

Eliminare le Province

Alcuni consigli per procedere spediti

Di Andrea Giuricin

L'esecutivo, tramite il Ddl "Del Rio", dal nome del Ministro degli Affari Regionali, intende abolire le Province.

L'Istituto Bruno Leoni, nei suoi precedenti studi,¹ ha da sempre affermato la necessità dell'eliminazione di tale livello di governo, al fine di risparmiare circa 2 miliardi di euro e razionalizzare le funzioni a esso attribuite.

Oltre alle proteste dei politici e degli amministratori provinciali, nelle ultime settimane si è levata contro questa prospettiva, attraverso l'appello di 42 costituzionalisti, la voce del mondo accademico. Secondo tale documento, nella riforma "Del Rio" vi sarebbe un problema di fondo: la costituzionalità del taglio delle Province.

Effettivamente, per sopprimere le Province, è necessaria una modifica costituzionale. Al momento, però, quella su cui si sta ragionando è una riforma che, senza eliminarle, ne riduce i poteri e le funzioni, riassegnandoli principalmente ai Comuni.

Una simile riforma compie un sicuro primo passo importante. Tuttavia è necessario che il Parlamento prosegua su questa strada, per giungere a una definitiva modifica della Costituzione: solo così si potrà centrare finalmente l'obiettivo.

Insieme al taglio delle Province occorre poi ridisegnare quelle Amministrazioni che furono pensate secondo la stessa logica delle Province: per esempio, le Prefetture, che andrebbero riaccorpate come previsto anche dalla riforma Monti, in seguito bocciata dalla Consulta, e come chiesto dal Rapporto Giarda.

Con un taglio delle Prefetture e la loro riorganizzazione territoriale, i risparmi aggiuntivi derivanti dall'eliminazione del livello provinciale di governo potrebbero addirittura raddoppiare.

Sussiste però un serio rischio, che pochi sottolineano, nel passaggio dalle Province alle Città metropolitane.

KEY FINDINGS

- Il governo ha dichiarato l'intenzione di abolire le Province;
- L'obiettivo è condivisibile e può comportare, se correttamente perseguito, risparmi consistenti e una più razionale organizzazione istituzionale;
- Tuttavia, esistono anche dei rischi: in particolare, occorre vigilare affinché le Province non vengano "salvate" indirettamente attraverso la proliferazione delle città metropolitane;
- Negli anni scorsi, inoltre, le Province hanno subito tagli significativi, in buona parte tradotti in minore spesa per investimenti;
- L'abolizione delle Province consentirebbe di razionalizzare la spesa e il disegno istituzionale sottostante;
- Sebbene i tagli abbiano prodotto maggiore efficienza, è ancora possibile ricavare risparmi consistenti: in particolare, attraverso la migliore organizzazione delle funzioni e le possibili economie di scala; attraverso la riduzione dei costi amministrativi; attraverso l'esternalizzazione al mercato di alcune funzioni e l'abolizione di altre;
- Nel complesso, si stima che dall'abolizione delle Province possano derivare, nel medio termine, minori spese nell'ordine di 1,8 miliardi di euro / anno.

Andrea Giuricin è professore a contratto presso l'Università di Milano – Bicocca e Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

1 Si vedano ad esempio Silvio Boccalatte, "Il primo passo verso il federalismo? Abolire le Province", Istituto Bruno Leoni, *Briefing paper* n. 67, 30 gennaio 2009, http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_67_Province.pdf; Andrea Giuricin, "Province: non accorpate ma abolire", *Focus* n. 187, 24 agosto 2011, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_187_Giuricin.pdf.

Dalle Province alle Città metropolitane

Le Città metropolitane sono state individuate sia dal Parlamento italiano che dalle Regioni a statuto speciale attraverso un metodo di scelta spesso volte legato a criteri politici e non certo a criteri di efficienza.

Con la legge delega 42 del 2009 è stata aggiunta alle Città metropolitane anche Reggio Calabria. Il criterio di scelta, tuttavia, non corrispondeva certamente né alla grandezza del territorio provinciale né al numero degli abitanti né al numero di Comuni presenti (i tre criteri utilizzati per “salvare” le Province dagli accorpamenti). Se infatti si va a vedere il numero di abitanti della Provincia di Reggio Calabria si scopre che questa si posiziona solo al 31° posto, con poco più di 566 mila abitanti. Cuneo, ad esempio, risulta essere più grande, con oltre 592 mila cittadini.

È allora il criterio dell’ampiezza del territorio ad aver fatto diventare Reggio Calabria una Città metropolitana? Ancora prendendo a riferimento la Provincia di Cuneo, si scopre che il territorio reggino è il 46 per cento di quello cuneese.

Il numero di Comuni è inferiore, ad esempio, a quello di Como.

Tutto questo ci consente di affermare che anche per la scelta delle Città metropolitane non si è utilizzato il criterio dimensionale o efficientistico.

Oggi le Città metropolitane individuate sono 15. Il Parlamento ne ha decretate 10 (oltre a Reggio Calabria, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino, Roma e Venezia), le Regioni a statuto speciale 5 (Cagliari, Catania, Messina, Palermo e Trieste).

Occorre notare come in Sicilia vi sia il 20 per cento della totalità delle Città metropolitane. Catania e Palermo sono effettivamente due grandi città; anche se probabilmente esiste più di una Città metropolitana per Regione. La Lombardia avrebbe infatti tutto il diritto di fare diventare Città metropolitana Brescia, dal momento che, come Provincia, conta più abitanti di Palermo o Catania.

Il caso più eclatante è tuttavia rappresentato dalla Provincia di Messina, che è diventata Città metropolitana nonostante abbia meno abitanti e un’estensione territoriale inferiore alla Provincia di Perugia.

La stessa Trieste conta addirittura meno di 250 mila abitanti, un territorio di poco più di 200 chilometri quadrati e appena 6 Comuni. Con questi dati non avrebbe nemmeno il diritto a esistere come Provincia, invece, è stata individuata come una delle 15 Città metropolitane presenti sul territorio nazionale.

Pure nella scelta delle Città metropolitane da parte delle Regioni a statuto speciale il criterio non è stato quello di efficienza.

Il dubbio allora è che con la riforma perseguita dall’attuale esecutivo, le Province uscite dalla porta possano rientrare dalla finestra sotto forma di Città metropolitane.

Quale certezza abbiamo che in futuro il Parlamento o le Regioni a statuto speciale non comincino a legiferare per creare nuove Città metropolitane? Oltretutto, mentre nel caso delle Province si stanno inserendo dei limiti oggettivi, per le Città metropolitane non esiste nessun criterio di scelta, se non quello politico. Altrimenti non si spiegherebbero i casi di Reggio Calabria, Trieste o Messina.

TABELLA 1
Province d'Italia e città metropolitane

Dati: in giallo le città metropolitane

Posizione	Provincia	Abitanti (in mln)	Territorio (in km2)	Numero Comuni
1	Roma	4,19	5381	121
2	Milano	3,16	1579	134
3	Napoli	3,08	1171	92
4	Torino	2,3	6830	315
6	Brescia	1,26	4784	206
7	Palermo	1,25	4992	82
15	Caserta	0,92	2639	104
25	Perugia	0,67	6334	59
26	Messina	0,65	3247	108
29	Cuneo	0,59	6903	250
31	Reggio Calabria	0,57	3183	97
81	Trieste	0,24	212	6

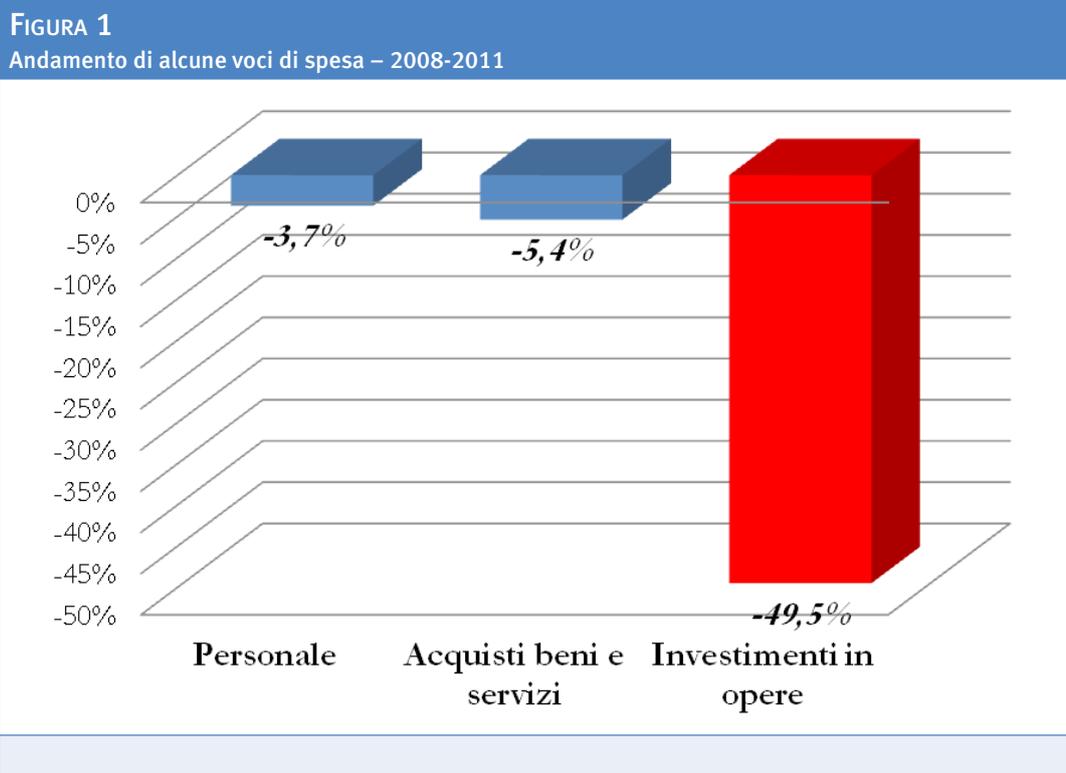
Fonte: Elaborazione dati Istat

I tagli alle Province

Per capire quali potrebbero essere gli effetti dell'abolizione delle Province, occorre anzitutto prendere atto di un fatto: le ristrettezze economiche degli ultimi anni si sono abbattute in maniera pesante sulle Province, che hanno visto il loro budget annuale ridursi nell'ultimo quinquennio.

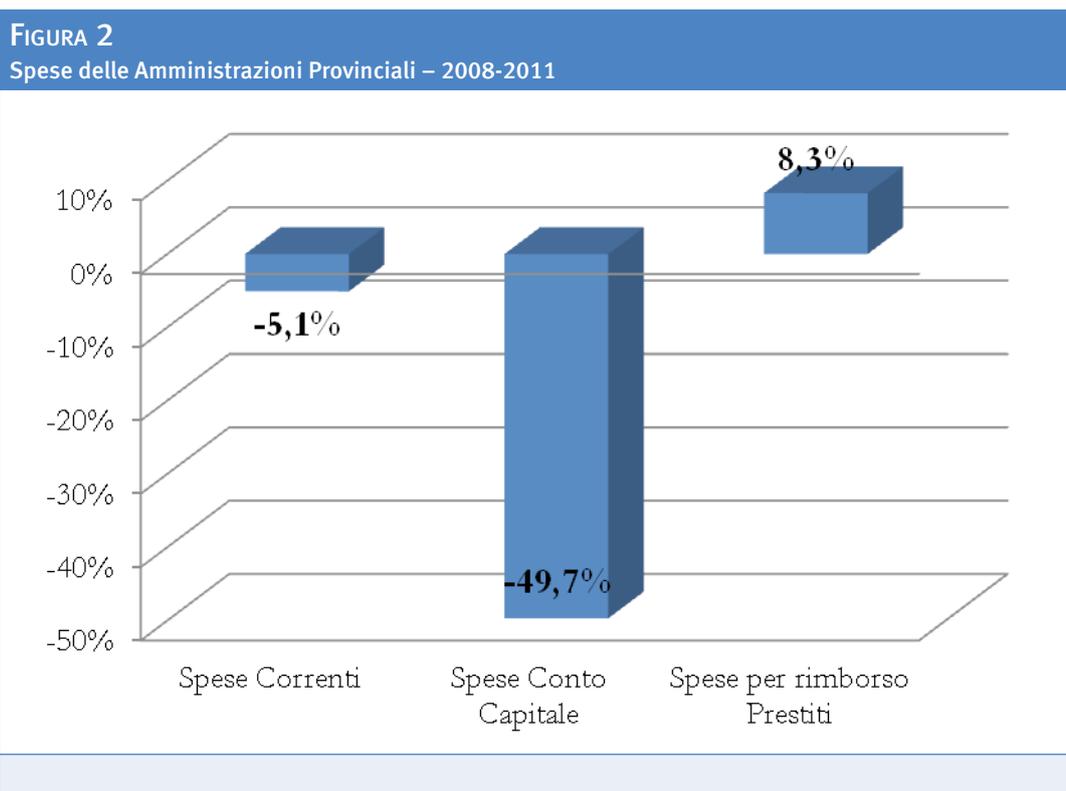
Tali ristrettezze tuttavia hanno colpito in maniera differente la tipologia di spesa delle Province: piuttosto che pensare a una vera e propria riorganizzazione, queste hanno deciso di tagliare completamente gli investimenti (Figura 1).

Tra il 2008 e il 2011 gli investimenti in opere hanno subito un dimezzamento. Ciò significa che le infrastrutture gestite dalle Province, quali le scuole secondarie o le strade provinciali, hanno visto un blocco totale. Quando si parla di dissesto idrogeologico e di mancanza dei fondi per mettere il territorio in sicurezza, occorre avere ben presente che ciò dipende da una precisa scelta politica: impiegare tutte le risorse disponibili per il funzionamento della "macchina" provinciale a scapito dell'esercizio delle funzioni attribuite alle Province stesse. Pur senza voler minimizzare le difficoltà sottese al ridimensionamento della spesa per il personale e, di conseguenza, delle spese di funzionamento delle Province, è necessario osservare che i tagli si sono indirizzati quasi per intero sulla riduzione dei servizi erogati.



Nel complesso le spese provinciali correnti hanno registrato una riduzione di circa il 5 per cento tra il 2008 e il 2011, mentre quelle in conto capitale di quasi il 50 per cento.

Al contempo, il deterioramento della situazione finanziaria ha fatto sì che le spese per il rimborso dei prestiti sia aumentato di oltre l'8 per cento.

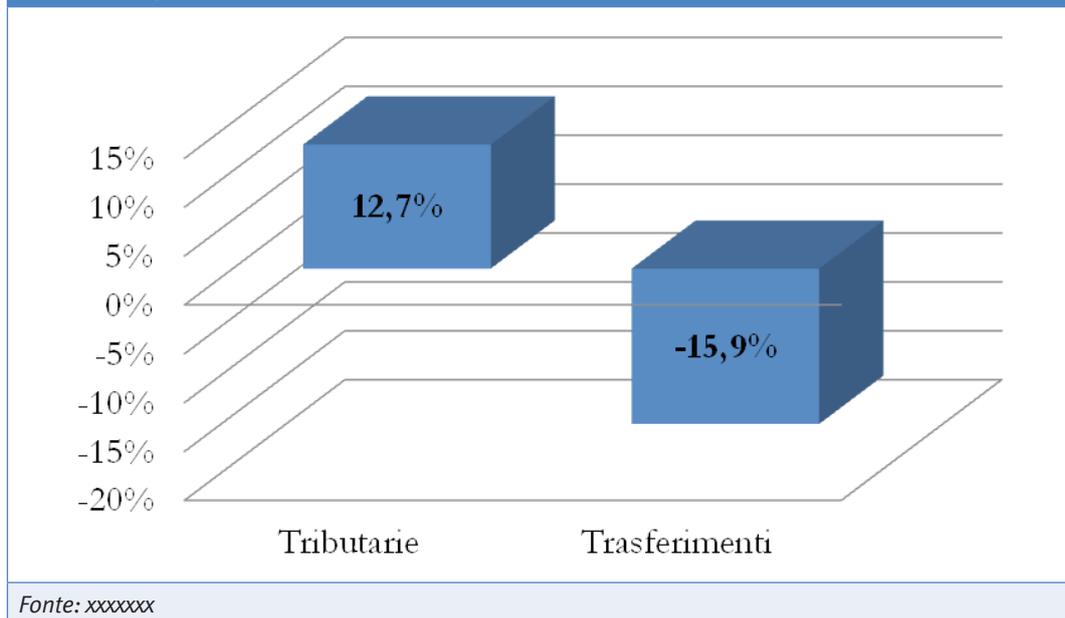


I trasferimenti da parte degli altri livelli di governo sono stati ridotti di quasi il 16 per cento tra il 2009 e il 2011, ma il livello provinciale non è stato in grado di tagliare altrettanto le spese correnti.

Cos'è stato dunque fatto? La pressione fiscale a livello provinciale è aumentata. Laddove era possibile, le Province hanno incrementato l'imposizione tributaria: infatti le entrate fiscali sono aumentate di quasi il 13 per cento in soli 3 anni. In un periodo non facile per l'economia, le Province hanno acuito le difficoltà economiche degli italiani tramite una pressione fiscale sempre maggiore.

FIGURA 3

Entrate delle province: trasferimenti e tasse – 2009-2011



La riduzione delle spese complessive di oltre il 19 per cento tra il 2008 e il 2011 ha di fatto ridotto i benefici attesi dalla loro eliminazione. Tuttavia è importante sottolineare come le spese correnti siano state diminuite in misura marginale, pari al 5 per cento: il taglio dei trasferimenti si è pertanto tradotto in un crollo degli investimenti.

Le spese per investimenti in opere sono calate da 3,3 miliardi di euro a circa 1,6 miliardi di euro. Questo rappresenta un forte argomento contro la tesi secondo cui, eliminando le Province, verrebbero danneggiati i servizi pubblici. In questi anni, si è verificato esattamente il contrario: è stato proprio il mantenimento delle Province, sotto i più generali vincoli alla spesa pubblica, a impedire l'utilizzo dei fondi negli ambiti più necessari.

Come abbiamo illustrato in una serie di analisi precedenti,² i risparmi di breve termine realizzabili con la soppressione delle Province derivano essenzialmente dal venir meno di buona parte delle spese di amministrazione e controllo, oltre che dalle economie di scala ricavabili dallo spostamento di alcune funzioni al livello regionale e dal ripensamento sull'utilità di alcune delle funzioni oggi esercitate dalle Province; nel lungo termine, invece, i risparmi sono riconducibili alla mancata sostituzione del personale una volta giunto in pensione. A tal proposito, occorre sottolineare che è tutto da verificare il maggior costo del personale da ricollocare nelle altre amministrazioni territoriali, non fosse altro perché esso potrebbe essere trasferito anche ai Comuni o alle altre ammini-

2 Ad esempio in Andrea Giuricin, "Quanto costano davvero le Province?", Istituto Bruno Leoni, *Focus* n. 170, 6 ottobre 2010, http://www.brunoleonimedia.it/public/Focus/IBL_Focus_170_Giuricin.pdf.

strazioni, e non solo alle Regioni. Tali enti, pur essendo sottoposti al medesimo contratto collettivo nazionale, possono elargire retribuzioni differenti in base a voci ulteriori rispetto allo stipendio di base, dovute per esempio alle indennità. Anche ammettendo che il trasferimento di personale dalle Province alle Regioni possa aumentare i costi, è evidente che si tratta di un maggior costo transitorio rispetto a un effetto definitivo di risparmio, che si appaleserà al mancato rinnovo dei posti di lavoro, una volta arrivato il momento del pensionamento del personale trasferito.

Alcuni hanno ritenuto tale approccio eccessivamente semplicistico,³ pur riconoscendo nel traguardo dei 2 miliardi un obiettivo possibile ancorché improbabile.⁴ Stime più conservative – per esempio quelle contenute nel rapporto Giarda – parlano di risparmi per circa 750 milioni di euro.

Anche qui, vale la pena sottolineare come l'effetto dei tagli ai trasferimenti abbia costretto le Province a economizzare, proprio sulle voci identificate dall'Istituto Bruno Leoni come potenzialmente aggredibili. Le spese per amministrazione e controllo sono calate da 3,2 miliardi di euro a 2,3, dimostrando che i margini per una riduzione degli sprechi erano presenti. Questo implica, ovviamente, che oggi la prospettiva di risparmio sia inferiore o meno facilmente raggiungibile, ma non significa affatto che non vi siano ulteriori risparmi possibili, né in questo capitolo di spesa, né tanto meno in altri.

Le funzioni delle Province: l'esempio dei centri per l'impiego

Una delle principali critiche riguardanti l'eliminazione delle Province si sofferma sul carattere essenziale delle funzioni svolte da questi enti. Nessuno, però, chiede – almeno in prima battuta – di eliminare le stesse funzioni: si chiede piuttosto di attribuirle ad altri livelli di governo quali, a seconda dei casi, i Comuni o le Regioni. In un volume dell'Istituto Bruno Leoni, a cui rimandiamo, si è avanzata una proposta organica in tal senso.⁵

Non si comprende perché il trasporto pubblico provinciale debba essere gestito dalle Province, mentre nelle città di questo servizio si occupano i Comuni con i fondi della Regione. Questo caos istituzionale crea solamente degli inutili sprechi che vengono poi pagati dagli italiani tramite le tasse.

Oltretutto alcune funzioni potrebbero essere date al mercato: si pensi al settore del lavoro. Oggi i centri per l'impiego riescono a riallocare solo il 3,7 per cento delle persone in cerca di lavoro.

Questo risultato ha tuttavia un prezzo molto caro, pari a oltre 712 milioni di euro l'anno (Tabella 2).

3 Luigi Oliveri, "Si predica l'abolizione delle Province per non cercare i veri risparmi", *LeggiOggi.it*, 9 luglio 2013, <http://www.leggioggi.it/2013/07/09/si-predica-labolizione-delle-province-per-non-cercare-i-veri-risparmi/>.

4 Luigi Oliveri, "Abolire le Province? Si risparmia poco", *Lavoce.info*, 26 luglio 2011, <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002444.html>.

5 Silvio Boccalatte (a cura di), *Abolire le province*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino e Facco, 2009.

TABELLA 2 Le Province e il lavoro	
(1) Anno 2011	
	Spesa e disoccupati (in mln)
Spesa Province per Mercato del lavoro (1)	712,1
Disoccupati (1)	2,108
Ri-occupazione tramite Centri per l'Impiego	3,7%
Costo per re-impiego lavoratore (euro)	9165

Per ogni posto di lavoro recuperato, la Provincia spende oltre 9.000 euro l'anno. Un'e-normità che potrebbe essere utilizzata in maniera più efficiente, dando alle agenzie di lavoro private il compito di reinserire il lavoratore in difficoltà.

I centri per l'impiego occupano circa 10.000 persone l'anno, mentre riallocano meno di 80 mila lavoratori. In un anno, ogni lavoratore dei centri per l'impiego riesce a reinserire circa 8 persone. Meno di una al mese. Sembra che il principale risultato occupazionale di tali enti sia quello relativo ai loro stessi dipendenti.

Un ragionamento analogo può essere svolto per i servizi di viabilità, che oggi assorbono circa 925 milioni di euro dai bilanci provinciali. La qualità del trasporto pubblico locale in Italia è estremamente bassa: si stima che una migliore gestione possa determinare un recupero di efficienza pari al 50 per cento dei costi. Ovviamente questa inefficienza è strettamente connaturata all'organizzazione del servizio e alla sua indistinguibilità dall'amministrazione pubblica.⁶

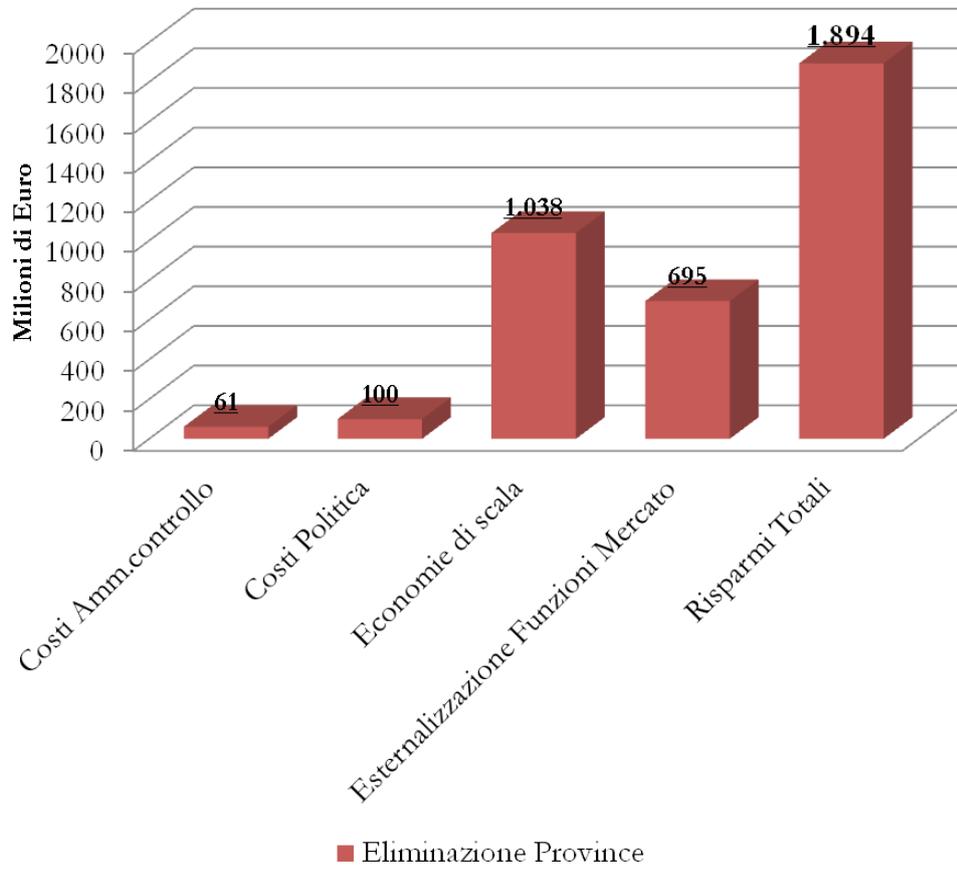
Complessivamente, viabilità e centri per l'impiego sono responsabili di una spesa per stipendi pari a 560 milioni di euro, per servizi che potrebbero essere gestiti in maniera più efficiente da attori non pubblici. Sia nel caso del trasporto pubblico provinciale che in quello del mercato del lavoro rimarrebbero i contributi pubblici, che incidono complessivamente per 583 milioni di euro: verrebbe cioè mantenuta la spesa per il *servizio* e abolita, almeno nel lungo termine, quella per la *macchina*.

Pur con tutti i *caveat* già esposti in relazione ai risparmi già parzialmente ottenuti, l'eliminazione delle Province potrebbe determinare ulteriori risparmi quantificabili nella fascia 0,5-1 miliardi di euro. Se a questi si aggiungesse l'esternalizzazione di alcune funzioni, o la loro semplice cessazione, in quanto svolte in modo palesemente inadatto, la minore spesa nel medio termine potrebbe essere molto più significativa.

Qualunque stima sui risparmi ottenibili – è bene precisarlo – deve presupporre il mantenimento degli attuali livelli occupazionali nel breve termine. I dipendenti dovrebbero chiaramente essere ricollocati presso altre funzioni o altri livelli di governo *a parità di stipendio*. Tuttavia, la riduzione delle spese per amministrazione e controllo, il conseguimento di economie di scala e la soppressione (o esternalizzazione) di alcune funzioni potrebbero determinare risparmi considerevoli, nell'ordine degli 1,9 miliardi di euro. Se si esclude l'esternalizzazione delle funzioni (che non era stata considerata nelle precedenti valutazioni) il risparmio ottenibile con la soppressione delle Province cala dai circa 2 miliardi di euro stimati nel 2010 (e basati sui bilanci degli anni precedenti) a circa 1,3 miliardi di euro, come spiega la seguente Figura.

6 Ugo Arrigo, "Organizzazione e (mancata) riforma del Trasporto pubblico locale", Istituto Bruno Leoni, *Briefing Paper* n. 44, 15 settembre 2007, http://www.brunoleonimedia.it/public/BP/IBL_BP_44_TPL.pdf.

FIGURA 4
Risparmi a confronto



Conclusione

Le Province non sono necessarie, ma continuano a costare molto ai contribuenti per svolgere funzioni che possono essere riallocate. L'argomento spesso utilizzato secondo cui le Province rappresentano una fonte di costi contenuta rispetto ad altre amministrazioni (in particolare le Regioni) è corretto ma poco rilevante: non stiamo, infatti, sostenendo che l'eliminazione delle Province possa sostituire lo sforzo di efficientamento del resto del settore pubblico. Stiamo solo affermando che dall'abolizione di tale livello di governo potrebbero derivare risparmi nell'ordine di 1,3-1,9 miliardi di euro, *aggiuntivi* rispetto a quelli ottenibili da interventi di natura diversa presso altre amministrazioni. Se poi queste risorse siano "tante" o "poche", è questione più politica che tecnica.

I tagli effettuati negli ultimi anni hanno provocato un aumento della pressione fiscale a livello provinciale, una piccola riduzione delle spese correnti e un blocco quasi totale degli investimenti.

Le misure da prendere in concomitanza con l'approvazione Ddl "Del Rio" sono:

- Avviare immediatamente la riforma costituzionale.
- Porre un argine alla possibile moltiplicazione delle città metropolitane.
- Riassegnare al mercato alcune delle funzioni ora gestite dalle Province, come i centri per l'impiego, in modo da aumentarne l'efficienza e ridurre la spesa pubblica.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.