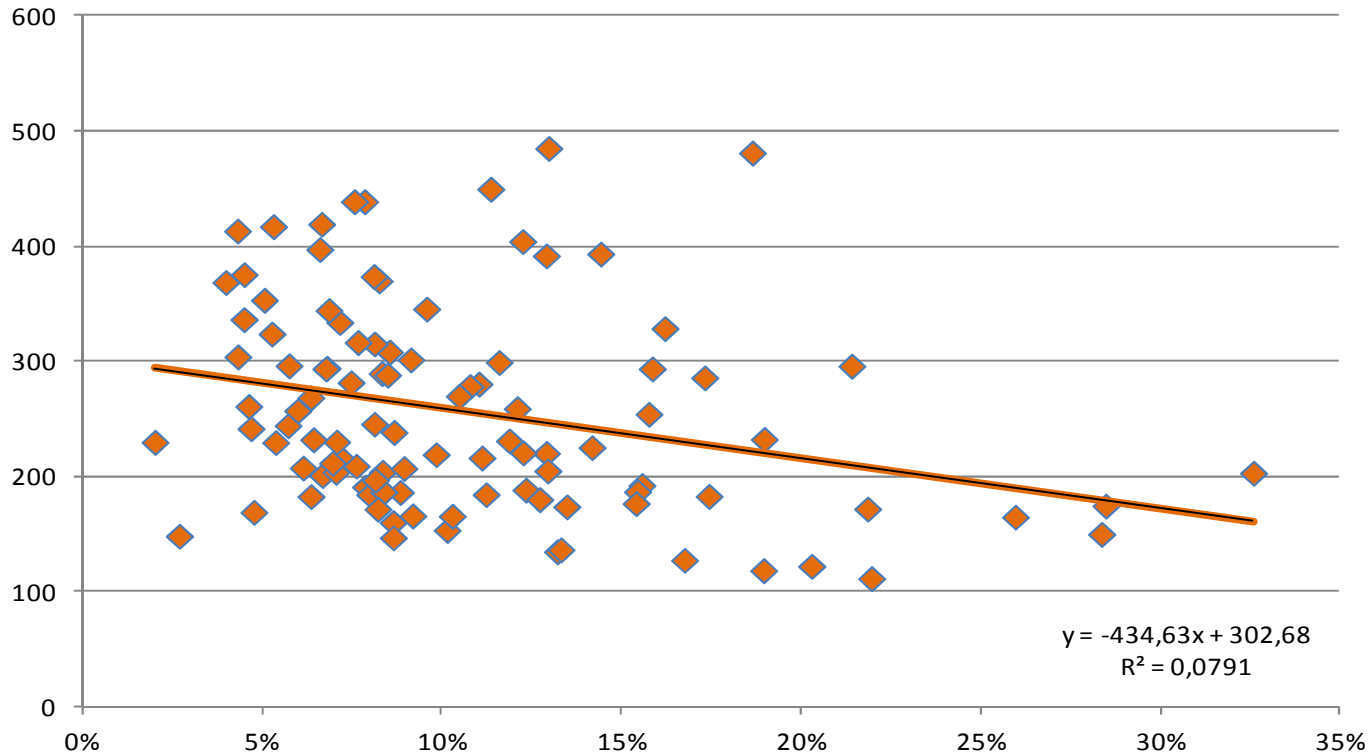
Incidenza delle funzioni non fondamentali nelle province



Il grafico mostra la percentuale di spesa impegnata nelle funzioni diverse da quelle fondamentali da parte delle singole province..

Evidente è la grande variabilità di assetti che il panorama delle province considerate presenta: per questo si è ritenuto opportuno indagare se questa variabilità sia dovuta alla prestazione di servizi aggiuntivi, con aumento della spesa per abitante, e quali funzioni caratterizzino l'azione delle province con incidenza sopra il 15%.

Relazione tra l'incidenza delle funzioni diverse dalle fondamentali e la spesa per abitante



Il grafico pone in relazione l'incidenza della spesa per le funzioni non fondamentali con la spesa per abitante delle province. L'elevata dispersione, confermata dal basso valore del coefficiente di correlazione R^2 , indica che non vi è una relazione statisticamente significativa. Di conseguenza, la maggiore incidenza delle spese per queste funzioni non è causata dalla prestazione di servizi aggiuntivi a quelli propri, ipotesi che comporterebbe un aumento della spesa, ma di una diversa destinazione delle risorse.

Il ruolo delle province nel settore del turismo

provincia	% spesa da trasferire	Specializzazione spesa per il turismo e cultura
CALTANISSETTA	15,4%	turismo
LECCO	15,4%	cultura
VARESE	15,6%	turismo e cultura
ORISTANO	15,8%	turismo
VIBO VALENTIA	15,9%	turismo
RIETI	16,2%	turismo e cultura
MESSINA	16,8%	turismo
NUORO	17,3%	turismo
OLBIA-TEMPIO	17,4%	turismo
PALERMO	19,0%	turismo
RIMINI	19,0%	turismo
TRAPANI	20,3%	turismo e cultura
OGLIASTRA	21,4%	turismo
LECCE	21,8%	turismo e sport
CATANIA	22,0%	turismo
RAGUSA	26,0%	turismo
CAGLIARI	28,4%	turismo
CARBONIA-IGLESIAS	28,5%	turismo
MEDIO CAMPIDANO	32,6%	cultura e turismo

La tabella riporta le province nelle quali la percentuale della spesa per le funzioni diverse dalle fondamentali è maggiore del 15%.

Il turismo compare in tutti i casi, a volte in associazione alla cultura, attività con la quale ha forti nessi, come attività che è destinataria di una quota di spesa totale superiore alla media nazionale.

Seconda linea propositiva: l'opportunità di considerare diversamente il turismo

Tra le funzioni di area vasta, individuate come compito primario delle province, vi è il supporto e il coordinamento delle azioni per lo sviluppo locale.

È indubbio che in molte aree del nostro Paese il turismo sia, oggi e ancor più in prospettiva, una primaria forma di attività economica in grado di generare ricchezza e occupazione e contribuire in maniera importante al valore delle esportazioni.

Le scelte di alcune province, evidenziate nelle tabelle precedenti, documentano questa attenzione.

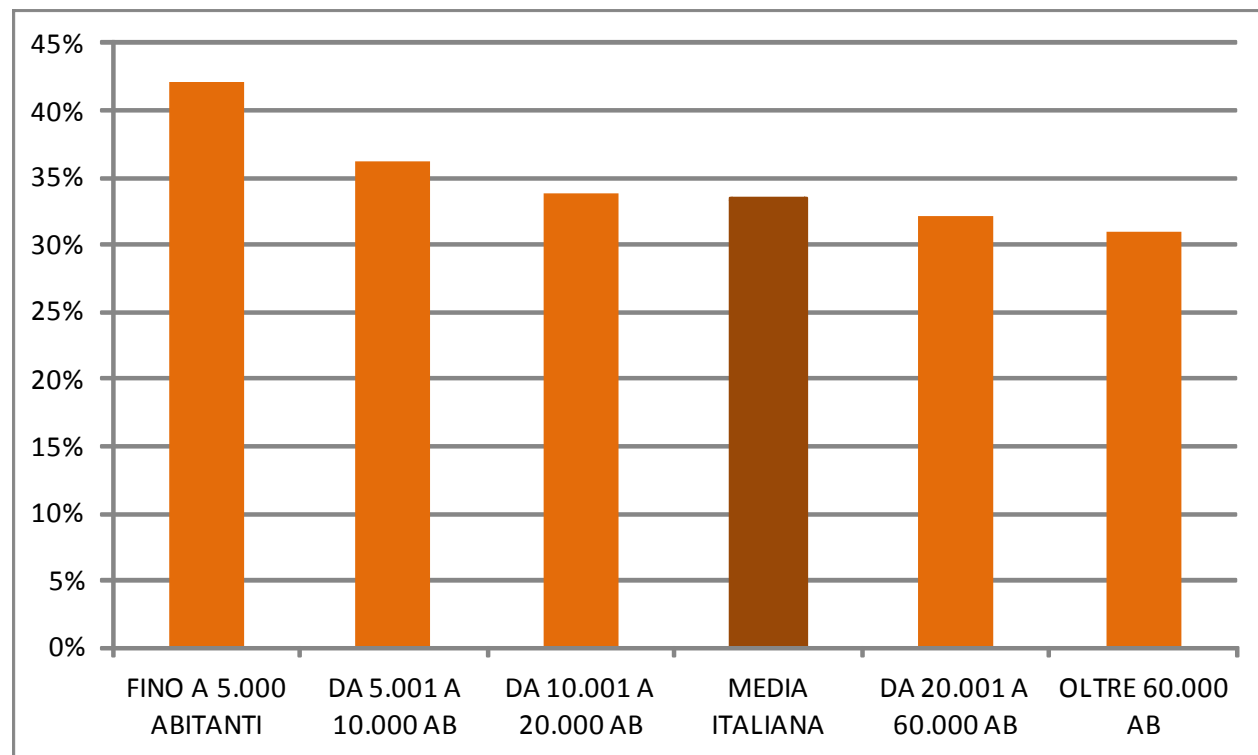
Nell'attesa che una più attenta valutazione delle potenzialità di questo settore, ma anche delle sue necessità, sia effettuata anche a livello nazionale, occorre cogliere l'occasione di una riorganizzazione delle competenze per riportare questa funzione nell'ambito delle attività economiche, separandolo dallo sport.

In questa stessa linea occorrerà valutare nel dettaglio le azioni svolte per la valorizzazione di beni di interesse storico, artistico, biblioteche, musei, pinacoteche e per le attività culturali. Una parte di queste azioni è finalizzata al "consumo" da parte della popolazione locale, ma una parte, forse preponderante, è destinata alla "produzione" di servizi turistici: anche in questo caso quindi, si ritiene di effettuare un eventuale trasferimento di competenze con la massima cautela, precedendo con una analisi accurata senza cedere a facili ma dannose semplificazioni.

Amministrazioni comunali: incidenza della funzione generale sul totale della spesa corrente

Il grafico mostra l'incidenza delle spese correnti per la funzione generale sul totale della spesa corrente nelle amministrazioni comunali.

Si rileva una maggiore efficienza con il crescere delle dimensioni ma anche che l'efficienza dei comuni è inferiore a quella media delle province.



(Fonte: CERTeT su dati ISTAT – anno: 2008)

Questo dato è molto importante perché mostra che il trasferimento di funzioni verso i comuni non migliora l'efficienza del sistema ed espone, inoltre come già rilevato, al rischio che esso avvenga senza trasferire le risorse amministrative connesse, che rimarranno sottoutilizzate mentre i comuni dovranno dotarsi di risorse aggiuntive.

Terza linea propositiva: ricerca di una dimensione ottimale

Definire un criterio dimensionale per migliorare l'efficienza

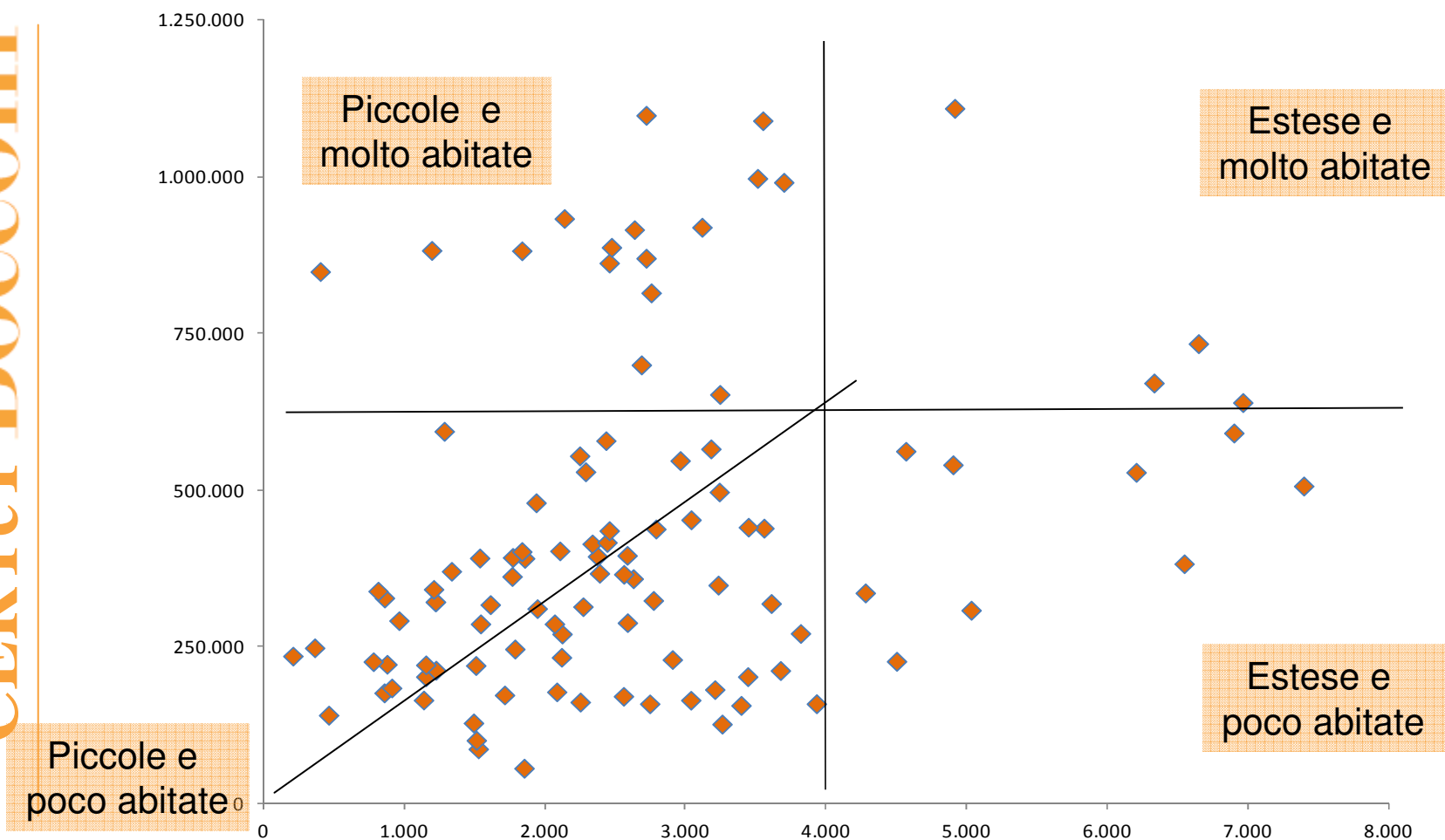
Il dibattito degli ultimi mesi si è molto concentrato sulla opportunità di definire una dimensione minima per le province, espressa in termini sia di superficie territoriale sia di popolazione amministrata. L'obiettivo di tutte le proposte che si muovono in questa direzione è di migliorare l'efficienza e ridurre la spesa.

Anche questo studio ha preso in considerazione questo obiettivo, cercando di verificare l'ipotesi, che molti danno per assodata, che le province di piccole dimensioni, non riuscendo ad avere sufficienti economie di scala, siano inefficienti e che quindi il loro accorpamento consenta di ridurre i costi amministrativi e di controllo, in alcuni casi, superficialmente identificati come "costi della politica".

Accanto a ciò , si è voluto verificare anche la capacità delle province, nel loro attuale assetto, di avere una base di entrate proprie adeguata in modo da poter responsabilizzare, nella direzione indicata dalla legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale, le comunità locali nella definizione dei bisogni ai quali rispondere.

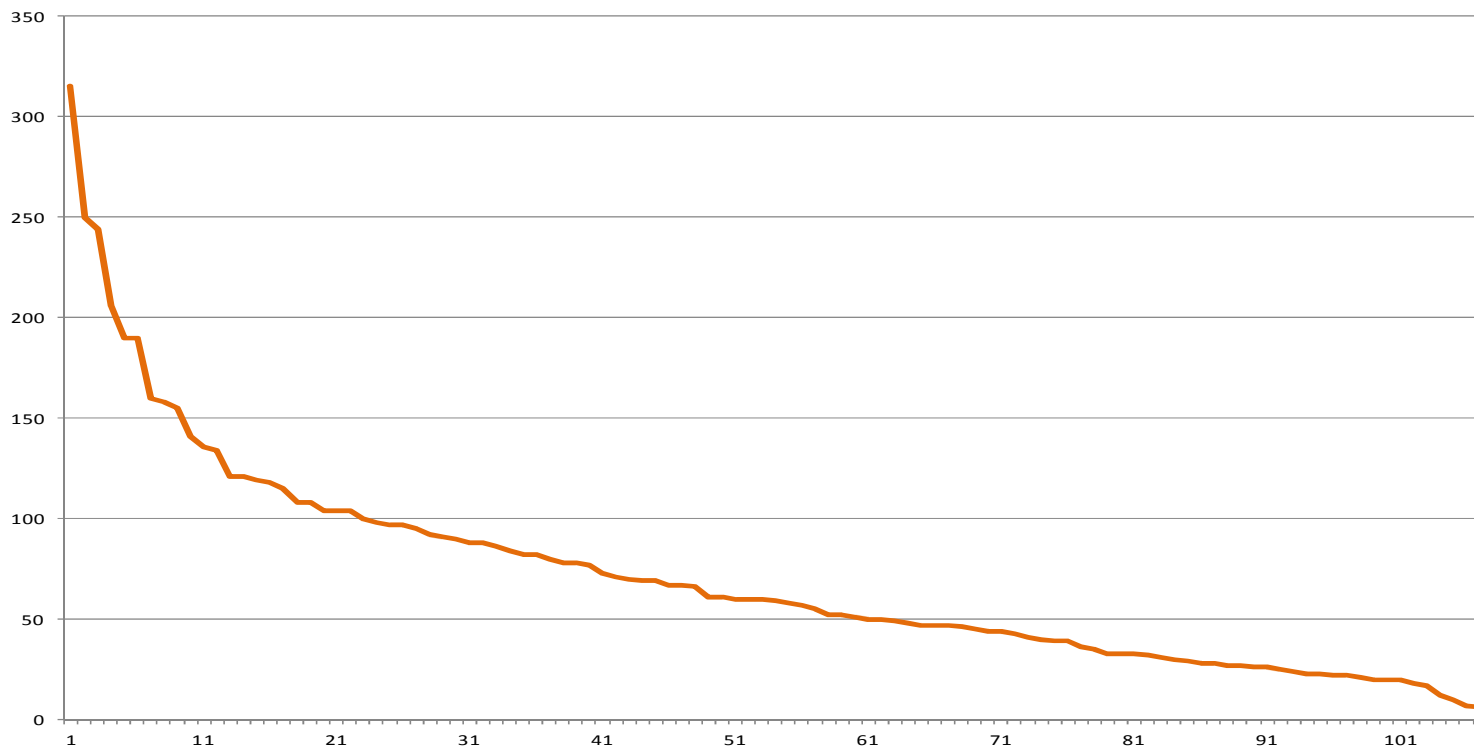
Dimensione territoriale e demografica delle province

CERTeT Bocconi



Il grafico non riporta le 7 province con popolazione oltre 1,2 milioni di abitanti

Distribuzione delle province per numero di comuni appartenenti



Il grafico ordina le province per numero di comuni compresi nel loro territorio. Anche in questo caso si è di fronte ad una fortissima variabilità: la provincia con il maggior numero di comuni è Torino con 315, un numero che è ben 52 volte il numero dei comuni della provincia di Trieste che ha solo 6 comuni. Proprio quest'ultima, però, può facilmente richiamare le regioni storiche che stanno all'origine della sua costituzione e invita quindi a non affidarsi a criteri meramente statistici per una eventuale aggregazione.

Incidenza costi amministrativi e di controllo per fasce dimensionali di province

fascia dimensionale	valore massimo	valore minimo	valore medio
< 250	42,4%	10,2%	25,9%
250 - 500	49,8%	11,2%	26,8%
500 - 750	45,3%	11,7%	24,9%
750 - 1.000	52,0%	14,8%	28,5%
1.000 - 1.250	45,3%	13,8%	27,5%
> 1.250	36,0%	15,1%	23,6%

Anno: media anni 2007, 2008 e 2009

Valuta: Euro 2010

Fonte: CERTeT su dati ISTAT

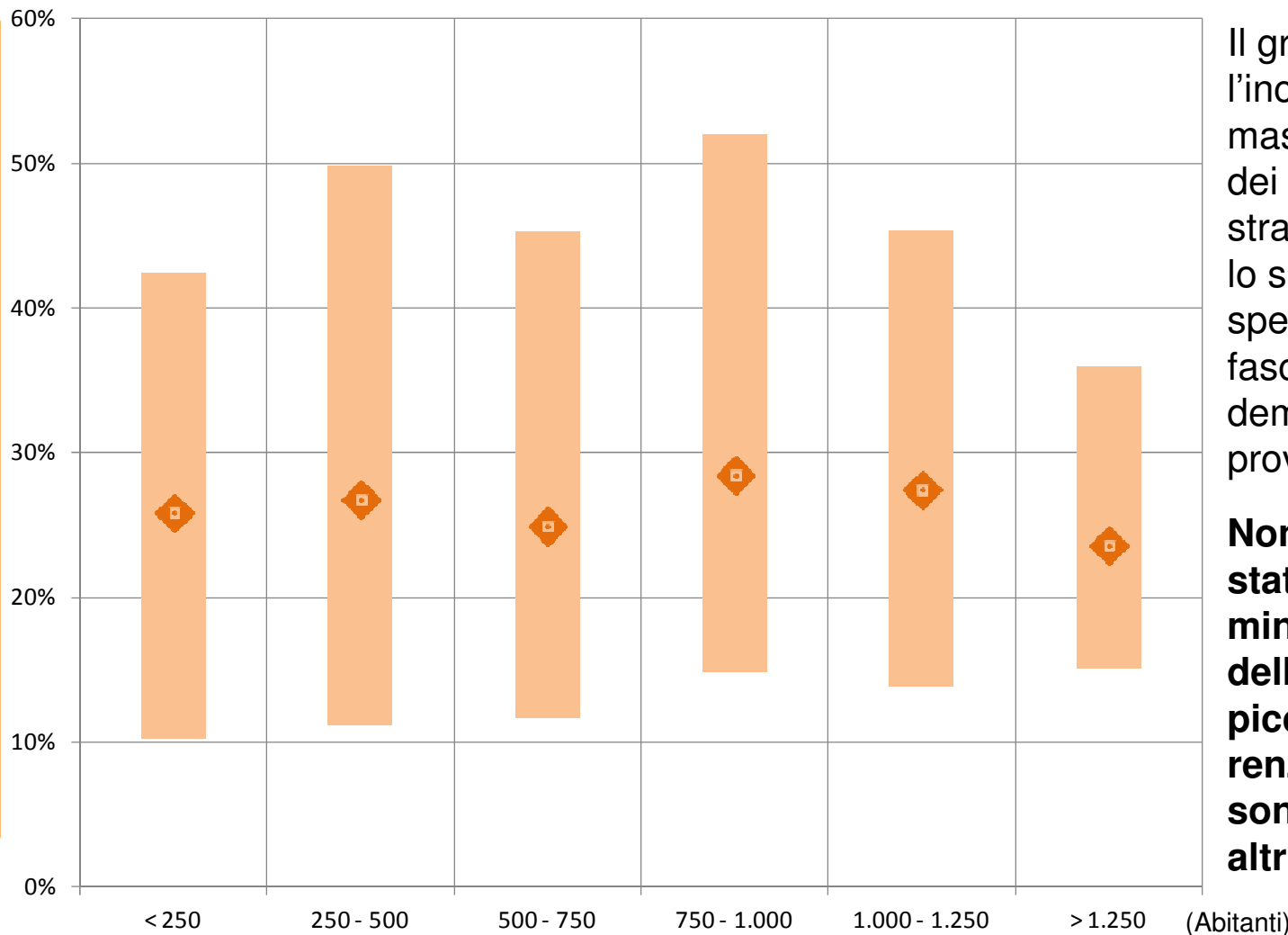
Utilizzando i dati dei Certificati di bilancio del triennio 2007-2009, espressi in termini reali, è stata calcolata l'incidenza percentuale delle spese per la "Funzione 1" che indichiamo sinteticamente come "Amministrazione e Controllo" sul totale delle spese correnti.

E' un modo efficace per valutare l'efficienza di un ente amministrativo.

Analizzando la tabella e il successivo grafico su di essa basato, appare evidente che **la dimensione demografica delle province non è un fattore statisticamente correlato con la maggiore o minore efficienza dell'apparato amministrativo.**

La classe che raggruppa le province con popolazione inferiore a 250 mila abitanti presenta indicatori che variano tra un minimo del 10,2% ad un massimo del 42,4% con la media del 25,9%: valori del tutto simili a quelli delle altre classi dimensionali.

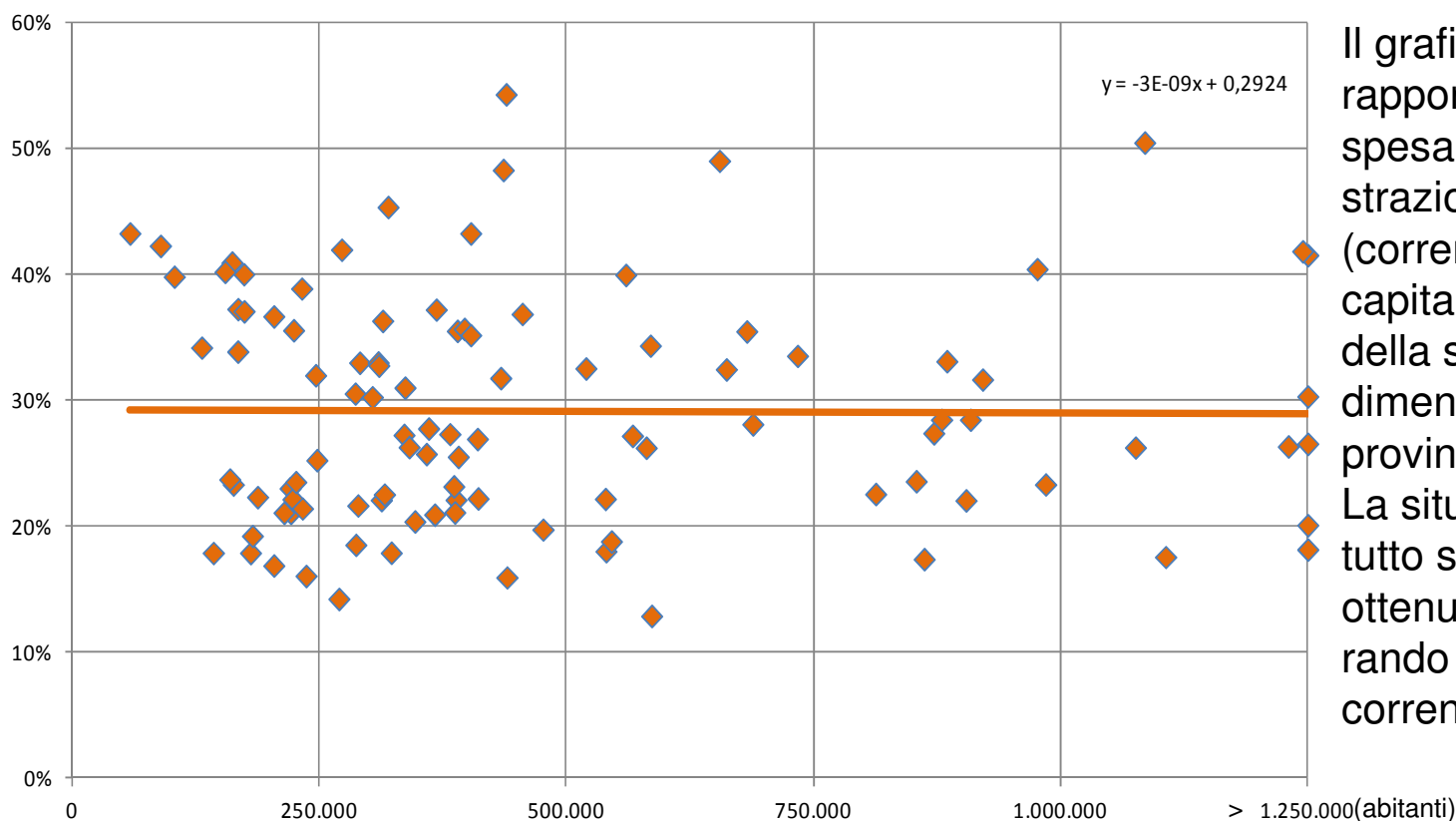
Incidenza costi amministrativi e di controllo per fasce dimensionali di province



Il grafico mostra l'incidenza minima, massima e media dei costi di amministrazione e controllo sul totale della spesa corrente, per fasce di dimensione demografica delle province.

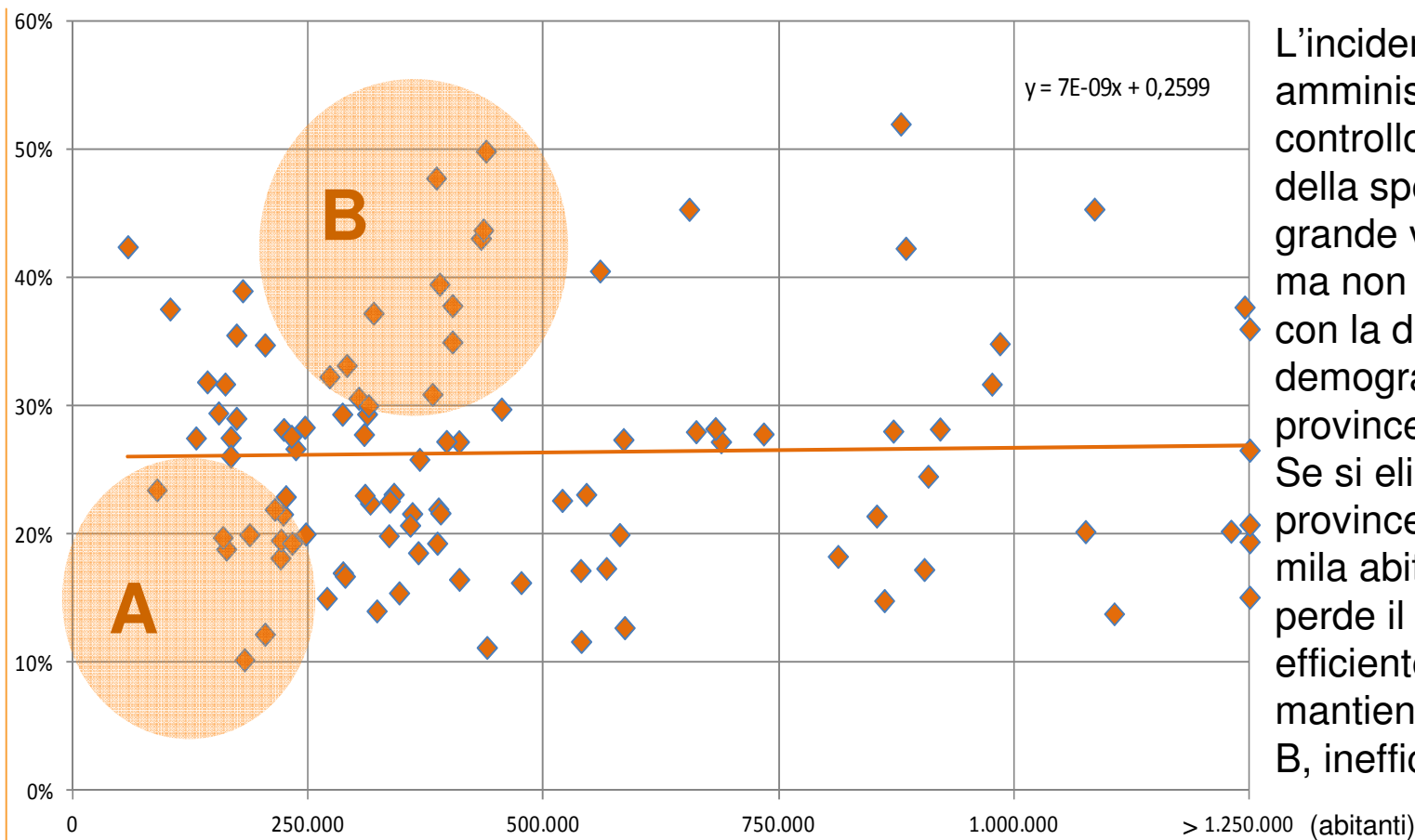
Non c'è evidenza statistica di una minore efficienza delle province più piccole. Le differenze di efficienza sono dovute ad altri fattori.

Incidenza dei costi amministrativi e di controllo sulla spesa corrente, per dimensione provinciale



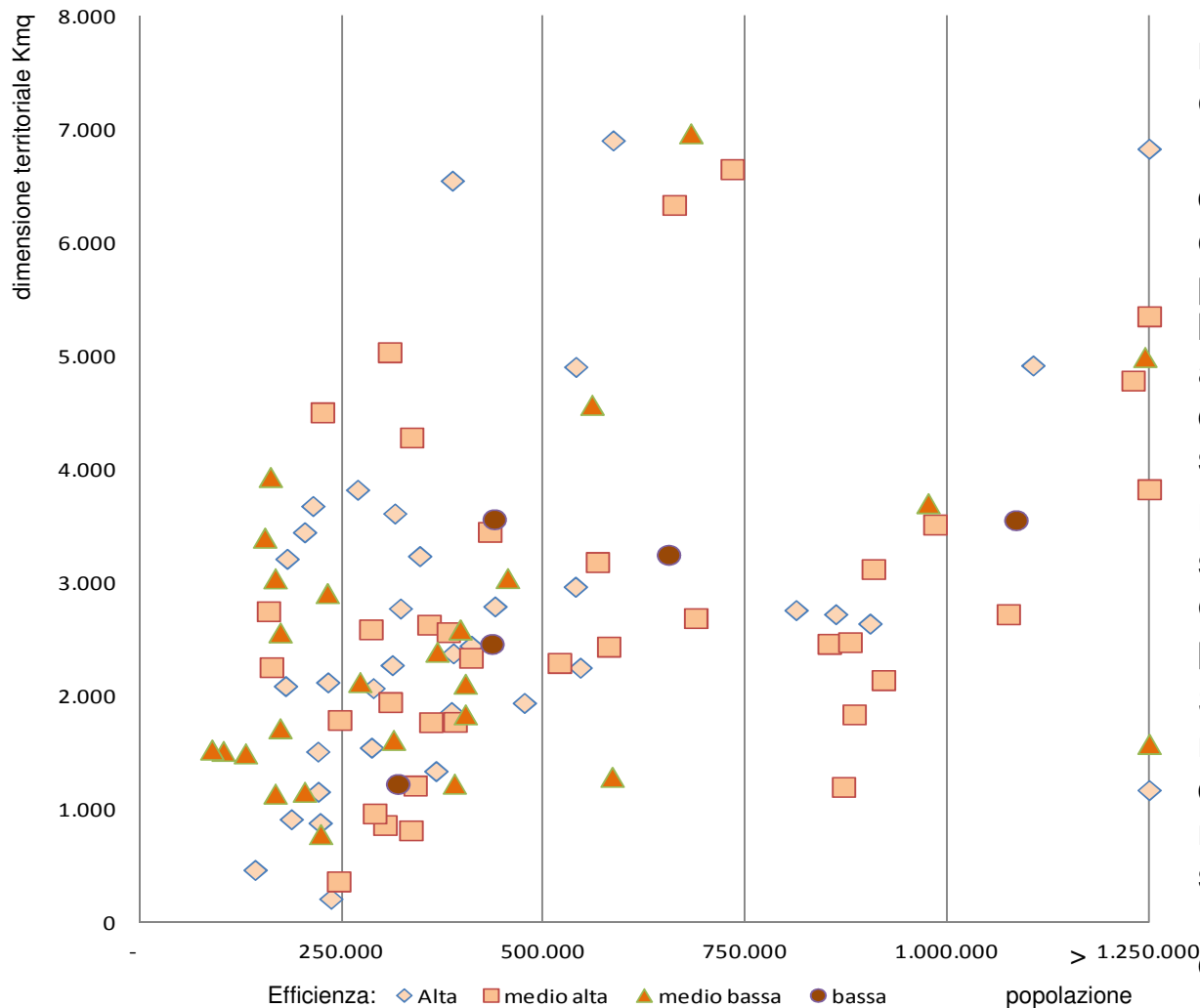
Il grafico mostra il rapporto tra la spesa per amministrazione e controllo (corrente e in conto capitale) e il totale della spesa per dimensione delle province. La situazione è del tutto simile a quella ottenuta considerando solo la spesa corrente.

Incidenza dei costi amministrativi e di controllo sulla spesa totale, per dimensione provinciale



L'incidenza dei costi amministrativi e di controllo sul totale della spesa mostra grande variabilità ma non è correlata con la dimensione demografica delle province. Se si eliminano le province sotto i 250 mila abitanti si perde il gruppo A, efficiente, e si mantiene il gruppo B, inefficiente.

Distribuzione delle province per livello di efficienza, popolazione e territorio



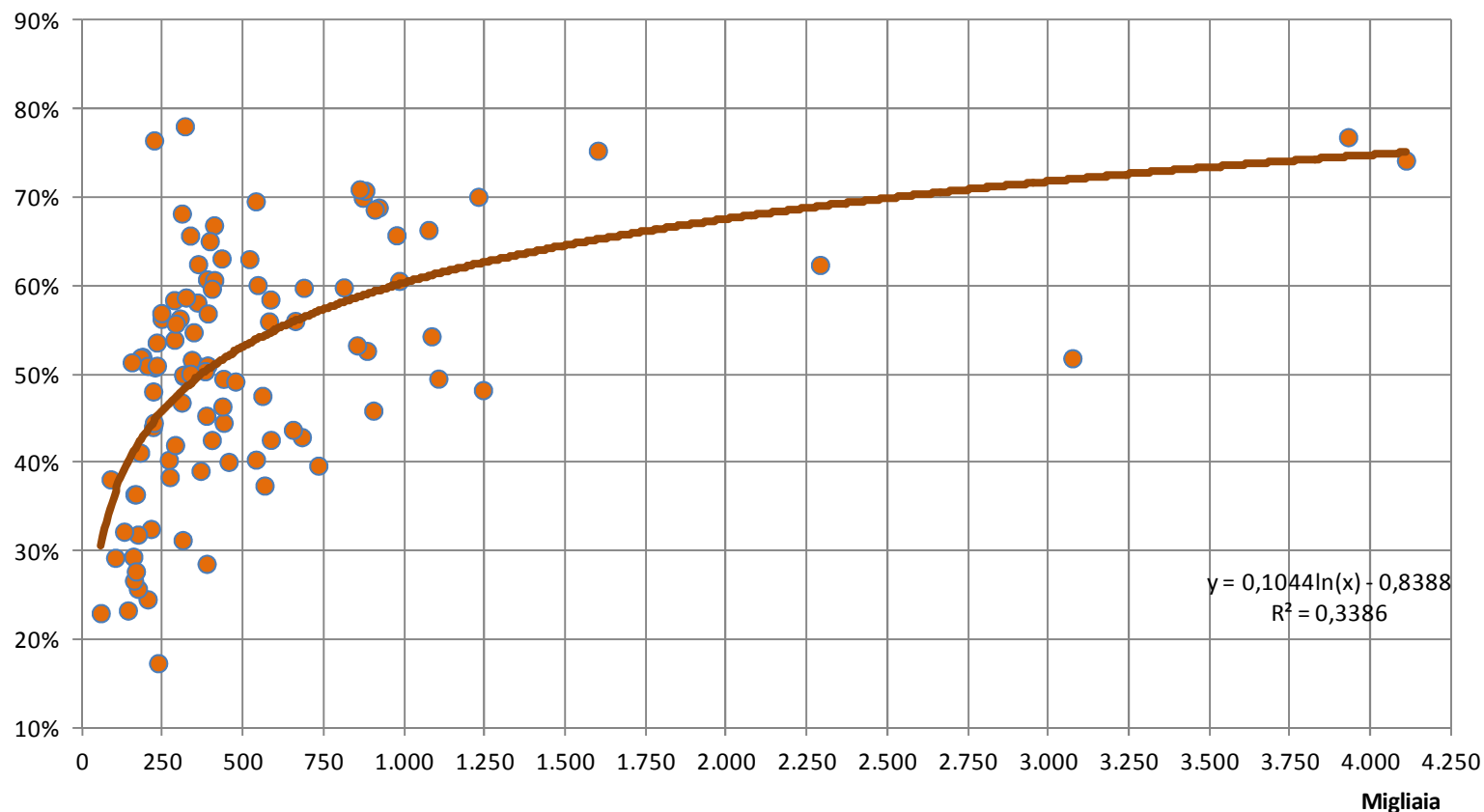
Il grafico permette una lettura incrociata di tre elementi.

I diversi simboli indicano diversi livelli di efficienza, ottenuti suddividendo le province per quartili in base al rapporto tra spese amministrative e di controllo sul totale della spesa corrente.

Nel grafico le province sono collocate incrociando estensione territoriale e popolazione.

Si ha un'ulteriore conferma che la dimensione, sia demografica che territoriale, non è un fattore che statisticamente incide in modo diretto sulla efficienza.

L'autonomia finanziaria delle province cresce in funzione della dimensione demografica



Fonte: Certificati di Bilancio - 2009

Al crescere della dimensione demografica delle province aumenta la loro autonomia finanziaria: il grafico evidenzia una significativa relazione logaritmica, con forte crescita del tasso di autonomia fino a 500.000 abitanti.

Terza linea propositiva: conclusioni

Le informazioni ricavate dalla analisi della vasta base dati disponibile ha dimostrato in modo certo che non vi è una relazione statisticamente significativa tra dimensione, territoriale e demografica, delle province e il loro livello di efficienza amministrativa.

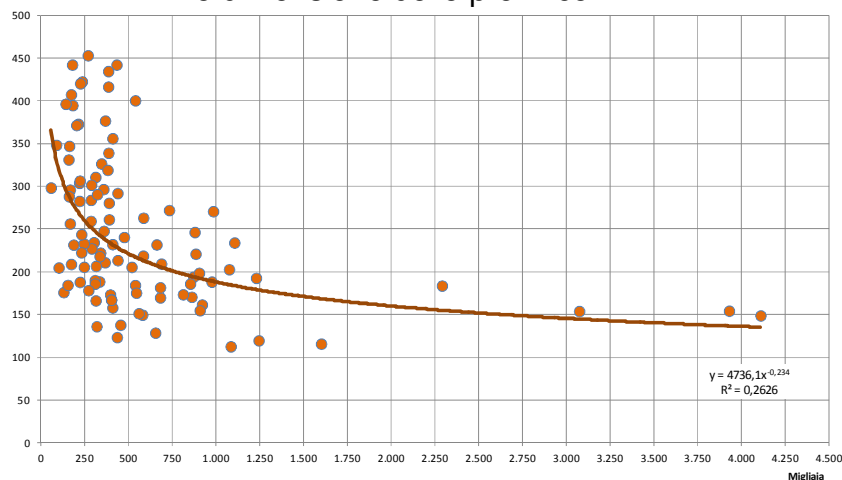
Questo non significa affatto che non vi siano inefficienze da superare, come bene evidenziato con la prima linea propositiva, ma che una migliore efficienza non si ottiene semplicemente eliminando le amministrazioni più piccole. Anzi, i dati mostrati in questa sezione dello studio evidenziano che la maggiore efficienza può essere anche raggiunta con l'accorpamento delle amministrazioni, ma che questo non può essere fatto applicando in maniera automatica un criterio di natura statistica. Occorre invece entrare nell'esame di valutazioni più analitiche e complesse.

Il confronto con i livelli di efficienza dei comuni, mediamente inferiori a quelli delle province, mette in evidenza i rischi di un trasferimento di funzioni verso il basso.

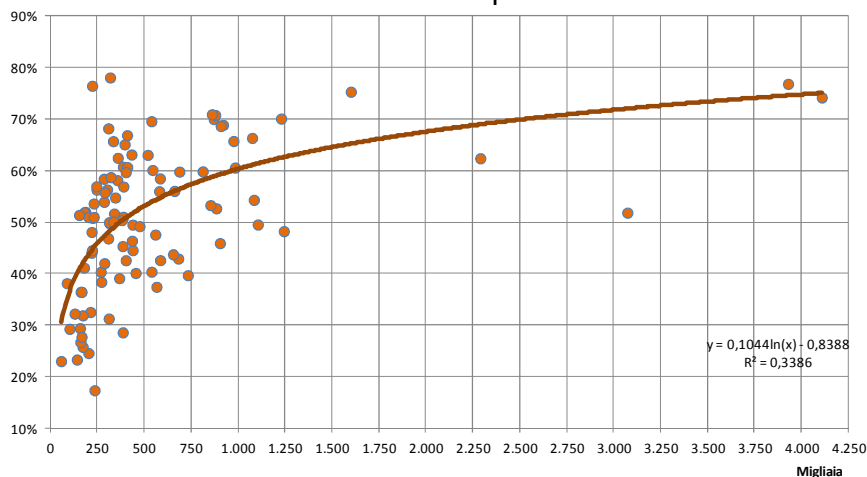
Proprio questo aspetto, invece, indica che la via dell'efficientamento possa essere percorsa in senso inverso, valorizzando la funzione di assistenza che le province possono attuare nei confronti dei comuni e degli enti locali del territorio.

Conclusioni generali

Relazione tra spesa per abitante e dimensione delle province



Relazione tra percentuale delle entrate proprie e dimensione delle province



Le conclusioni dello studio sono sintetizzabili in due grafici (pag. 27 e 60)

La spesa media per abitante è inversamente legata alla dimensione demografica delle province, con un calo prima accelerato e poi via via meno accentuato e più lineare.

Viceversa, l'autonomia finanziaria delle province cresce con la dimensione demografica: anche in questo caso l'andamento della curva che approssima il fenomeno, prima cresce rapidamente per poi tendere a divenire lineare.

Il punto nel quale le curve cambiano ritmo di cambiamento è lo stesso e si colloca intorno ai 350.000 abitanti. Questa dimensione può essere assunta come riferimento per una aggregazione degli attuali confini.