

NOTA SUL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI.

UN'ANALISI DI LUNGO PERIODO DEI BILANCI CONSUNTIVI.

A cura di IRPET

Introduzione

A seguito dell'approvazione della riforma Delrio (Legge 56 del 7 aprile 2014), le Province diventano enti di secondo grado, che mantengono un ruolo di area vasta in quelle che sono classificate come le loro funzioni fondamentali¹:

- la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente
- la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché la costruzione e la gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente
- la programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale
- la raccolta ed elaborazione di dati, nonché l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali
- la gestione dell'edilizia scolastica
- il controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale

Le rimanenti funzioni finora esercitate dalle Province sono invece soggette a riordino e a redistribuzione, di competenza dello Stato in alcuni casi e delle Regioni nei rimanenti. In entrambi i casi si pone il problema dell'adeguata redistribuzione anche delle risorse finanziarie e umane necessarie per lo svolgimento delle funzioni che vengono trasferite da un livello istituzionale all'altro.

La presente nota ha come obiettivo di analizzare l'evoluzione di lungo periodo della spesa per le funzioni provinciali soggette a riordino da parte della Regione Toscana, come pure della relativa copertura.

¹ Le funzioni fondamentali definite dall'art.85 della L.56/2014 (Delrio), pur utilizzando la stessa definizione, non corrispondono a quelle definite nell'ambito di attuazione della L.42/2009 e poi utilizzate dal MEF per la determinazione dei fabbisogni standard. Queste ultime sono, infatti, costituite da: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura del 70% delle spese certificate nell'ultimo conto del bilancio disponibile; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) trasporti; d) gestione del territorio; e) tutela ambientale; f) sviluppo economico, ivi comprese le funzioni relative ai servizi del mercato del lavoro; g) funzioni di polizia.

1. L'evoluzione delle funzioni delle Province

Alla fine degli anni '90, con i decreti Bassanini, è stato avviato un ampio processo di decentramento amministrativo con cui lo Stato centrale ha ceduto alle autonomie locali, direttamente o per il tramite delle Regioni, una serie di importanti funzioni, tra cui si ricordano le competenze amministrative in materia di agricoltura, mercato del lavoro, trasporto pubblico locale, sviluppo economico, attività produttive, infrastrutture, servizi alla persona, ecc. Si è realizzato in tal modo quello che è stato definito il decentramento in assenza di federalismo, ovvero il più ampio decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali. Per le Province ciò ha significato un notevole ampliamento delle funzioni assegnate, rispetto a quelle tradizionali relative alla viabilità, all'istruzione superiore e alla regolamentazione della caccia e della pesca. Il processo di consolidamento delle Province ha avuto poi riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V nel 2001.

A seguito della riorganizzazione delle funzioni assegnate ai diversi livelli istituzionali, a partire dalla fine degli anni '90 vengono riviste anche le modalità di finanziamento delle stesse e i trasferimenti da parte dello Stato vengono progressivamente sostituiti con le entrate proprie. Questo processo sarà poi alla base del federalismo fiscale formalizzato con la legge 42 del 2009. Per le Province, le entrate proprie più importanti sono rappresentate dalle imposte sulla motorizzazione, ovvero l'imposta sulle assicurazioni RCA (Responsabilità Civile Automobilistica) e la IPT (Imposta Provinciale di Trascrizione), attribuite a partire dal 1999.

Nonostante che Comuni e Province vengano spesso trattati congiuntamente nelle analisi di finanza locale, i due livelli istituzionali sottostanno ad alcune regole comuni (contributi statali, patto di stabilità interno, normativa sul personale, sugli appalti e acquisti dei beni e servizi), ma conservano anche rilevanti differenze. Una di queste riguarda l'entità e la manovrabilità delle risorse proprie: a differenza di quanto accade per i Comuni, per le Province i cespiti di entrata più rilevanti restano i trasferimenti regionali a specifica destinazione e la manovrabilità delle risorse proprie è molto bassa. Le entrate provinciali restano dunque prevalentemente derivate o trasferite e la loro spesa è largamente vincolata ad alcune specifiche competenze. Inoltre, esiste una forte variabilità territoriale delle competenze affidate loro dalla legislazione regionale, per cui il loro ruolo può essere più o meno ampio, seppur sempre molto vincolato.

L'ultimo tentativo in ordine di tempo di ampliare l'autonomia provinciale è quello fatto con il decreto legislativo 68 del 6 maggio 2011, in materia di autonomia di entrata degli enti locali, che ha previsto la trasformazione dell'imposta sulle assicurazioni RCA in tributo proprio con aliquota manovrabile, l'introduzione di una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, in sostituzione dei corrispondenti trasferimenti regionali soppressi, nonché con la possibilità di introdurre un'imposta provinciale di scopo.

La crisi economica ha fatto poi precipitare la situazione e ha ridato centralità alle proposte di superamento del livello istituzionale provinciale. Come è noto, il primo tentativo in tal senso è quello fatto con il decreto Salva-Italia del dicembre 2011, che ha previsto il trasferimento ad altro livello delle funzioni e la trasformazione del sistema di elezione da diretto a indiretto. La proposta di riforma

ha poi dovuto ripiegare su un disegno di accorpamento degli enti esistenti, date alcune soglie demografiche e territoriali (decreto sulla *spending review* del luglio 2012), anch'esso tuttavia decaduto. Mentre l'ultimo atto in materia è rappresentato dalla Legge Delrio.

2. Il riordino delle funzioni di competenza regionale

Escluse le funzioni che sono state classificate dalla L.56/2014 come fondamentali per le Province ed escluse quelle di competenza statale, resta un gruppo molto consistente di attività la cui riorganizzazione è di competenza regionale.

Secondo la ricostruzione fatta dalla Regione Toscana, la ripartizione delle funzioni nei due ambiti, funzioni fondamentali o soggette a riordino statale da un lato e funzioni soggette al riordino regionale dall'altro, è quella riportata nella successiva tabella.

Tabella 1

CLASSIFICAZIONE DELLE FUNZIONI PROVINCIALI EX L.56/2014

AMBITO	DESCRIZIONE FUNZIONI E SERVIZI DA CCCB
Fondamentale/ Riordino statale	Istituti di istruzione secondaria
	Istituti gestiti direttamente dalla Provincia
	Servizi di tutela e valorizzazione ambientale
	Urbanistica e programmazione territoriale
	Organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale
	Viabilità provinciale
	Amministrazione generale
Riordino regionale	Agricoltura
	Assistenza infanzia, handicappati, altri servizi sociali
	Biblioteche, musei, pinacoteche
	Caccia e pesca nelle acque interne
	Formazione professionale e altri servizi inerenti l'istruzione
	Industria, commercio, artigianato
	Mercato del lavoro
	Parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione
	Sanità
	Servizi di protezione civile
	Sport e tempo libero
	Trasporti pubblici locali
	Turismo
	Tutela e valorizzazione risorse idriche ed energetiche
	Rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore
	Valorizzazione di beni di interesse storico, artistico e altre attività culturali
	Difesa del suolo
	Viabilità regionale
Amministrazione generale	

FONTE: REGIONE TOSCANA

Tale ripartizione e il collegamento tra denominazione delle funzioni e voci di spesa presenti nei Certificati dei Conti Consuntivi di Bilancio, secondo quanto ipotizzato da Regione Toscana, vengono assunti per l'analisi di lungo periodo dei dati di bilancio.

Secondo quanto rilevato dalla Regione su dati 2012, la spesa provinciale, corrente e in conto capitale, per le funzioni soggette al riordino regionale ammonta al 73% della spesa complessiva. Tale volume di spesa, complessivamente pari a 606 milioni di euro, è coperto dai trasferimenti regionali solo per il 57%. I rimanenti 258 milioni di euro di spesa sono quindi coperti da risorse proprie delle Province, la cui titolarità andrebbe dunque trasferita di pari passo con il trasferimento delle competenze.

L'analisi seguente mira a evidenziare l'evoluzione di lungo periodo della spesa provinciale nelle funzioni di interesse per il riordino regionale e del grado di copertura garantito dai trasferimenti regionali. L'ipotesi che si vuol testare è se il grado di copertura della spesa garantito dai trasferimenti regionali è andato progressivamente diminuendo in relazione al processo di costruzione del federalismo fiscale, che prevedeva appunto l'aumento dell'autonomia finanziaria degli enti.

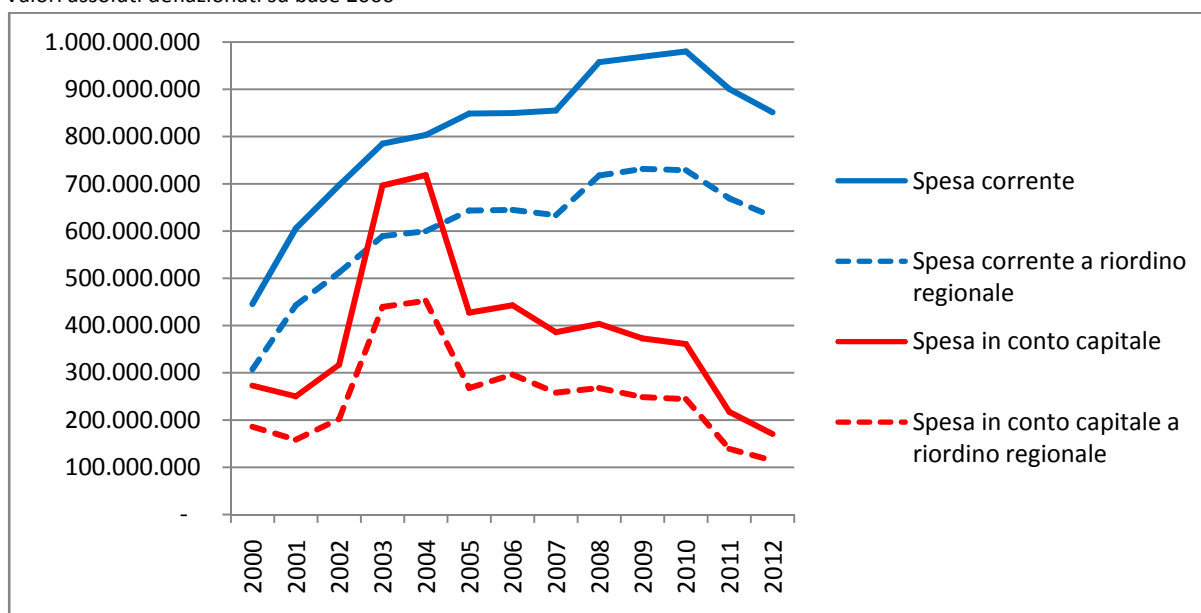
3. L'evoluzione di lungo periodo della spesa corrente e in conto capitale

I bilanci consuntivi analizzati si riferiscono al periodo compreso fra il 2000 e il 2012 (ultimo anno disponibile), durante il quale sono leggibili sia la prima fase espansiva della spesa, dovuta al processo di potenziamento delle funzioni provinciali a seguito dei decreti Bassanini e della costruzione del federalismo fiscale, sia la successiva fase di compressione delle uscite per esigenze generali di riduzione della spesa pubblica complessiva. La riduzione della spesa ha interessato soprattutto quella in conto capitale (Grafico 2).

Grafico 2

TOTALE PROVINCE TOSCANE. EVOLUZIONE DELLA SPESA CORRENTE E IN CONTO CAPITALE.

Valori assoluti deflazionati su base 2000



FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CCCB

Adottando la distinzione tra funzioni fondamentali o di competenza statale da un lato e di competenza regionale dall'altro si evidenzia che la spesa per le funzioni di competenza regionale rappresenta la quota maggioritaria della spesa complessiva sia in termini di spesa corrente che di spesa in conto capitale, con valori pressoché costanti nel periodo iniziale e finale dell'arco di tempo considerato (Tabella 3).

Tabella 3

QUOTA % DELLA SPESA SOGGETTA A RIORDINO REGIONALE SU TOTALE

Dato medio per periodo

	2000 -2006	2007-2012
Spesa corrente	74,3	74,6
Spesa in conto capitale	64,1	66,5

FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CCCB

Poiché la spesa in conto capitale è in media 1/3 della spesa complessiva e mostra una maggiore variabilità da un anno all'altro, l'analisi successiva verrà limitata alla spesa corrente.

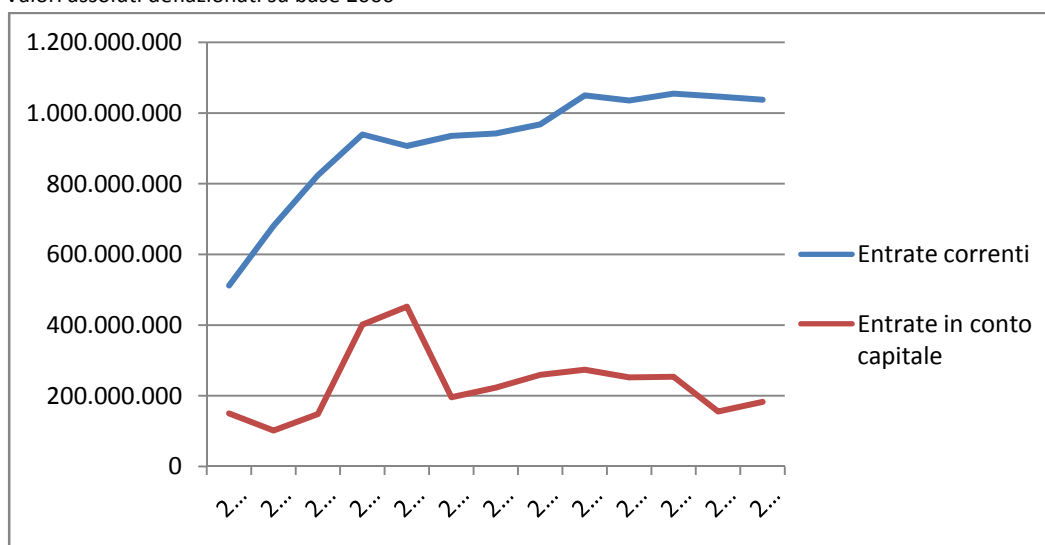
4. L'evoluzione di lungo periodo della copertura della spesa corrente

Le entrate correnti complessive hanno avuto una dinamica elevata durante il periodo analizzato, passando dai 512 milioni del 2000 agli 800 del 2012; in termini reali sono raddoppiate. Anche il loro rapporto con le entrate in conto capitale, che hanno avuto una dinamica molto più bassa, è andato crescendo, passando dal 3,4 del periodo 2000-2006 al 4,5 del periodo successivo.

Grafico 4

TOTALE PROVINCE TOSCANE. EVOLUZIONE DELLE ENTRATE CORRENTI E IN CONTO CAPITALE.

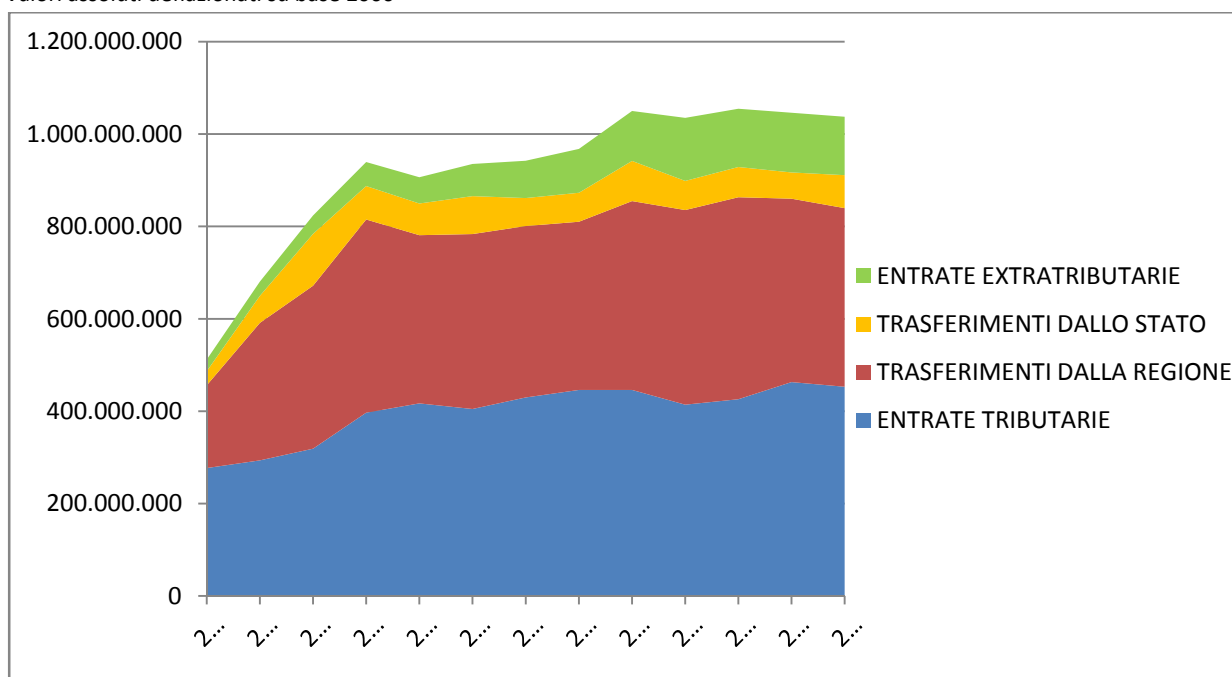
Valori assoluti deflazionati su base 2000



FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CCCB

Da notare che nell'arco di tempo considerato è in parte cambiata anche la loro composizione per tipologia di entrata: il peso delle entrate tributarie è lievemente aumentato, mentre è diminuito quello dei trasferimenti, soprattutto a causa della diminuzione di quelli di parte statale (grafico 5).

Grafico 5
TREND DELLE ENTRATE CORRENTI PER CATEGORIA.
Valori assoluti deflazionati su base 2000



FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CCCB

Più nel dettaglio, all'interno delle entrate tributarie, le due imposte più rilevanti si confermano quelle legate alla motorizzazione, quindi l'Imposta Provinciale di Trascrizione e quella sull'assicurazione RCA, che nel periodo 2007-2012 pesano rispettivamente per il 23% e il 46% sul totale delle entrate tributarie.

All'interno dei trasferimenti, come già anticipato, la quota dei trasferimenti provenienti dalla Regione, data dalla somma di quelli generici e di quelli per funzioni delegate, è cresciuta, passando dall'83% del totale nel periodo 2000-2006 all'86% nel periodo successivo.

Le entrate extratributarie, infine, costituiscono la voce di entrata cresciuta maggiormente, il cui peso è praticamente raddoppiato (Tabella 6).

Tabella 6

COMPOSIZIONE % DELLE ENTRATE CORRENTI

	2000-2006	2007-2012
ENTRATE TRIBUTARIE	44,2	42,8
di cui IPT	11,5	9,8
di cui RCA	19,6	19,8
TRASFERIMENTI CORRENTI	49,6	45,6
Di cui dalla Regione per funzioni delegate e altri	41,2	39,0
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	6,2	11,7
TOTALE ENTRATE CORRENTI	100,0	100,0

FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CCCB

Utilizzando l'ipotesi elaborata da Regione Toscana sulla perimetrazione delle funzioni provinciali il cui riordino è di competenza regionale e il relativo raccordo con le voci di spesa registrate dai bilanci consuntivi, si conferma il risultato che gli attuali trasferimenti regionali coprono solo una parte delle funzioni di cui la Regione dovrebbe assumere la titolarità in seguito al riordino. Analizzando i bilanci nel periodo 2000-2012 emerge tuttavia una sostanziale stabilità dell'indice di copertura, che dopo aver raggiunto un picco in corrispondenza del 2003 (72% del totale) si è assestato intorno al 60% della spesa corrente (Tabella 7).

Tabella 7

INDICE DI COPERTURA DELLA SPESA CORRENTE SOGGETTA A RIORDINO REGIONALE. VALORI %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Con trasferimenti regionali correnti	58,4	68,8	69,5	72,4	62,7	60,9	59,4	58,1	58,0	59,4	61,1	58,0	58,1
Con trasferimenti reg. e imposte auto	123,9	120,5	117,4	115,8	111,1	106,3	107,4	104,0	99,3	97,9	101,1	104,8	114,6

FONTE: ELABORAZIONE SU DATI CCCB

Nel caso in cui, insieme alle funzioni venissero attribuiti alla Regione anche i tributi provinciali più importanti, nello specifico IPT e RCA, le entrate risulterebbero invece di poco superiori al fabbisogno di spesa. Tale operazione avrebbe inoltre il vantaggio di riunire in capo all'ente regionale la gestione dei tributi connessi alla motorizzazione, dato che la Regione è già titolare della tassa automobilistica (bollo auto).

5. Una prima riflessione sui fabbisogni standard

La questione del trasferimento delle funzioni delle Province induce a riflettere, da un lato sul tema del trasferimento delle risorse necessarie per il loro svolgimento che è stato trattato sopra, dall'altro su quello dell'adeguatezza dei livelli di spesa storici.

Una prima riflessione, necessariamente sommaria, si può ricavare dall'indagine sui fabbisogni standard degli enti locali.

Come è noto, la legge delega sul federalismo fiscale (L.42/2009) ha previsto il superamento del criterio della spesa storica per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali. Il fabbisogno standard, dunque, dovrebbe individuare l'onere di spesa connesso al livello ottimale di un servizio fondamentale, teso cioè a garantire le prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Per arrivare alla definizione dei fabbisogni standard sono state indagate, anche con rilevazione diretta, le funzioni fondamentali di Province e Comuni (la cui individuazione, si ricorda, è diversa da quella adottata poi dalla Legge Delrio). Alla fine, per ogni funzione analizzata è stato pubblicato il confronto tra il coefficiente vigente di riparto territoriale delle risorse e il coefficiente ottimale, determinato cioè dalle caratteristiche del contesto. Per la Toscana, il confronto tra il sistema attuale e quello legato ai fabbisogni standard è riportato nella Tabella 8. Come si può vedere, in alcuni casi la spesa attuale risulta superiore al fabbisogno stimato (nelle funzioni dei trasporti, della gestione del territorio e del servizio di polizia), mentre in altri risulta inferiore.

Tabella 8

COEFFICIENTI DI RIPARTO RELATIVI ALLA SPESA CORRENTE EFFETTIVA E AL FABBISOGNO STANDARD PER FUNZIONE
% TOSCANA/ ITALIA

	Spesa corrente effettiva (% del totale)	Fabbisogno standard (% del totale)	Differenza tra standard ed effettiva
1 Amministrazione	8,1	9,4	+
2 Istruzione	6,3	6,8	+
3 Trasporti	9,6	7,6	-
4 Territorio	9,6	7,5	-
5 Ambiente	9,3	10,6	+
6 Sviluppo economico e Mercato del Lavoro	nd	nd	nd
7 Polizia	9,3	8,8	-

FONTE: MEF

Complessivamente, dunque, secondo le stime del MEF, la spesa toscana per le funzioni fondamentali delle Province secondo il criterio del fabbisogno standard dovrebbe essere inferiore all'attuale.

Nella tabella 9 vengono illustrati i coefficienti di riparto complessivo per le funzioni fondamentali delle province calcolati dal MEF per la Toscana, mentre nella Tabella 10 si simula l'applicazione del coefficiente stabilito per la Toscana alle risorse del 2013.

Tabella 9

COEFFICIENTI DI RIPARTO COMPLESSIVO PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE
ITALIA =100

	Coefficienti % di riparto del fabbisogno standard
AREZZO	0,90
FIRENZE	1,48
GROSSETO	0,73
LIVORNO	0,66
LUCCA	0,83
MASSA-CARRARA	0,50
PISTOIA	0,83
PISA	0,87
PRATO	0,55
SIENA	0,65
TOTALE TOSCANA	8,00

FONTI: MEF

Tabella 10

SIMULAZIONE DELL'APPLICAZIONE DEL COEFFICIENTE DI RIPARTO DEI FABBISOGNI STANDARD ALLE RISORSE DELLE PROVINCE TOSCANE PER FUNZIONI FONDAMENTALI. 2013 Milioni di euro

<i>STIMA SU FABBISOGNO STANDARD</i>	Risorse
Totale Spesa corrente delle Province italiane al 2012 (Fonte: ISTAT) (a)	8.085
di cui per Funzioni fondamentali (Fonte: ISTAT) (b)	6.939
Taglio incrementale per spending review 2013 (Fonte: MEF) (c)	585
Risorse nette per le Province italiane al 2013 (b-c)	6.354
Quota spettante alle Province toscane sulla base del fabbisogno standard (A)	508
<i>STIMA SU SPESA STORICA</i>	
Totale Spesa corrente delle Province Toscane 2012 (Fonte: ISTAT) (a)	692
di cui per Funzioni fondamentali (Fonte: ISTAT) (b)	615
Taglio incrementale per spending review 2013 (Fonte: MEF) (c)	45
Risorse nette per le Province toscane al 2013 (B)	569
Differenza tra fabbisogno standard e spesa storica (A-B)	-61

FONTI: STIME IRPET

Come risulta evidente dalla simulazione, sulla base dei fabbisogni standard e ragionando sul complesso delle funzioni fondamentali, alle Province toscane spetterebbero risorse inferiori rispetto a quelle attuali e tale risultato non deriva dal taglio delle risorse connesso alla *spending review*, quanto proprio dal coefficiente legato ai fabbisogni standard.

E' opportuno, però, richiamare tre considerazioni in merito a queste valutazioni:

1. L'indicatore di fabbisogno standard viene ricondotto ad una aliquota di riparto territoriale delle risorse disponibili, indica la proporzione di risorse destinata a garantire livelli essenziali di servizio in un certo territorio; non affronta la questione dell'adeguatezza delle risorse complessive rispetto ai livelli di offerta
2. Le informazioni disponibili non consentono in questa fase di concentrare l'attenzione sulle funzioni interessate dal riordino regionale, ma riguardano in generale la spesa fondamentale delle province
3. laddove la spesa storica risulta in eccesso (trasporti e territorio), ciò può essere dovuto al sistema di delega locale da parte della Regione e alle caratteristiche territoriali, più che ad un fenomeno di inefficienza, la maggiore spesa storica rispetto al fabbisogno non riguarda l'amministrazione generale, in qualche modo riconducibile ai costi della burocrazia.

Tuttavia, date anche le necessità di contenimento della spesa pubblica, il trend atteso per il futuro è quello di un'ulteriore riduzione delle risorse.