

Unione Province d'Italia



UPI

## **LA FINANZA PROVINCIALE 2005**

*Breve analisi dei dati di bilancio e di personale*

**Assemblea Generale delle Province Italiane  
Firenze, 22-24 ottobre 2007**



## LA FINANZA PROVINCIALE 2005

<b>PREFAZIONE .....</b>	<b>4</b>
<b>1. LE SPESE .....</b>	<b>5</b>
1.1. UNO SGUARDO D'INSIEME AI QUATTRO TITOLI DELLE SPESE .....	5
1.2. ANALISI PER FUNZIONE DELLE SPESE CORRENTI .....	7
1.3. ANALISI PER FUNZIONE DELLE SPESE IN CONTO CAPITALE .....	10
<b>2. LE ENTRATE .....</b>	<b>12</b>
2.1. UNO SGUARDO DI INSIEME AI SEI TITOLI DELLE ENTRATE.....	12
2.2. ANALISI DELLE ENTRATE TRIBUTARIE.....	16
2.3. ANALISI ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI .....	17
2.4. RIPARTIZIONE REGIONALE DEI TRASFERIMENTI ALLE PROVINCE .....	19
<b>3. IL PERSONALE .....</b>	<b>21</b>
3.1. ANALISI DEI DATI QUALI-QUANTITATIVI E DI SPESA .....	21

## Prefazione

Come ogni anno, in vista dell'Assemblea annuale, l'UPI pubblica un breve lavoro sull'organizzazione e la finanza delle Province italiane, sulla base dei dati sui bilanci di fonte ISTAT e dei dati sul personale di fonte RGS<sup>1</sup>.

In questa occasione lo studio ha interessato i bilanci delle Province per l'anno 2005, che vengono analizzati rispetto agli aggregati di spesa e di entrata in modo statico ed in rapporto con il trend degli ultimi anni ed in particolare del 2004. Dai dati finanziari emerge che le Province italiane anche nel 2005 hanno nel loro complesso rispettato il patto di stabilità interno, contribuendo in modo sostanziale allo sforzo di risanamento delle finanze pubbliche che il Paese sta compiendo in questi anni (come confermano anche le relazioni della Corte dei Conti).

Analogamente agli anni precedenti il lavoro analizza brevemente i principali dati qualitativi relativi al personale e evidenzia che le Province hanno governato con equilibrio finanziario le politiche di personale, sia in termini complessivi, sia rispetto ad alcuni indicatori strutturali (incidenza, delle spese di personale sulle entrate correnti e sulle spese correnti).

L'ultima parte del lavoro – quella relativa agli indicatori di efficienza – è certamente la più innovativa dello studio in quanto consente di valutare in modo dinamico e per gli ultimi tre anni la corretta ed efficace gestione finanziaria dell'ente locale.

L'analisi e la successiva comparazione effettuata attraverso gli indicatori – autonomia tributaria, autonomia finanziaria, dipendenza erariale, dipendenza regionale, rigidità strutturale della spesa corrente e incidenza del debito sulle entrate correnti – permette di evidenziare aspetti significativi dell'azione amministrativa non enucleabili altrettanto agevolmente dei soli dati finanziari.

I risultati della comparazione rappresentano un'importante informazione a disposizione degli amministratori provinciali e dei dirigenti delle province affinché da questa analisi vengano favoriti comportamenti virtuosi e migliorato il livello di efficienza degli enti, innalzando così il livello dei servizi per i cittadini e le imprese.

*Piero Antonelli*

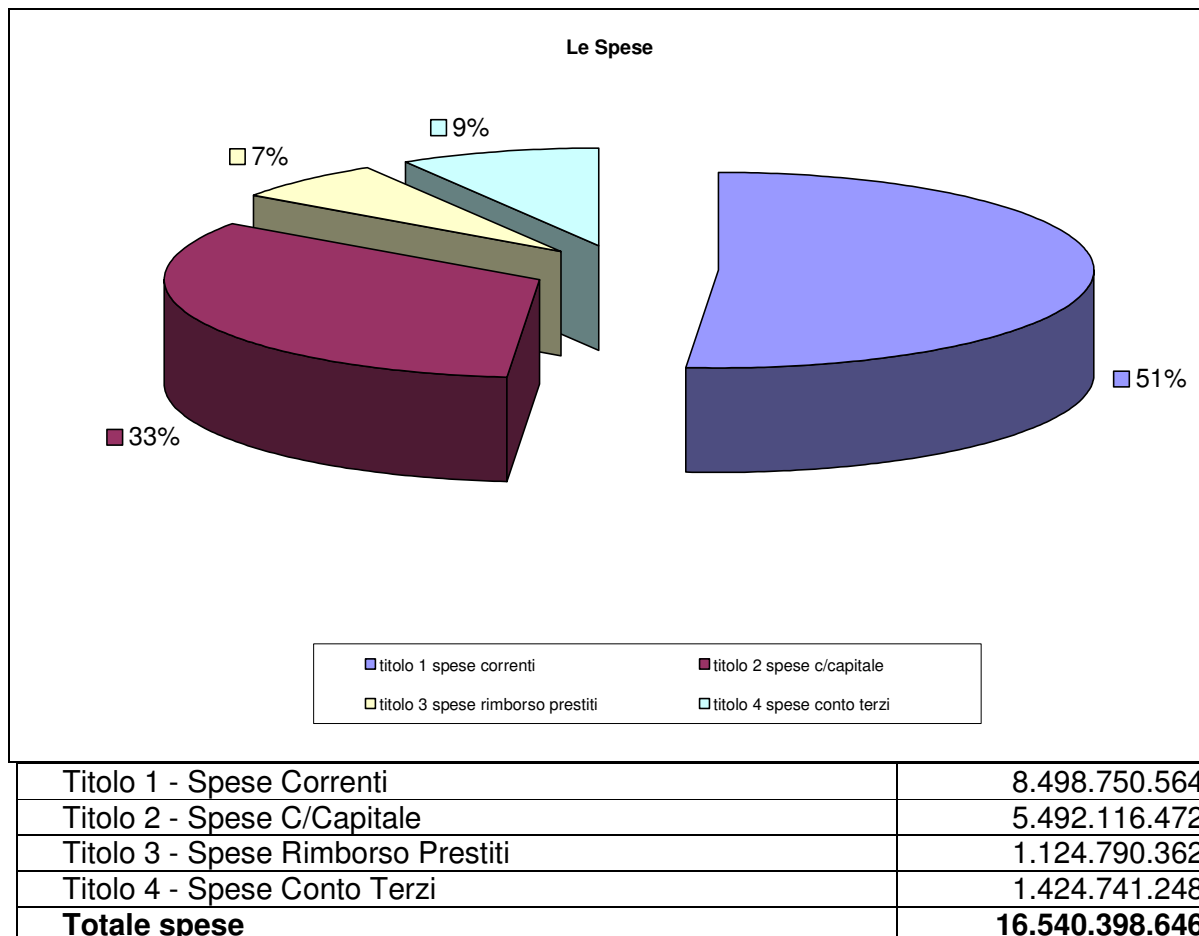
---

<sup>1</sup> Cfr. I Dati ISTAT "I bilanci consuntivi delle amministrazioni provinciali 2003-2005" e i Dati RGS "Conto annuale del personale 2003-2005".

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

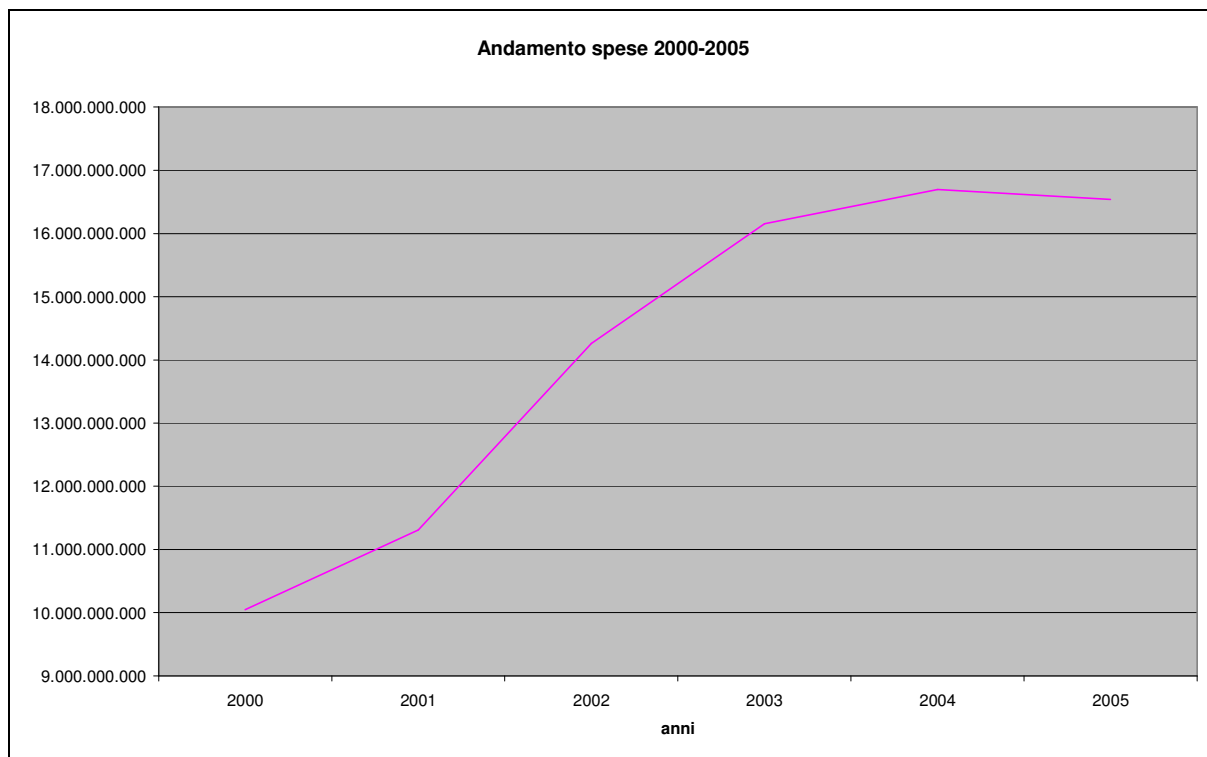
# 1. LE SPESE

## 1.1. Uno sguardo d'insieme ai quattro titoli delle spese



Il complesso delle spese sostenute dalle Province nell'anno 2005 è pari a oltre 16,5 miliardi di euro, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (16,6 mld pari a -0.92%), ma soprattutto in calo, per la prima volta, da sei anni a questa parte.

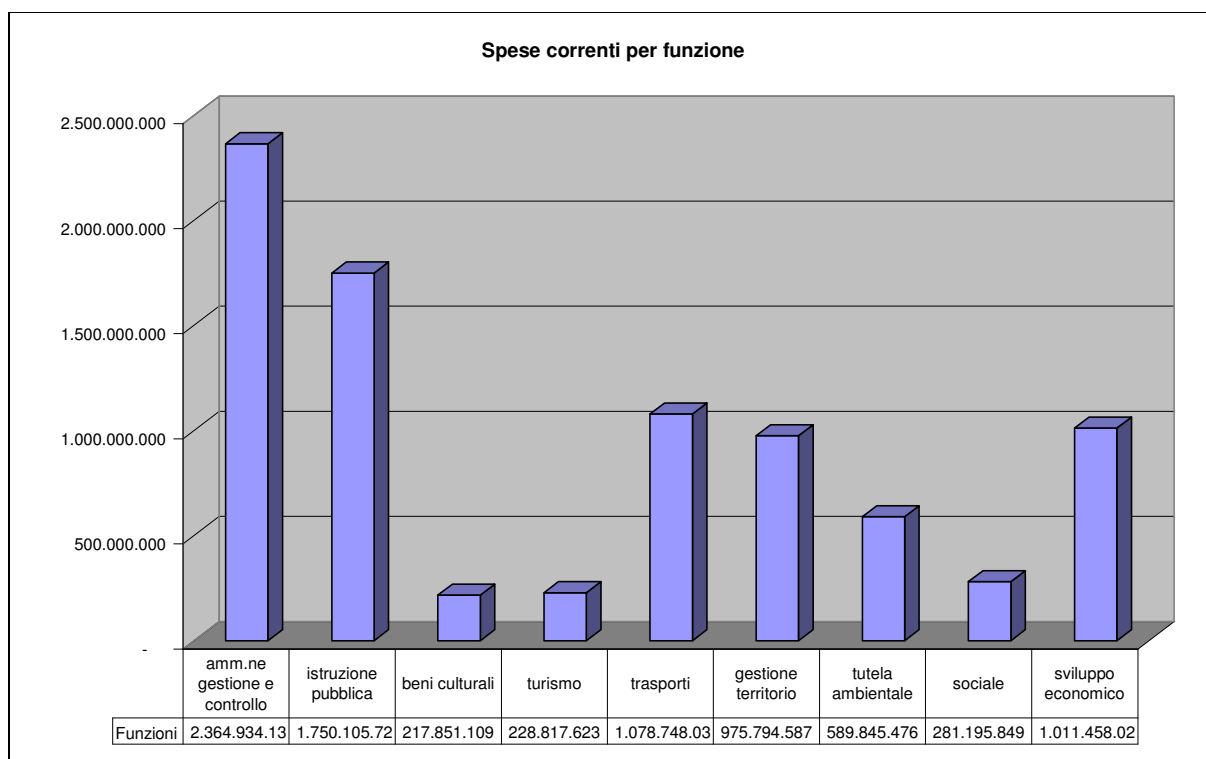
Operando un raffronto con l'anno 2004 vediamo che la flessione maggiore (- 14,2%) viene registrata dalle spese in conto capitale che da 6,4 miliardi di euro passano nel 2005 a 5,4. Significativo rialzo, per converso, della voce relativa al rimborso dei prestiti che passa da 1 a 1,12 miliardi con un incremento dell'11,6%.



Questi dati, che dipingono una Provincia sempre più vincolata alla riduzione dello stock del debito e con minori possibilità di programmazione e realizzazione delle infrastrutture, devono comunque favorire un ripensamento generale sui meccanismi del patto di stabilità interno che, nel corso degli ultimi anni, con la continua variabilità e modifica di regole, ha determinato una forte incertezza negli enti, con il risultato di frenare le spese di investimento, come più volte segnalato non solo dall'UPI, ma anche dalla Corte dei Conti.

La Corte, infatti, nella parificazione del Rendiconto generale dello Stato per il 2006 rileva come "le incertezze sulle fonti di finanziamento e su una chiara distribuzione delle competenze incidono inevitabilmente sulla programmazione degli investimenti. È importante, poi, che, nel ridefinire le norme che governano il contributo di queste amministrazioni al rispetto degli obblighi derivanti da Patto di stabilità e crescita, si proceda prevedendo sistemi che, pur garantendo il rispetto degli obiettivi, non ostacolino le scelte di investimento degli enti. Da questo punto di vista, l'abbandono dei "tetti di spesa" e il passaggio ad obiettivi espressi intermini di "saldi finanziari" rappresenta un passo in avanti importante, ma non sufficiente".

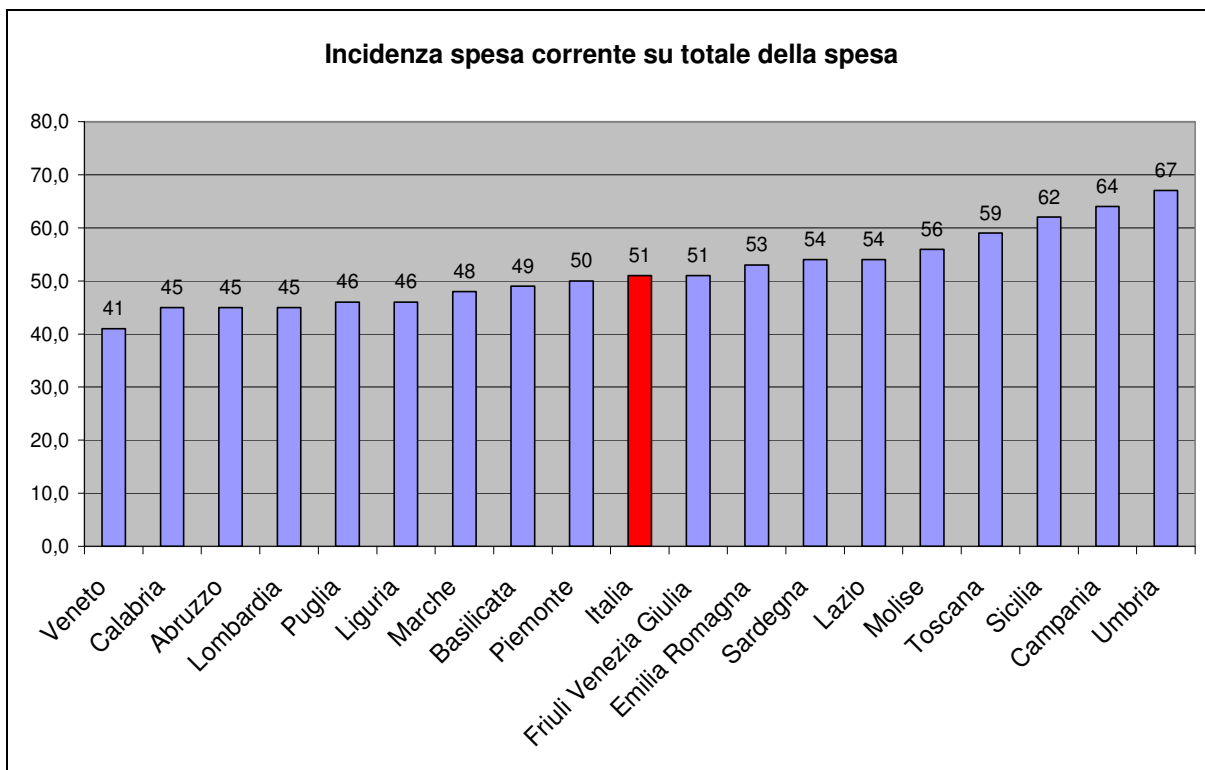
## 1.2. Analisi per funzione delle spese correnti



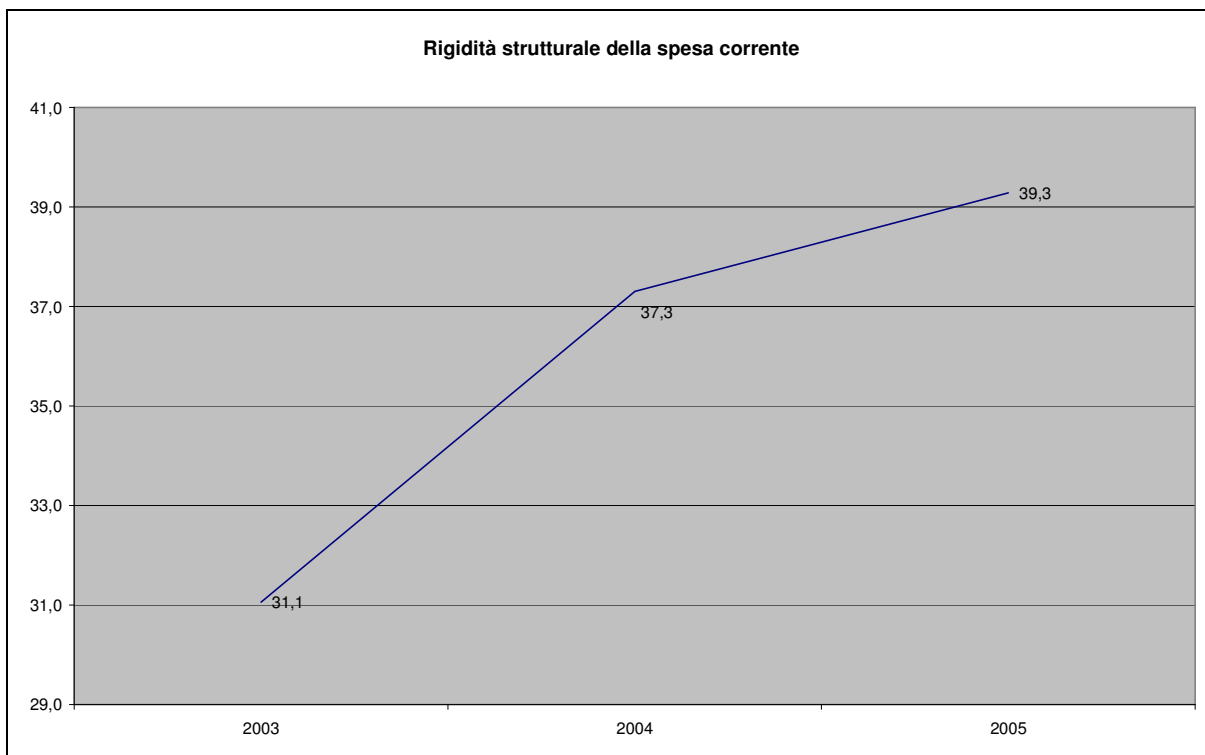
Passando al dettaglio delle singole funzioni di spesa è possibile analizzare i settori su cui maggiormente si concentrano gli impegni correnti delle Province.

I maggiori ambiti di attività degli enti sono dunque rappresentati dall'istruzione pubblica, dai trasporti, dallo sviluppo economico e dalla gestione del territorio, seguiti dagli interventi per il settore dei beni culturali, oltre naturalmente alle spese di amministrazione, gestione e controllo che riguardano trasversalmente tutti i settori di interesse.

Rispetto all'anno precedente, le spese correnti, che complessivamente registrano un aumento del 6,9%, evidenziano un incremento del 20,6% nel settore dei trasporti, nonché del 13% per il turismo e del 11% per tutela ambientale e sociale.



L'analisi regionale dell'incidenza della spesa corrente sul totale della spesa evidenzia una media nazionale pari al 51%, con oscillazioni che vanno dal 41% del Veneto al 67% dell'Umbria.



La rigidità dei bilanci, intesa quale rapporto tra gli oneri incompressibili (personale, interessi passivi e rimborsi prestiti) e le entrate correnti passa dal 31,1% al 39,3%, e

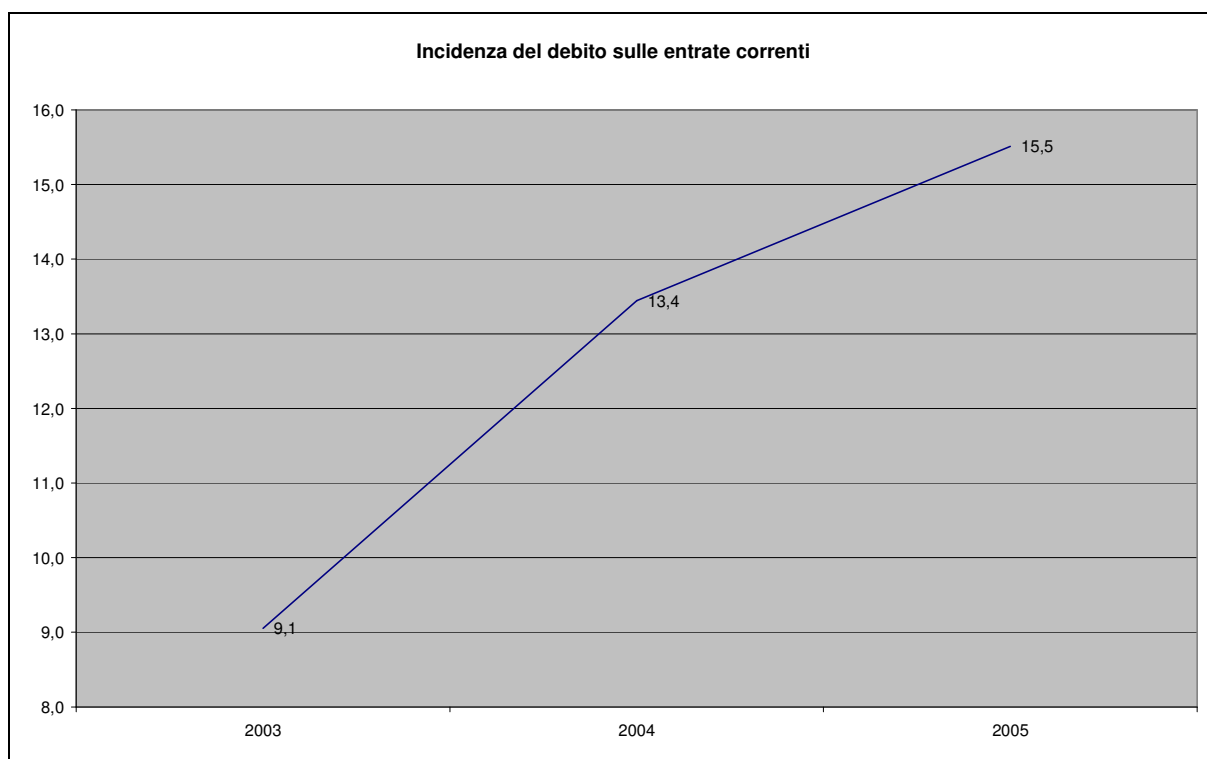


cala la spesa di investimenti procapite, che passa da 115 euro per abitante del 2003 a 95,7 del 2005.

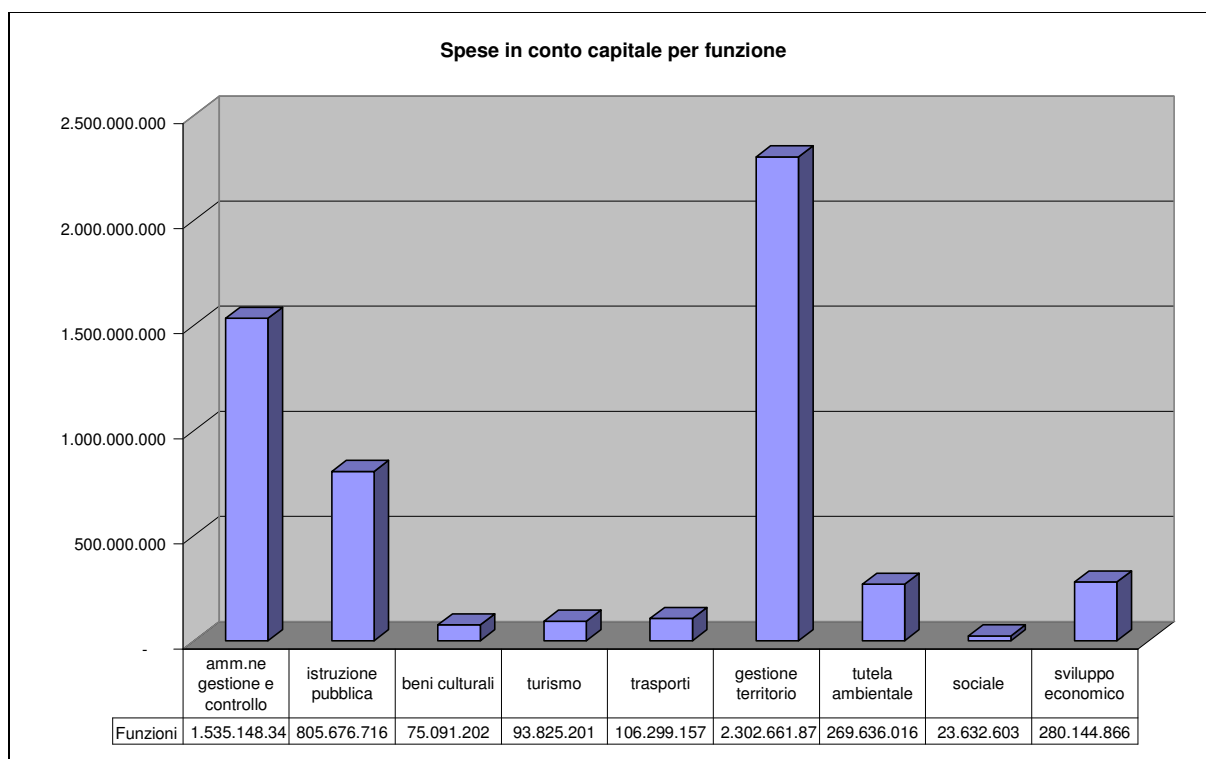
L'indicatore della rigidità strutturale della spesa corrente, che prende in considerazione le spese di personale, gli interessi passivi e il rimborso dei prestiti mettendoli in correlazione con le entrate correnti, mostra un andamento crescente, originato da un evidente e progressivo calo di entrate cui non corrisponde una sostenibile contrazione delle spese.

Come già ricordato precedentemente infatti, già nel 2005 le entrate sono ridotte dell'1,99% rispetto al 2004, mentre le spese flettono dello 0,92%. Se dunque consideriamo che le spese di personale aumentano solo dell'1,05% annuo nel triennio 2003-2005, si desume che la maggior parte della quota di rigidità che si evidenzia nell'indicatore è dato dagli interessi passivi e dal rimborso dei prestiti, e dunque dagli impegni di parte capitale legati allo sviluppo infrastrutturale dei territori.

L'indicatore correlato al debito (che considera il rimborso delle quote di capitale ed interessi sulle entrate) è infatti in forte crescita, rappresentando una volta di più quella che è l'attività preminente delle Province, e cioè gli investimenti su opere pubbliche (tutela del territorio, scuole, strade, ecc.), attività che però rischia di essere frenata da un non adeguato supporto finanziario sul versante delle entrate.

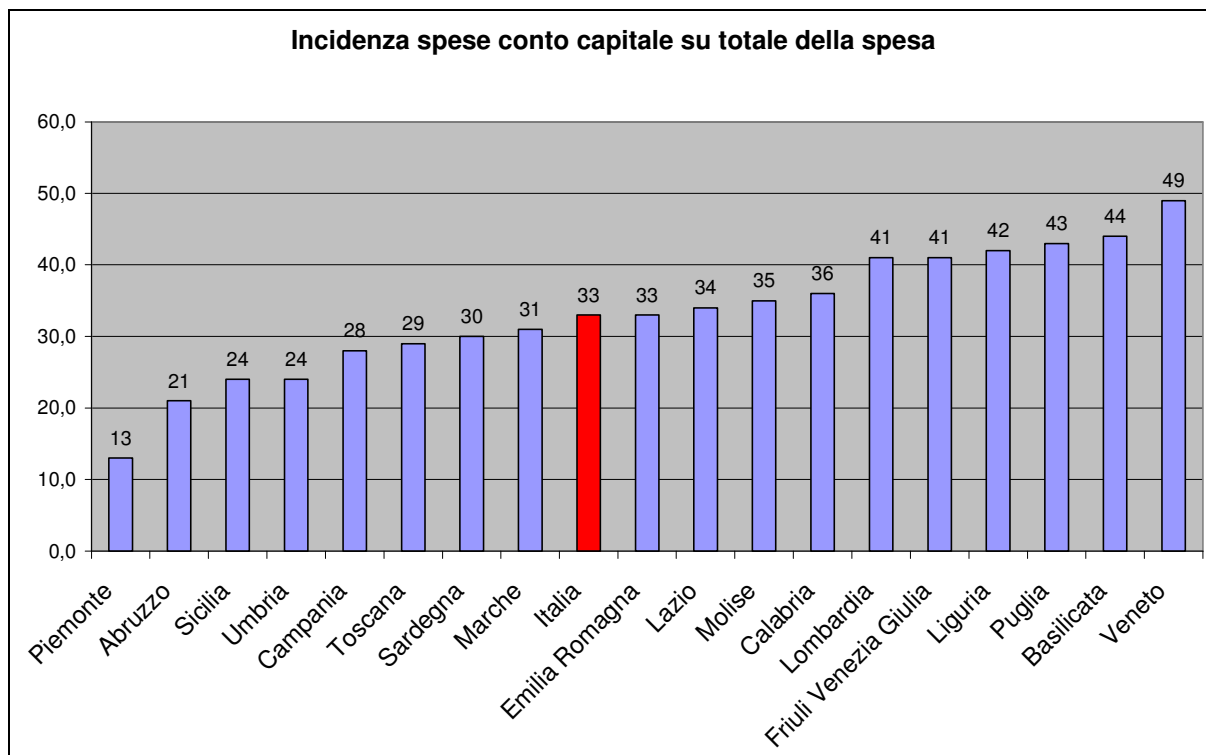


### 1.3. Analisi per funzione delle spese in conto capitale



L'analisi delle diverse funzioni delle spese in conto capitale è utile per individuare quelli che sono i settori di intervento su cui le Province investono maggiormente: il territorio, la sua cura e salvaguardia, impegnano oltre 2,3 miliardi di euro, seguiti dall'istruzione pubblica, con oltre 800 milioni, mentre lo sviluppo economico e la tutela ambientale fanno registrare un investimento di oltre 550 milioni di euro.

Oltre a ricordare la flessione in valore assoluto delle spese in conto capitale rispetto all'anno 2004 meritano un approfondimento i dati relativi alla ridotta capacità di investimento nel settore dei trasporti (-41%) della tutela ambientale (-40%), della gestione del territorio (-20%) e del turismo (-14%); pressoché invariati gli impegni sul versante dello sviluppo economico (0,72%), sensibile contrazione per il sociale (-9%).

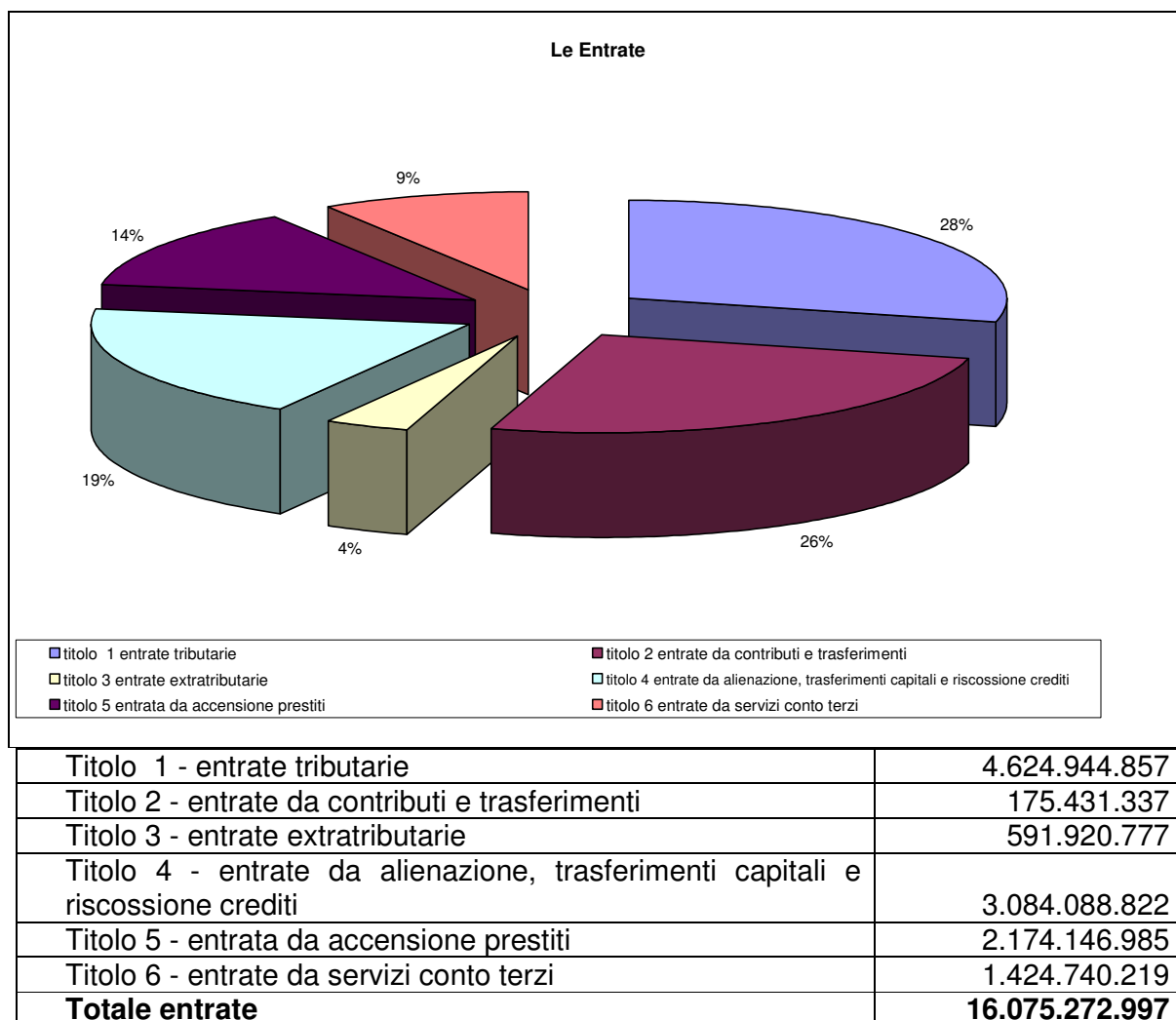


Particolare approfondimento merita l'esame, a livello regionale, dell'incidenza della spesa in conto capitale sul totale delle spese delle Province: di fronte ad una media nazionale del 33%, si passa dal 13% del Piemonte al 49% del Veneto. Con tale dato è possibile valutare quanta parte del bilancio dell'ente viene dedicato allo sviluppo e manutenzione infrastrutturale del territorio.

E' evidente che la lettura dei dati in valore assoluto può essere fuorviante se non si considerano in maniera adeguata e "ponderata" anche i volumi complessivi di spesa delle Province nonché la natura e la destinazione delle voci relative ai trasferimenti in entrata, di cui ai paragrafi successivi

## 2. LE ENTRATE

### 2.1. Uno sguardo di insieme ai sei titoli delle entrate

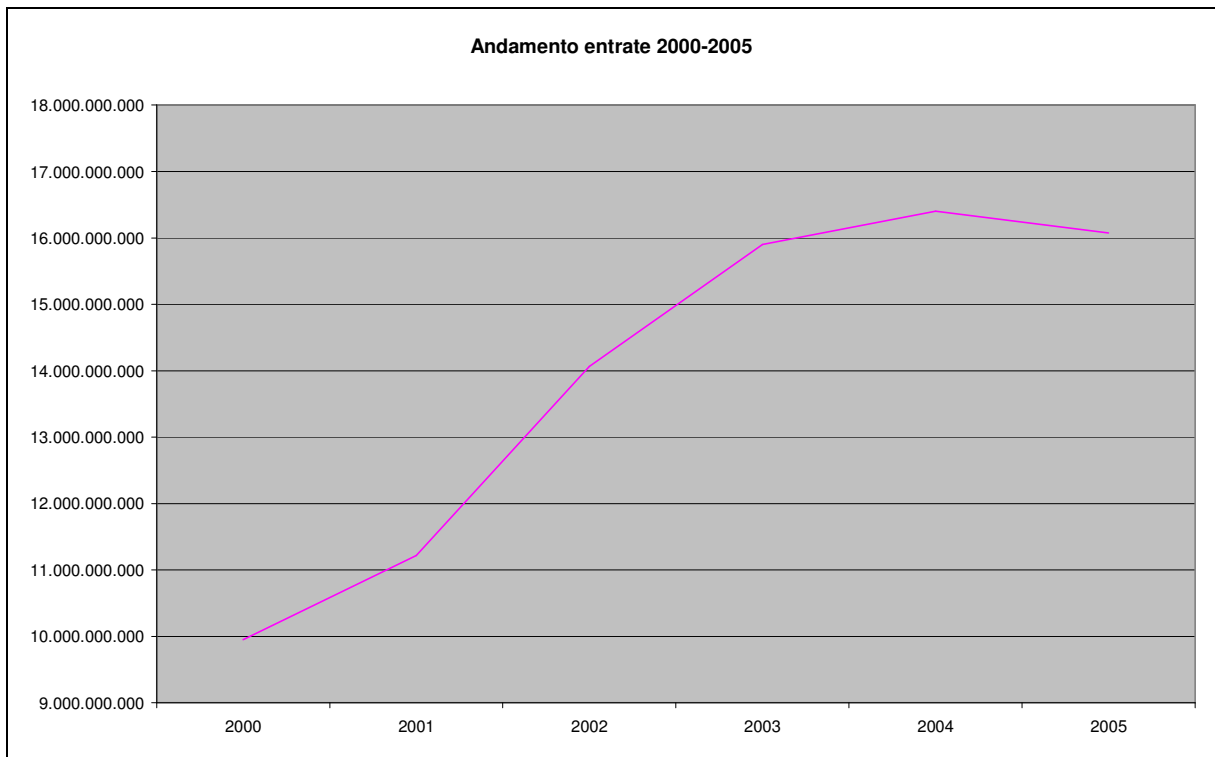


Il valore complessivo delle entrate delle Province nell'anno 2005 è stato pari a 16.075.272.997 euro, circa l'1,99% in meno rispetto all'anno precedente.

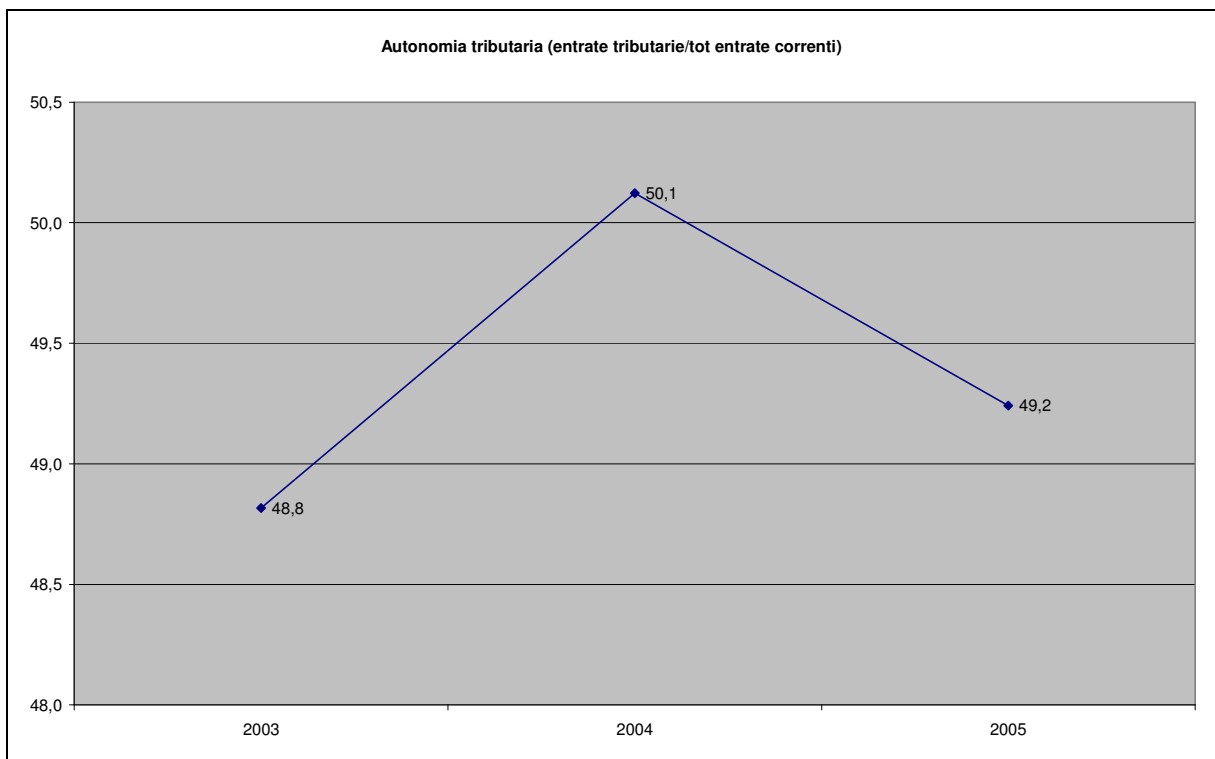
L'andamento dei flussi di entrata negli ultimi sei anni è di seguito brevemente rappresentato: come per le spese anche le entrate, nel 2005 registrano per la prima volta una flessione.

Le entrate tributarie del titolo 1 rappresentano la voce più consistente, seguita dalle entrate del titolo 2 (trasferimenti e contributi) e da quelle derivanti da alienazione, trasferimenti di capitali e riscossione di crediti.

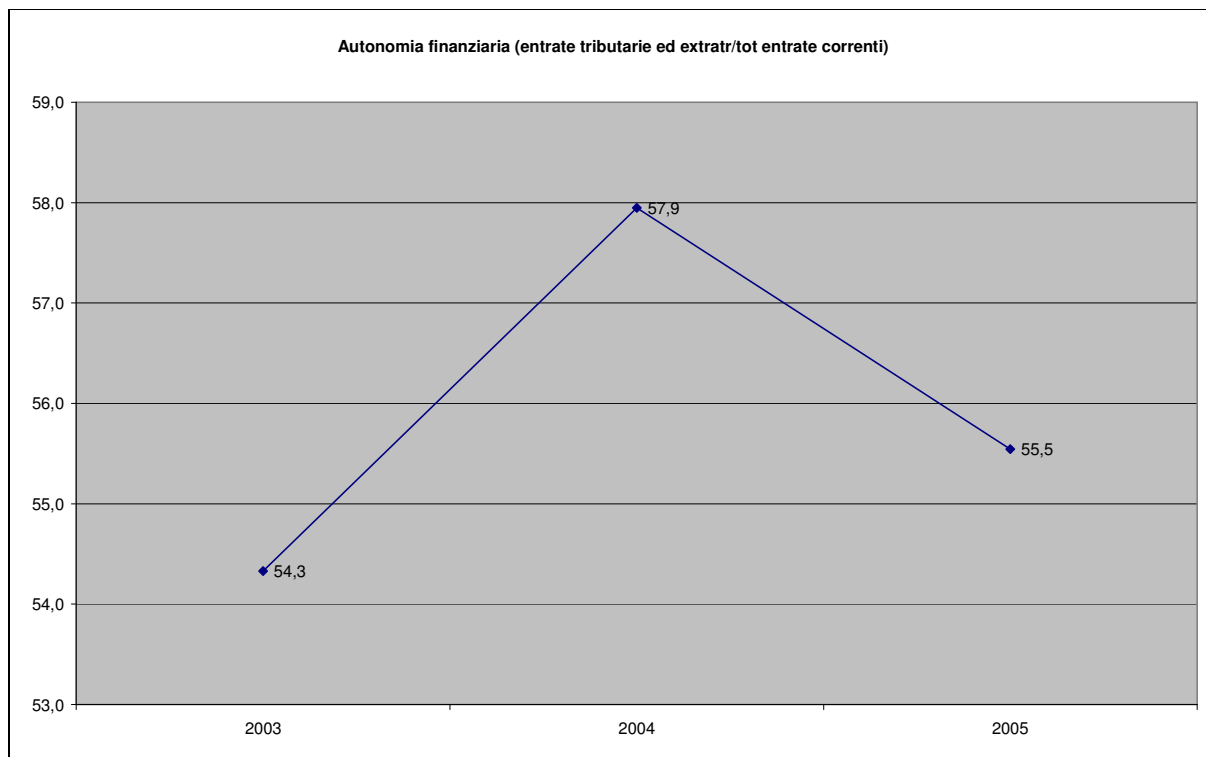
Va sottolineato come la voce in maggiore flessione (-18%) rispetto al 2004 sia quella relativa alle entrate extratributarie, seguita da quella relativa al titolo 4<sup>a</sup> (-13,7%); incrementano del 6% le voci relative alle entrate da servizi in conto terzi e del 7,6% quelle relative a contributi e trasferimenti.



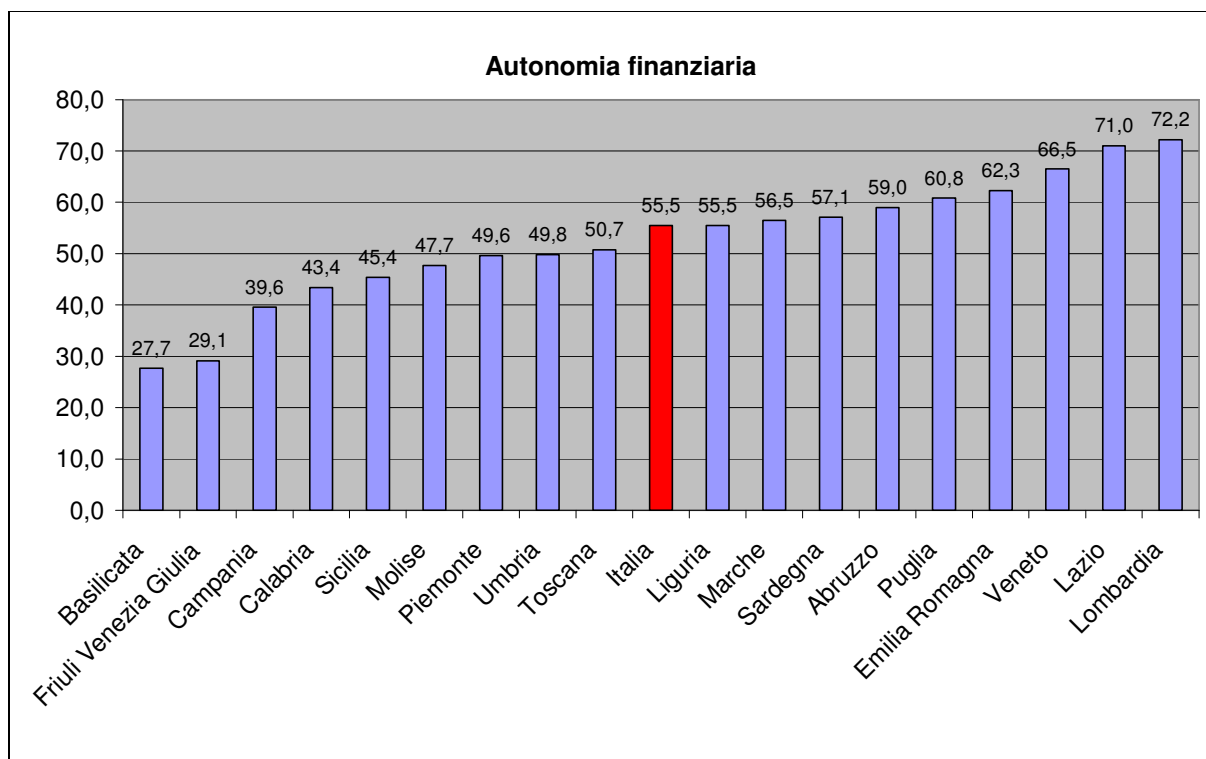
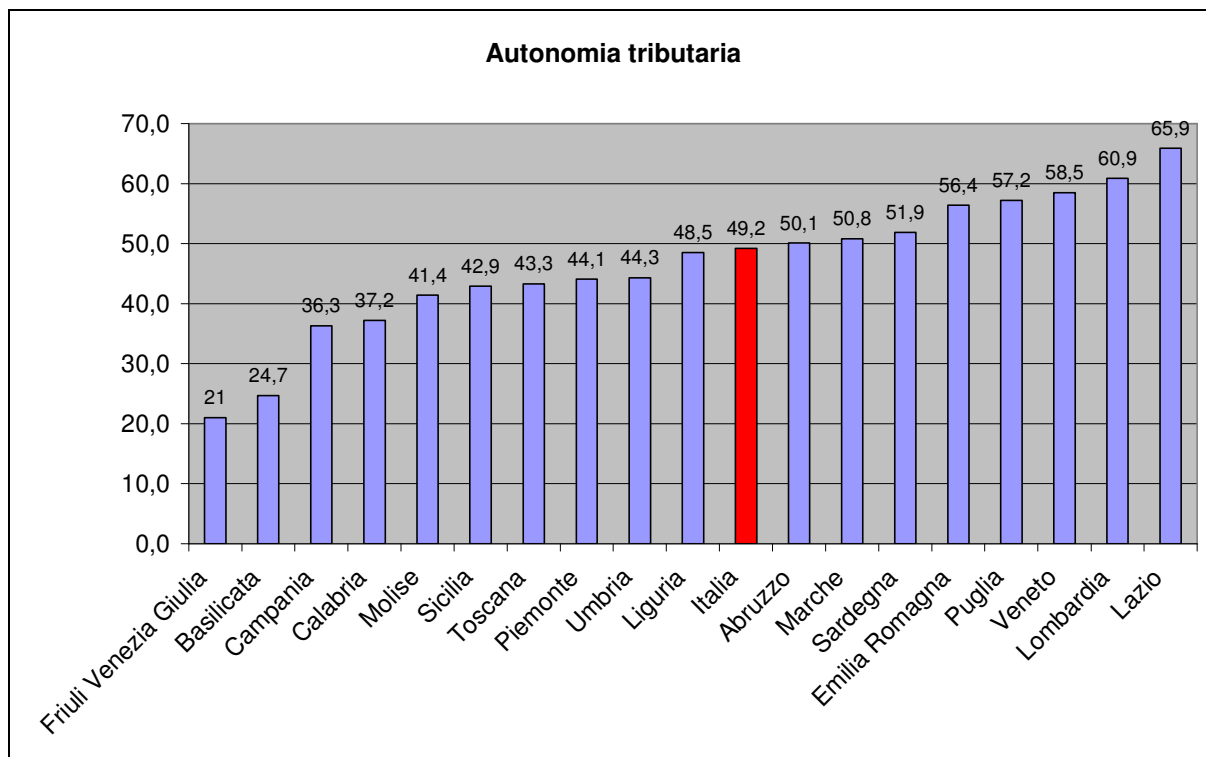
Gli indicatori nazionali di autonomia tributaria e di autonomia finanziaria per il 2005 sono rispettivamente pari a 49,2% e 55,5%; e fanno registrare, nel triennio 2003-2005 un lievissimo incremento (rispettivamente da 48,8% e da 54,3%) sebbene ci sia una flessione rispetto al 2004; stabile la dipendenza regionale al 30% e in flessione costante la dipendenza erariale che passa dal 13% del 2003 all'11,5% del 2005.



L'autonomia tributaria nel triennio 2003-2005 resta sostanzialmente immutata, attestandosi a circa il 50% del totale delle entrate; maggiore flessibilità viene fatta registrare dall'autonomia finanziaria, il cui valore viene più intensamente influenzato dall'andamento dei trasferimenti da Stato e Regioni.

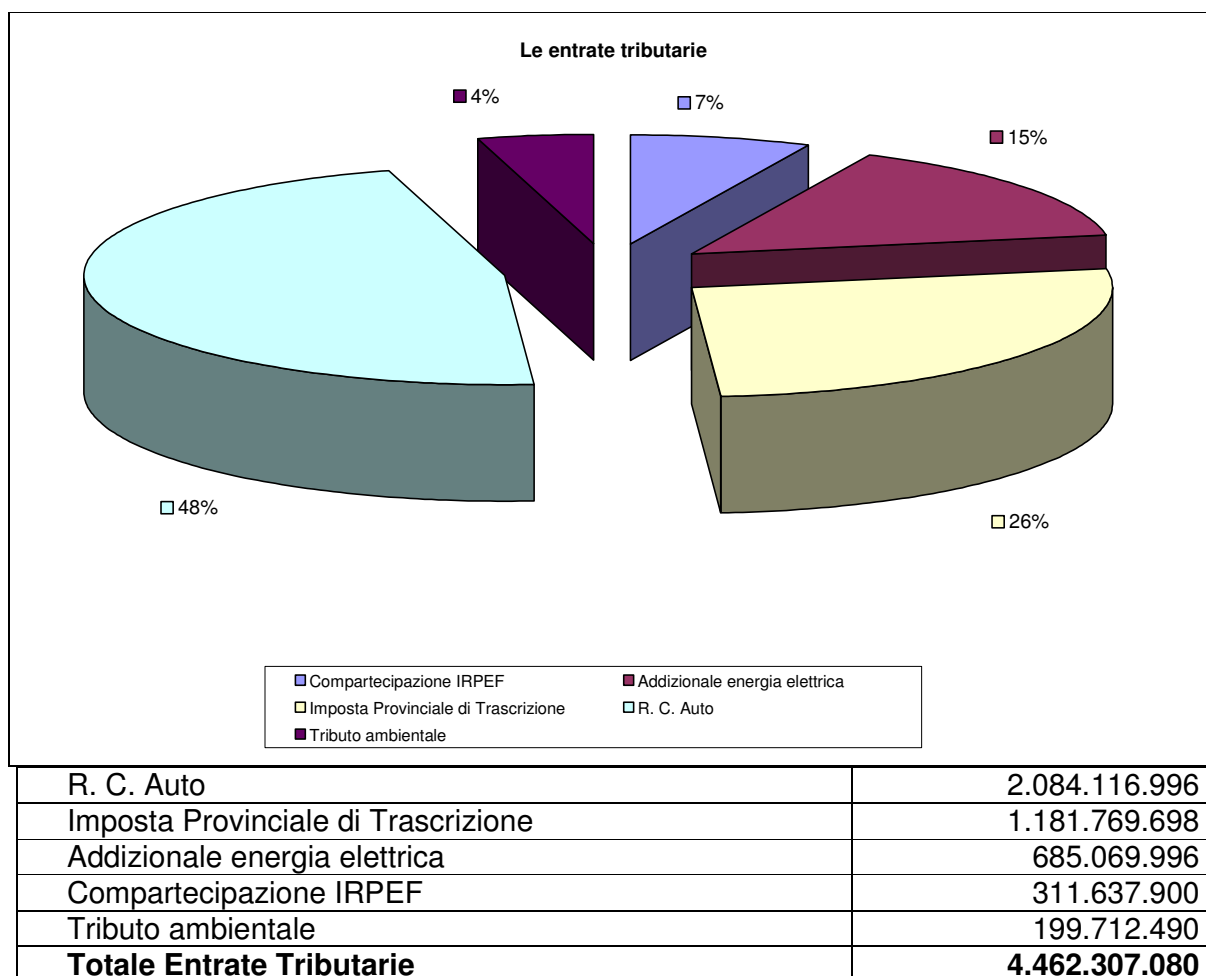


L'andamento omogeneo dei due indicatori appare coerente con la curva delle entrate complessive già raffigurato nella pagina precedente e denuncia una stabile dipendenza dei bilanci provinciali dai trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche, oltre ad un flusso fisso di entrate tributarie la cui natura non consente alle Province di farne delle vere e proprie leve fiscali (eccezion fatta per l'Ipt) essendo delle mere devoluzioni di gettiti precedentemente erariali.



Le classifiche regionali relative all'autonomia tributaria (titolo 1 sul totale delle entrate correnti) e all'autonomia finanziaria (titolo 1 e 3/entrate correnti) non sono particolarmente dissimili, poiché rappresentano una situazione sostanzialmente stabile in termini di natura e volume delle entrate proprie, tributarie ed extratributarie. Ecco dunque spiegato perché in entrambi i casi le Province della Basilicata, Campania e Friuli Venezia Giulia hanno i più bassi indici di autonomia, mentre oltre la media nazionale troviamo il Veneto, il Lazio e la Lombardia.

## 2.2. Analisi delle entrate tributarie

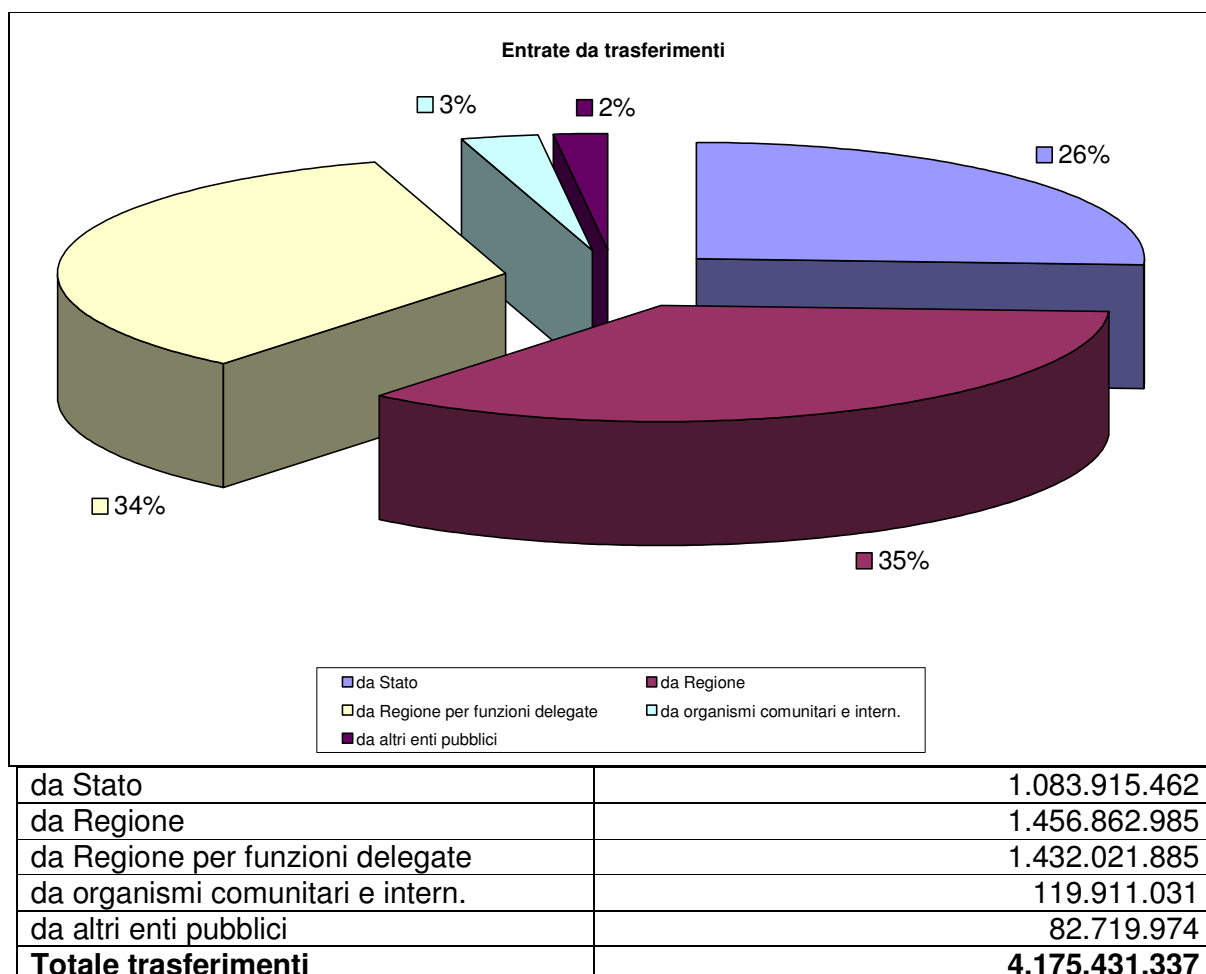


Nel 2005 le entrate tributarie restano sostanzialmente immutate rispetto all'anno precedente (+0,02%) attestandosi a 4,6 miliardi di euro. La parte più rilevante è, come noto, riferita al gettito dell'imposta RcAuto 48% del totale), seguita dall'IPT (26%) e dall'addizionale per l'energia elettrica, compartecipazione IRPEF e tributo ambientale.

Va comunque sottolineato che, a fronte di una variazione positiva del gettito legato alle assicurazioni (+4,4%) e al tributo ambientale (+12,4%) le altre voci sono tutte in flessione: nel 2005 l'IPT incassata dalle Province è stata inferiore di 46 milioni di euro al 2004 (-3,7%), come pure l'addizionale per l'energia elettrica (-87 milioni euro pari a -1,3%).



### 2.3. Analisi entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti

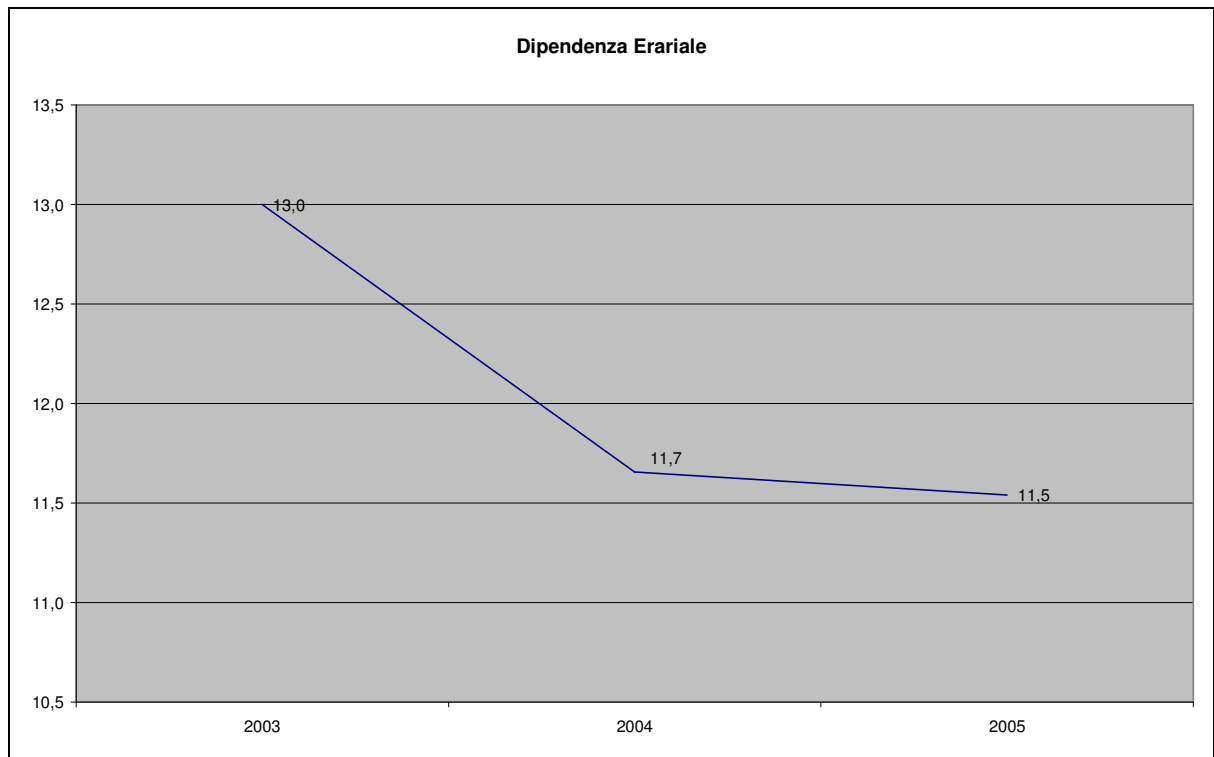


Anche il secondo titolo delle entrate, che fa riferimento a contributi e trasferimenti da parte di altri enti e amministrazioni pubbliche, rappresenta una fetta importante del bilancio provinciale, ma rispetto al primo titolo che resta sostanzialmente invariato, la crescita rispetto al 2004 è pari al 7,6%, in contro tendenza rispetto a quanto ci si aspetterebbe in un sistema di finanza locale definita autonoma.

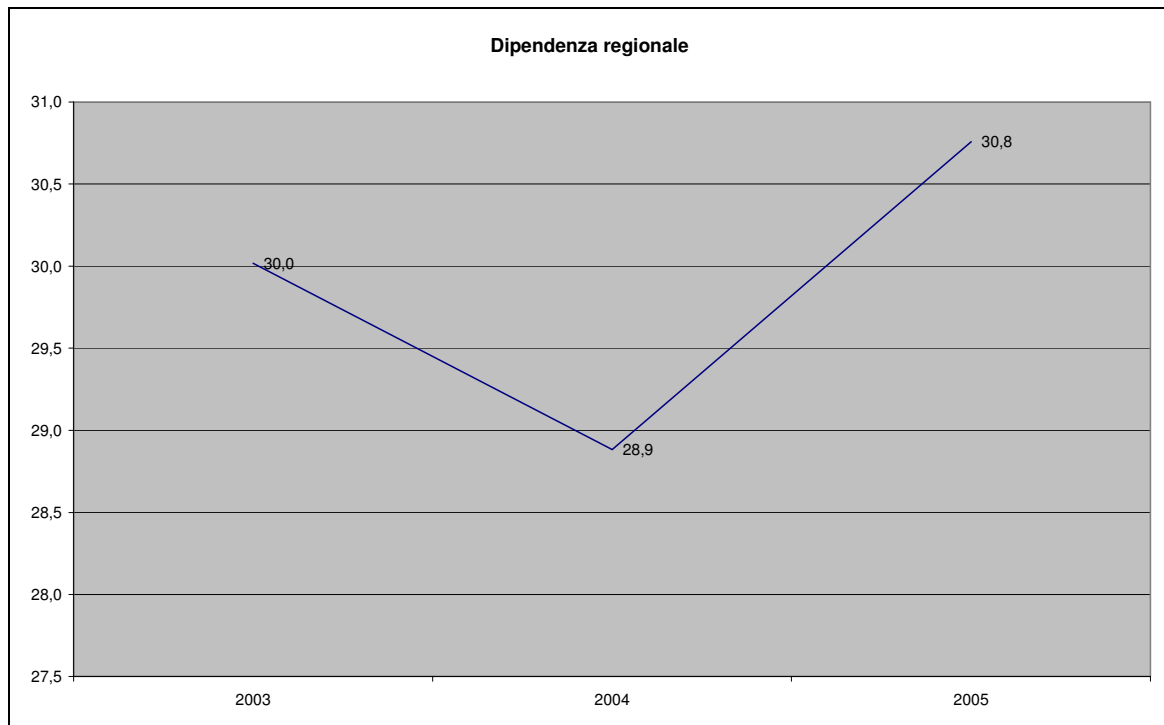
In valore assoluto le Province ricevono dalle Regioni oltre 2,8 miliardi di euro (più della metà del totale del titolo 2), seguiti dallo Stato con 1 miliardo.

La crescita percentuale maggiore è comunque fatta registrare dalle entrate derivanti da organismi comunitari e internazionali (+80,4%) rispetto al 2004, mentre le regioni incrementano del 10% le risorse trasferite e del 5,3% quelle correlate al decentramento e alle funzioni delegate.

Il grado di dipendenza erariale, inteso come rapporto tra entrate del titolo 2 (da Stato cat. 1) ed entrate correnti, è passato dal 13% del 2003 all'11,5% del 2005, mentre in grado di dipendenza regionale, inteso quale rapporto tra entrate del titolo 2 (da Regioni cat.2 e 3) ed entrate correnti resta nello stesso triennio considerato, sostanzialmente stabile al 30%.



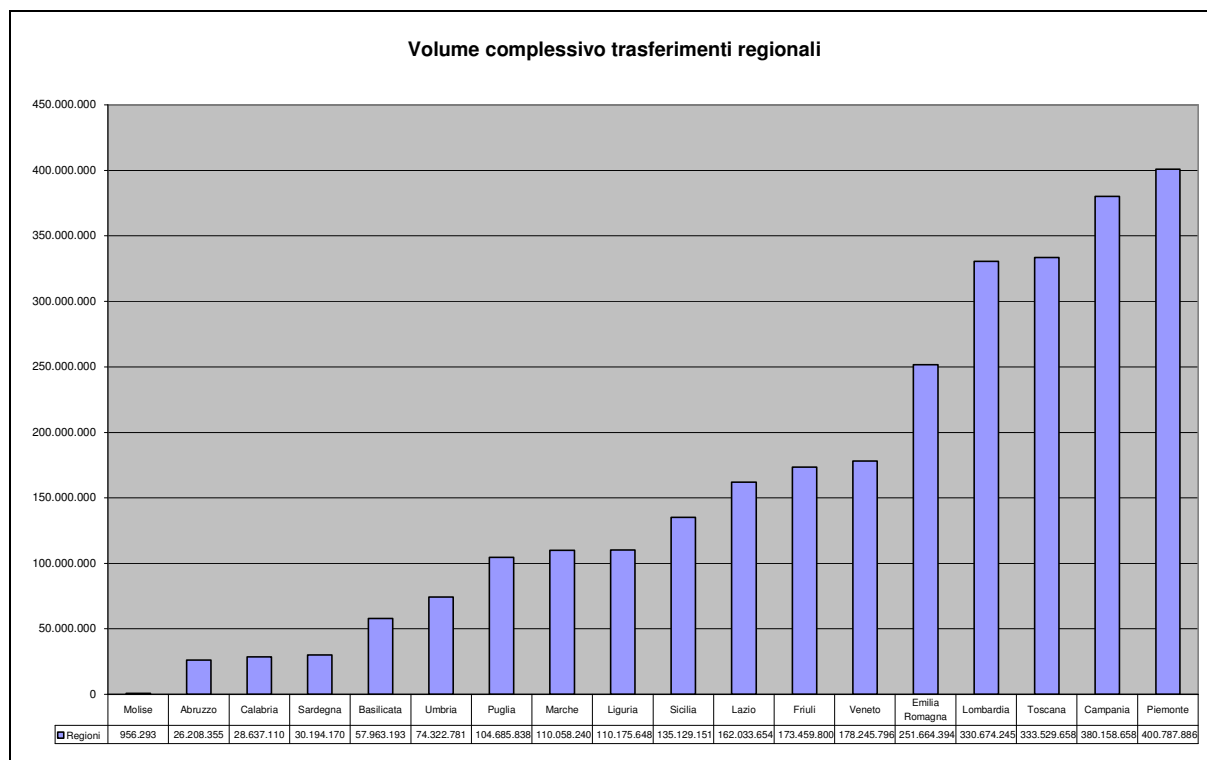
Gli indicatori di dipendenza (statale: entrate tit.2, cat.1/entrate correnti; regionale: entrate tit. 2 cat 2 e 3/entrate correnti) rappresentano una situazione di lenta ma progressiva riduzione dei trasferimenti erariali alle Province e, invece, uno stabile rapporto tra le risorse dell'ente e i fondi di provenienza regionale.



## 2.4. Ripartizione regionale dei trasferimenti alle Province

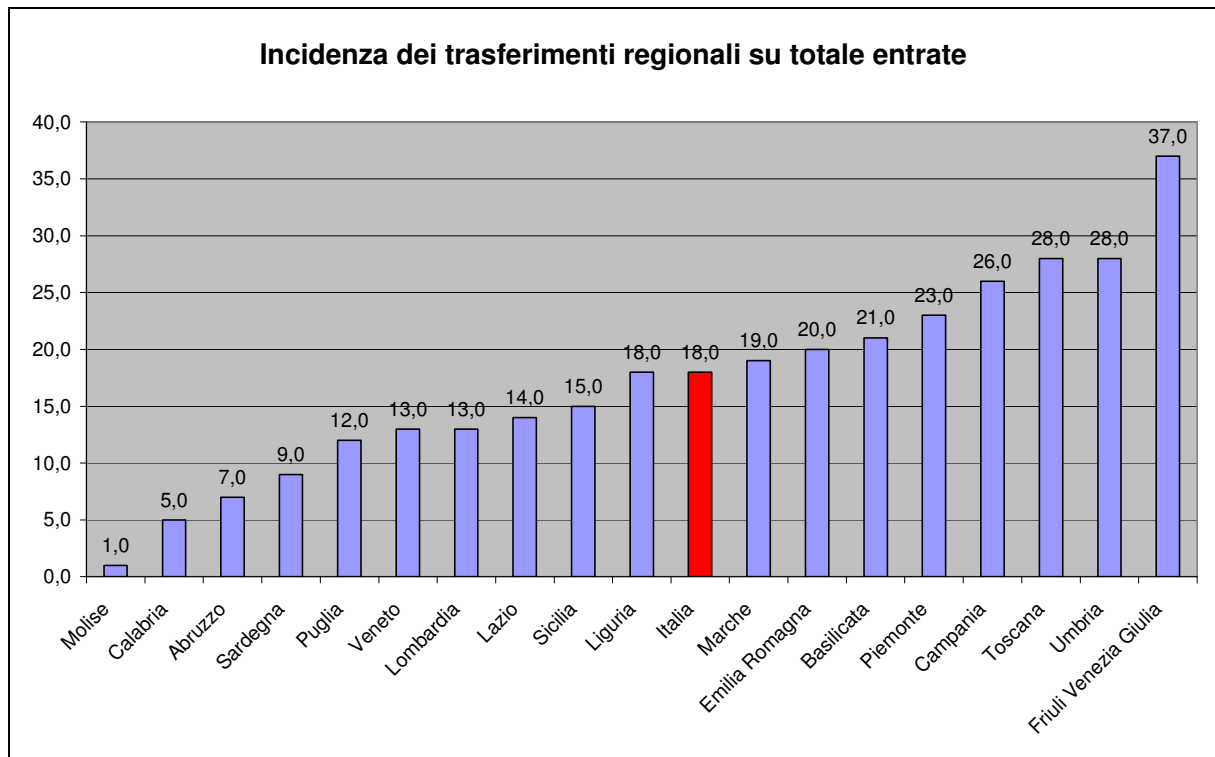
Una particolare attenzione va rivolta alla componente regionale delle voci di entrata.

La figura sottostante rappresenta il volume complessivo dei trasferimenti regionali presenti nei bilanci delle Province: si passa dai 956 mila euro delle Province molisane ai 400 milioni del Piemonte; ovviamente tali dati vanno contemperati con il numero di Province per singola regione, gli abitanti e il grado di decentramento amministrativo attuato.



E' evidente, però, che il volume complessivo di tali entrate può non essere significativo; si rende infatti necessario utilizzare altri parametri (abitanti, estensione rete stradale e del territorio, ecc) per una adeguata valutazione del dato, nel caso in cui si volesse stilare una graduatoria tra le Regioni che maggiormente sostengono l'attività delle Province.

Complessivamente però si può desumere quanto ancora le Province scontino, da un lato una scarsa autonomia impositiva e, dall'altro, una sostanziale dipendenza dalle risorse finanziarie provenienti dalle Regioni; ciò in un quadro, ancora molto disomogeneo, in cui il grado di decentramento amministrativo di funzioni e compiti dalle Regioni alle Province è assai differenziato tra Province del centro nord e province del mezzogiorno.



Il grafico rappresenta una forte varianza dell'incidenza dei trasferimenti regionali complessivamente intesi sul totale delle entrate: fatta eccezione per il Friuli Venezia Giulia, che con la propria specialità riveste carattere particolare e non confrontabile con le altre regioni, si può evidenziare che a fronte di una media nazionale del 18%, i trasferimenti regionali in Molise pesano l'1% del totale delle entrate delle relative province, mentre in Umbria rappresentano quasi il 30%.

### 3. IL PERSONALE

#### 3.1. *Analisi dei dati quali-quantitativi e di spesa*

Sulla base dei dati forniti dal Conto annuale di fonte RGS, nelle Province dal 2003 al 2005 si è avuta una crescita del personale da 60812 a 62778 dipendenti.

Dopo il sensibile aumento del personale conseguente al decentramento di funzioni del 2001, negli anni successivi c'è una leggera crescita del numero dei dipendenti che deriva in gran parte dal consolidamento delle strutture necessarie allo svolgimento delle maggiori funzioni amministrative esercitate dalle Province. Questa crescita non ha, tuttavia, comportato un'esplosione dei contratti flessibili a tempo determinato che restano al di sotto del 10% del totale dei dipendenti in servizio.

Occorre sottolineare che alla crescita delle funzioni amministrative le Province hanno risposto con un processo costante di qualificazione del personale. Nel triennio 2003-2005 si conferma la tendenza ad una crescita costante del personale con laurea, che nel 2005 rappresenta oltre il 22% dei dipendenti a tempo determinato. I laureati tendono ad occupare ambiti di lavoro riconducibili all'area "quadri", nell'ambito della Categoria D, e svolgono funzioni che richiedono una alta qualificazione professionale.

Non vi è stata, invece, in questi anni, una parallela crescita del numero dei dirigenti che, anzi, nel 2005 si riduce a 1883, con una tendenza alla flessione dell'incidenza dei dirigenti sul totale dei dipendenti dal 3,2% al 3%.

Personale Province (evoluzione anni 2003 - 2005)					
<i>Anni</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>Var %</i>	<i>2005</i>	<i>Var %</i>
Personale in servizio al 31/12	60812	61853	1,71%	62778	1,50%
Personale a tempo indeterminato	54610	55917	2,39%	56528	1,09%
Personale contratto flessibile	6202	5936	-4,29%	6250	5,29%
Personale con Laurea a tempo ind (%)	11767	12065	2,53%	12466	3,32%
Dirigenti	1934	1941	0,36%	1883	-2,99%

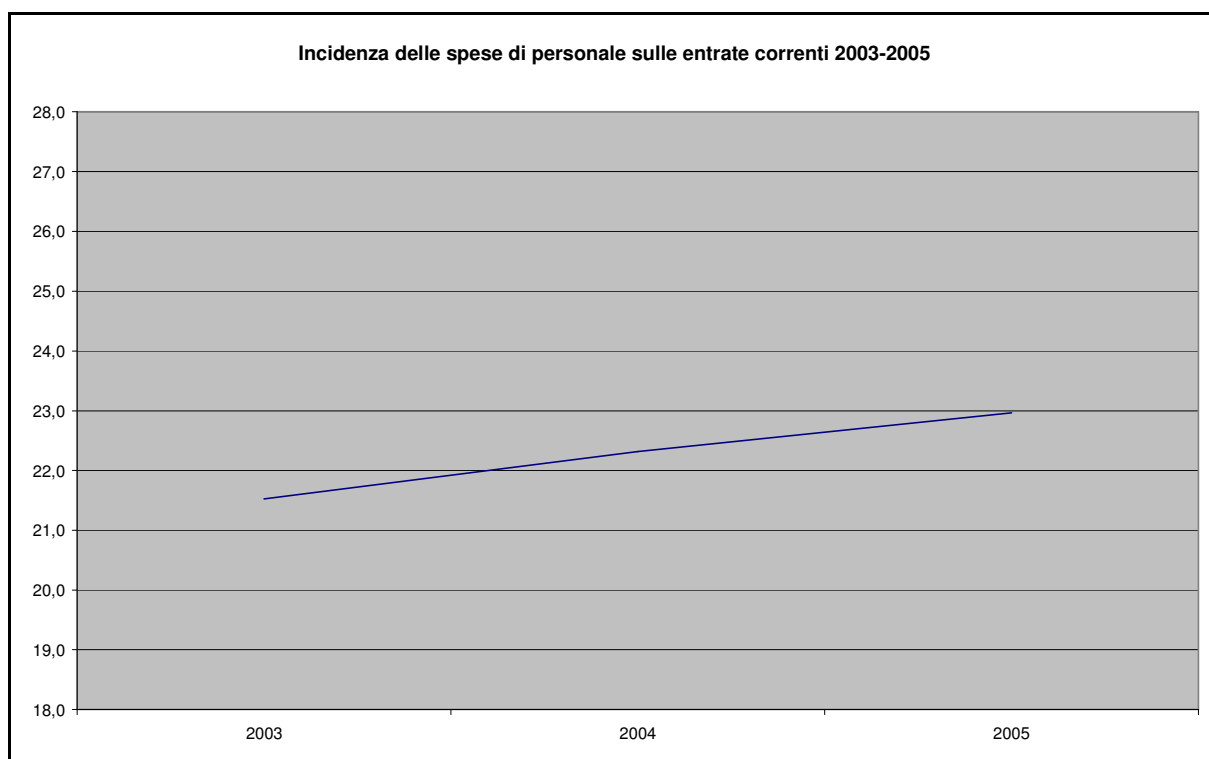
Dai dati sulla composizione del personale 2005 emerge che le Province hanno nel complesso raccolto la sfida dell'efficienza e della riqualificazione del personale per sostenere le nuove funzioni di governo di area vasta e l'aumento delle attività di regolazione. Ciò è testimoniato dal sensibile aumento del personale in categoria D, che nel 2005 assume ormai quasi lo stesso peso delle categorie B e C.

Personale Province (composizione 2005)		
Categoria	2005	%
Dirigenti	1883	3,30%
Personale cat. D	16021	28,30%
Personale cat. C	17437	30,80%
Personale cat. B	18304	32,40%
Personale cat. A	1767	3,10%
Altro	1116	2%

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

Tra gli anni 2003 e 2005 passano in assoluto da 1.960.302.576 euro nel 2003 a 2.052.008.315 euro nel 2004 e a 2.156.808.279 euro nel 2005 con una crescita annua delle spese di personale dell'1,05%. La leggera crescita delle spese di personale deriva dall'aumento del numero dei dipendenti, dalla crescita del livello di professionalità e di formazione del personale e dalla contestuale capacità delle amministrazioni di compensare le spinte alla crescita delle spese di personale con una gestione efficiente delle risorse umane.

Se si prende in considerazione l'indicatore strutturale dell'Incidenza delle spese di personale sulle entrate correnti si nota una crescita dal 21,5% del 2003, al 22,2% del 2004, al 23% del 2005.



Se si prende in considerazione l'indicatore strutturale dell'Incidenza delle spese di personale sulle spese correnti si può invece verificare una tendenza diversa rispetto all'indicatore precedente: vi è una crescita dal 24,9% al 25,8% tra il 2003 e il 2004, ma l'incidenza si riduce al 25,4% nel 2005.

Il diverso andamento dei due indicatori deriva soprattutto dal fatto che nell'anno 2004 vi è l'impatto degli arretrati del rinnovo dei contratti del personale per gli anni 2002-2003. Occorre inoltre considerare che la dinamica della crescita delle spese correnti nel 2005 è maggiore rispetto alla dinamica della crescita delle entrate correnti.

