

Unione Province d'Italia



UPI

LE PROVINCE DAL 2000 AL 2004

*Assemblea Generale delle Province
Napoli, 28-30 novembre 2005*

LE PROVINCE DAL 2000 AL 2004

Analisi dei dati di bilancio e di personale

1. PREFAZIONE	4
2. LE SPESE	5
2.1. <i>Uno sguardo d'insieme ai quattro titoli delle spese.....</i>	5
2.2. <i>Titolo 1 – Spese correnti.....</i>	6
2.3. <i>Titolo 2 – Spese in conto capitale.....</i>	6
2.4. <i>Titoli 3 e 4 – Spese per rimborsi di prestiti e spese per servizi in conto terzi.....</i>	8
3. LE ENTRATE	10
3.1. <i>Titolo 1 – Entrate tributarie</i>	12
3.1.1. <i>Imposta provinciale di trascrizione - IPT.....</i>	12
3.1.2. <i>Imposta sulle assicurazioni Rc auto</i>	13
3.1.3. <i>Addizionale consumo energia elettrica.....</i>	14
3.1.4. <i>Tributo provinciale per l'ambiente.....</i>	15
3.2. <i>Titolo 2 – Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti.....</i>	15
3.2.1. <i>Approfondimento: ripartizione regionale dei trasferimenti alle Province</i>	19
3.3. <i>Titolo 3 – Entrate extratributarie</i>	22
3.4. <i>Titoli 4, 5 e 6 – Entrate derivanti da alienazione, trasferimenti di capitali e riscossione crediti, entrate per accensione prestiti e servizi in conto terzi.....</i>	23
4. II PERSONALE	25
4.1. <i>Le principali dinamiche numeriche</i>	25
4.2. <i>La spesa di personale</i>	28
5. INDICATORI.....	30
5.1. <i>Indicatori delle entrate</i>	30
5.2. <i>Indicatori delle spese.....</i>	31
5.3. <i>Indicatori del personale</i>	32
5.4. <i>L'insostenibilità del nuovo patto di stabilità interno.....</i>	33

1. PREFERAZIONE

Attraverso quest'analisi sui dati relativi ai bilanci consuntivi e al personale delle Province, l'UPI intende offrire un quadro significativo, seppur sintetico, di quello che è stato il processo di crescita istituzionale delle Province dal 2000 al 2004.

Sono 5 anni sicuramente densi di importanti accadimenti istituzionali, caratterizzati dall'avvio del decentramento amministrativo e dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, processi istituzionali importanti che non hanno ancora terminato il loro svolgersi ed i cui effetti potremo registrare ancora negli anni a venire.

Queste riforme hanno posto i presupposti su cui le Province hanno conquistato una dimensione più forte e visibile sul territorio, che le ha rese soggetti coordinatori dello sviluppo locale, ovvero enti di governo di area vasta per tutte quelle funzioni amministrative che non possono essere svolte puntualmente a livello comunale

La trasformazione istituzionale delle Province determina una crescita omogenea delle entrate del 65% e delle uscite del 66%. Nel 2004 le entrate sono pari a 16.420 milioni di euro e le uscite sono pari a 16.691 milioni di euro. Il saldo finanziario di 271 milioni di euro corrisponde ad un deficit del 1,6% per il comparto delle Province e conferma la sostanziale capacità delle Province di rispettare i parametri del patto di stabilità europeo.

Questa sintetica presentazione, elaborata dall'UPI¹ con i dati dell'Istat e della Ragioneria Generale dello Stato², vuole dunque offrire, secondo la prospettiva della finanza provinciale e delle risorse umane impiegate, il quadro del cambiamento di funzioni e compiti che ha caratterizzato l'ente Provincia in questi anni.

Piero Antonelli

¹ La pubblicazione è stata realizzata con il contributo di Luisa Gottardi, Gaetano Palombelli, Marco Pucci.

² dati ISTAT "I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali 2000-2004 (dati 2004 non ancora pubblicati)

dati RGS conto annuale del personale 2000-2004 (dati 2004 non ancora pubblicati)

2. LE SPESE

2.1. Uno sguardo d'insieme ai quattro titoli delle spese

Quattro i titoli della spesa: spese correnti (Tit.1), spese in conto capitale (Tit.2), spese per rimborso di prestiti (Tit.3) e spese per servizi per conto terzi (Tit. 4).

E' dal versante delle spese, ancora più che da quello delle entrate, che emerge in maniera più definita il nuovo ruolo di governo di area vasta che le Province hanno acquistato negli ultimi anni: si vedrà che gli interventi per specifiche funzioni, come ad esempio la viabilità, lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente hanno subito incrementi rilevanti, proprio perché sono i settori dove più spinto è stato il processo di trasferimento di funzioni statali e regionali.

Il complesso delle spese fa registrare nel quinquennio considerato un aumento del 66.1%.

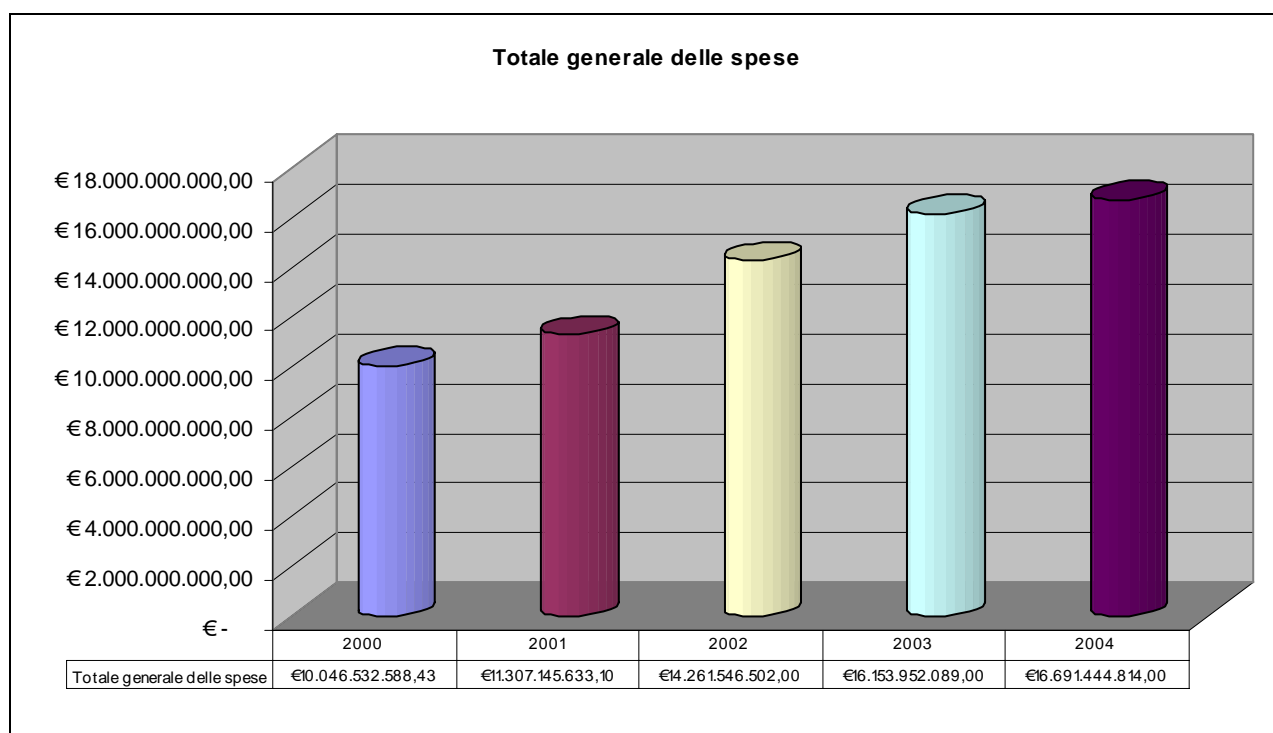


Figura 1

2.2. Titolo 1 – Spese correnti

Le spese correnti delle Province fanno registrare un aumento nel quinquennio pari al 52,6% passando da un valore assoluto di 5,2 miliardi di euro nel 2000 a 7,9 nel 2004.

Per una sintetica analisi delle funzioni che maggiormente hanno inciso sul versante della crescita della parte corrente va sicuramente ricordato l'aumento nel periodo considerato delle voci relative alle funzioni per trasporti (+154,2%), per lo sviluppo economico (+147,4%), per la gestione del territorio e la viabilità (+42,2%), per turismo (+38,6%) e tutela ambientale (+32,3%).

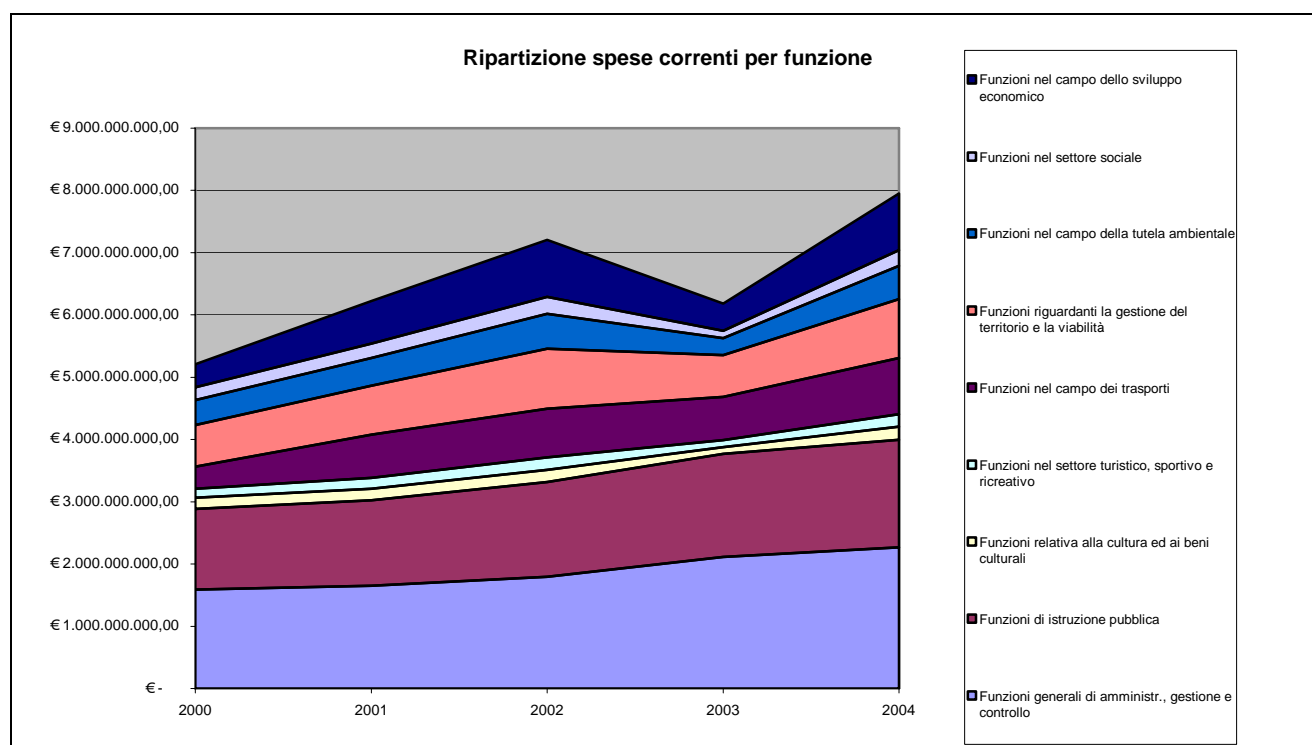


Figura 2

2.3. Titolo 2 – Spese in conto capitale

Il Titolo 2 delle spese rileva un andamento crescente pari al 72,5%.

Tale crescita attesta l'accresciuta capacità delle Province di investire sul territorio per lo sviluppo. In questo specifico ambito di spesa ricadono gli acquisti di beni mobili e immobili destinati prioritariamente alla infrastrutturazione dei territori: strade, scuole, opere di risanamento idrogeologico, trasporti, ecc.

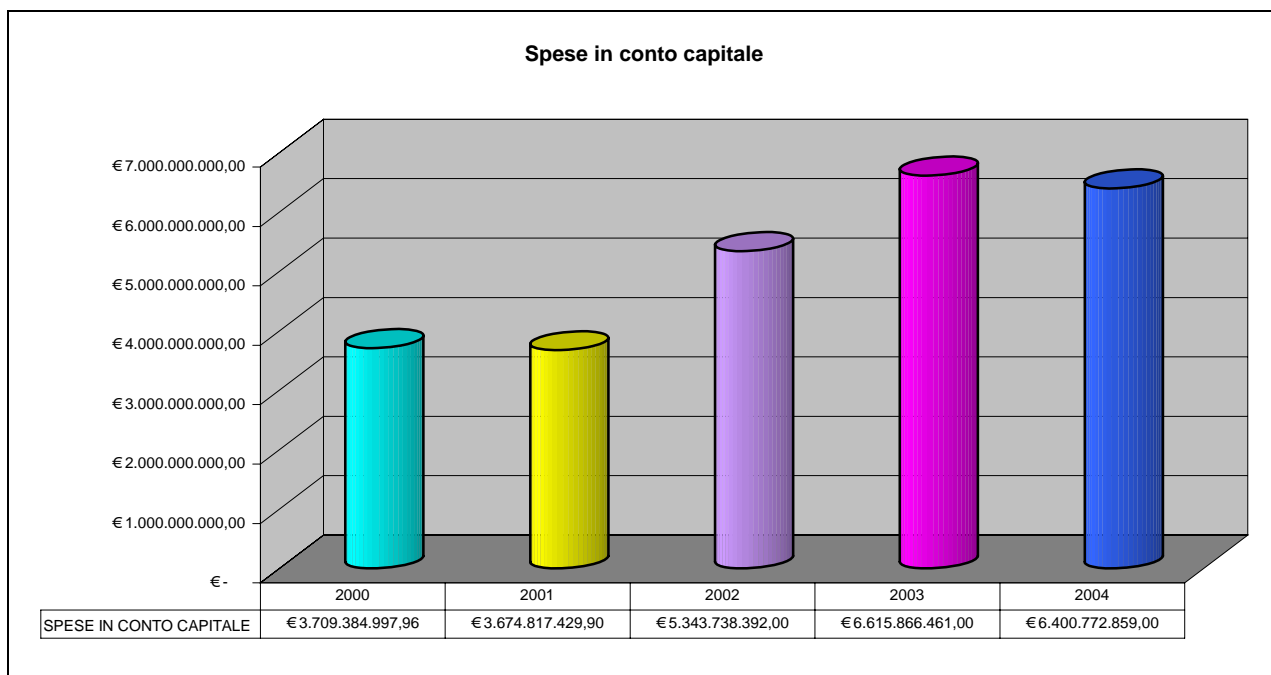


Figura 3

Entrando nel dettaglio delle singole funzioni, come già fatto per le spese correnti, si evidenziano incrementi considerevoli soprattutto nel campo della tutela ambientale (+238,3%), della viabilità (+182,9%), dello sviluppo economico (+69,4%), del turismo (+54,6%) e dei trasporti (+33,2%).

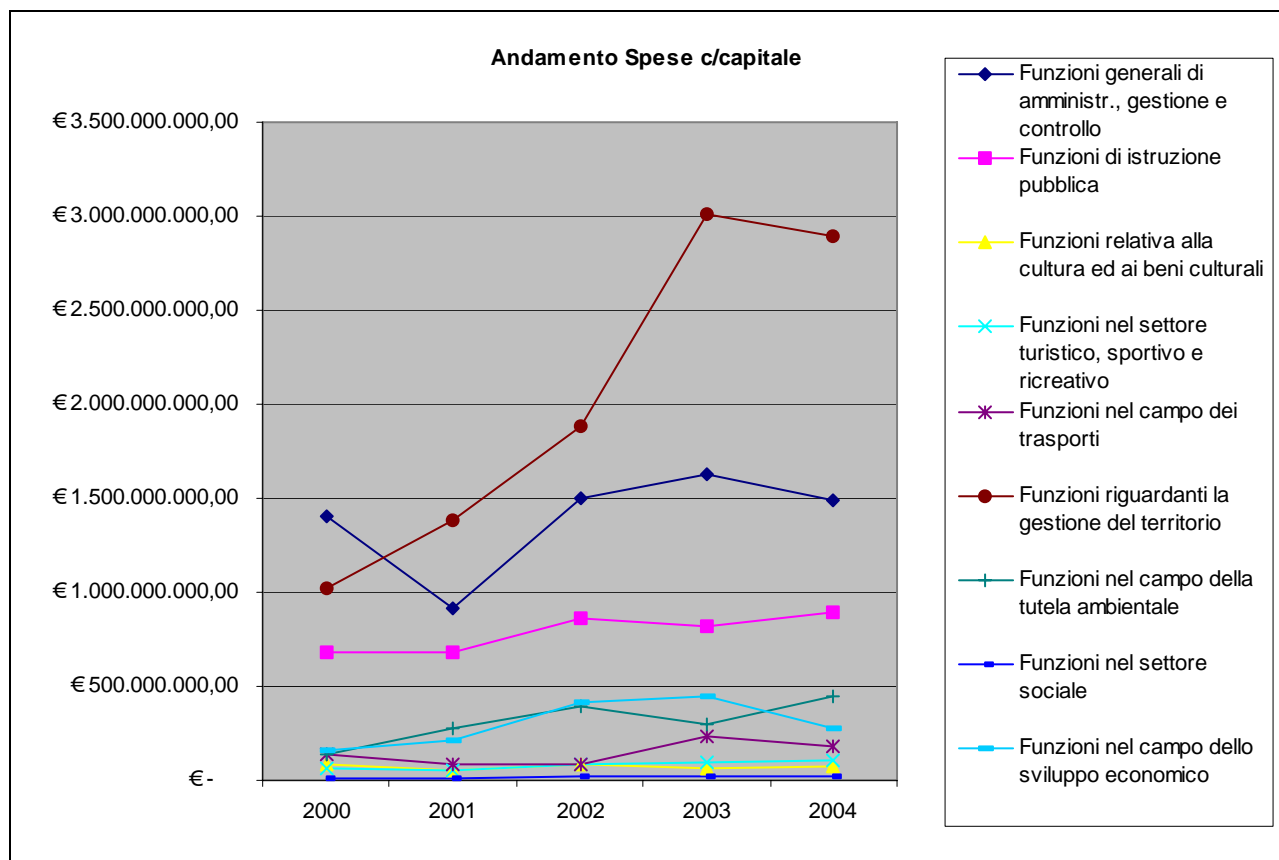


Figura 4

2.4. Titoli 3 e 4 – Spese per rimborsi di prestiti e spese per servizi in conto terzi

Un aumento considerevole, soprattutto nel 2004, lo fa registrare la spesa per il rimborso di prestiti e spese per servizi in conto terzi, una voce che indica il volume delle quote capitali di mutui e prestiti, come pure il rimborso di eventuali emissioni obbligazionarie: + 187,7% che in valore assoluto si traduce in un aumento da 349,5 milioni a 1 miliardo di euro.

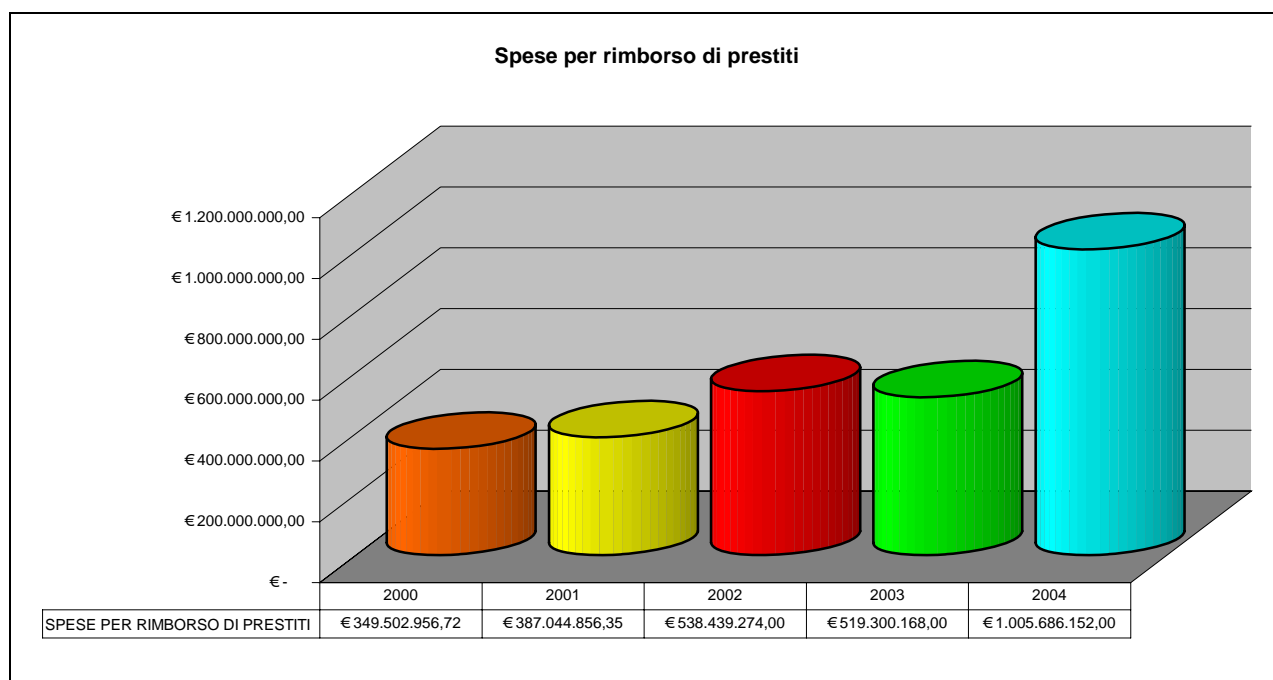


Figura 5

Questo dato dimostra la capacità delle Province di confrontarsi con il sistema bancario e con la platea degli investitori pubblici e privati.

Da ultimo il Titolo 4 delle entrate che è quello relativo all'erogazione di servizi e che fa registrare un +71,3%.

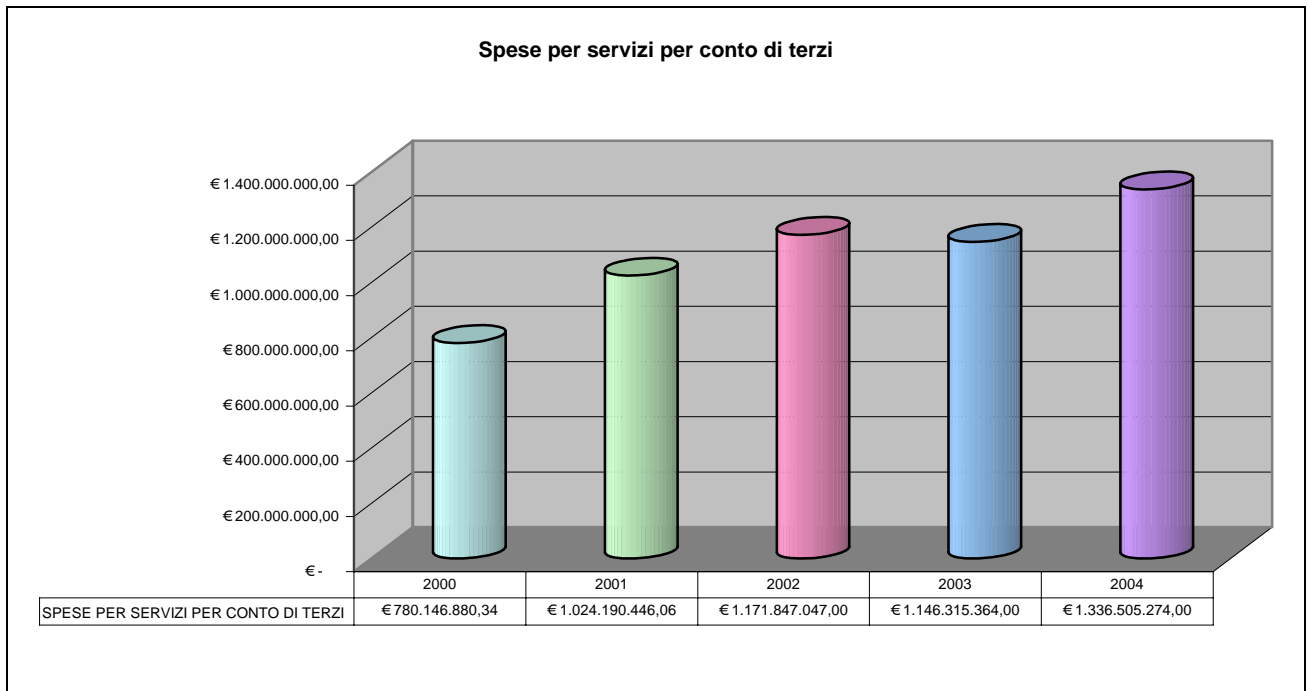


Figura 6

3. LE ENTRATE

La somma complessiva delle entrate finanziarie delle Province negli anni 2000-2004 fa registrare un aumento pari al 65% passando da un valore assoluto di 9,9 miliardi di euro nel 2000 a 16,4 nel 2004.

Il dato va necessariamente accompagnato da una lettura dei diversi titoli che compongono le entrate: entrate tributarie (Tit.1), ed extratributarie (Tit.3), entrate per contributi e trasferimenti (Tit.2) entrate per trasferimenti di capitali, alienazioni e riscossione crediti (Tit.4), quelle derivanti da accensioni di prestiti (Tit.5) e, infine, quelle per servizi in conto terzi (Tit.6).

E' noto che le entrate più significative e considerevoli per le Province sono rappresentate dai primi tre titoli, ma attraverso l'analisi delle singole voci è possibile desumere la dinamica evolutiva dei tributi propri e dei trasferimenti.

Dall'andamento del totale delle entrate è comunque immediatamente rilevabile come la percentuale di incremento, segnata ad esempio tra gli anni 2000-2002 si è notevolmente affievolita nel corso del triennio successivo, segnale questo di un aumento progressivamente più ridotto nel corso del tempo.

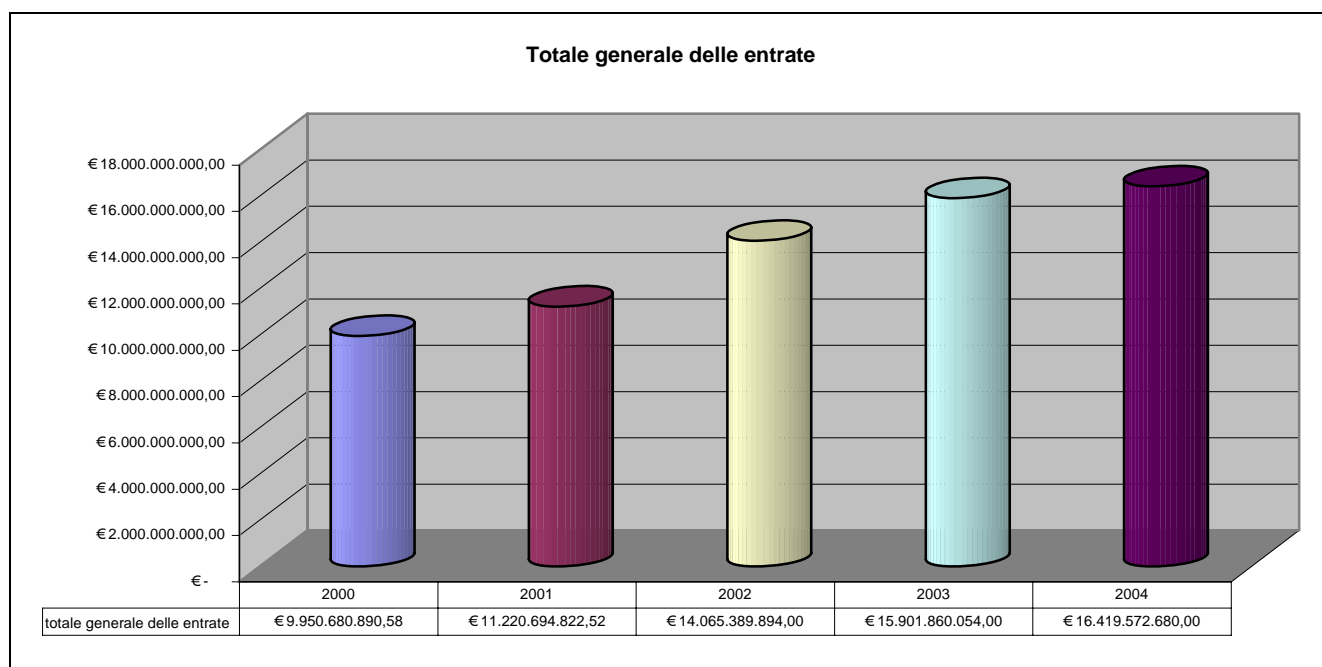


Figura 7

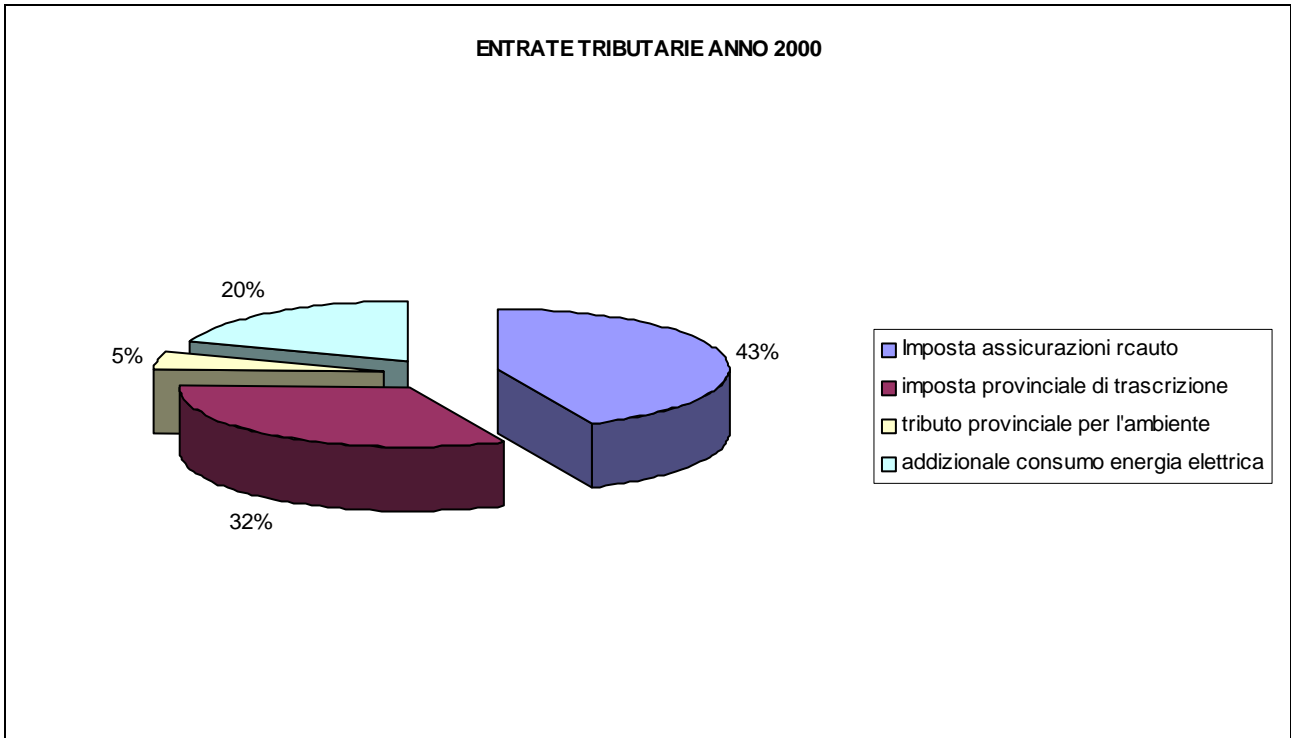


Figura 8

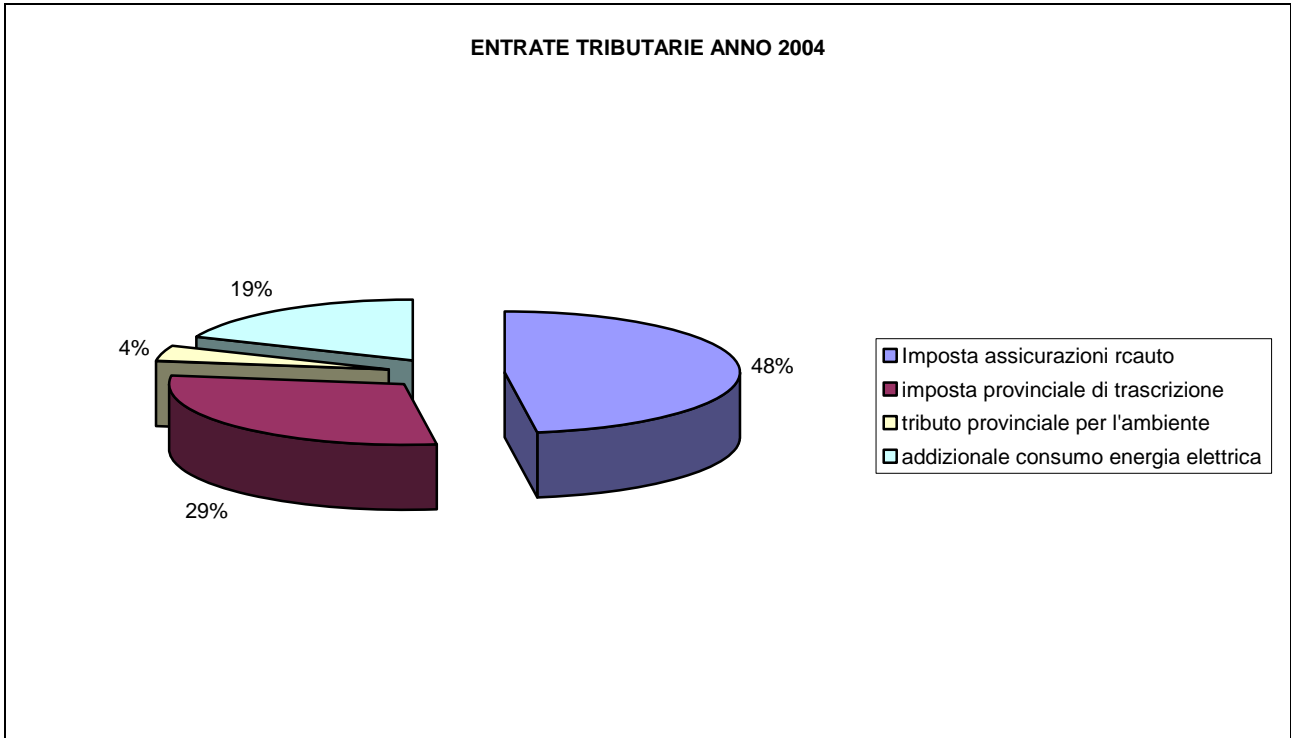


Figura 9

3.1. Titolo 1 – Entrate tributarie

L'aumento complessivo nel quinquennio è pari al 37% passando, in valori assoluti, da 3,3 a 4,6 miliardi di euro.

Anche in questo caso, oltre al dato globale è necessario comprendere il flusso delle singole voci che compongono il titolo.

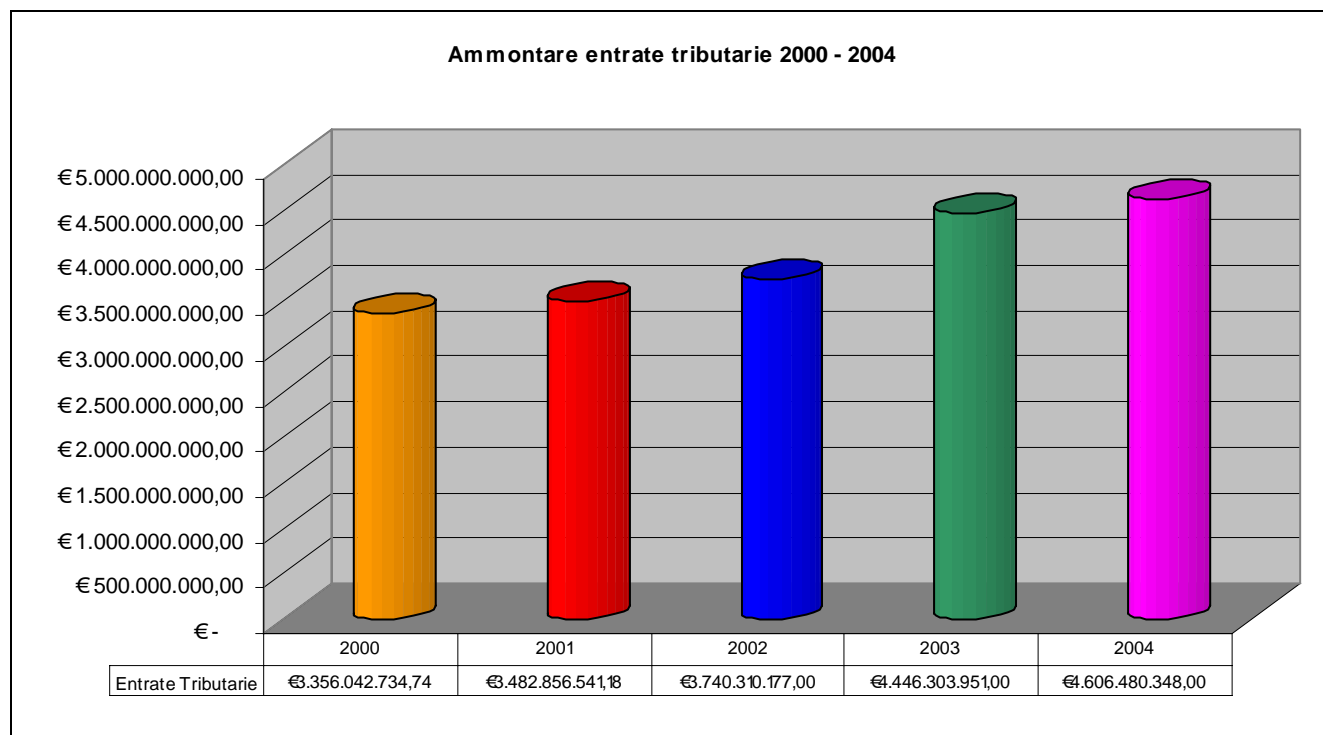


Figura 10

3.1.1. Imposta provinciale di trascrizione - IPT

Istituita con il d.lgs 446/97 a seguito della soppressione dell'imposta statale Apiet, essa viene applicata sulla base di una tariffa determinata con decreto ministeriale e può essere aumentata fino al 20% dalle Province: essa è dovuta per le formalità di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al Pra. E' corretto sostenere che l'IPT rappresenti, ad oggi, l'unico "tributo proprio provinciale".

L'analisi dei dati riferiscono di un aumento percentuale pari al 20,9% con un andamento praticamente omogeneo nel corso del quinquennio e che si traduce, in valori assoluti, in un incremento di circa 210 milioni di euro.

L'incidenza dell'IPT sull'intero titolo delle entrate tributarie passa dal 30% nel 2000 al 26,4% nel 2004.

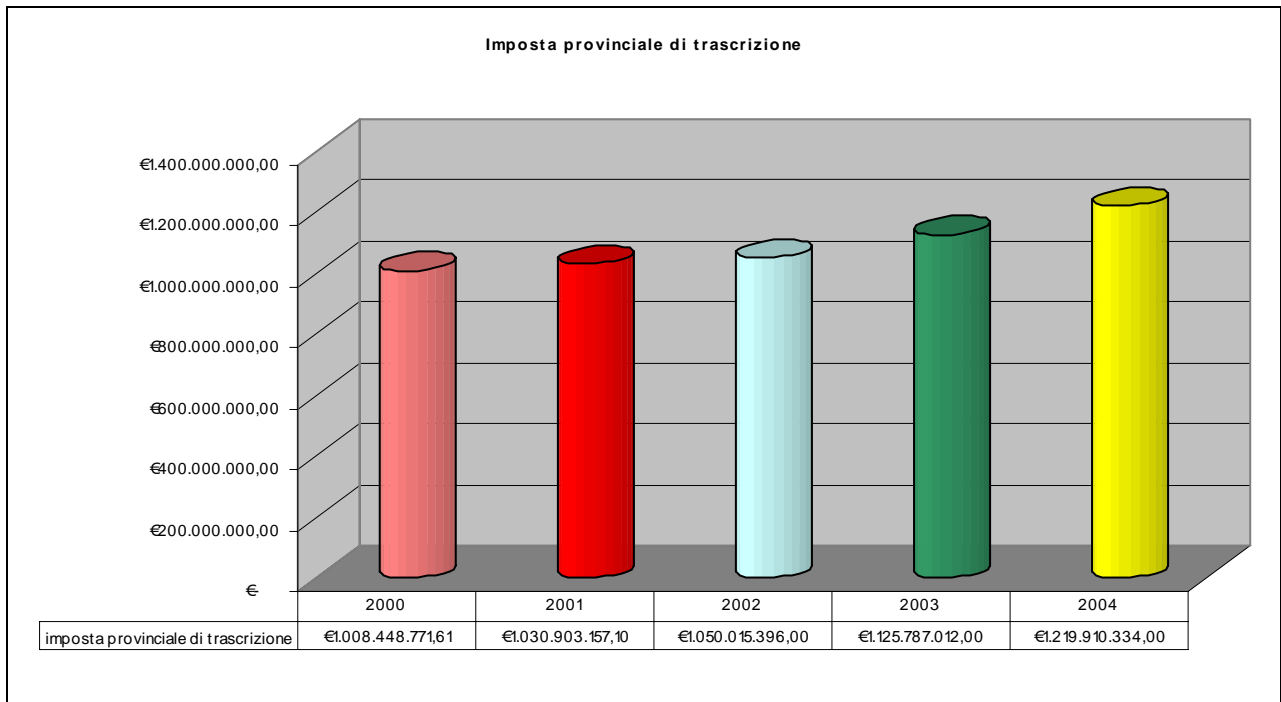


Figura 11

3.1.2. Imposta sulle assicurazioni Rc auto

Istituita anch'essa con il dlgs 446/97, il gettito è stato devoluto a decorrere dal 1999, ed è attribuito alle Province dove hanno sede i PRA nei quali i veicoli vengono iscritti. In valori assoluti è il tributo proprio più rilevante per le province: dal 2000 al 2004 l'incremento percentuale è stato del 46,4% che in valori assoluti si traduce in un aumento da 1,3 a 1,9 miliardi di euro.

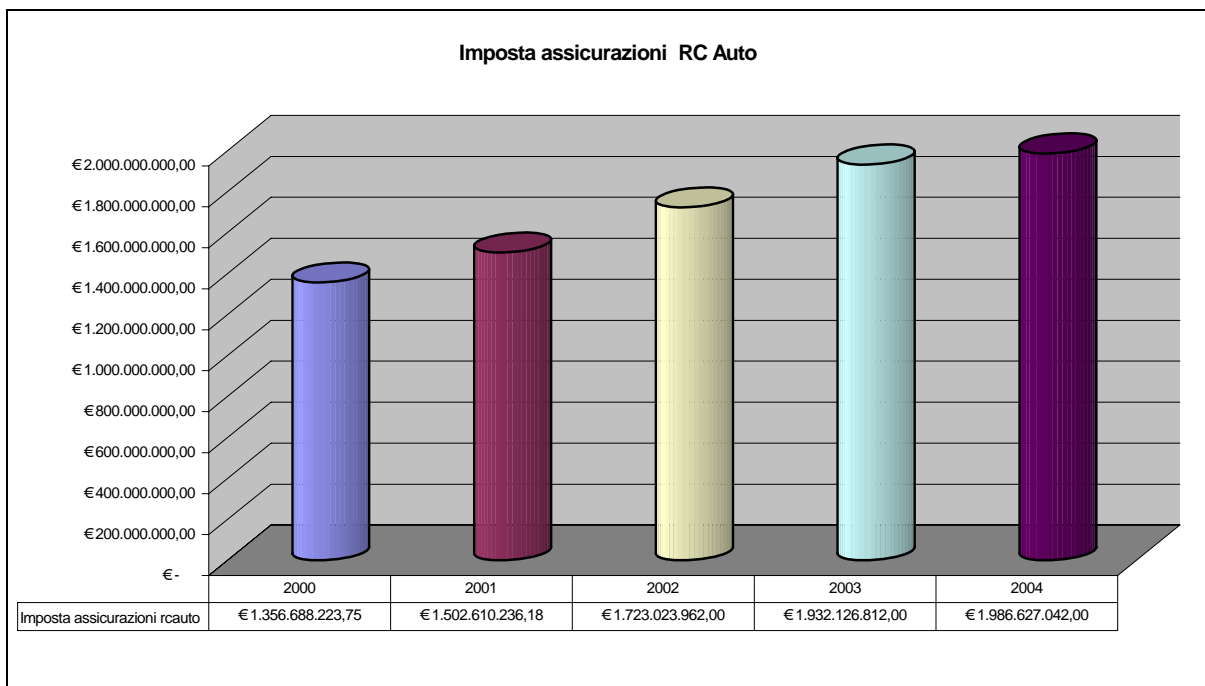


Figura 12

Va sottolineato che l'andamento del tributo in esame è assolutamente indipendente dalla volontà politica dell'ente, il quale non ha autonomia impositiva su di esso, essendo solo destinatario del gettito, né tanto meno è in grado di rilevare eventuali comportamenti elusivi da parte delle compagnie assicuratrici. Segue dunque una dinamica propria, principalmente legata alla crescita dell'economia nazionale e alle scelte operate dalle compagnie assicuratrici.

L'incidenza della Rca sull'intero titolo delle entrate tributarie passa dal 40,4% del 2000 al 43,1% del 2004.

3.1.3. Addizionale consumo energia elettrica

L'addizionale si applica sui consumi relativi ad utenze non domestiche con potenza sino a 200 Kw e fino al massimo di 200.000 Kwh di consumo al mese. Le Province possono applicare un incremento fino all'equivalente di 4 lire oltre le 18 previste dalla legge 20/89.

Questo tributo segna una crescita nel quinquennio pari al 24,5%, mantenendo un andamento stabile. Al riguardo appare utile segnalare le difficoltà registrate negli ultimi anni, legate alla liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e alle conseguenti difficoltà a realizzare una mappatura certa sul territorio dei fornitori, diversi dall'Enel, di energia, cui comunicare l'aliquota provinciale da applicare ed incassare.

L'incidenza di tale addizionale sull'intero titolo delle entrate tributarie passa dal 18,4% del 2000 al 16,7% del 2004.

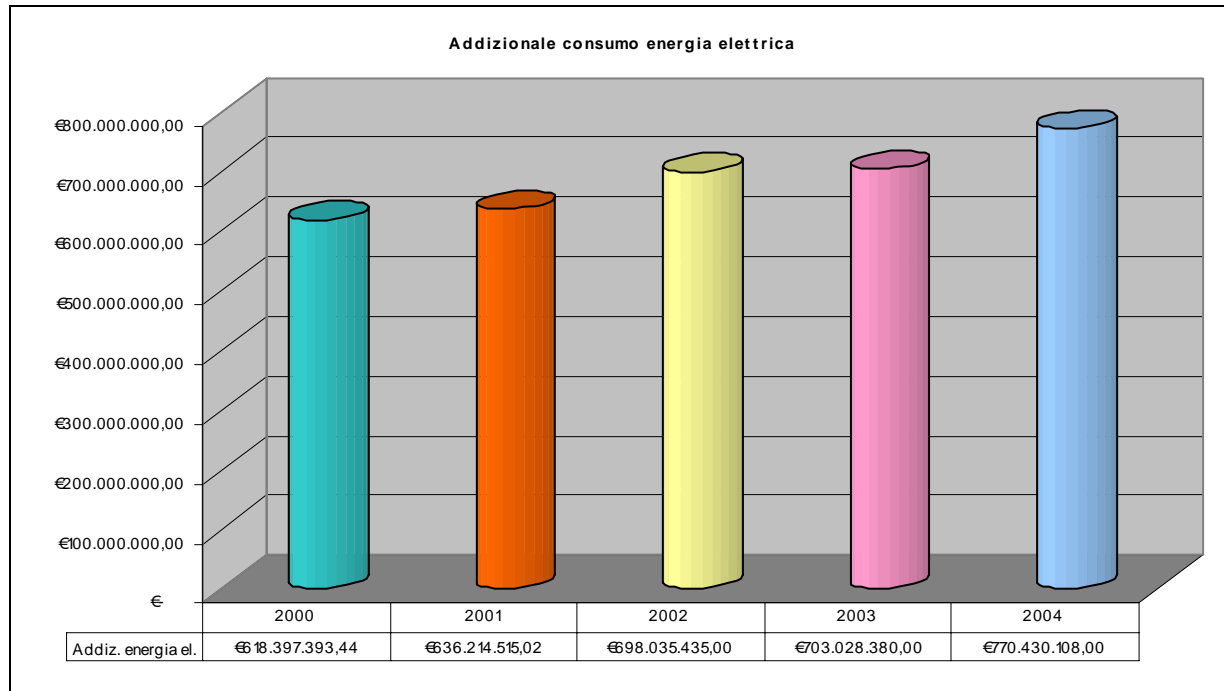


Figura 13

3.1.4. Tributo provinciale per l'ambiente

Istituito con d.lgs. 504/92 viene incassato dalle Province attraverso la Tarsu comunale. L'incremento registrato nel quinquennio è pari al 23%, passando da un valore assoluto pari a 144,3 milioni di euro nel 2000 a 177,7 nel 2004, con un andamento sostanzialmente omogeneo.

L'incidenza del tributo sull'intero titolo 1 passa dal 4,3% del 2000 al 3,8%.

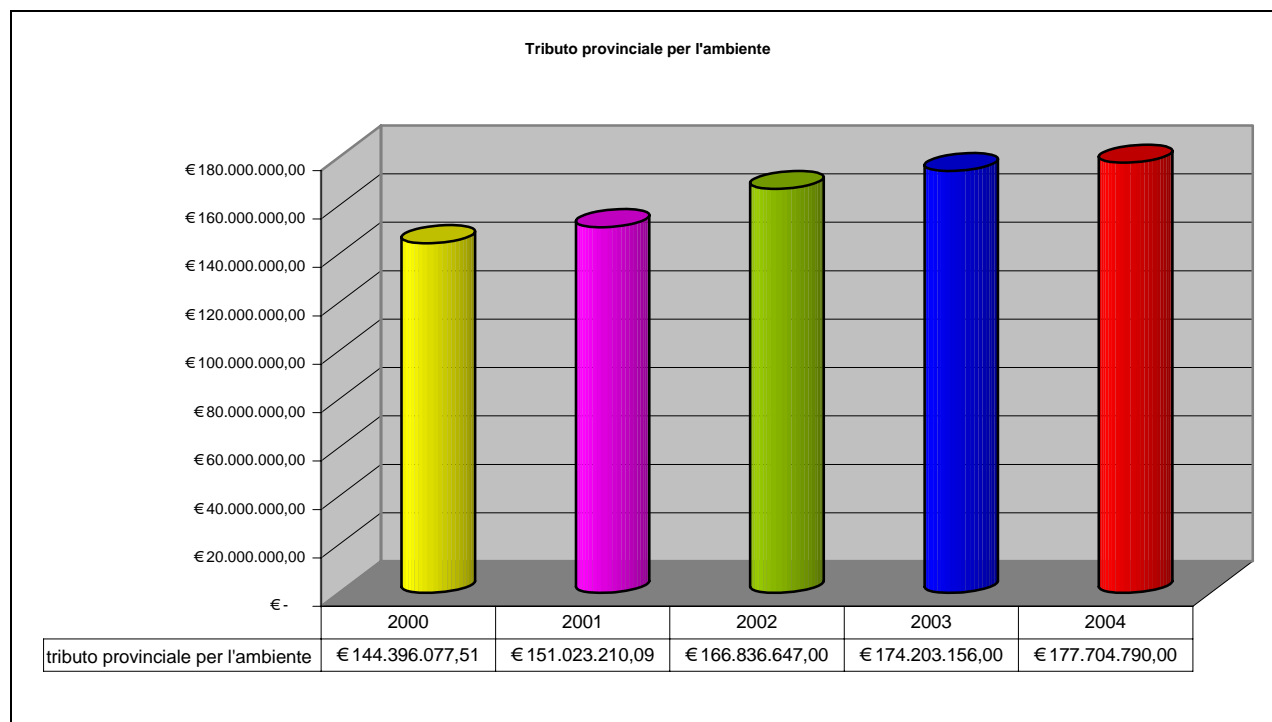


Figura 14

3.2. Titolo 2 – Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti

Sul fronte delle entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti l'aumento nel quinquennio è stato del 69% (in valori assoluti si è passati da 2,3 miliardi di euro nel 2000 a 3,9 nel 2004), ma l'andamento mostrato dal grafico evidenzia un flusso discontinuo che trova un "picco" nell'anno 2002. Ciò va ricondotto alla fase del decentramento amministrativo, avviato con la legge 59/97 ed i successivi decreti delegati, che hanno fatto registrare un forte incremento di risorse proprio negli anni 2001/2002 a fronte delle funzioni trasferite.

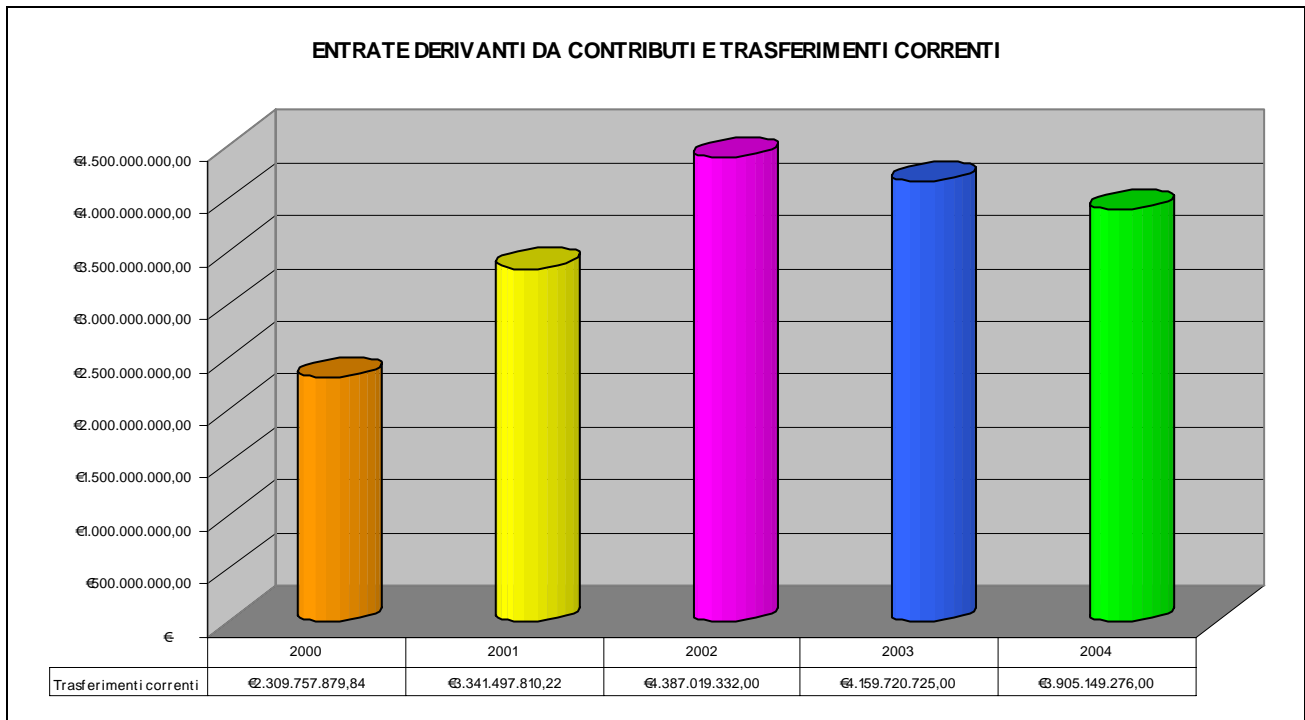


Figura 15

Il Titolo 2 assume infatti grande rilievo in virtù della possibilità di rintracciare la presenza dell'intervento statale, regionale e comunitario, nel portafoglio delle Province.

I trasferimenti dello Stato hanno un andamento irregolare, segnato da un picco nell'anno 2002 in corrispondenza del pieno trasferimento del mercato del lavoro e delle strade ex ANAS. La flessione dall'anno 2003 va correlata alla trasformazione dei trasferimenti erariali in compartecipazione Irpef, nonché alle restituzioni di somme relative alle quote ATA.

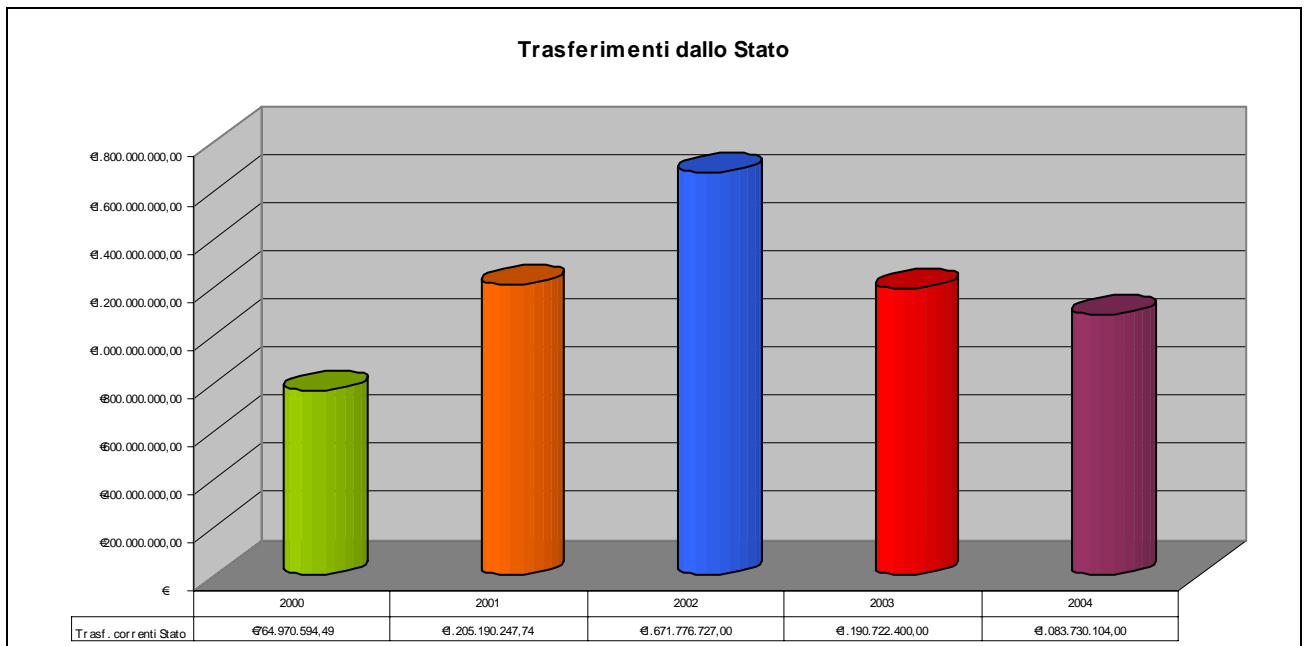


Figura 16

Sul fronte regionale una voce di entrata sempre più importante è quella legata ai "Contributi e trasferimenti correnti per funzioni delegate", che registra un costante processo di crescita in seguito al progressivo trasferimento delle funzioni amministrative dalle Regioni alle Province.

Si tratta ormai della prima voce di trasferimento per le Province. Che passa da 825 milioni di euro del 2000 a 1359 milioni di euro nel 2004, con un incremento percentuale del 34,7%.

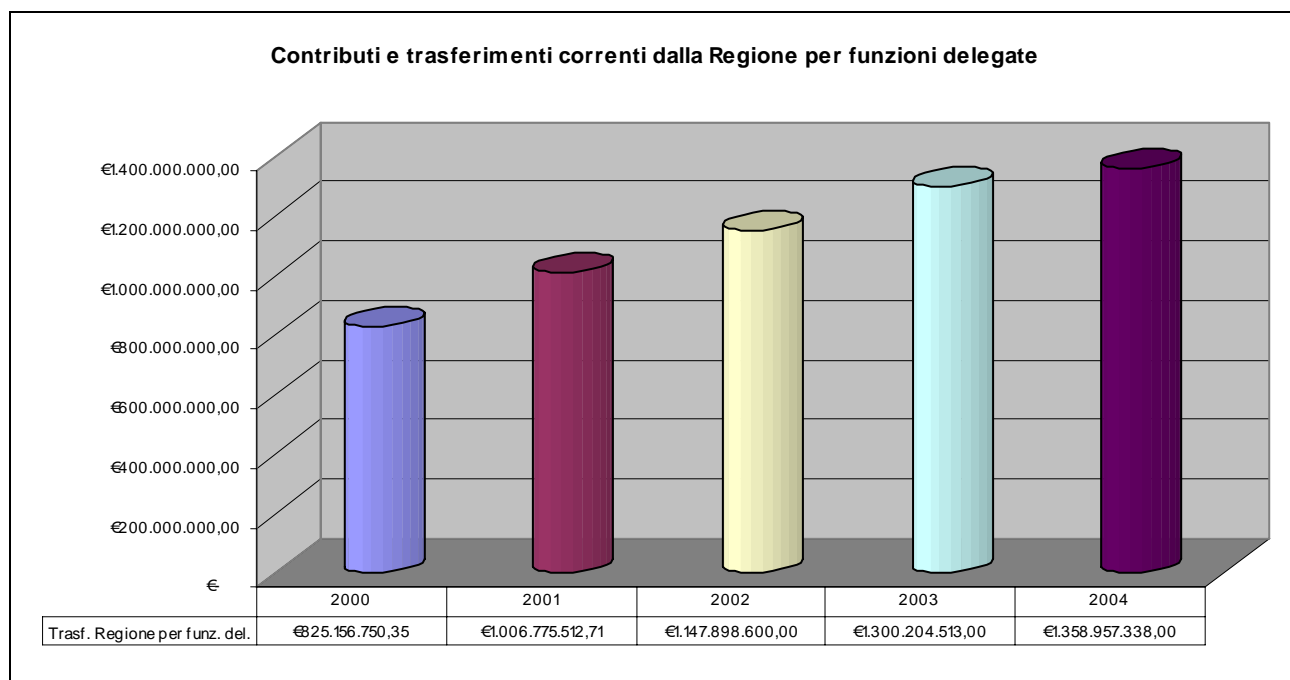


Figura 17

Una tendenza in parte diversa si registra sul fronte dei “Contributi e trasferimenti regionali” di parte corrente non necessariamente legata a funzioni trasferite che, sebbene registri un aumento complessivo del 50,8% nel periodo 2000-2004, subisce un ridimensionamento nell’anno 2004.

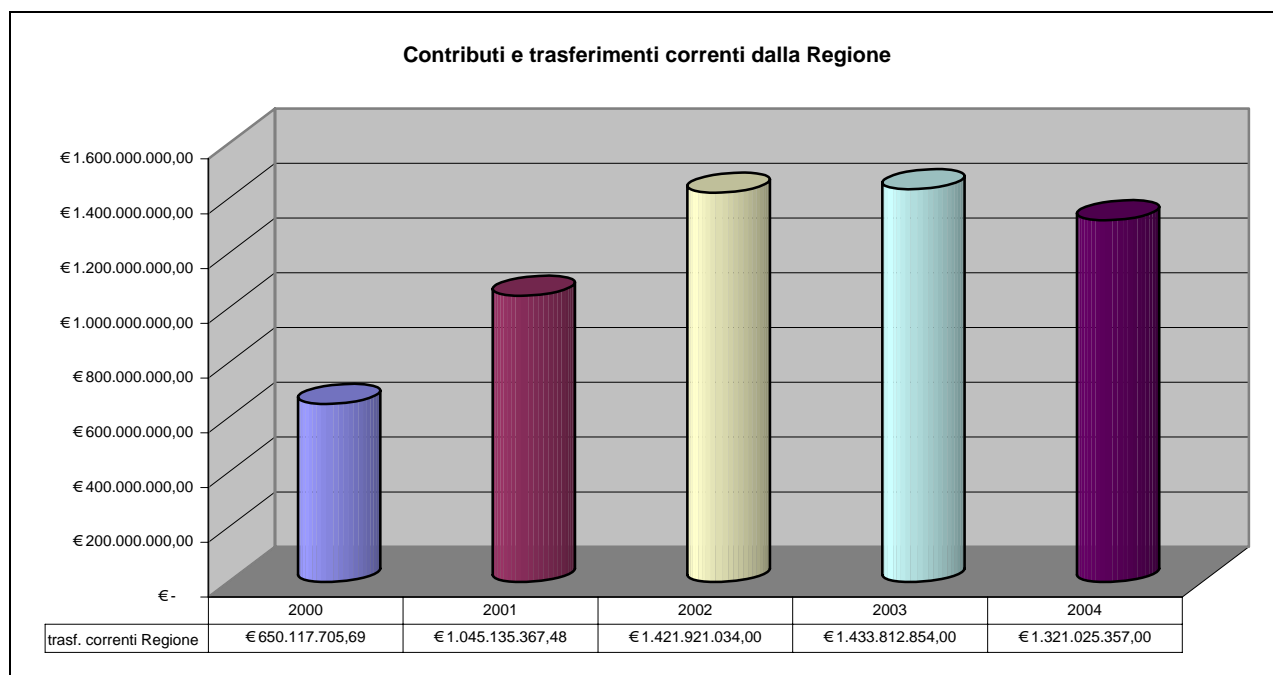


Figura 18

Il confronto della ripartizione delle diverse categorie di trasferimenti che compongono il Titolo 2 delle entrate, nel 2000 e nel 2004, ci permette di apprezzare come cambiano gli

apporti finanziari dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni, nei confronti delle Province.

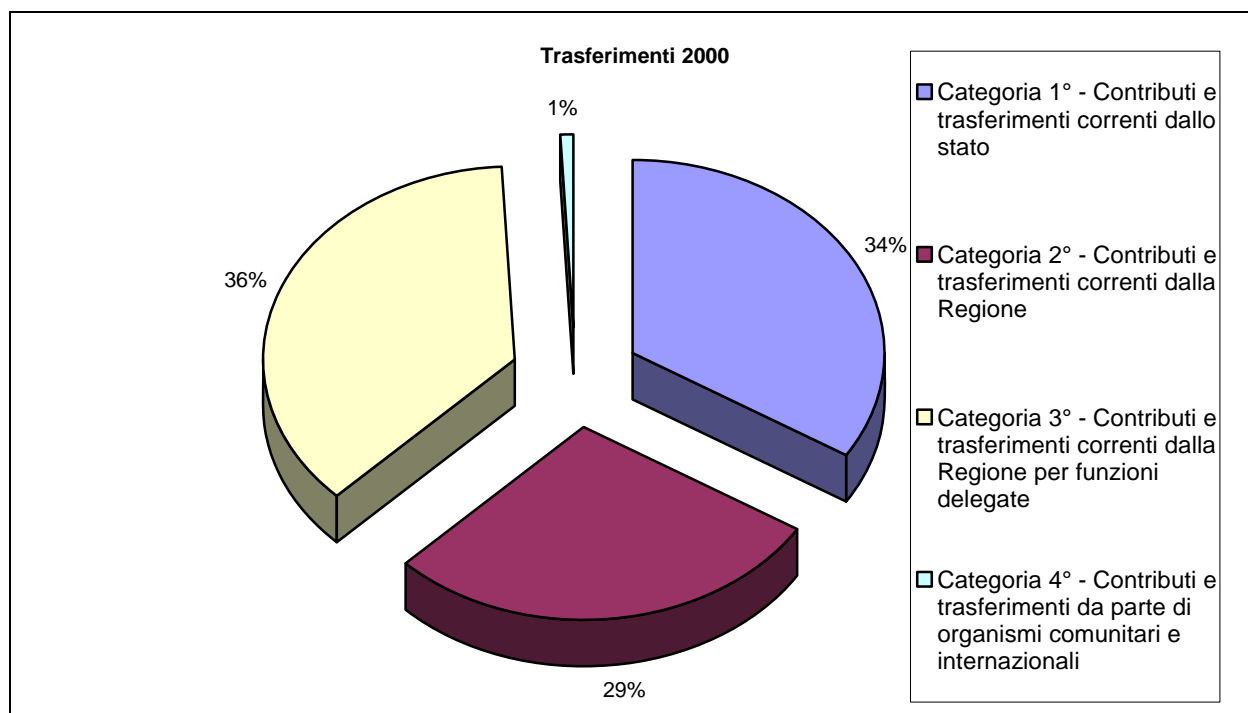


Figura 19

I trasferimenti regionali passano nel complesso dal 65% al 70%; i trasferimenti statali passano dal 34% al 26%, i trasferimenti comunitari dall'1% al 2%.

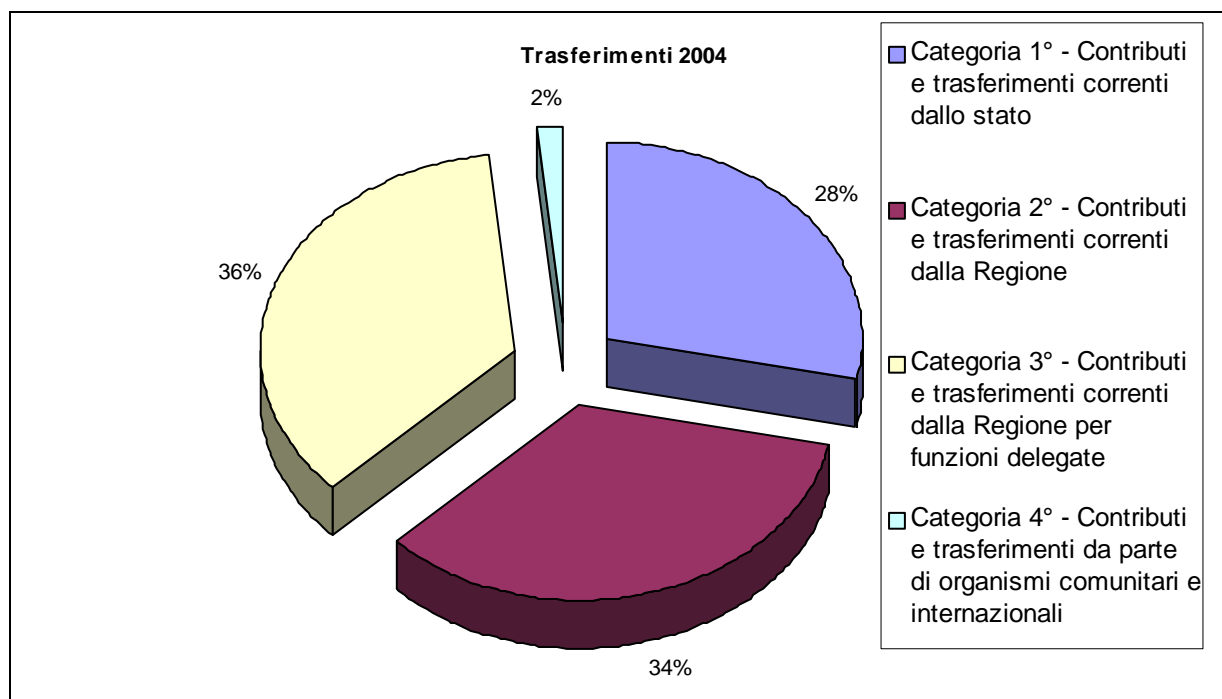


Figura 20

Questo dato conferma che il processo di decentramento amministrativo fa sempre più aumentare l'importanza dei trasferimenti regionali nei confronti delle Province e degli enti

locali: una tendenza che dovrebbe spingere i territori alla creazione di veri e propri sistemi regionali delle autonomie locali.

3.2.1. Approfondimento: ripartizione regionale dei trasferimenti alle Province

Attraverso la regionalizzazione dei dati relativi ai trasferimenti è possibile approfondire la riflessione intorno al sempre più importante ruolo delle Regioni a sostegno degli enti locali e nello sviluppo dei territori.

Il dato relativo ai trasferimenti regionali per funzioni delegate (che, come abbiamo visto, rappresenta la voce di entrata da trasferimenti più importante), attraverso la ripartizione della somma relativa al periodo 2000-2004 sugli abitanti del territorio (fonte Istat 2004), mostra come il processo di decentramento di funzioni amministrative dalle Regioni alle Province non è diffuso in tutte le regioni.

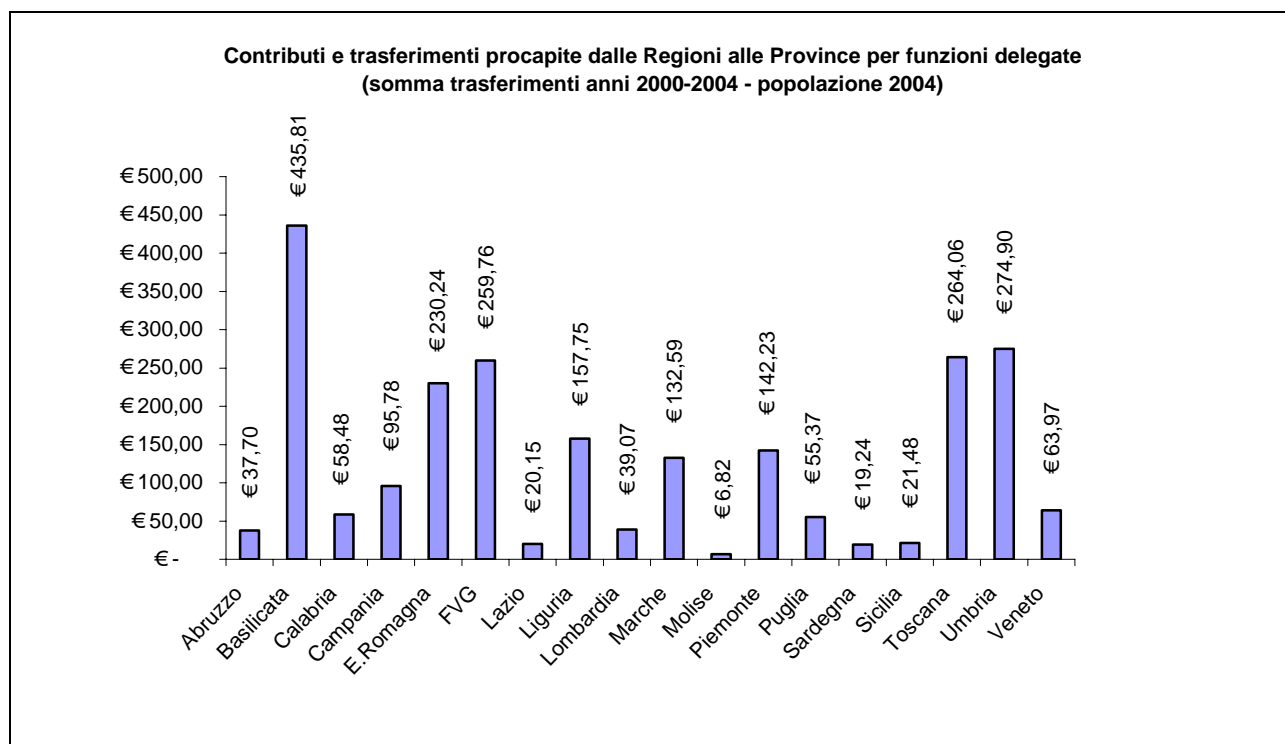


Figura 21

Dal punto di vista della ripartizione del peso percentuale dei trasferimenti, l'Emilia-Romagna, la Toscana e il Piemonte sono le Regioni che pesano di più, mentre il Molise e la Sardegna e l'Abruzzo hanno una dimensione di trasferimenti veramente risibile.

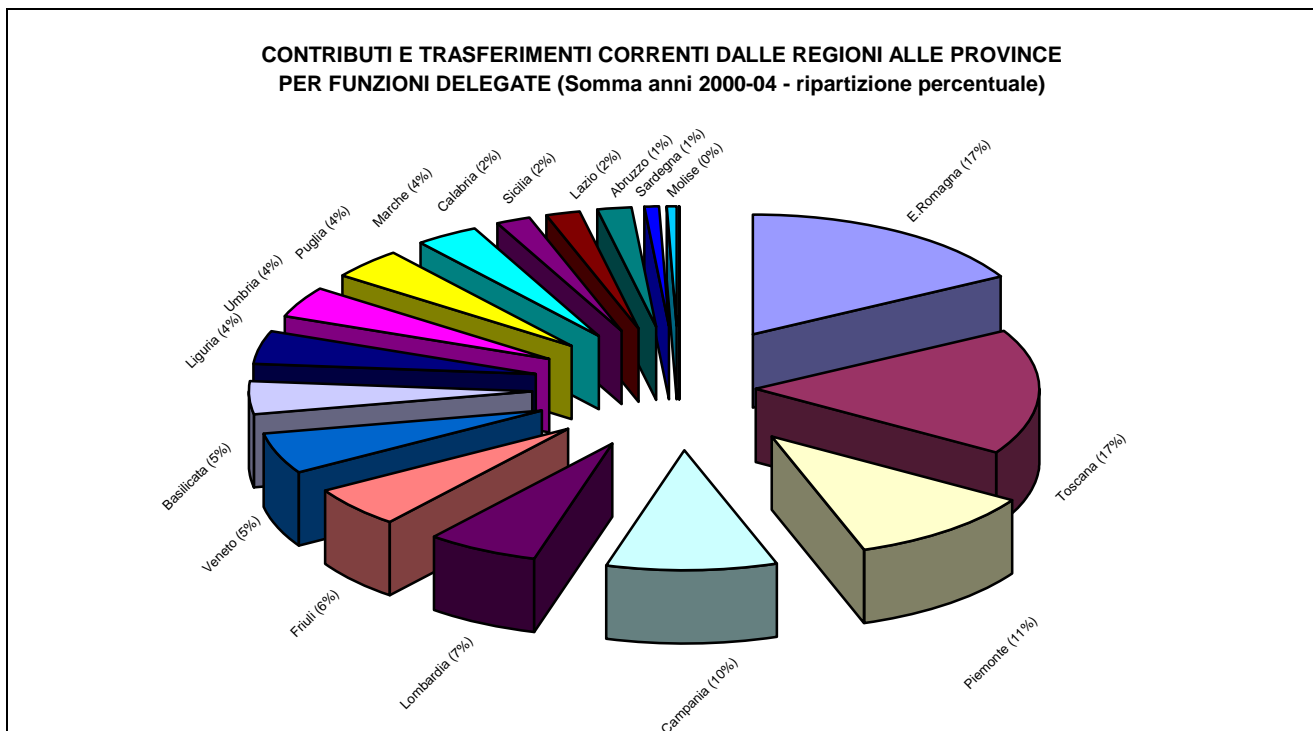


Figura 22

Se si passa alla voce relativa ai contributi e trasferimenti regionali non finalizzati il dato precedente è parzialmente compensato.

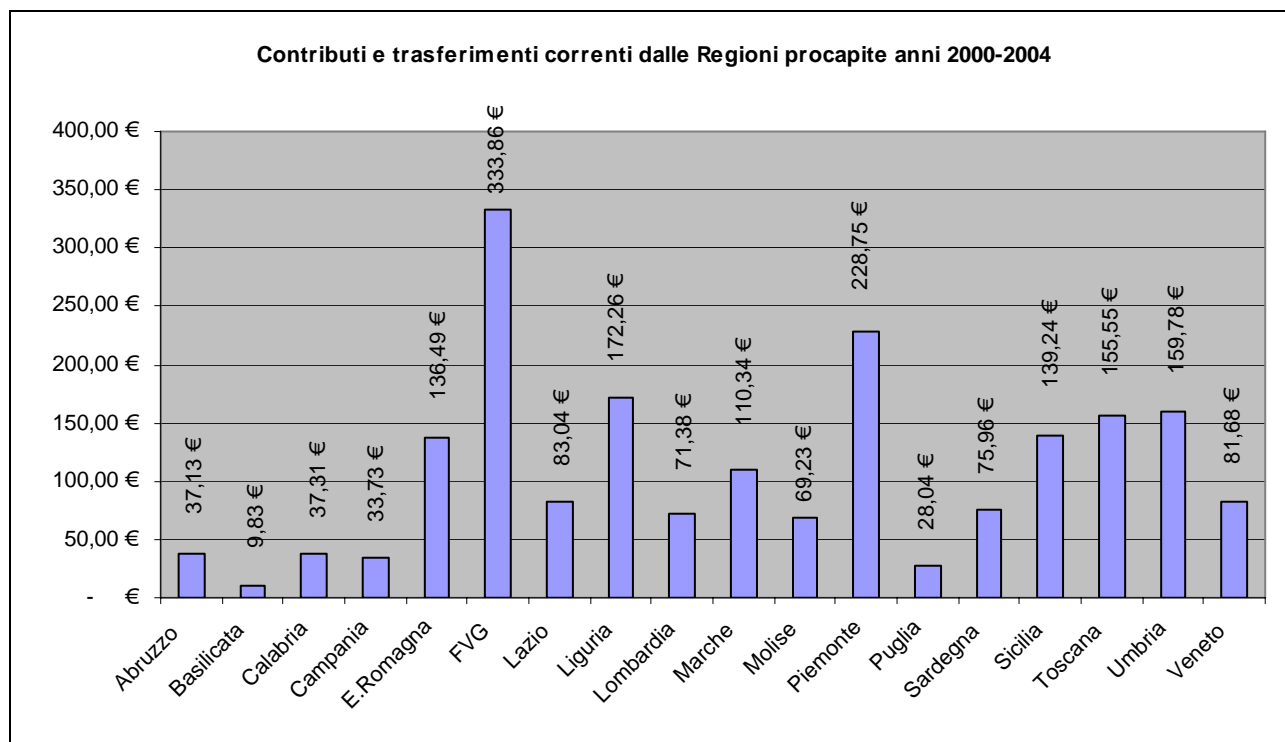


Figura 23

In questo caso tra le Regioni che più hanno un peso percentuale di contributi e trasferimenti ci sono il Piemonte, la Sicilia e la Lombardia, ma il Molise e l'Abruzzo continuano ad avere un peso modestissimo.

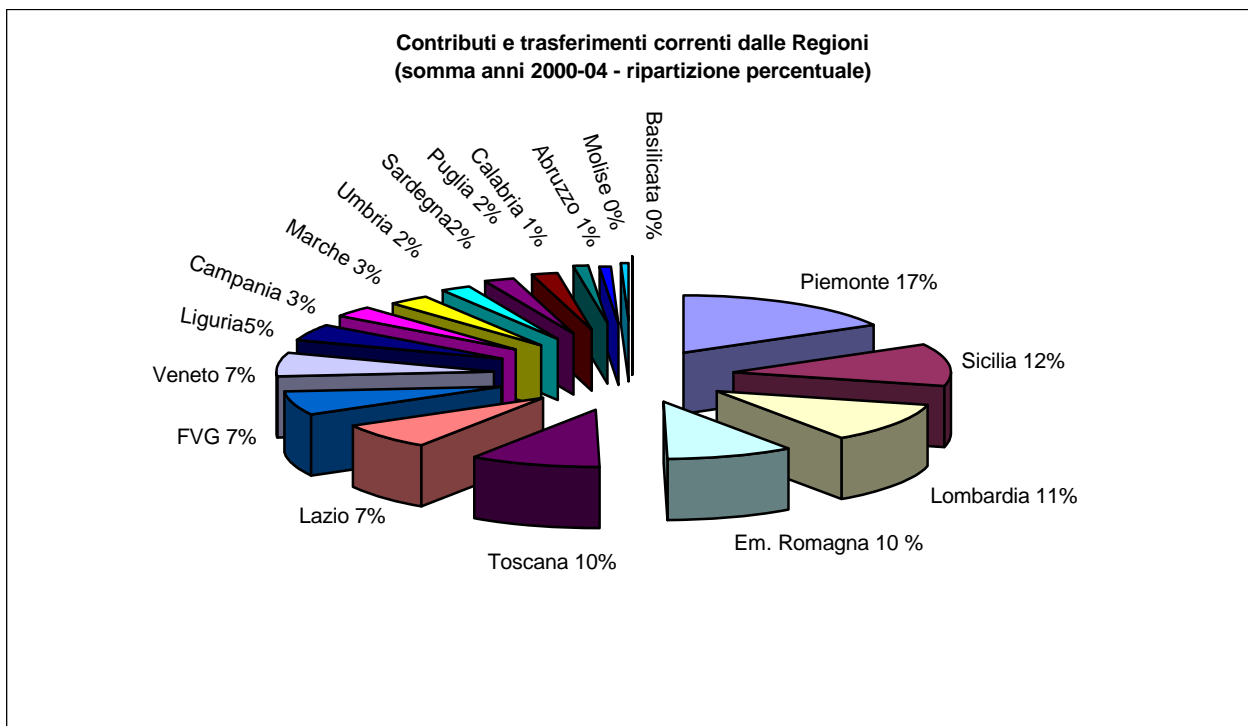


Figura 24

E' da sottolineare il comportamento della Regione Basilicata e della Regione Umbria, che sono ai massimi livelli di trasferimenti per funzioni delegate ed invece restano ai minimi livelli per quanto riguarda i trasferimenti non finalizzati.

Se si guarda alla somma complessiva dei trasferimenti pro-capite dalle Regioni alle Province nel periodo 2000-2004 si ha il quadro di riferimento del grafico seguente.

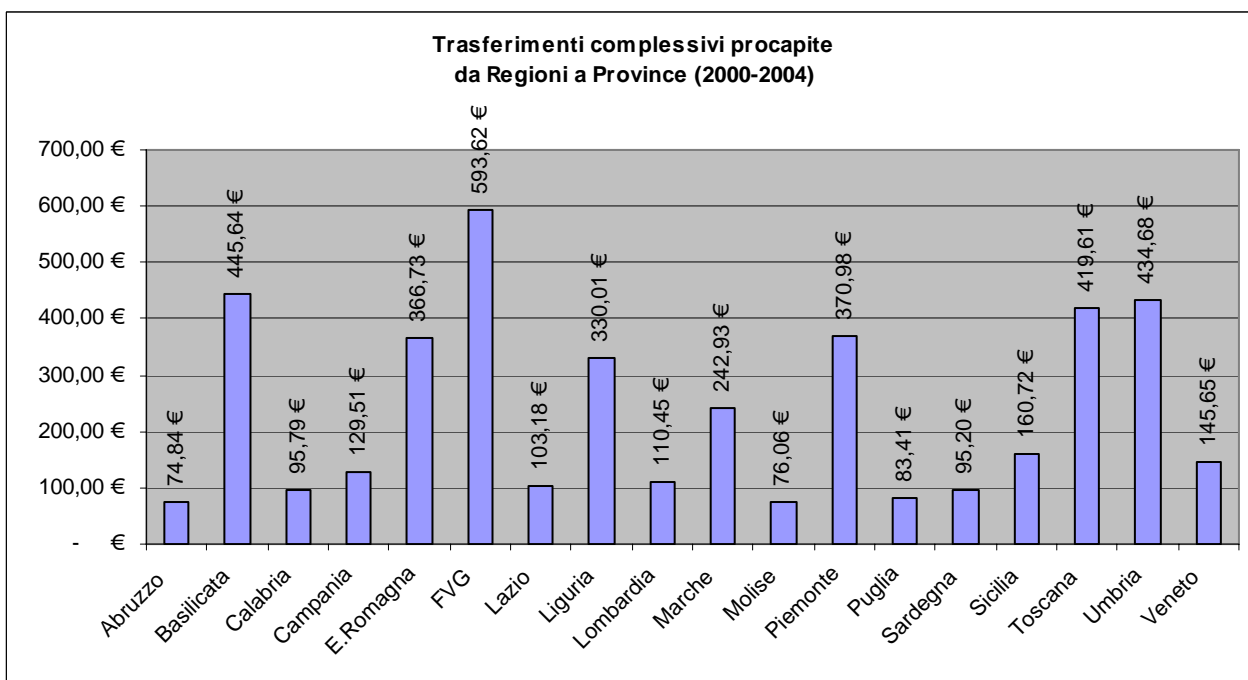


Figura 25

La ripartizione regionale dei trasferimenti può essere completata attraverso l'analisi regionalizzata dei trasferimenti alle Province da parte dello Stato. Da quest'analisi è evidente come le Regioni sui cui lo Stato interviene maggiormente con trasferimenti alle

Province sono la Sicilia, il Molise, la Calabria e la Basilicata, mentre è quasi nullo il trasferimento alle province del Friuli Venezia Giulia.

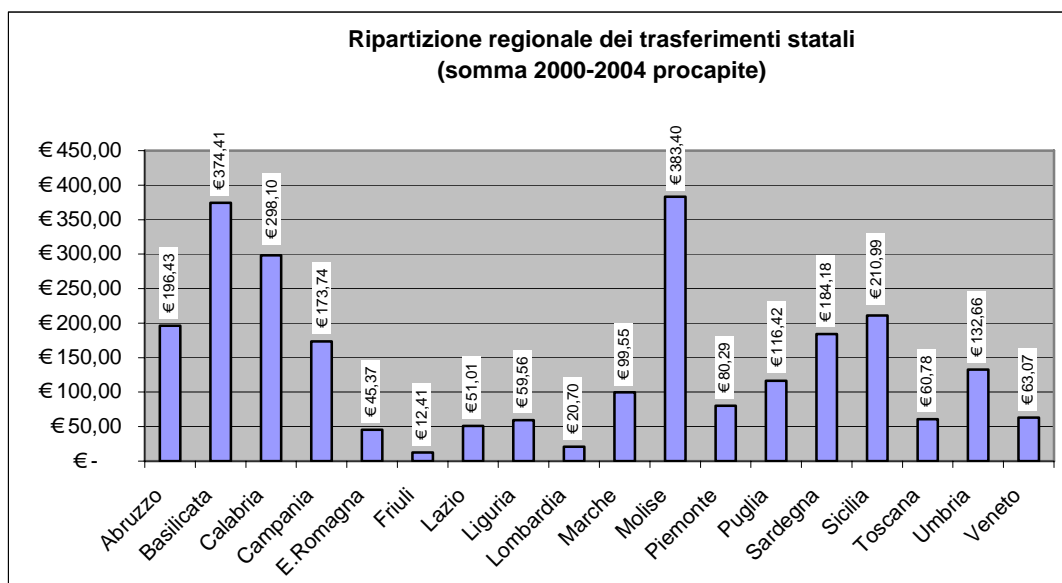


Figura 26

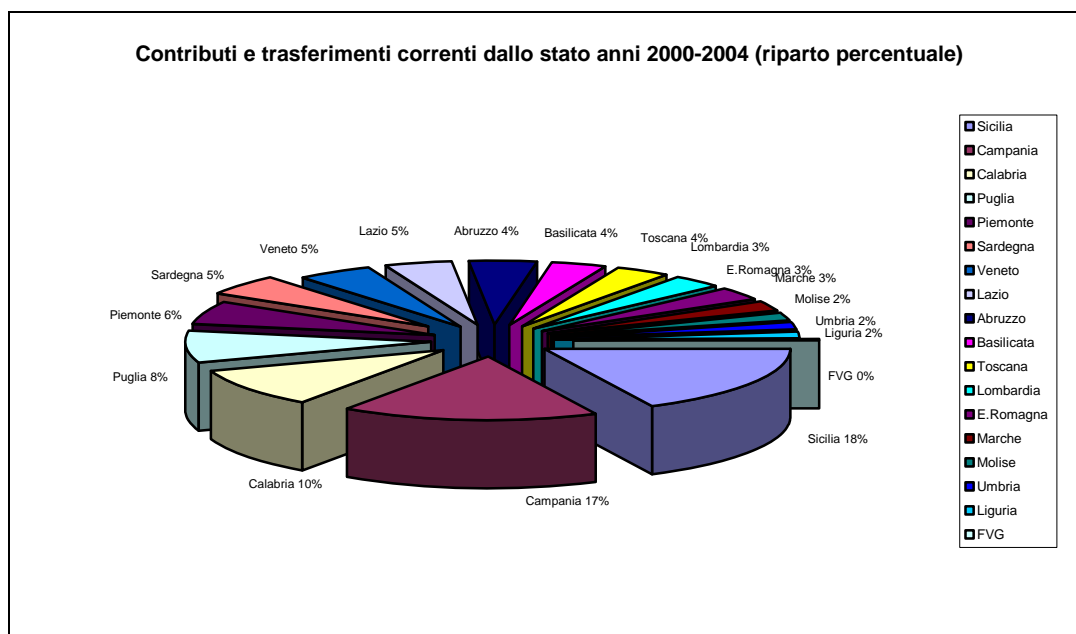


Figura 27

3.3. Titolo 3 – Entrate extratributarie

Sebbene in valori assoluti questo titolo possa apparire poco interessante, le entrate extratributarie sono quelle che fanno registrare una migliore performance nel quinquennio: +123,1% passando, in valori assoluti da 322 milioni di euro a oltre 718.

In questa voce ritroviamo i proventi dei beni e servizi pubblici provinciali e la Cosap.

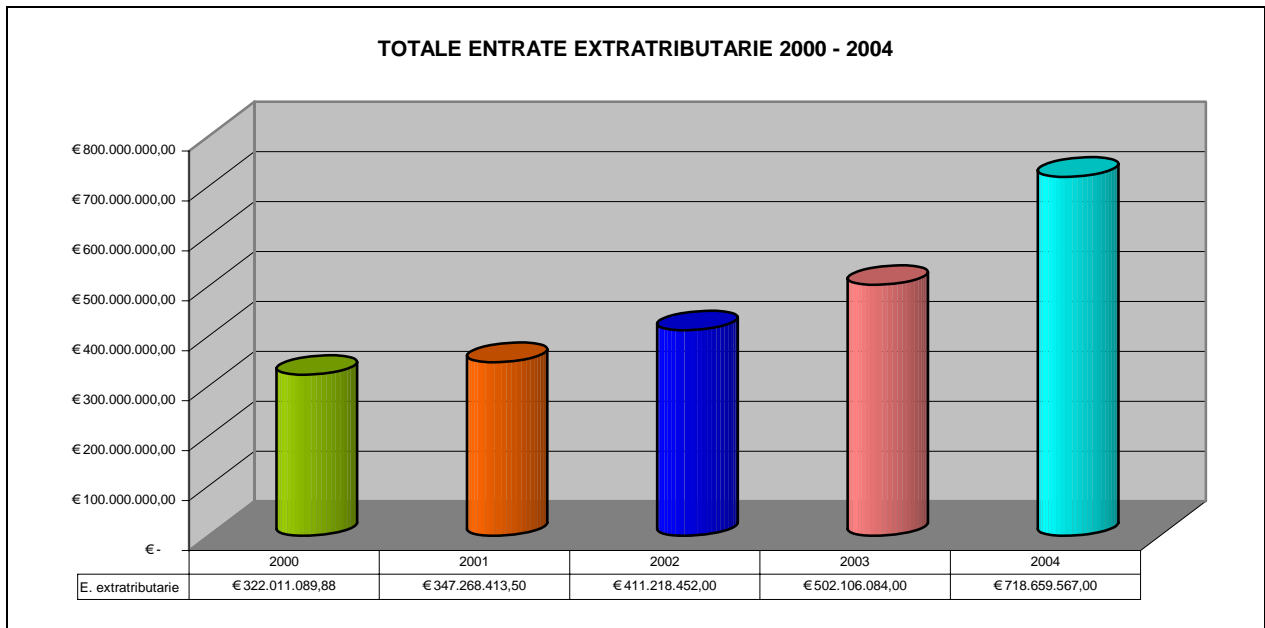


Figura 28

3.4. Titoli 4, 5 e 6 – Entrate derivanti da alienazione, trasferimenti di capitali e riscossione crediti, entrate per accensione prestiti e servizi in conto terzi

Il Titolo 4, relativo ad alienazione, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti, fa registrare un incremento significativo pari all'80,8%; lievemente più alta la crescita relativa alle entrate derivanti da accensioni di prestiti (titolo 5) che passano da 1,9 miliardi di euro nel 2000 a 2,2 nel 2004, pari all'88,9%.

Infine le entrate da servizi per conto terzi (Titolo 6) aumentano di una percentuale pari al 71.3%.

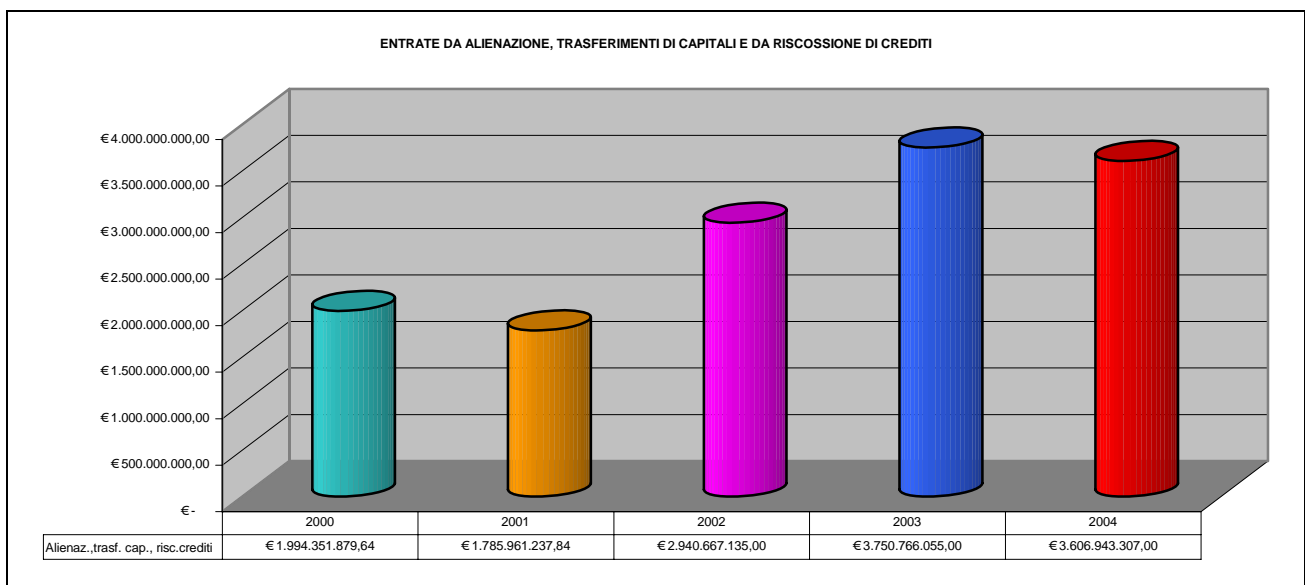


Figura 29

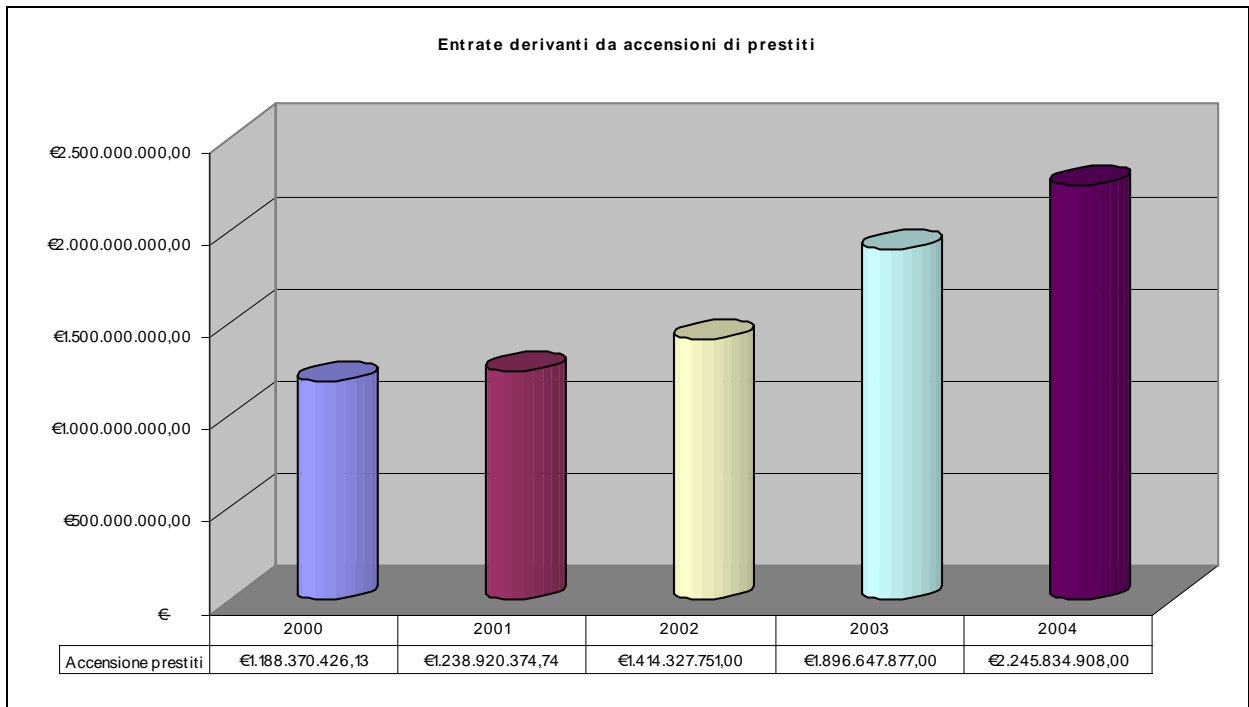


Figura 30

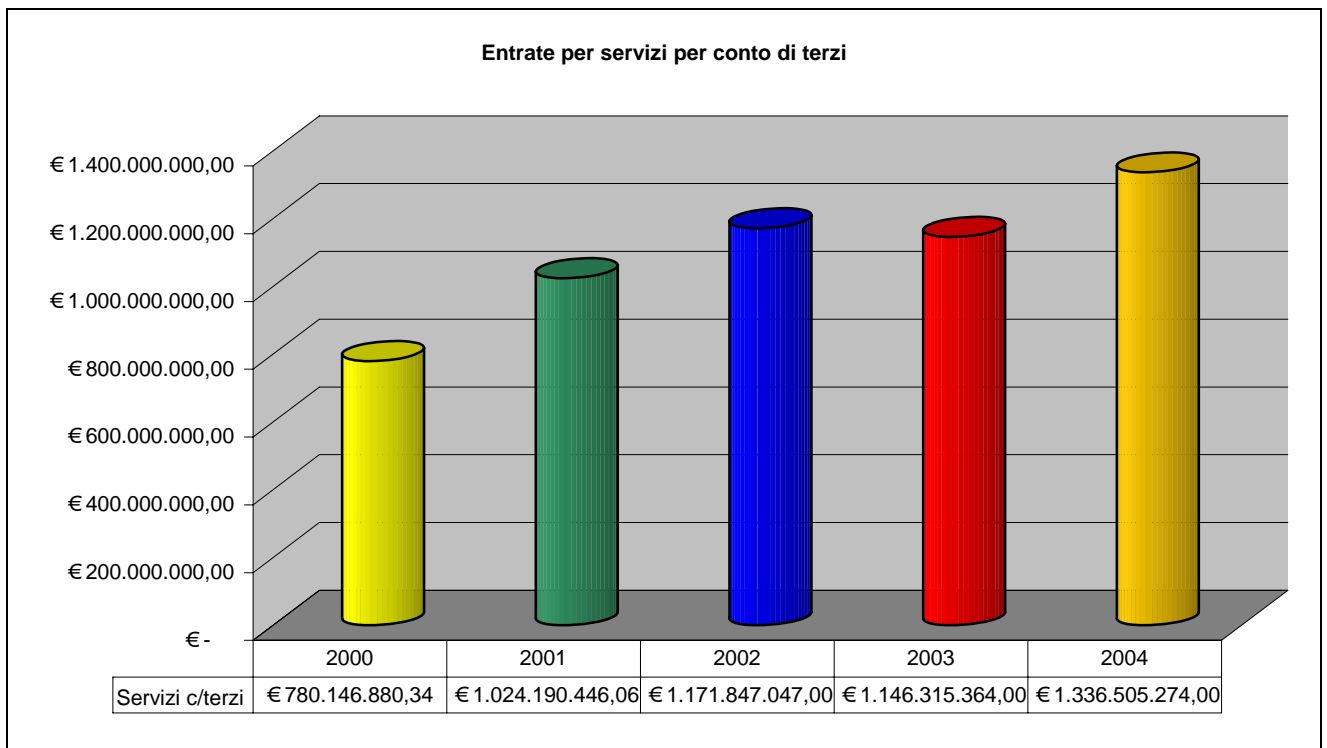


Figura 31

4. II PERSONALE

4.1. Le principali dinamiche numeriche

Sulla base dei dati forniti dal Conto annuale di fonte RGS, il personale delle Province dal 2000 al 2004 ha avuto un'evoluzione strettamente legata al processo di decentramento amministrativo intervenuto in questi anni.

Un consistente aumento del personale delle Province è avvenuto nel 2001, con un aumento dei dipendenti provinciali a 58534 unità, a seguito del trasferimento alle Province, in particolare, del personale degli uffici di collocamento e del personale ex Anas.

In seguito, negli anni 2002 – 2004, anche a seguito di ulteriori trasferimenti di personale dallo stato e dalle Regioni, il numero dei dipendenti si è stabilizzato intorno a 62000 unità, con un aumento complessivo del 17,3%.

Personale Province (anni 2000 - 2004)					
Anni	2000	2001	2002	2003	2004
Personale in servizio al 31/12	51152	58534	61963	60812	61853
Personale a tempo indeterminato	42228	51187	55111	54610	55917
Personale contratto flessibile	8924	7347	6852	6202	5936
Personale con Laurea a tempo ind (%)	7734	9460	11212	11767	12065
Dirigenti	1604	1734	1811	1934	1941
Personale cat. D	9500	11015	14972	15449	16777
Personale cat. C	12374	16027	18365	18249	18853
Personale cat. B	14509	21450	21079	20487	20051
Personale cat. A	4241	5521	4759	4242	2882
Altro	8924	2787	977	451	1349

Figura 32

Da una valutazione complessiva sui cinque anni si può tuttavia rilevare come il trasferimento di molte competenze amministrative alle Province non ha comportato un consistente ampliamento degli organici e del personale in servizio, soprattutto se si raffronta l'aumento delle unità di personale con l'aumento delle funzioni svolte dalle Province che si deduce dall'evoluzione delle spese correnti e in conto capitale.

Ciò significa che le maggiori risorse giunte alle Province per l'esercizio delle funzioni trasferite sono state utilizzate per investimenti e servizi verso i cittadini e le imprese e non in assunzioni e duplicazioni di uffici, come invece generalmente si teme quando si discute del decentramento e del federalismo.

L'aumento delle funzioni non ha neppure comportato neppure un'esplosione dei rapporti di lavoro flessibile e a tempo determinato. Nel corso degli anni, anzi, si assiste ad una progressiva riduzione di questo personale dal 17,4% al 9,6%. Si deve presumere che in molte Province si sia operata una scelta verso la stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

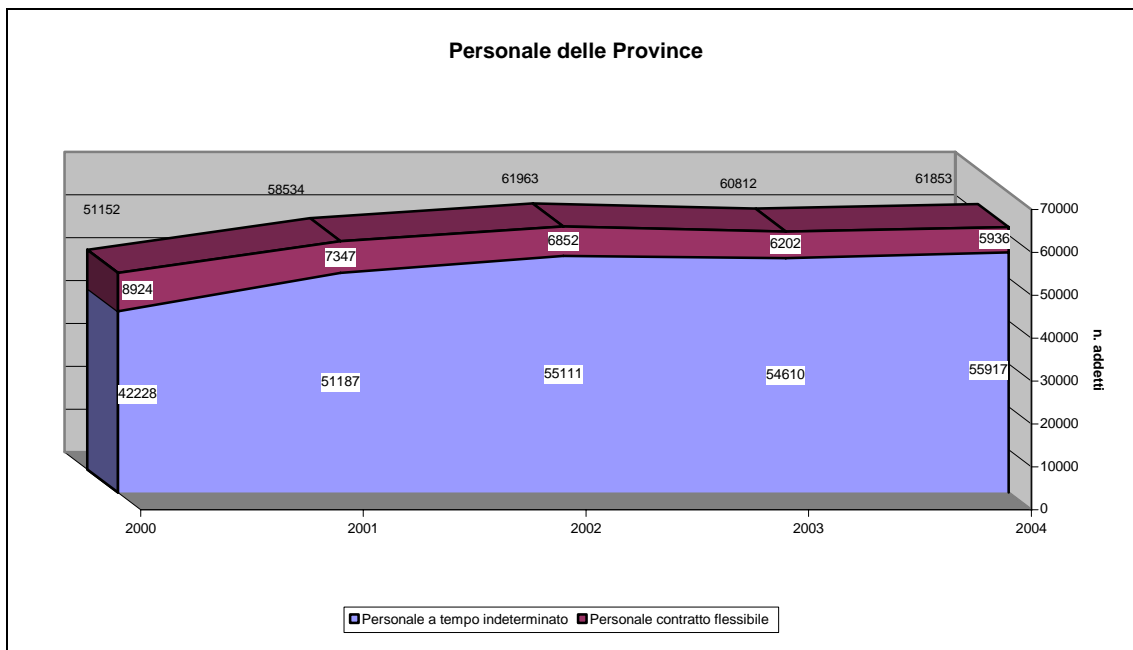


Figura 33

Nella composizione del personale, un dato molto rilevante è l'aumento del personale con laurea dal 18,3% al 21,6%, tra i dipendenti a tempo indeterminato, dal 2000 al 2004. Da questa tendenza emerge che le Province hanno nel complesso raccolto la sfida dell'efficienza e della riqualificazione del personale per sostenere le nuove funzioni di governo di area vasta e l'aumento delle attività di regolazione.

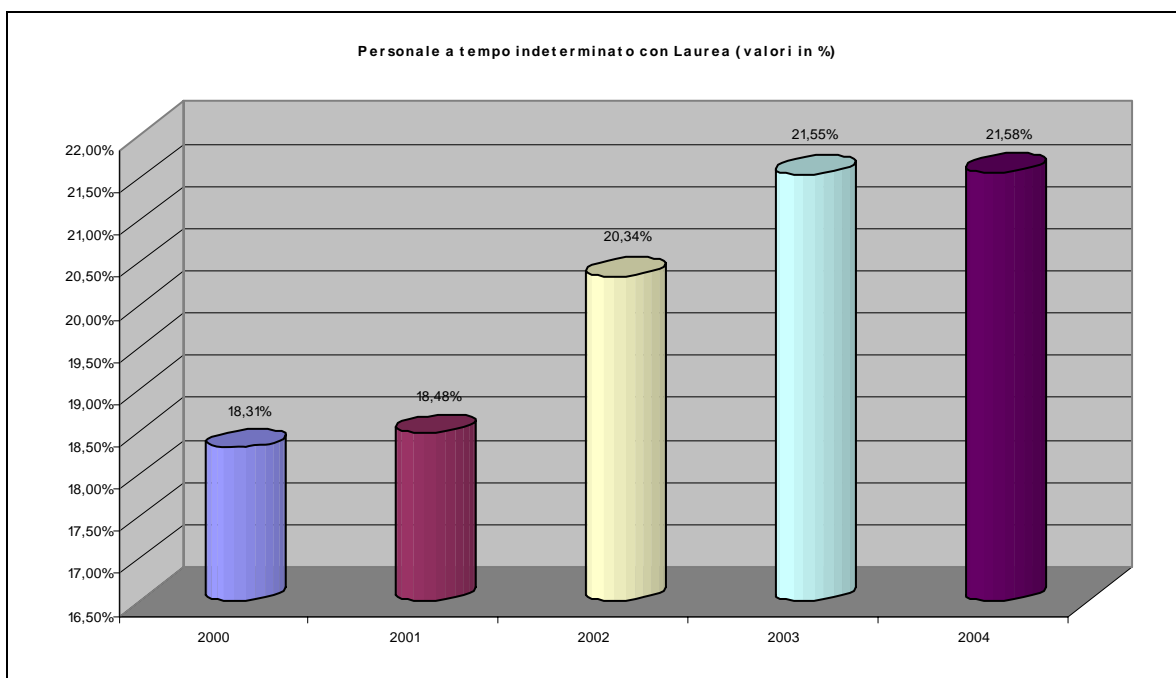


Figura 34

Coerente con quest'aumento del numero dei dipendenti laureati e l'evoluzione della composizione del personale delle Province, che mostra un sensibile aumento del personale in categoria D, che cresce dal 18,6% al 27,1% nel periodo 2000-2004 e che tende ad assumere quasi lo stesso peso delle categorie B e C (rispettivamente il 32,4% e il 30,5% nel 2004).

Le categorie B, C e D insieme rappresentano oltre il 90 del personale delle Province.

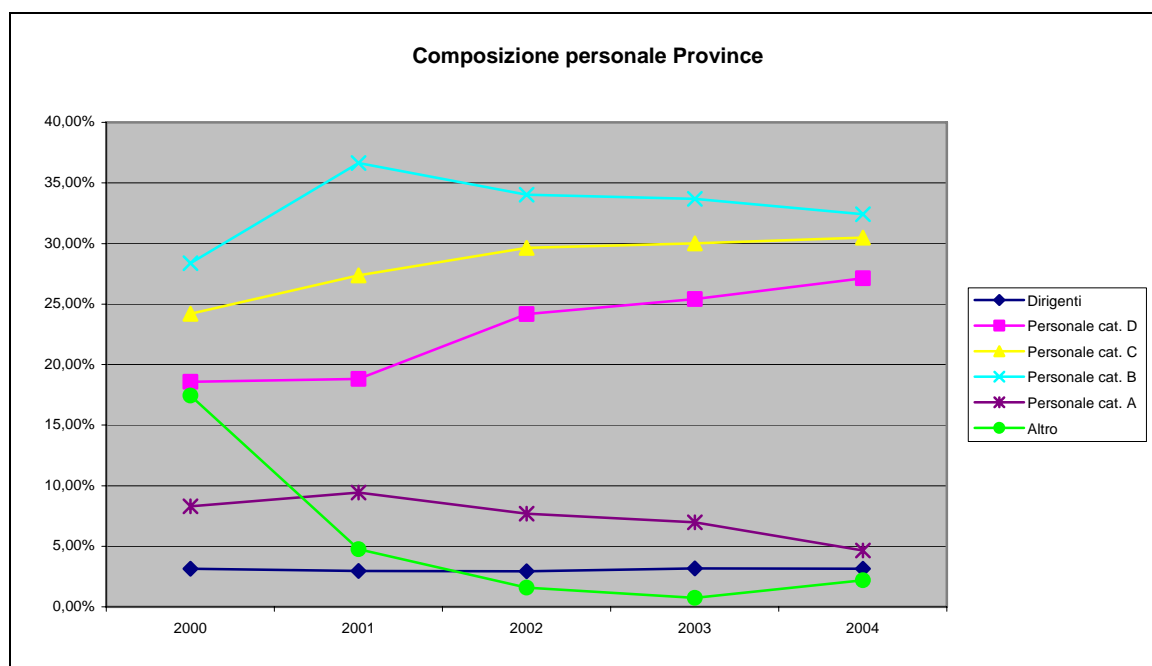


Figura 35

Occorre infine sottolineare che la crescita delle funzioni amministrative e del ruolo delle Province in questi anni non ha portato ad una parallela crescita del numero dei dirigenti che, dal 2000 al 2004, resta costante intorno al 3,1% del totale dei dipendenti delle Province.

4.2. La spesa di personale

L'evoluzione del personale delle Province dal punto di vista numerico trova una conferma quando si passa ad una verifica delle spese relative al personale, sulla base dei dati di fonte Istat.

La spesa per il personale delle Province passa da 1.356 milioni di euro nel 2000 a 2.052 milioni di euro nel 2004, con un aumento in cinque anni del 33,8%. La curva di aumento delle spese di personale si alza in modo consistente negli anni 2000-2002 con un aumento del 25,2% per poi assumere un andamento più regolare.

Il dato è giustificato dalla crescita del numero di unità di personale verificatasi in questo periodo a seguito dei consistenti trasferimenti di funzioni amministrative, dalla modificazione della composizione del personale con l'aumento dei dipendenti laureati e in categoria D, dagli aumenti derivanti dall'attuazione dei Contratti nazionali di lavoro.

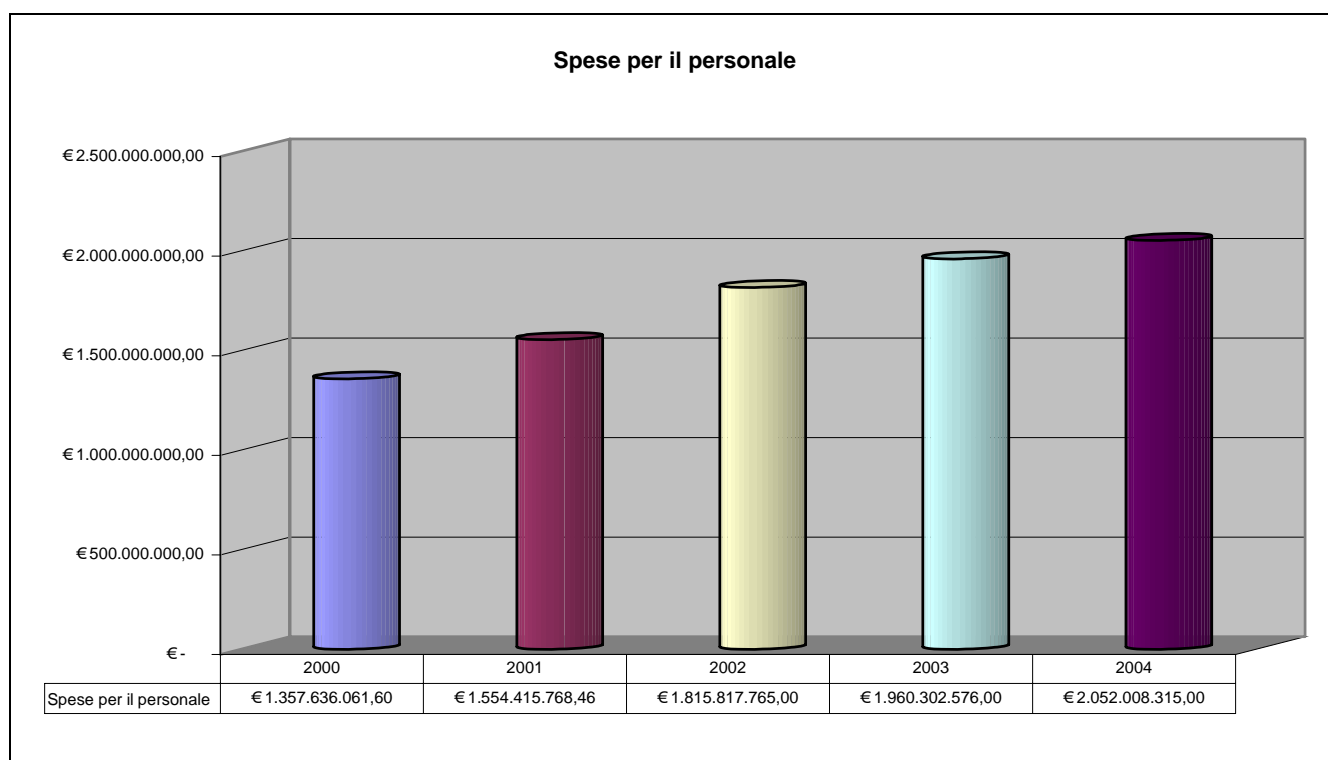


Figura 36

Dal punto di vista gestionale e strutturale, se si analizza l'incidenza delle spese per il personale sul complesso delle spese correnti, si può verificare che nelle Province, nel periodo 2000-2004, l'incidenza delle spese del personale sulle spese correnti si è assestata su una media 25,4%, con leggere variazioni tra un anno e l'altro.

Ciò conferma che le Province, in questi anni, hanno saputo gestire il processo di crescita del loro ruolo e delle loro funzioni senza fare esplodere i costi di personale ed hanno, anzi, migliorato nel complesso la gestione delle risorse umane e l'efficienza dell'amministrazione, attraverso politiche che favoriscono la crescita del personale qualificato e con titolo di laurea.

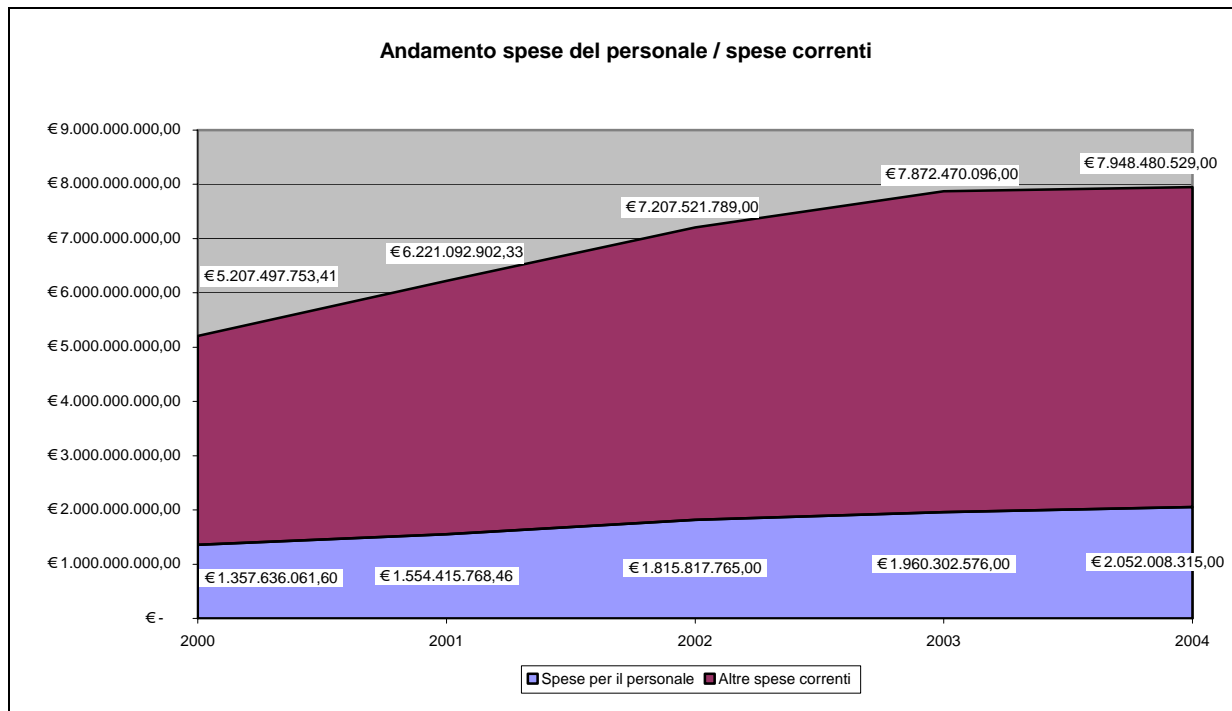


Figura 37

5. INDICATORI

5.1. Indicatori delle entrate

Tra gli indicatori finanziari meritano particolare attenzione quello dell'autonomia finanziaria e quello dell'autonomia tributaria, nonché quello della pressione tributaria per abitante. Appare infatti utile comprendere, in un quadro istituzionale in forte evoluzione - soprattutto in ordine alla mancata attuazione del federalismo fiscale – quale sia il grado di "indipendenza" economica delle Province rispetto ai trasferimenti erariali e regionali, nonché la loro capacità di autofinanziarsi attraverso il gettito dei tributi loro devoluti.

In questo senso l'autonomia finanziaria, intesa quale rapporto percentuale tra le entrate tributarie ed extratributarie e le entrate correnti (tit. 1,2 e 3) è in calo: nel 2000 il grado di autonomia era pari al 61,4% mentre nel 2004 scende al 57%.

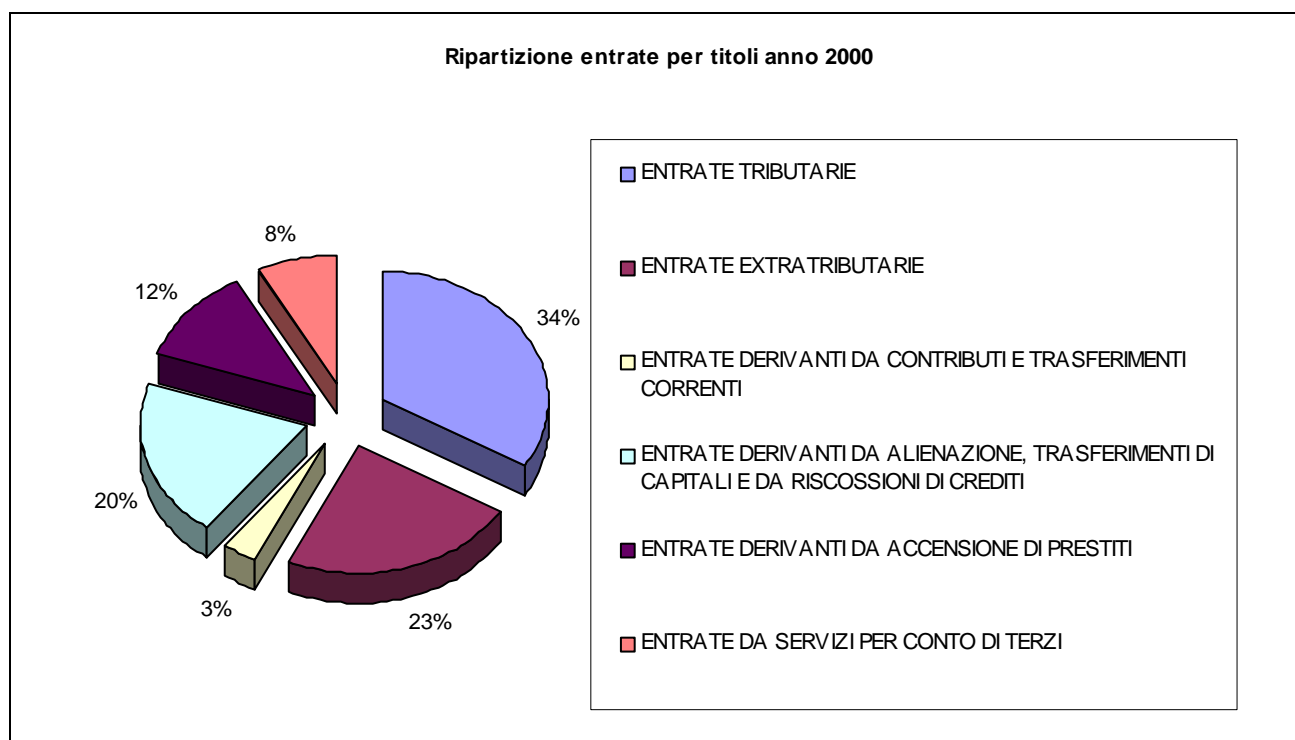


Figura 38

Stesso rendimento, per così dire, è quello rilevato per l'autonomia tributaria, intesa quale rapporto percentuale tra le entrate tributarie e le entrate correnti: nel 2000 tale rapporto era del 56% mentre nel 2004 si arriva al 49%.

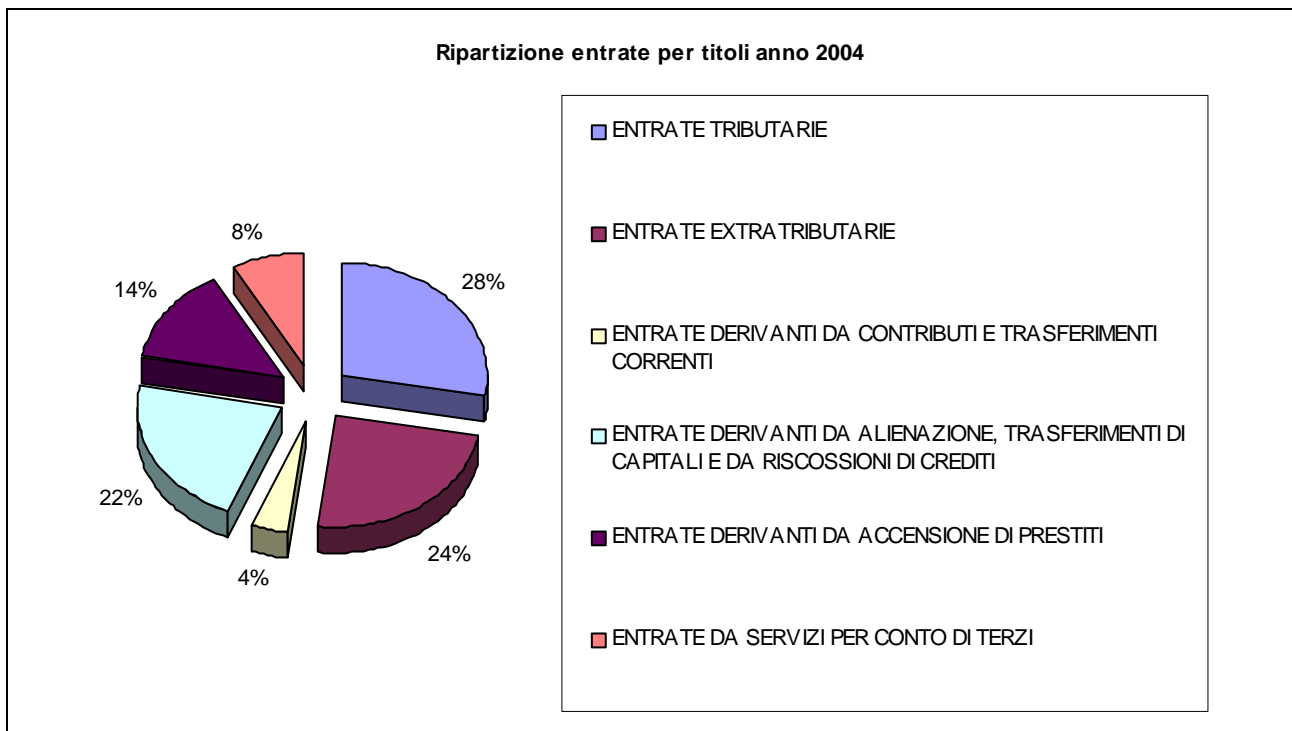


Figura 39

Corre l'obbligo dunque di sottolineare ancora una volta come questi dati dipingano un quadro istituzionale duale, dove da un lato gli enti locali accrescono le loro funzioni grazie al decentramento amministrativo e ai trasferimenti di funzioni regionali, e, dall'altro, aumentano la loro dipendenza finanziaria dallo Stato e dalle Regioni, essendo ancora in carenza, dopo 4 anni, di una attuazione del federalismo fiscale. Ciò impedisce di fatto alle Province di dotarsi di strumenti idonei a poter realizzare responsabilmente le proprie politiche di sviluppo dei territori.

5.2. Indicatori delle spese

Come già fatto per la voce entrate, appare utile fare un cenno sul rapporto delle spese correnti e di quelle in conto capitale sul totale delle uscite.

Le spese correnti incidevano nel 2000 in una percentuale pari al 51,8% mentre nel 2004 la percentuale cala al 47,6%.

Le spese in conto capitale incidevano nel 2000 per il 36,9%, crescendo fino al 38,3% nel 2004.

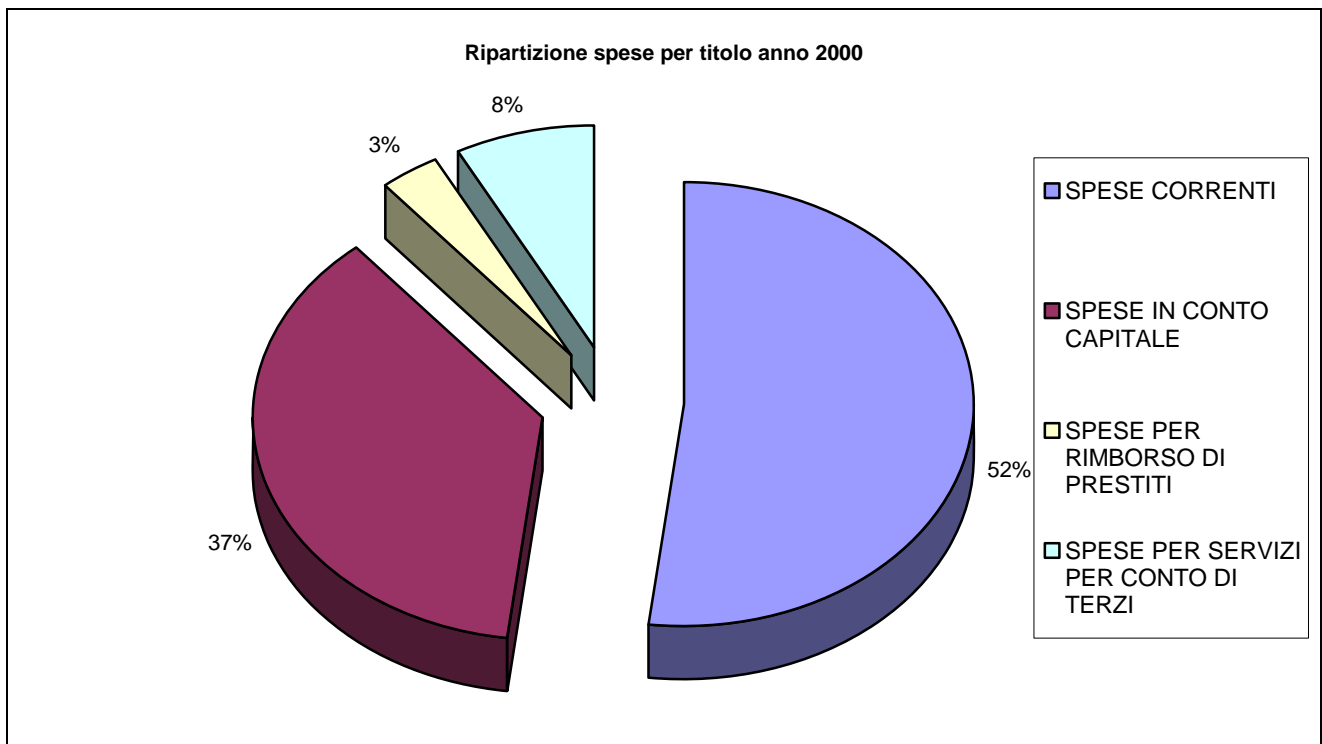


Figura 40

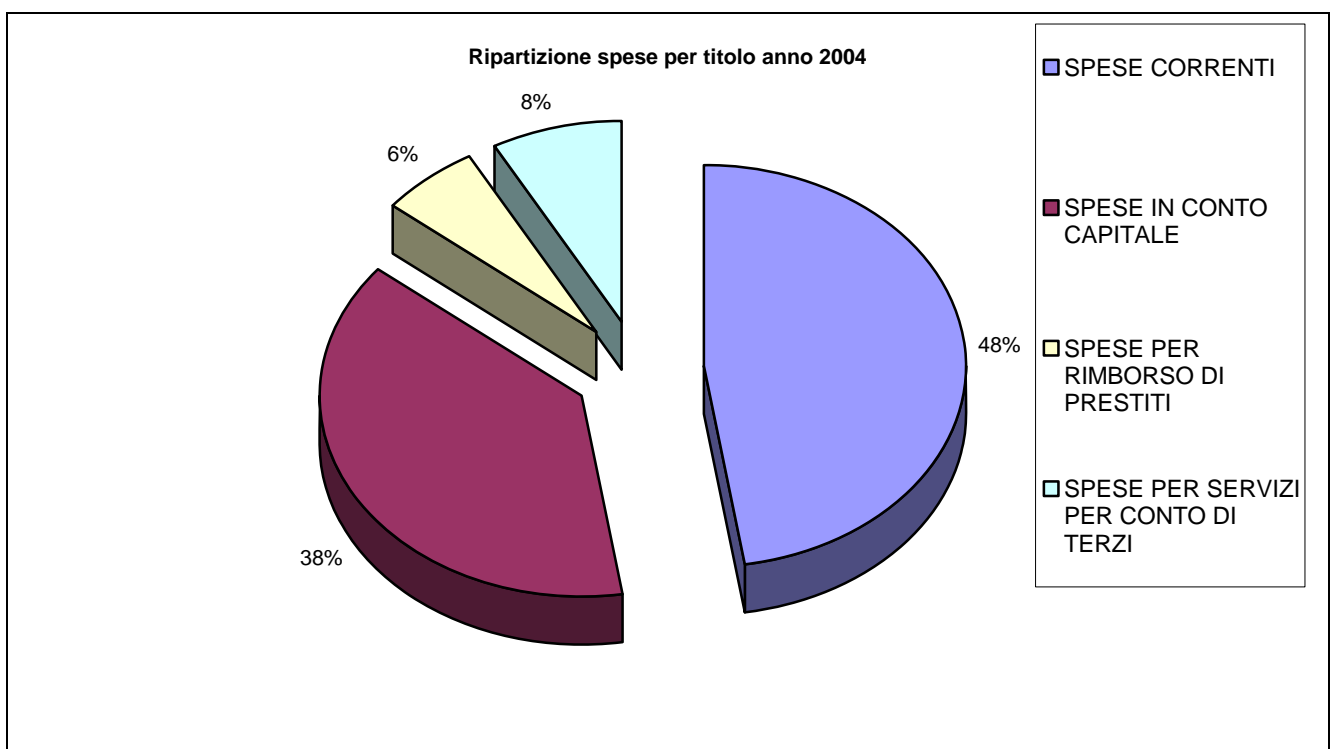


Figura 41

I dati delineano una tendenza verso la sostanziale virtuosità delle Province in termini di spesa corrente ed un aumento costante dello sforzo sul versante degli investimenti.

5.3. Indicatori del personale

Il principale indicatore relativo alle spese di personale è quello risultante dall'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti, che mostra la rigidità della spesa dovuta agli oneri di personale. L'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti delle

Province, nel periodo 2000-04, si attesta intorno al 25%. La leggera risalita dell'incidenza delle spese di personale sulle spese correnti avvenuta nel 2004 è in gran parte derivante dalle conseguenze della manovra finanziaria correttiva del 2004, oggi dichiarata incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 417/05, che è intervenuta pesantemente sulle spese correnti comprimibili degli enti locali, ma che non ha invece avuto effetti sulle voci non comprimibili oltre una certa misura, come quella del personale.

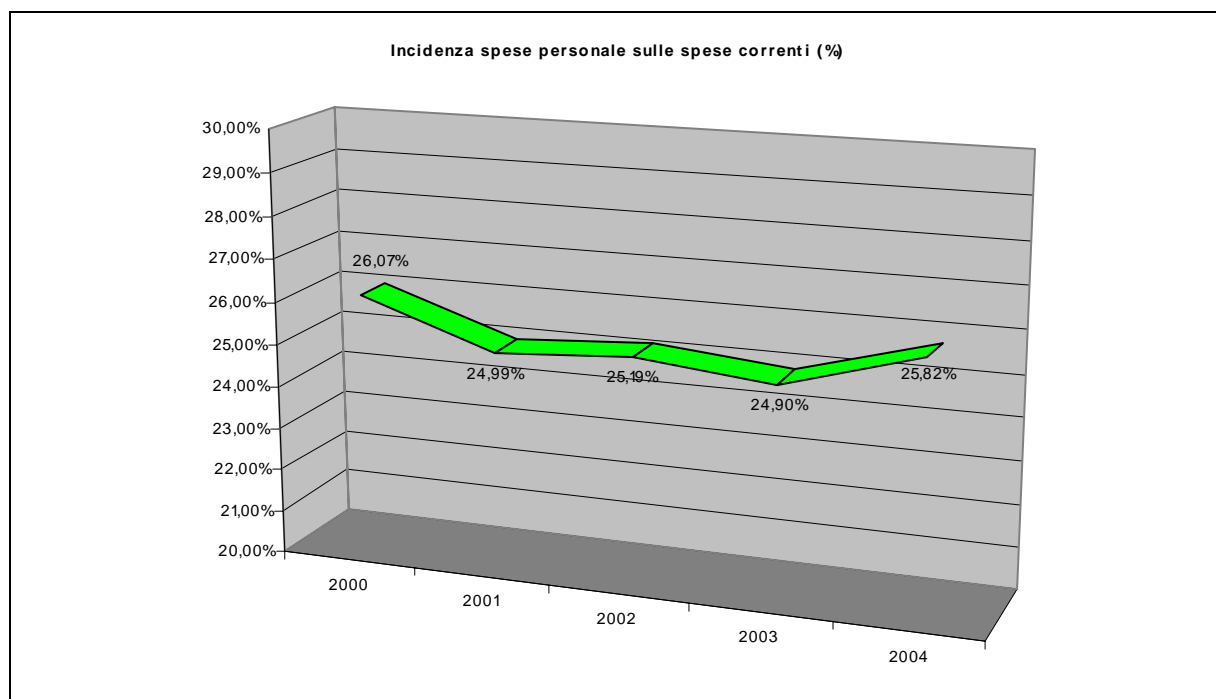


Figura 42

Il trend della rigidità della spesa dovuta agli oneri di personale è misurabile anche in rapporto con le entrate correnti. Questa voce esprime il grado di assorbimento delle risorse economiche dell'ente da parte delle spese legate ai dipendenti delle Province. Tale indicatore riporta un 22,6% nel 2000 per scendere al 22,2% nel 2004.

5.4. L'insostenibilità del nuovo patto di stabilità interno

A fronte delle nuove modalità di calcolo degli obiettivi riferiti al patto di stabilità interno, occorre ricordare come con la legge finanziaria 2005 (l.n.311/04) sia stato introdotto il limite del tetto alla spesa, che è andato a sostituire il saldo finanziario.

Tale innovazione ha suscitato, come noto, diverse perplessità in ordine alla congruità rispetto al patto di stabilità e crescita europeo e soprattutto in ordine alla sostenibilità di tale meccanismo.

Per le Province in particolare, il limite consentito alla spesa 2005, pari all'11,5% -ovvero al 10 per gli enti meno virtuosi- rispetto alla media registrata negli anni 2001-2003 ha di fatto compromesso una corretta politica di investimento sui territori. Infatti, nel calcolo delle spese sono state inserite, per la prima volta, anche quelle in conto capitale. Né si è voluto tener in debito conto quella che è stata, per le Province più di altri livelli di governo locale, la crescita istituzionale derivante dal decentramento amministrativo e dal trasferimento di funzioni dalle regioni, che si è tradotta, proprio negli anni considerati, in un aumento sostanziale delle spese, proprio a fronte delle nuove attribuzioni.

Il rispetto del patto di stabilità interno per il 2005, si basa dunque sul vincolo dell'incremento delle spese rispetto ad un parametro riferito ad una media i cui elementi non sono omogenei tra loro.

A supporto della insostenibilità per le Province di tale meccanismo, si vuole qui offrire una simulazione (per semplicità di calcolo non sono state considerate le esclusioni consentite dalla legge, perché di entità irrilevante per le Province) utilizzando i dati dell'anno 2004: sulla base dei dati consuntivi l'incongruità dell'obiettivo per il 2005 appare già chiaro.

Lo schema propone la costruzione degli obiettivi per il 2005, mettendoli immediatamente a confronto con l'anno 2004: lo scarto evidente sottolinea come sarà difficoltoso per le Province riuscire ad ottenere i risultati previsti dalla legge finanziaria 2005.

Il motivo è legato al trend crescente della spesa corrente e in conto capitale che le Province fanno registrare nell'ultimo quinquennio, crescita, come già ricordato, derivante da un massiccio conferimento di funzioni e compiti e che ha di fatto comportato una forte espansione delle spese tutte. Applicando già dal 2004 gli obiettivi posti con la legge n.311/04 i risultati sarebbero quelli di un taglio di circa un milione di euro per le spese correnti e mediamente di 600 milioni per quelle in conto capitale.

	pagamenti (competenza+residui)			impegni		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
spese correnti	5.411.969.600	6.149.899.000	6.905.340.907	6.221.092.902	7.207.521.789	7.872.470.096
a detrarre spese personale	1.475.422.946	1.742.855.775	1.814.470.712	1.554.415.768	1.815.817.765	1.960.302.576
spese conto capitale	2.628.007.204	3.418.630.692	4.151.666.071	3.672.817.429	5.343.738.392	6.615.866.461
complesso spese soggette a patto	6.564.553.858	7.825.673.907	9.242.536.266	8.339.494.563	10.735.442.416	12.528.033.981
SPESA MEDIA NEL TRIENNIO	7.877.588.010			10.534.323.653		
obiettivo 2005 (complesso +11,5%)	8.783.510.632			11.745.770.873		
obiettivo 2005 (complesso +10%)	8.665.346.811			11.587.756.018		
2004						
	pagamenti (competenza+residui)			impegni		
spese correnti	7.573.648.070			7.948.480.529		
a detrarre spese personale	2.060.481.482			2.052.008.315		
spese conto capitale	4.333.870.474			6.400.772.859		
totale obiettivo simulato	9.847.037.062			12.297.245.073		
differenza con obiettivo 2005 (11,5%)	-1.063.526.430			-551.474.200		
differenza con obiettivo 2005 (10%)	-1.181.690.251			-709.489.055		

Figura 43

