



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**Relazione sulla gestione finanziaria degli
Enti locali**

Esercizio 2015

Volume I

Risultati della gestione finanziaria

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali
Esercizio 2015
Volume I

Risultati della gestione finanziaria

(Legge 5 giugno 2003, n. 131)

Deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG

Relatori: Pres. Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO
Cons Carmela IAMELE
Cons. Marta TONOLO
Cons. Rinieri FERONE
Cons. Paola COSA
Cons. Elena BRANDOLINI
Cons. Francesco ALBO
Cons. Dario PROVVIDERA
Cons. Francesco Antonio MUSOLINO
Cons. Mario ALÌ
I Ref. Stefano GLINIANSKI
I Ref. Valeria FRANCHI
I Ref. Giampiero PIZZICONI

Hanno collaborato all'istruttoria il dirigente Renato PROZZO ed i funzionari:

Giuseppe BILOTTA
Alessandra BONOFILIO
Roberta CAIFFA
Paola CECCONI
Rossella CORBO
Felice DELL'ARMI
Alessandro DI BENEDETTO
Antonella DI NARDO
Giuliana ERCOLANI
Clara FALLUCCO
Rosa FAVIA
Vittorio Emanuele GASPARRI
Antonella GIOVANNANGELI
Giuseppe GIULIANO
Carmine GRASSO
Germano MARCELLI
Grazia MARZELLA
Guido PARLATO
Enrico PARRETTI
Maria Rita ROSATI
Gianfranco SIMONETTI
Maria Novella SIMONETTI
Piera SPAZIANI
Valeria TAGLIAFERRI
Cristina ZUCCHETTO

Editing: Paola CECCONI, Felice DELL'ARMI, Alessandro DI BENEDETTO, Enrico PARRETTI,
Maria Novella SIMONETTI

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI LOCALI

ESERCIZIO 2015

Struttura della relazione

Volume I - Risultati Della Gestione Finanziaria

Deliberazione

Premessa generale

Sintesi

Ricognizione quadro normativo

I Comuni

Analisi delle entrate

La spesa dei Comuni: andamenti del triennio 2013-2015

La spesa dei Comuni sperimentatori esercizio 2015

Le Province e le Città metropolitane

Analisi delle entrate

Gli andamenti della spesa delle Province nel triennio 2013-2015

La spesa delle Province sperimentatrici

La spesa delle Città metropolitane. Esercizio 2015

La spesa delle Città metropolitane sperimentatrici

Le Unioni di Comuni

Le anticipazioni di liquidità negli Enti locali

Il patrimonio degli Enti locali negli esercizi 2013-2015

Volume II - Analisi della stabilità finanziaria: andamenti, criticità e ruolo dei controlli interni

Sintesi

Controlli interni

Patto di stabilità interno 2015 e saldo di finanza pubblica al 30 settembre 2016

Gli andamenti e gli equilibri finanziari complessivi nella gestione 2013-2015 di Comuni, Province e Città metropolitane

I debiti fuori bilancio

Gestioni in disavanzo di Province e Comuni

Volume III - Appendice

INDICE

Deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG	I
Premessa generale	V
Sintesi	IX
1 Ricognizione quadro normativo.....	3
1.1 Evoluzione del processo di armonizzazione negli anni 2015-2016	3
1.2 La finanza degli Enti locali nel 2015: gli interventi normativi di maggiore significato. 10	
1.2.1 D.l. 19 giugno 2015 n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015 n. 125..	10
1.2.2 Decreti legislativi emanati in attuazione della delega fiscale di cui alla legge 11 marzo 2014 n. 23	14
1.2.3 La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).....	16
1.2.4 Decreto-Legge 30 dicembre 2015, n. 210 convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2016, n. 21. Proroga di termini previsti da disposizioni legislative	28
1.3 La normativa del 2016	30
1.3.1 D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50. Codice degli appalti e delle concessioni.....	30
1.3.2 D.l. 24 giugno 2016 n. 113 convertito legge 7 agosto 2016 n. 160.....	34
1.3.3 Legge 4 agosto 2016, n. 163	39
1.3.4 Legge 12 agosto 2016, n. 164.....	40
1.3.5 I decreti legislativi attuativi delle deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Legge 7 agosto 2015, n. 124	41
1.3.6 Decreto legge 17 ottobre 2016 n. 189 convertito con modificazioni nella legge 15 dicembre 2016 n. 229	53
1.3.7 Decreto legge 22 ottobre 2016 n. 193 coordinato con la legge di conversione 1° dicembre 2016, n. 225 recante: «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili»	54
1.3.8 La legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017)	57
2 I Comuni	61
2.1 Analisi delle entrate	61
2.1.1 La disciplina delle entrate nel 2015	61
2.1.2 La gestione di parte corrente	62
2.1.3 Le entrate tributarie. Titolo I	67
2.1.4 Le entrate extra-tributarie Titolo III	83

2.1.5	Le entrate da violazione del codice della strada.....	85
2.1.6	La riscossione delle entrate	86
2.1.7	La gestione in conto capitale	87
2.2	Conclusioni.....	91
2.3	La spesa dei Comuni: andamenti del triennio 2013-2015	93
2.3.1	La spesa corrente.....	97
2.3.2	Analisi della spesa in c/capitale articolata in interventi.....	108
2.3.3	Analisi della spesa in c/capitale articolata in funzioni	113
2.3.4	Analisi della spesa in conto capitale sulla base degli indicatori di realizzazione e velocità di gestione	118
2.4	La spesa dei Comuni sperimentatori esercizio 2015	120
2.5	Conclusioni.....	127
3	Le Province e le Città metropolitane.....	128
3.1	Analisi delle entrate	128
3.1.1	La gestione di parte corrente	128
3.1.2	La gestione in conto capitale	134
3.2	Conclusioni.....	138
3.3	Gli andamenti della spesa delle Province nel triennio 2013-2015	139
3.3.1	La spesa corrente.....	143
3.3.2	La spesa in conto capitale.....	152
3.4	La spesa delle Province sperimentatrici.....	156
3.5	La spesa delle Città metropolitane. Esercizio 2015.....	158
3.6	La spesa delle Città metropolitane sperimentatrici	162
3.7	Conclusioni.....	166
4	Le Unioni di Comuni	168
4.1	Sintesi del quadro ordinamentale di riferimento	168
4.2	Profili anagrafici e metodologia dell'analisi	169
4.3	Profili finanziari.....	171
4.3.1	Le entrate correnti.....	171
4.3.2	Le entrate in conto capitale	172
4.3.3	Le spese correnti.....	173
4.3.4	Il quadro riassuntivo della gestione finanziaria.....	177
4.3.5	Specifici interventi di spesa	178

4.4	Valutazioni di sintesi.....	181
5	Le anticipazioni di liquidità negli Enti locali	183
5.1	Lo stato di attuazione dell'operazione sblocca-debiti	183
5.2	Il decreto legge n. 35/2013	184
5.3	I successivi interventi normativi: il d.l. 102/2013, il d.l. 66/2014 ed il d.l. 78/2015	190
5.4	Il d.l. n. 66/2014 e le specifiche misure a sostegno del pagamento da parte degli Enti locali dei debiti nei confronti delle società partecipate (art. 31).....	201
5.5	Conclusioni.....	206
6	Il patrimonio degli Enti locali negli esercizi 2013-2015.....	207
6.1	Premessa.....	207
6.2	Il quadro normativo di riferimento in un contesto di transizione al nuovo ordinamento contabile armonizzato	208
6.3	Il federalismo demaniale e culturale e la valorizzazione del patrimonio immobiliare come strumenti in grado di accrescere la consistenza ed il valore del patrimonio degli Enti locali	217
6.4	Analisi dei dati del conto del patrimonio dei Comuni relativi all'esercizio finanziario 2015 e andamenti nel triennio 2013-2015	227
6.4.1	Nota metodologica e perimetrazione dell'indagine	227
6.5	Andamento dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2013-2015 nei Comuni esaminati	234
6.6	Andamento del passivo e dei debiti negli esercizi 2013-2015 nei Comuni esaminati ...	251
6.7	Analisi dei dati del conto del patrimonio e andamenti nel triennio 2013-2015 delle Province e delle Città metropolitane esaminate	257
6.7.1	Premessa	257
6.7.2	Nota metodologica e avvertenze con riferimento alla perimetrazione dell'indagine .	258
6.8	Andamento dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2013-2015 nelle Province e Città metropolitane esaminate	259
6.9	Andamento del passivo negli esercizi 2013-2015 nelle Province e Città metropolitane esaminate.....	264
6.10	Conclusioni.....	265



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 4/SEZAUT/2017/FRG

Adunanza del 30 gennaio 2017

Presieduta dal Presidente di sezione preposto alla funzione di referto

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Diodoro VALENTE, Francesco PETRONIO, Agostino CHIAPPINIELLO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Franco MUSOLINO, Mario ALÌ, Vincenzo CHIORAZZO, Mario GUARANY, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Valeria FRANCHI, Rossella BOCCI, Francesco BELSANTI

Referendari

Giovanni GUIDA, Marco RANDOLFI, Vanessa PINTO

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2016/INPR, depositata in data 8 febbraio 2016, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2016;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 68 del 30 gennaio 2017 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori Consiglieri Carmela Iamele, Marta Tonolo, Paola Cosa, Elena Brandolini, Francesco Albo, Dario Provvidera, Primo Referendario Valeria Franchi, e sentite le relazioni conclusive del Presidente di sezione Adolfo Teobaldo De Girolamo e del Consigliere Rinieri Ferone;

DELIBERA

di approvare l'unita relazione con la quale riferisce al Parlamento sulla gestione finanziaria degli Enti locali per l'esercizio 2015.

Ordina che copia della presente deliberazione, con l'allegata relazione, sia trasmessa al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati, ai Presidenti dei Consigli regionali e comunicata, altresì, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'interno, al Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, al Ministro per gli affari regionali, ai Presidenti delle Giunte regionali, al Presidente della Conferenza dei Parlamenti regionali ed al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché ai Presidenti dell'Unione delle Province italiane (UPI) e dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

Copia della deliberazione, con annessa relazione, sarà altresì comunicata in formato elettronico, a cura della segreteria della Sezione, alle Amministrazioni interessate.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 30 gennaio 2017.

Il Relatore coordinatore

F.to Rinieri FERONE

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 15 febbraio 2017

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO

Premessa generale

1. *Il presente referto - che la Sezione delle autonomie rassegna al Parlamento in adempimento dei compiti che le sono affidati dalle norme di riferimento (art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dell'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, quali ripresi e meglio definiti dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e dall'art. 9 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con delibera delle SS RR della Corte n. 14/DEL/2000 (e s. m. i.) - segna il momento conclusivo per le attività di controllo–referto sugli Enti locali, per l'esercizio 2015.*

La dettagliata attività di controllo e di referto svolta nelle varie realtà regionali dalle Sezioni di controllo trova in tal modo una sintesi, nel momento valutativo-referente, in coerenza con una logica di ricomposizione sul piano sostanziale: ai controlli diffusi delle singole sezioni regionali, segue un'attività di riverifica/analisi a livello complessivo aggregato ed una rappresentazione unitaria.

E ciò al fine di rendere conto in modo unitario al Parlamento dei controlli sul raggiungimento degli obiettivi, nonché dell'ottemperanza agli indirizzi, ai vincoli ed agli obblighi posti dal medesimo con le leggi di manovra finanziaria e di coordinamento della finanza pubblica.

2. *Il referto si articola in due parti (raccolte in due volumi) ed in un'appendice con le tabelle analitiche (volume III); la prima parte (volume I) è espositiva dei risultati della gestione finanziaria degli Enti locali per l'esercizio 2015 (inquadrata, comparativamente, nel triennio 2013/2015), secondo quanto desumibile dai dati contabili immessi nei sistemi informativi S.I.R.T.E.L. (Sistema Informativo Rendicontazione Telematica Enti Locali, che prevede la rendicontazione telematica di Comuni, Province e Comunità montane) e S.I.QU.E.L (Sistema Informativo Questionari degli Enti Locali, tramite il quale sono acquisite ulteriori informazioni sulla gestione degli Enti locali); la seconda parte (volume II) analizza il livello di stabilità finanziaria del settore sulla base degli andamenti complessivi e degli equilibri finanziari, con riguardo al patto di stabilità per il 2015 ed al saldo della finanza pubblica al 30 settembre 2016, soffermandosi anche sul ruolo e sulle criticità dei controlli interni e sulle situazioni di disavanzo e di dissesto degli Enti locali.*

L'analisi dei risultati finanziari è preceduta dalla ricognizione del quadro normativo di riferimento del settore, con segnalazione degli interventi di maggior significato. Tra questi rilevano in modo particolare i provvedimenti adottati in tema di evoluzione del processo di armonizzazione dei sistemi contabili (compresi i decreti ministeriali con cui via via, nel corso del 2015 e del 2016 sono stati aggiornati gli allegati del decreto legislativo n. 118/2011 e specificati i principi contabili applicati);

ovvero la legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208 del 2015) che, ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, ha previsto che tutti gli Enti territoriali, indistintamente, dovessero conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, salve le deroghe previste dalla legge stessa e le modifiche dei saldi conseguenti all'attuazione dei patti regionalizzati e del patto orizzontale nazionale. E per finire la legge 12 agosto 2016, n. 164, la quale, al dichiarato scopo di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica dettata per gli Enti territoriali al nuovo quadro di regole derivanti dai principi dell'armonizzazione contabile, ha eliminato dall'ambito di diretta applicazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243, due dei vincoli previsti per la tenuta degli equilibri di bilancio: il saldo corrente e il saldo di cassa.

Il referto si sofferma anche sul fenomeno dell'esercizio in forma associata delle funzioni da parte dei Comuni, con considerazione dei risultati di un campione significativo di Unioni di Comuni.

Altra tematica affrontata che merita rilievo è l'analisi effettuata sulla situazione patrimoniale delle Province, Città metropolitane e Comuni per il triennio 2013-2015, particolarmente indicativa anche in relazione al passaggio dagli schemi ante riforma di cui al d.P.R. n. 194/1996 a quello dello stato patrimoniale armonizzato, che comporterà una serie di notevoli ricadute anche relativamente alle modalità di computo delle componenti attive e passive del patrimonio.

3. *Va ancora considerato, per avere compiuto conto dell'attività di referto della Sezione delle autonomie sugli andamenti complessivi finanziari degli Enti locali per l'esercizio 2015, che nell'anno sono stati deliberati due referti monotematici connessi a questo per materia.*

Si tratta anzitutto della relazione su "Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali. Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati dai Comuni, Province e Regioni e relative analisi", approvata con delibera n. 27/2016/FRG, nella quale si sono esaminati i risultati delle gestioni delle partecipate pubbliche, in rapporto con i flussi finanziari (entrate e spese) intercorrenti con gli Enti territoriali, anche allo scopo di verificare l'impatto delle esternalizzazioni dei servizi sugli equilibri di bilancio degli Enti.

Il referto - con analisi dei risultati economici e finanziari, dei servizi affidati e delle modalità di affidamento che hanno riguardato un campione di 4.217 soggetti - si sofferma su profili gestori di rilievo e su problematiche concernenti la connotazione degli organismi ed il rapporto con i soggetti controllanti, con approfondimenti su uno dei temi significativi del controllo svolto dalla Corte dei conti, a livello centrale e territoriale, per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio degli Enti proprietari, nell'intento di prevenire o di contenere i fenomeni elusivi dei vincoli di finanza pubblica.

È stato poi deliberato il referto sulle "Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui nei Comuni" (Deliberazione n.31/SEZAUT/2016/FRG), che riferisce sugli effetti di un

adempimento contabile che rappresenta un punto essenziale per l'avvio della contabilità armonizzata, nella direzione, soprattutto, del miglioramento del livello di veridicità dei conti.

Dalle analisi dei dati, effettuata su un campione di 4.463 Comuni, emerge tra l'altro che le operazioni di revisione straordinaria delle partite debitorie e creditorie conservate al 31 dicembre 2014 e le correlate operazioni di svalutazione dei crediti pregressi, con il primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, hanno avuto un impatto contenuto sui risultati di amministrazione. Nel referto si è data una possibile lettura di tale risultato e si è evidenziata altra criticità - emersa dalla considerazione dei risultati di rendiconto 2015 di 5.306 Comuni – derivante dall'impatto sulle dinamiche gestionali dell'applicazione dei principi della competenza "potenziata", con persistente formazione di cospicui residui formati nella gestione di competenza, sia per gli stanziamenti di entrata, sia per gli stanziamenti di spesa.

Alla luce dei dati osservati, motivi di preoccupazione si sono espressi con riguardo alla prospettiva della facoltativa applicazione del criterio "semplificato" per la determinazione, fino al 2018, del fondo crediti di dubbia esigibilità a rendiconto.

In definitiva la Sezione ha rilevato come il processo di armonizzazione, nella prima fase di applicazione generalizzata, nonostante il presidio costante e qualificato degli organi preposti al monitoraggio delle fasi di attuazione, abbia fatto registrare diffuse difficoltà, peraltro in una certa misura prevedibili, non solo per la complessità tecnica delle operazioni, ma principalmente per la situazione dei conti pregressi sui quali in non pochi casi l'operazione "verità" è risultata difficilmente sostenibile e necessitante di taluni aggiustamenti.

4. Il quadro d'insieme delineato – relativo, tra l'altro, solamente ad uno dei settori di competenza - è emblematico del crescente impegno della Sezione delle autonomie nello svolgimento dei compiti normativamente assegnati in materia di referto ed orientamento dei controlli sulla finanza locale.

La Sezione tende a valutazioni e riscontri sempre più tempestivi ed adeguati da offrire al Parlamento, per interpretare efficacemente il proprio ruolo collaborativo e strumentale all'esercizio, da parte dello Stato, della funzione trasversale di coordinamento della finanza pubblica, essenziale per la ricomposizione finanziaria del sistema.

In tale ambito, con questa relazione – che, come detto, conclude un intenso percorso di attività referente – si intende proporre la ricostruzione del complesso quadro della finanza locale, caratterizzato da uno scenario ordinamentale ancora in evoluzione e da numerosi profili di criticità (dall'impegnativo avvio dell'armonizzazione contabile alla necessità di ulteriori interventi correttivi determinati dalla conferma del ruolo delle Province a seguito dell'esito referendario).

Volume I – Risultati della gestione finanziaria

Le entrate dei Comuni

Il quadro normativo di riferimento per la disciplina delle entrate appare connotato nell'esercizio 2015 da una sostanziale stabilità che trova riscontro negli andamenti dei dati oggetto di analisi. Per ciò che riguarda la gestione di parte corrente significativa continua ad essere l'incidenza della tassazione immobiliare nonché il peso, nella composizione del prelievo fiscale, della tassa sui rifiuti, peraltro, strutturata sulla necessità dell'integrale copertura dei costi del servizio. Scarsa rilevanza assume, di contro, nel sistema dell'entrate proprie il gettito relativo all'imposta di soggiorno in ragione, da un lato, delle incertezze derivanti dalla mancanza di una compiuta disciplina generale nonché, dall'altro, della incapacità degli Enti locali di costruire una effettiva ed autonoma capacità fiscale sperimentando nuove forme di prelievo anche in vista di un alleggerimento di quelle tradizionali. In continuità con quanto evidenziato in occasione delle precedenti relazioni sulla gestione finanziaria degli Enti locali – ed in coerenza con l'evoluzione normativa – trova conferma la modificazione della struttura delle entrate comunali nell'ambito delle quali, a fronte di una progressiva flessione dei trasferimenti correnti, assumono significativa valenza le entrate tributarie e quelle extra-tributarie la cui incidenza percentuale passa dal 78,89% del 2013, all'84,08% del 2014 per attestarsi nel 2015 all'85,25% sulle entrate correnti. Ne consegue un buon grado di autonomia finanziaria rispetto al quale assume specifico rilievo l'andamento registrato nel medesimo triennio dalle entrate tributarie che, pur in flessione nell'esercizio 2015 rispetto a quello 2014, si attesta su livelli tali da neutralizzare la significativa contrazione dei trasferimenti correnti. Parimenti in crescita rispetto all'esercizio 2013 (1,76%) - ed ancor di più rispetto a quello 2014 (11,49%) - le entrate extra-tributarie.

Per ciò che attiene agli andamenti delle singole risorse le risultanze delle verifiche svolte evidenziano un incremento degli accertamenti relativi alla Tasi e di quelli afferenti al gettito complessivo Imu/Tasi che cresce tanto nel triennio 2013/2015 (24,84%) quanto nell'esercizio 2015, seppur in misura più contenuta (0,96%). Parimenti in aumento del 4,50% – probabilmente in ragione della sistematizzazione della materia operata dalla legge di stabilità 2014 come integrata dall'art. 1 del d.l. n. 16/2014 – risulta il gettito della tassa sui rifiuti. In decremento, nel triennio esaminato (-27,49%) e nell'esercizio 2015 (-22,14%), il fondo di solidarietà comunale su cui pesano gli effetti delle diverse manovre che, incidendo sulla dotazione delle risorse, hanno, di fatto,

vulnerato, anche per l'esercizio 2015, l'effettività delle finalità perequative e di riequilibrio cui pure l'istituto è preordinato. In costante e progressiva diminuzione il gettito riveniente da contributi per permesso di costruire che evidenzia, per l'esercizio 2015, una variazione negativa del 4,89% che si attesta al -22,57% ove si abbia riguardo al più ampio arco temporale 2013/2015. Di scarsa significatività continuano ad essere le risorse attribuite ai Comuni per effetto della compartecipazione nella attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva esercitata dalla amministrazione, atteso che, alla stregua dei dati rilevati, il fenomeno permane assolutamente modesto con riguardo ai risultati conseguiti e fortemente concentrato sul piano territoriale, benché siano plurimi gli ambiti di intervento (commercio e professioni, patrimonio immobiliare e proprietà edilizie, residenze fittizie all'estero) per i quali potrebbe darsi luogo a segnalazione qualificate. Ciò a conferma di quanto già evidenziato, con riferimento alla imposta di soggiorno, circa la resistenza degli Enti locali a quel mutamento di approccio su cui, peraltro, fonda l'impianto del federalismo fiscale. Indicativo, in questa prospettiva, è anche il dato relativo alle entrate extra-tributarie, segnatamente alle entrate da violazione al codice della strada, che tradizionalmente, assumono particolare rilievo nel sistema di finanziamento delle funzioni comunali. Per tali risorse consta, invero, un importante incremento degli accertamenti (+45,58% nell'esercizio 2015 e +30,04% nel triennio 2013/2015) in parte, peraltro, correlato alle nuove modalità di contabilizzazione di tali entrate previste dai principi della contabilità armonizzata ed al superamento, dunque, della prassi dell'accertamento per cassa osservata, in via prudenziale, da molti Enti fino al 2014.

Per quanto riguarda la gestione in conto capitale si registra una flessione del totale delle entrate per investimenti, su cui incidono in maniera significativa la riduzione delle entrate del Titolo V ed il decremento registrato con riferimento alle entrate proprie da alienazioni immobiliari tanto negli accertamenti (-7,82%) quanto nelle riscossioni (-10,63%).

Favorevole permane la dinamica degli accertamenti delle risorse rivenienti da trasferimenti risultando in crescita tanto quelli provenienti dallo Stato – che fanno registrare nel triennio esaminato una variazione positiva del 25,81% e nell'esercizio 2015 un incremento del 7% - quanto quelli regionali per i quali si rileva un aumento pari rispettivamente al 31,82% ed al 26,46%. In netta diminuzione si presenta il dato relativo all'indebitamento che, dopo il marcato incremento rilevato nell'esercizio 2014 risulta ridotto nell'esercizio 2015 di oltre la metà. Singolare l'andamento delle anticipazioni di tesoreria sia per ciò che attiene all'incremento medio nazionale (64,29%) sia per ciò che attiene alla distribuzione del fenomeno a livello regionale laddove

spiccano le variazioni ben oltre il 100% del Piemonte (378,61%), della Liguria (246,41%), della Puglia (108,47%), della Basilicata (299,08%) e della Sardegna (2643,85%).

La spesa dei Comuni

L'analisi delle spese dei Comuni del campione monitorato (6.054 Enti suddivisi in 7 fasce demografiche) che non comprende gli Enti sperimentatori ai sensi dell'art.78 del d.lgs. n. 118/2011 - oggetto di separata trattazione - ha mostrato impegni di competenza complessivamente in contrazione rispetto all'esercizio precedente (-11,15%). Nell'articolazione in Titoli emerge che l'anzidetta riduzione appare imputabile alle variazioni di segno negativo registrate per i Titoli I, II e III, a fronte di un incremento significativo (+257%) degli impegni del Titolo IV.

L'osservazione dei pagamenti totali fa registrare un andamento in crescita (+26,6% rispetto al 2014 e +23,22% rispetto al primo degli esercizi considerati) per tutti i titoli, fatta eccezione per il Titolo I, che evidenzia una contenuta riduzione (-6,1%). In valore assoluto, si passa dall'ammontare complessivo dei pagamenti totali 2014 pari a 56 mld e 96 mln di euro ai 71 mld e 44 mln di euro dell'esercizio 2015. Anche per i pagamenti totali l'incremento più significativo si registra con riferimento alle spese per servizi conto terzi e partite di giro (+344,7%) ed il fenomeno merita di essere sottolineato, in ragione della rilevanza degli incrementi evidenziati ed anche in considerazione delle modifiche recate dal d.lgs.n.118/2011 alla disciplina di questa specifica voce di spesa.

Gli andamenti descritti potrebbero apparire anomali e, soprattutto, colpisce l'inversione di tendenza delle spese in conto capitale che mostrano incrementi pari al 217% rispetto al 2013 e del 255% rispetto al 2014. Tuttavia, le anzidette anomalie possono essere spiegate alla luce degli effetti redistributivi registrati a seguito dell'entrata in vigore dell'art.1, co.1, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, che ha modificato il sistema di calcolo dell'obiettivo netto del patto di stabilità interno e, di conseguenza, ha comportato un evidente cambiamento della propensione dei Comuni verso tale tipologia di spesa. Ciò, unitamente alla disponibilità di spazi finanziari previsti dal d.l. n. 35/2013 e dal d.l. n. 66/2014, ha consentito un'espansione degli investimenti, nonostante le carenze di programmazione e le tempistiche di realizzazione decisamente più lunghe, che trovano espressione nel parametro "velocità di gestione", il cui valore medio, a livello nazionale, è pari a 47,24, con punte ampiamente al di sotto (33,6) registrate per i Comuni della 7 fascia.

All'incremento evidenziatosi nel triennio per i pagamenti di competenza hanno contribuito tutti gli interventi ad eccezione dei conferimenti di capitale (-89,2%). Gli incrementi più significativi sono stati registrati per le voci relative all'acquisizione di beni immobili (+405%) ed agli incarichi professionali esterni (+207%).

La spesa corrente, analizzata in termini di pagamenti di competenza, si mostra in lieve incremento nel confronto con il precedente esercizio (3,9%), mentre appare in contrazione (-6,1%) nei pagamenti totali. All'anzidetta riduzione, dettata, peraltro, dai ripetuti tagli imposti dal legislatore, hanno contribuito tutti gli interventi in cui tale tipologia di spesa risulta articolata, con l'unica eccezione della spesa per imposte e tasse (+5,3%).

Il referto dedica un'analisi specifica ai Comuni che hanno aderito alla sperimentazione, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. (337 Enti) per gli esercizi 2013-2014, verificando gli impegni di competenza -ammontanti a complessivi 17 mld e 112 mln di euro- come distribuiti nell'articolazione dei nuovi modelli introdotti dalla riforma contabile. Le voci più rilevanti nell'ambito delle spese correnti sono rappresentate dai macro-aggregati dove sono registrati gli acquisto di beni e servizi (58,9% del totale delle spese correnti), i cui impegni ammontano in valore assoluto a 6 mld e 301 mln di euro ed i redditi da lavoro dipendente, che costituiscono il 25% del totale delle spese correnti ed ammontano a complessivi 2 mld e 673 mln di euro.

Per quanto attiene alle spese del Titolo II, ammontanti in valore assoluto a complessivi 1 mld e 794 mln di euro, occorre evidenziare che la voce più rilevante nella composizione è quella relativa agli investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni, che da sola rappresenta il 90% circa del complesso delle spese per investimenti. Altrettanto rilevanti risultano gli importi registrati per le spese riguardanti la chiusura di anticipazioni di tesoreria (Titolo IV), ammontanti a complessivi 1 mld e 229 mln di euro, nonché le spese riguardanti il tit.7 (partite di giro e spese conto terzi) pari a 2 mld e 138 mln.

Le entrate delle Province e delle Città metropolitane

Le risultanze delle verifiche svolte con riferimento alle entrate provinciali restituiscono un quadro connotato da persistenti criticità di cui si è dato ampiamente conto nella precedente relazione sull'esercizio 2014 e nel referto reso al Parlamento sui riflessi finanziari del processo di riordino delle Province. In tale contesto di poco momento risultano gli effetti migliorativi pur registrati, nell'esercizio 2015, sul versante della gestione corrente. Significativa si appalesa, invero, il dato relativo alle entrate del Titolo I, rappresentate come noto principalmente dai tributi propri afferenti il trasporto su gomma, per le quali consta un complessivo decremento del gettito tanto nell'esercizio in esame (-4,61%) quanto nel triennio 2013/2015 (-10,93%) indicativo del permanere di una situazione di tensione sulle entrate ormai strutturale. Indicativo appare al riguardo l'evoluzione del gettito afferente le imposte della categoria 1 – nella quale trovano collocazione, come noto, l'Ipt e l'imposta RcAuto – che fa registrare a livello nazionale una flessione pari al -3,49% con valori di gran lunga superiori in Regioni quali la Lombardia (-13,95%), il Lazio

(-11,43%), alla Puglia (-9,12%) ed alla Calabria (-10,69%). In netto miglioramento le entrate da trasferimenti di cui al Titolo II che nel 2015 si incrementano del 22,71%: su tale dato pesano, in particolare, i maggiori trasferimenti statali (+39,67%) e comunitari (+49,45%). Parimenti in crescita il dato complessivo delle entrate extra-tributarie per le quali consta nell'esercizio 2015 un miglioramento del 13,63%.

Quanto alla gestione in conto capitale le risorse destinate ad investimenti presentano nelle Province andamenti difforni da quelli rilevati con riferimento ai Comuni. Dai dati relativi ai Titoli IV e V emerge un progressivo e costante aumento delle entrate in conto capitale influenzato, a fronte di un andamento non univoco delle entrate del Titolo V, dall'evoluzione delle entrate del Titolo IV che nel triennio 2013/2015 crescono del 26,14% con una variazione percentuale del 90,82% nella comparazione 2015/2014. Oscillante, verosimilmente in ragione del contesto di incertezza entro cui negli ultimi anni hanno operato le amministrazioni provinciali, come detto, l'andamento del dato relativo alle risorse da indebitamento che nel 2015 fanno registrare una diminuzione del -30,73%.

La spesa delle Province e delle Città metropolitane

L'analisi della spesa delle Province, che ha riguardato un campione di 71 Enti, conferma, nel triennio considerato, l'andamento in contrazione degli impegni totali (-36% rispetto al 2014), già registrato per l'esercizio precedente rispetto al 2013 (-21%). Contrazione che non trova conferma nell'analisi dei pagamenti in conto competenza ove si evidenzia un incremento significativo sia con riferimento all'esercizio precedente (+32%) che con riguardo al 2013 (+27,9%). In termini di variazione percentuale, le spese del Titolo I mostrano segno negativo negli impegni totali (24% nel confronto con il primo dei tre esercizi considerati e 15,6% rispetto all'esercizio 2014). Più contenuta appare la contrazione (-8,9% rispetto al 2013 e -5,5% rispetto al 2014) registrata con riferimento ai pagamenti totali.

La variazione di segno negativo emergente dall'osservazione degli impegni totali del Titolo II risulta percentualmente la più elevata (-75,2% rispetto al 2013 e -69,5% rispetto al 2014), sebbene nella composizione la specifica voce di spesa rappresenti il 21% circa del totale e quindi rivesta un peso specifico più contenuto rispetto alle spese del Titolo I.

Al riguardo, il dato che colpisce è quello emergente dall'analisi dei pagamenti in conto competenza, che si mostrano in crescita per valori percentuali piuttosto elevati (+209,2% rispetto al 2013 e +243,3 % rispetto al 2014) ed in controtendenza rispetto agli andamenti in contrazione registrati con riferimento agli impegni ed ai pagamenti totali.

Gli andamenti osservati confermano le considerazioni già formulate in precedenti occasioni dalla Corte, ovvero che la spesa delle Province è stata profondamente incisa oltre che dalla nuova distribuzione di funzioni e compiti, disegnata dalla legge di riforma n. 56/2014, anche dalle manovre finanziarie attuate nel corso degli ultimi anni (2012-2015), che hanno imposto agli Enti del sotto-comparto considerato una partecipazione alla riduzione della spesa corrente di ammontare complessivo pari a 3,2 mld di euro.

Inoltre, sebbene dall'attribuzione ad altri Enti (Regioni e Comuni) delle funzioni non fondamentali ci si potesse attendere una significativa riduzione delle spese sostenute dagli Enti di area vasta, i ritardi verificatisi nella realizzazione della riforma hanno determinato un andamento in crescita dei pagamenti, sia in conto competenza che totali, anche in ragione dell'incremento registrato nei trasferimenti.

Anche l'analisi delle spese delle Province si completa con un approfondimento dedicato agli Enti sperimentatori per i quali gli impegni di competenza del Titolo I ammontano a complessivi 1 mld e 519 mln di euro nella cui composizione assumono evidenza soprattutto l'acquisto di beni e servizi (36,8% del totale delle spese correnti), i cui impegni ammontano in valore assoluto a 986,36 mln di euro ed i redditi da lavoro dipendente che costituiscono il 23% del totale delle spese correnti e ammontano a complessivi 227,4 mln di euro. Per quanto attiene alle spese del Titolo II, ammontanti a complessivi 207,25 mln di euro, occorre evidenziare che la voce più rilevante nella composizione è quella relativa agli investimenti fissi lordi ed all'acquisto di terreni, che da sola rappresenta l'80,8% del complesso delle spese per investimenti.

L'analisi si conclude con l'esposizione dei dati relativi alle Città metropolitane ad oggi istituite ed operanti, comprese quelle che hanno aderito alla sperimentazione.

Le Unioni di Comuni

Anche con riguardo al biennio 2014-2015, come per il precedente referto, il numero dei certificati di conto consuntivo resi disponibili dalle Unioni di Comuni (277 delle 501 registrate), la consistenza del campione di 170 Udc analizzato in base a criteri di necessaria omogeneità, nonché l'ulteriore rinvio del termine di legge per l'obbligatoria associazione delle funzioni fondamentali, non consentono a questa Corte valutazioni esaustive, in quanto formulate in base ad andamenti finanziari che, seppur non privi di significatività, necessitano di essere confermati una volta che il fenomeno risulterà "stabilizzato".

In base ai dati disponibili, emergerebbe che una completa ed efficace gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe realizzare l'obiettivo di risparmio di spesa pubblica perseguito dal legislatore. Con riguardo agli impegni di spesa, infatti, si registra nel 2015 – relativamente al

campione di Udc selezionato - un risparmio pari a circa 36 milioni di euro, dovuto alla differenza tra l'incremento della spesa corrente delle Udc, rispetto al precedente esercizio, pari a circa 45 milioni di euro, e il decremento della stessa nei Comuni di riferimento pari a circa 81 milioni di euro.

Sembra, comunque, opportuna una scelta legislativa chiara e precisa circa il modello organizzativo preferibile per gli Enti locali, al fine di realizzare sia l'obiettivo fondamentale del risparmio di spesa, sia quelli non meno importanti della semplificazione e razionalizzazione delle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini utenti, che potrebbero in tal modo godere anche dei possibili vantaggi in termini di pressione fiscale.

Inoltre, come già evidenziato nel precedente referto approvato da questa Sezione con deliberazione n. 8/2016, occorrerebbe valutare l'efficacia degli incentivi economici in rapporto ai risparmi di spesa concretamente conseguiti, nonché l'opportunità di istituire eventualmente altre forme di incentivazione (ad esempio, di natura fiscale) che potrebbero risultare di maggior efficacia. Importante appare, altresì, l'effettivo esercizio da parte delle Regioni del proprio ruolo istituzionale nel predisporre, di concerto con i Comuni interessati, il programma, da aggiornarsi a cadenza triennale, di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi; nonché nel prevedere, a livello di legislazione territoriale, i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alle Udc.

In via più generale, l'analisi dei dati empirici conduce ad evidenziare alcuni aspetti della fenomenologia delle Udc che potrebbero costituire oggetto di valutazione nelle opportune sedi istituzionali. Ci si riferisce non solo alla soprarichiamata "incertezza" nell'effettivo avvio delle gestioni associate obbligatorie, ma anche alla tendenza degli Enti a privilegiare l'associazione delle funzioni meno rilevanti in termini finanziari o di quelle per le quali già esiste un'esperienza di gestione associata. Ne consegue una poco accentuata spinta all'innovazione dei modelli di gestione e la difficoltà di accertare se agli eventuali risparmi di spesa corrisponda anche una maggior efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini utenti.

Le anticipazioni di liquidità

L'analisi dei dati relativi alla c.d. operazione sblocca debiti - acquisiti dalla Cassa Depositi e Prestiti cui è intestata la gestione delle anticipazioni di liquidità a favore di Comuni e Province – restituisce una rappresentazione d'insieme del fenomeno nonché dello stato di attuazione di ciascun intervento normativo in cui si è articolata la complessiva manovra di immissione di liquidità che, avviata dal d.l. n. 35/2013, è stata, come noto, significativamente implementata dapprima, dal coevo d.l. n. 102/2013 e dalla legge di stabilità 2014, quindi dal d.l. n. 66/2014 e, da ultimo, dal d.l. n. 78/2015 che ha provveduto una redistribuzione delle somme stanziata e non più dovute ovvero iscritte in conto residui.

Specifiche evidenze sono state date al numero di Enti locali – distinto per Regioni di appartenenza – che hanno avuto accesso alle risorse messe a disposizione dai citati provvedimenti normativi, all'entità delle anticipazioni richieste nonché al volume di quelle accordate. Sul modello dell'*iter* procedimentale – come delineato dalla disciplina, anche negoziale (c.d. *addendum* alla convenzione tra Cassa DD. PP e Ministero dell'economia e delle finanze), di riferimento – è stata, inoltre, appuntata l'attenzione sui dati relativi alla liquidità effettivamente erogata, e su quelli afferenti alla restituzione anticipata della stessa, nonché sul grado di assolvimento degli stringenti obblighi di rendicontazione previsti *ex lege*.

Ne consegue un quadro articolato nell'ambito del quale particolare rilevanza assumono, sia per ciò che attiene il numero degli enti beneficiari sia per ciò che attiene il volume delle anticipazioni concesse, i dati relativi al d.l. n. 35/2013 ed il cui tratto comune è rappresentato dal particolare peso, su ciascuna misura, delle risorse assegnate in favore di specifici ambiti regionali (Campania, Calabria, Lazio e Sicilia).

Singolari si appalesano, di contro, i dati relativi alle risorse – 2.000 milioni di euro – messe a disposizione dall'art. 31, d.l. n. 66/2014 per il pagamento da parte degli Enti locali dei debiti nei confronti delle società partecipate che danno conto di una manovra estremamente contenuta, nei fatti, sia con riferimento al numero degli Enti beneficiari (complessivamente 79) sia con riferimento alla entità delle anticipazioni richieste e, conseguentemente erogate (pari al 25% delle somme stanziata).

Il dato non è di agevole lettura pur potendo lo stesso, verosimilmente, correlarsi alla circostanza che l'accesso alle misure in esame fosse condizionato al compiuto assolvimento di un adempimento – nella specie la verifica asseverata dall'organo di revisione dei crediti e debiti reciproci nei confronti delle società partecipate – rispetto al quale sono emerse non poche criticità ovvero, più,

in generale, ad una certa riluttanza degli Enti territoriali a dare evidenza alla propria esposizione debitoria nei confronti locali.

In ogni caso, tali risultanze si appalesano, in stridente contrasto con quanto rilevato dalla magistratura contabile circa il volume dei crediti vantati dagli organismi partecipati nei confronti degli Enti controllanti – laddove, con riferimento ai dati di bilancio 2013 sono attestati, per i soli organismi a totale partecipazione pubblica, oltre 5 miliardi di euro – ed appaiono, comunque, indicative di un’occasione mancata.

Il conto del patrimonio

Le risultanze delle analisi svolte a partire dai dati attestati nel conto del patrimonio di Province, Città metropolitane (43 Enti esaminati su un totale di 107) e Comuni (3.600 Enti esaminati su un totale di 7.973), pur con i limiti informativi riconducibili al ristretto, seppur omogeneo, campione di Enti a disposizione, fotografano uno spaccato conoscitivo circa gli andamenti della finanza degli Enti locali, nell’esercizio 2015 in mutevole evoluzione.

Il conto del patrimonio appare idoneo a fornire un articolato quadro – destinato, peraltro, ad affinarsi allorché troveranno piena applicazione i nuovi principi della contabilità armonizzata – dal quale trarre alcune indicazioni in ordine alla situazione degli Enti monitorati.

Vale evidenziare che in relazione all’attuazione del federalismo demaniale, emerge dalle informazioni acquisite dall’Agenzia del demanio a seguito di specifica richiesta della Sezione (aggiornati al 30 novembre 2016) che, complessivamente a partire dall’avvio delle procedure, sono stati trasferiti agli Enti locali 3.920 beni per un valore complessivo di 1.015.782.974 euro e un valore medio per bene pari a 259.128 euro. Il numero totale dei beni trasferiti nel biennio 2013-2014 pari a 1.634, aumenta fino a 1.862 nel 2015, e si riduce a 424 nel 2016 (al 30 novembre). Il valore medio dei beni parte da 194.920 euro nel biennio di avvio delle procedure, aumenta nel 2015 e rimane poi costante nel 2016 intorno ai 305.000 euro.

Venendo all’analisi dei dati elaborati dalla Sezione in ordine alle risultanze del conto del patrimonio, emerge che il valore dell’attivo dei Comuni esaminati si è complessivamente ridotto, nel triennio 2013-2015, del 2,13% mentre la contrazione nel medesimo periodo relativa alle Province ed alle Città metropolitane appare maggiore attestandosi al 12,56%.

Le elaborazioni effettuate relativamente ai Comuni evidenziano forti differenze negli andamenti delle componenti dell’attivo, ed inoltre si rilevano ulteriori differenze nelle diverse aree regionali le variazioni complessive delle quali mostrano a loro volta andamenti decrescenti seppur con qualche eccezione localizzata. Tali differenze risultano ancor più marcate per le Province e le Città metropolitane a seguito dell’eterogeneità dei dati a disposizione che, pertanto, ha fatto ritenere

opportuno limitare prudenzialmente l'esame all'esposizione delle risultanze complessive dell'attivo e del passivo patrimoniale.

La rilevata riduzione per i Comuni, appare riconducibile in particolare ad una flessione, in alcuni casi notevole, dell'attivo circolante e dei ratei e risconti, sintomo quest'ultimo del progressivo degrado sulla situazione finanziaria delle amministrazioni locali prodotto dall'impatto degli effetti cumulati delle manovre correttive di finanza pubblica 2010-2014 che hanno notevolmente inciso sulla capacità di detti Enti di assicurarsi una sufficiente autonomia finanziaria.

Sempre relativamente ai Comuni, mostra invece segni di tenuta, sempre dal lato dell'attivo patrimoniale, la voce relativa alle immobilizzazioni in lieve crescita o in sostanziale stabilità nel triennio considerato.

Analogamente, tale conclusione può trarsi per tutto il triennio 2013-2015, dall'analisi del medesimo dato relativo alle Province ed alle Città metropolitane, seppur in tal caso si deve prudenzialmente tener conto del limitato numero di Enti scrutinati sul totale degli stessi (43 su di un totale di 107).

Appare opportuno segnalare, poi, che nell'ambito delle immobilizzazioni la voce che incide maggiormente è quella delle immobilizzazioni materiali. Per i Comuni i dati rilevati relativi all'esercizio 2015 (stazionari o in lieve aumento rispetto ai due esercizi precedenti) indicano infatti che tale voce incide sul totale delle immobilizzazioni per il 90,1% nel Nord ovest per l'87,3% nel Nord est, per il 90% nel Centro, per il 92,3% nel Sud ed infine per il 93,9% nelle Isole.

Come rilevato per i Comuni e sempre relativamente al 2015, anche per le Province e le Città metropolitane le immobilizzazioni materiali incidono notevolmente sul totale delle immobilizzazioni: si riscontrano infatti i seguenti valori: nel Nord ovest (in crescita rispetto sia al 2013 che al 2014) per il 93,9%; nel Nord est del 93,2%; nel Centro del 95,7%; nel Sud del 97%; nelle Isole del 98,8%.

Dall'analogia degli effetti desunti dal dato riscontrato per le due diverse tipologie di Enti si può ragionevolmente ritenere che le amministrazioni locali, seppur nella particolare situazione finanziaria sopra descritta, determinata da una sempre maggiore richiesta di un congruo contributo al conseguimento dei saldi di finanza pubblica, continuino a manifestare una spiccata tendenza a mantenere la patrimonializzazione sugli *asset* immobilizzati ed in particolare su beni materiali (fabbricati, terreni, etc.).

In relazione al passivo patrimoniale, nel triennio 2013-2015, l'andamento nei 3.600 Comuni esaminati, mostra complessivamente una lieve flessione pari al 2,1%. Passando ad osservare le componenti del passivo, si rilevano forti riduzioni dei conferimenti nei Comuni oggetto di indagine

del Molise (-31,1%), seguiti dagli Enti della Calabria (12,8%), della Puglia (-9,5%), della Basilicata (-7,1%). Per quel che riguarda il patrimonio netto, i Comuni osservati presentano una stabilità sostanziale, con l'eccezione degli Enti della Sardegna che presentano una flessione dell'1,4% e gli Enti della Basilicata che si riducono dello 0,8%.

I debiti presentano, nel triennio, riduzioni in tutti i Comuni osservati. Le variazioni percentuali più alte riguardano gli Enti della Sardegna (-35%), del Molise (-28%), del Veneto (-23,4%), dell'Emilia-Romagna e della Basilicata (entrambe -22%).

Per quanto riguarda il passivo delle Province e delle Città metropolitane oggetto dell'analisi si evidenziano nel triennio 2013-2015 variazioni negative nel complesso degli Enti osservati (12,56%). In forte riduzione nel triennio 2013-2015 anche i debiti e i conferimenti.

In conclusione, come già evidenziato nei precedenti referti, appare necessario trasformare il patrimonio immobiliare da onere in risorsa: esigenza quest'ultima che, in un situazione che vede la finanza locale "interessata da radicali trasformazioni e da una significativa tensione sulle entrate (soprattutto quelle trasferite)", si pone come obiettivo non ulteriormente differibile.

RELAZIONE

1 RICOGNIZIONE QUADRO NORMATIVO

1.1 Evoluzione del processo di armonizzazione negli anni 2015-2016

Nelle precedenti relazioni sulla gestione finanziaria degli Enti locali per gli esercizi 2013 e 2014 (Sez. aut. delib. n. 29/2014/FRG e n. 8/2016/FRG), questa Sezione delle autonomie ha compiutamente delineato il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti locali il quale, prendendo le mosse, dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196 e dalla riforma prevista dalla l. 5 maggio 2009, n. 42, ha trovato concreto e sistematico avvio con il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 - corretto e integrato dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 e poi interessato da ulteriori, parziali, integrazioni, introdotte dal d.l. 19 giugno 2015, n. 78 convertito nella l. 6 agosto 2015, n. 125. La Corte ha, tra l'altro, evidenziato come i passaggi fondamentali per realizzare un sistema contabile coordinato necessitassero di "una fase propedeutica al recupero della trasparenza dei bilanci" (riaccertamento straordinario dei residui), di "una propedeutica al recupero del livello di veridicità e attendibilità delle previsioni" (costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità) e di "una propedeutica al più compiuto rispetto degli equilibri del bilancio attraverso il passaggio dalla fase statica della previsione a quella dinamica della gestione del bilancio" (delib. n. 8/2016/FRG).

In particolare, con la successiva delib. n. 9/2016/INPR, è stato sottolineato come l'esercizio 2016 rappresenti un momento nodale per l'entrata a regime della riforma contabile per tutti gli Enti territoriali essendo richieste l'adozione degli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi (all. nn. 9 e 10 al d.lgs. n. 118/2011), la formazione del bilancio di cassa autorizzatorio nel primo esercizio del triennio, l'approvazione del bilancio di previsione almeno triennale predisposto nel rispetto dello schema di bilancio armonizzato e l'allegazione al bilancio di previsione di una nota integrativa contenente informazioni essenziali al fine di comprendere i criteri seguiti dall'Ente per la predisposizione delle previsioni di bilancio.

Nel 2016 trovano completa applicazione, anche, la codifica elementare delle voci di bilancio, il piano dei conti integrato di cui all'art. 4 e all. n. 6, d.lgs. n. 118/2011 raccordato al piano dei conti di cui all'art. 4, d.lgs. n. 91/2011 in vista del consolidamento e del monitoraggio dei conti pubblici, il piano esecutivo di gestione (PEG) aggiornato come da d.lgs. n. 118/2011 e la disciplina "armonizzata" delle variazioni di bilancio.

Sul piano della contabilità economico patrimoniale, gli adempimenti preliminari previsti per il 2016 - quali la riclassificazione delle voci del conto del patrimonio anche ai fini del bilancio

consolidato - dovranno garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, necessaria per l'elaborazione del rendiconto 2016, completo del conto economico e dello stato patrimoniale previsti dall'all. n. 10 al d.lgs. n. 118/2011.

Per gli Enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, l'elaborazione del bilancio consolidato è prevista per l'esercizio 2017 mentre per gli altri Enti dovrà realizzarsi nel 2016 previa predisposizione e approvazione in Giunta di due distinti elenchi riguardanti: a) gli Enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, con espressa segnalazione di quelli a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese; b) gli Enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato (salvi i casi di irrilevanza e impossibilità).

Giova rammentare che l'art. 3 *bis*, d.lgs. n. 118/2011, corretto e integrato dal d.lgs. n. 126/2014, ha istituito, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Commissione per l'armonizzazione degli Enti territoriali (Commissione Arconet) alla quale è stato assegnato il compito di dare impulso al processo di armonizzazione dei sistemi contabili favorendo una sempre maggiore uniformità degli schemi di bilancio degli Enti territoriali e dei loro organismi strumentali (esclusi gli Enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale) attraverso il costante aggiornamento degli allegati al titolo primo del d.lgs. n. 118/2011 al fine di raccordare e migliorare l'uniformità delle fonti normative e monitorarne l'evoluzione.

Assumono, quindi, particolare rilevanza, nel processo di armonizzazione, anche i decreti ministeriali con cui via via, nel corso del 2015 e del 2016 sono stati aggiornati gli allegati del d.lgs. n. 118/2011 e con cui sono stati specificati i principi contabili applicati mediante disposizioni di dettaglio per fornire una interpretazione tecnica delle norme e garantire una uniforme e coerente applicazione delle stesse.

Il decreto 20 maggio 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha attuato il primo aggiornamento degli allegati al d.lgs. n. 118/2011 novellando, *in primis*, il principio contabile applicato sulla programmazione di bilancio di cui all'all. n. 4/1 in cui – tra l'altro – è stato inserito il paragrafo 8.4 concernente il documento unico di programmazione semplificato predisposto dagli Enti locali con popolazione fino a 5000 abitanti. Tale documento è finalizzato a specificare le principali scelte programmatiche e gli indirizzi generali dell'amministrazione da realizzare nel corso del mandato amministrativo. Le disposizioni hanno riguardato principalmente l'organizzazione, le modalità di gestione dei servizi pubblici, l'individuazione delle risorse e del loro impiego nonché la verifica della sostenibilità economico finanziaria delle scelte di spesa con

approfondimenti circa programmi di investimento, tributi e tariffe dei servizi pubblici, gestione del patrimonio e altro (art. 1).

Viene riconsiderato anche il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'all. n. 4/2, con riferimento, soprattutto, alle modalità di calcolo del "Fondo crediti di dubbia esigibilità" il quale, tra l'altro, disciplina "il primo accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità (è) eseguita in occasione del riaccertamento straordinario dei residui ed (è) effettuato con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi risultanti dopo la cancellazione dei crediti al 31 dicembre 2004 cui non corrispondono ad obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1 gennaio 2015".

Quanto all'utilizzo di fondi con vincoli di cassa non completamente reintegrati alla data del 31 dicembre, è stato disposto che, per l'importo non ancora reintegrato, si debba accertare l'entrata da "Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" e si debba impegnare la spesa per "Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 Tuel" (art. 2, d.m. cit.).

È stato, inoltre, innovato (art. 3, d.m. cit.) il principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli Enti in contabilità finanziaria, di cui all'all. n. 4/3, disciplinando gli acquisti di beni e introducendo esempi concreti circa le modalità di contabilizzazione della scissione dei pagamenti per l'acquisto di beni nell'ambito di attività istituzionali non commerciali e per acquisti nell'ambito di attività commerciali soggette al meccanismo dell'inversione contabile dell'IVA ("reverse charge"). Novità sono state introdotte anche per quanto riguarda l'accertamento delle entrate inerenti i permessi di costruire destinati al finanziamento delle opere a scomputo di cui all'art. 16, co. 2, d.P.R. n. 380/01, nonché la contabilizzazione delle entrate da prestiti accesi presso la Cassa depositi e prestiti resi disponibili mediante apposito conto intestato all'Ente.

Sono state previste modifiche al piano dei conti integrato (art. 4, d.m. cit.) di cui all'all. n. 6, d. lgs. n. 118/2011 mediante l'inserimento nel piano dei conti finanziario e in quello dei conti patrimoniali di alcune specifiche voci; l'art. 5 ha sostituito (solo per le Regioni) il prospetto "Equilibri di bilancio", di cui allo schema di bilancio di previsione (all. n. 9), con il prospetto di cui all'all. "A" del d.m. in esame.

Anche l'art. 6, d.m. cit., ha corretto lo schema di rendiconto della gestione di cui all'all. n. 10, sostituendo (solo per le Regioni) il prospetto "Equilibri di bilancio" e cambiando quello relativo al "Fondo pluriennale vincolato" di cui all'Allegato "B" al Rendiconto mentre, a sua volta, l'art.

7, d.m. cit., ha innovato l'all. n. 14 concernente l'“Elenco delle missioni, programmi, macroaggregati e titoli di spesa”.

Con il d.m. 7 luglio 2015, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha differito -nell'ambito del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio - il termine per la presentazione del documento di economia e finanza regionale al 31 ottobre 2015, data in cui, il Ministero dell'Interno, con d.m. 3 luglio 2015, ha fissato la presentazione del documento unico di programmazione (DUP) per gli Enti locali.

Il terzo decreto di aggiornamento degli allegati al d.lgs. n. 118/ 2011 (d.m. 1° dicembre 2015) ha riguardato, poi, il principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria (all.1) e, specificatamente, la copertura delle spese di investimento tra cui vengono ricomprese anche le spese per acquisizione di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale ancorché classificati al titolo terzo della spesa.

Si sono fornite maggiori delucidazioni in ordine alla copertura degli investimenti imputati all'esercizio in corso (saldo positivo dell'equilibrio di cassa di parte corrente in termini di competenza finanziaria, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione) e alla copertura degli investimenti imputati agli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione delle Autonomie speciali (saldo positivo dell'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria, 50% delle previsioni riguardanti l'incremento di gettito derivanti dall'applicazione di nuove maggiori aliquote fiscali, riduzioni permanenti della spesa corrente), realizzando un contemperamento tra l'interesse economico all'investimento e l'applicazione rigorosa del principio della competenza finanziaria e del principio costituzionale del pareggio di bilancio.

L'applicazione del principio contabile della prudenza, finalizzato a rendere credibile e sufficientemente sicura la copertura delle spese di investimento anche per gli esercizi futuri, ha determinato l'introduzione di modifiche al principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (art. 2) e, in particolare, delle norme che richiedono la specificazione degli interventi programmati per spese di investimento finanziati con ricorso al debito e con le risorse disponibili avuto riguardo a ciascun esercizio considerato nel bilancio di previsione.

Si segnalano, infine, interventi modificativi al piano dei conti integrati e al piano dei conti economici (art. 4 - Allegato 6) con l'eliminazione e sostituzione di tutta una serie di voci concernenti imposte e accise nonché novità concernenti le modalità di stesura del rendiconto della gestione e il contenuto dell'“allegato al documento tecnico di accompagnamento delle regioni e Allegato al PEG degli enti locali”.

Il quarto decreto di aggiornamento degli allegati al d.lgs. n. 118/2011, approvato il 30 marzo 2016, è stato pubblicato nella G.U. 21 aprile 2016 e ha, nel rispetto dell'art. 1, co. 712, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), aggiornato gli schemi di bilancio con il prospetto concernente la verifica dell'equilibrio tra entrate finali e spese finali, da allegare al bilancio di previsione 2016-2018.

L'art. 1, co. 712, sopra richiamato, stabilisce che al bilancio di previsione degli Enti territoriali, a decorrere dall'anno 2016, sia allegato un prospetto obbligatorio delle previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto ai fini della verifica del rispetto del pareggio di bilancio. Con riferimento all'esercizio 2016, il prospetto concernente la verifica dell'equilibrio tra entrate finali e spese finali è allegato al bilancio di previsione, già approvato, mediante delibera di variazione del bilancio approvata dal Consiglio entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 11, co. 11, d.lgs. n. 118/2011 e cioè entro sessanta giorni dal 22 aprile 2016.

L'art. 2 del decreto ministeriale ha apportato correzioni all'all. n. 4/2, d.lgs. n. 118/2011 e introdotto la possibilità per gli Enti locali di accertare l'addizionale comunale Irpef per un importo pari a quello accertato nell'esercizio finanziario del secondo anno precedente quello di riferimento e comunque non superiore alla somma degli incassi dell'anno precedente in conto residui e del secondo anno precedente in conto competenza riferiti all'anno d'imposta con possibilità di riproporzionamento nel caso in cui le aliquote siano state variate. Ulteriori modificazioni hanno riguardato il piano dei conti integrato sostituendo il codice di alcune voci d'imposta con il ripristino di altre. Così anche per il piano dei conti patrimoniale di cui all'all. n. 6/3, d.lgs. n. 118/2011.

Con il quinto aggiornamento introdotto dal d.m. 4 agosto 2016 è stato nuovamente modificato il principio contabile applicato concernente la programmazione di cui all'all. n. 4/1, d.lgs. n. 118/2011. È stato disposto che lo schema di delibera di assestamento del bilancio e il controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio siano deliberati dal consiglio dell'Ente entro il 31 luglio di ogni anno.

Dopo il paragrafo 9.11.6 è stato introdotto un nuovo paragrafo concernente i criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo al 1 gennaio 2015 ad integrazione della nota integrativa al bilancio di previsione prevista dall'art. 4, d.m. 2 aprile 2015; è stato specificato che la nota integrativa debba descrivere la composizione del risultato di amministrazione presunto individuato nell'allegato a) al bilancio di previsione (lettera e), se negativo e che, per ciascuna componente del disavanzo, siano indicate le modalità di ripiano definite in attuazione delle

rispettive discipline per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione secondo le tabelle indicate.

Sono state, poi, variate le modalità di accertamento delle entrate tributarie gestite attraverso ruoli ordinari e le liste di carico e si è provveduto ad una classificazione nei “Trasferimenti correnti” delle entrate derivanti dai finanziamenti Ue utilizzate per il finanziamento di spese correnti.

Quanto al "Fondo pluriennale vincolato" è stato disposto che, in assenza di aggiudicazione definitiva entro l'anno successivo, le risorse accertate confluiscono nell'avanzo di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento (lett. d).

Maggiori specificazioni anche per le modalità di gestione dei Fondi Ue e modifiche al "Piano dei conti integrato" di cui all'all. n. 6, d.lgs. n. 118/2011, a valere dall'esercizio 2017, all'Elenco delle missioni, programmi, macroaggregati e titoli di spesa di cui all'all. n. 14, d.lgs. n. 118/2011, allo schema di bilancio di previsione di cui all'all. n. 9, d.lgs. n. 118/2011 nonché allo schema di rendiconto della gestione di cui all'all. n. 10, d.lgs. n. 118/2011.

Ebbene, nonostante tutti questi interventi normativi - sia legislativi (tra cui va annoverata la legge di stabilità per il 2016) che regolamentari finalizzati a omogeneizzare e a uniformare il processo di armonizzazione - questa Sezione nel precedente referto ha sottolineato come il processo di armonizzazione contabile si sia di fatto affievolito in quanto sono stati consentiti tempi lunghi di copertura del disavanzo o del deficit di cassa (vedi per es. d.l. 8 aprile 2013, n. 35 e d.l. 31 agosto 2013, n. 102), proroghe di adempimenti (come nel caso del primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità ai sensi dell'art. 1, co. 538, l. 23 dicembre 2014, n. 190, legge stabilità 2015) o slittamento di termini (art. 1, co. 541, legge stabilità 2015, art. 1 co. 714, legge stabilità 2016).

Ciò trova ampio riscontro nelle misure straordinarie di recupero dell'eventuale disavanzo derivate dal processo di riaccertamento straordinario dei residui (art. 3, cc. 15 e 16, d.lgs. n. 118/2011) le quali consentono il ripiano spalmandolo fino a 30 esercizi in quote costanti (vedi, in tal senso, art. 1, co. 538, lettera b), punto 1), della l. n. 190/2014), nella disciplina delle anticipazioni straordinarie di liquidità da parte dello Stato per il riassorbimento del deficit di cassa degli Enti locali, nella previsione della proroga al 31 dicembre 2015 del limite massimo del ricorso alle anticipazioni di tesoreria, innalzato da tre a cinque dodicesimi (art. 1, co. 542, legge di stabilità per il 2015, termine slittato al 31 dicembre 2016 ai sensi dell'art. 1, co. 738, legge di stabilità 2016), nella rinegoziazione delle passività esistenti, già rinegoziate (art. 1, co. 537, legge di stabilità 2015) e nella possibilità di ripianare tali passività in un arco di tempo trentennale (o oltre), utilizzando

il risparmio, ai sensi dell'art. 7, co. 2 d.l. n. 78/2015, senza vincoli di destinazione anche per la spesa corrente per il 2015.

Lo stesso comma 714 dell'articolo unico della legge di stabilità 2016 “replica in larga parte la fattispecie disciplinata dall'art. 2, comma 5, del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 convertito dalla legge 6 agosto 2015 n. 125” confermando la pregressa impostazione volta a “consentire il ripiano, in trent'anni, del disavanzo rinveniente dalla revisione straordinaria dei residui e segnatamente, dal doveroso stralcio dei residui attivi inesigibili o di dubbia in esigibilità” (Sez. aut. delib. n. 13/2016/QMIG).

La Sezione ha osservato come ciò possa condizionare l'attività di spesa degli Enti locali vincolandoli a decisioni risalenti nel tempo e limitare, di conseguenza, le istanze autonomistiche (cosiddetto federalismo fiscale di cui al d.lgs. n. 23/2011), fondate sulla responsabilizzazione della rappresentanza locale nelle decisioni di spesa.

In tal senso, l'applicazione delle regole del patto di stabilità interno e gli interventi legislativi volti a rendere immediati gli obblighi di compartecipazione degli Enti locali al risanamento della finanza pubblica mediante la predeterminazione delle percentuali di riduzione dei disavanzi nonché dei tagli delle risorse statali agli Enti locali (come strumento per migliorare il saldo netto da finanziare) hanno reso più difficoltoso il percorso di graduale dimensionamento degli obiettivi finanziari al maggior grado di autonomia degli Enti.

Al riguardo è stato rilevato, che “la disorganica introduzione di numerose misure di alleggerimento degli adempimenti caratterizzate per lo più dalla creazione di maggiori spazi di spesa attraverso un'attenuazione del regime delle passività, pregresse e non” (Sez. aut. delib. cit.), può compromettere e ritardare l'attuazione di importanti istituti contabili (concernenti la programmazione e la gestione) introdotti dall'armonizzazione a tutela degli equilibri di bilancio; la connotazione emergenziale dell'azione legislativa statale, inoltre, ha, senza dubbio, indotto all'adozione di criteri estemporanei di distribuzione degli oneri di riduzione del deficit complessivo comportando, di fatto, una gestione fortemente orientata dal livello centrale.

1.2 La finanza degli Enti locali nel 2015: gli interventi normativi di maggiore significato

1.2.1 D.l. 19 giugno 2015 n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015 n. 125

Nel 2015 l'assetto della finanza degli Enti locali e del sistema delle fonti finanziarie è stato interessato da importanti novità sul piano delle entrate proprie sulle quali si è ampiamente riferito, come già ricordato, con il referto sulla finanza degli Enti locali nell'esercizio 2014 al quale si rinvia.

Con il decreto legge in epigrafe sono state poi adottate, nel corso dell'anno, disposizioni urgenti in materia di Enti territoriali finalizzate a fronteggiare progressive criticità emerse nell'avvio dell'armonizzazione e delle prime prescrizioni generalizzate in materia di riaccertamento straordinario dei residui e di costituzione del fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità che ha reso precarie le impostazioni finanziarie in condizioni di garanzia per gli equilibri finanziari.

Intanto, in tema di contributo alla finanza pubblica da parte degli Enti locali, è stata data attuazione all'Intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente Stato-Città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015 concernente la rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno dei Comuni (Province e Città metropolitane) per gli anni 2015-2018, che ha temperato il meccanismo di controllo dell'indebitamento netto attraverso la riduzione dell'obiettivo in misura corrispondente all'importo dell'accantonamento, stanziato nel bilancio di previsione di ciascun anno di riferimento, al Fondo per i crediti di dubbia esigibilità (art.1, punto 1). Sul piano della sostenibilità dell'avvio a regime dell'armonizzazione contabile, cui si è accennato, è stato previsto, innanzitutto, un pressoché generalizzato rinvio, al 15 giugno 2015, della data per l'effettuazione del riaccertamento straordinario che, originariamente, doveva essere coevo all'approvazione del rendiconto.

Per gli Enti che hanno partecipato alla sperimentazione è stata prevista la riapertura dei termini per il riaccertamento straordinario limitatamente alla cancellazione dei residui attivi e passivi che non corrispondono ad obbligazioni perfezionate ed è stata indicata la misura entro cui gli stessi possono destinare i proventi di alienazione patrimoniali per la copertura del fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente per un importo non superiore alla differenza tra l'accantonamento stanziato in bilancio per il fondo e quello che avrebbero stanziato se non avessero partecipato alla sperimentazione (art. 2, punto 3). Anche per questi Enti è stata

riconosciuta la possibilità del ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo compreso l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (art. 2, punto 2 lett. b) in non più di 30 esercizi in quote costanti, e - qualora gli Enti abbiano presentato nel corso del 2013 o del 2014 richiesta di adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243 *bis*, d.lgs. n. 267/2000 - gli stessi hanno potuto ripianare la quota di disavanzo derivante dalla revisione straordinaria dei residui rimodulando il piano di riequilibrio finanziario pluriennale eventualmente già presentato e trasmetterlo alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti (art. 2, punto 5).

Gli Enti destinatari di anticipazioni - a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'art. 1, d.l. n. 35/2013 convertito con modificazioni dalla l. 6 giugno 2013, n. 64 – hanno potuto, inoltre, utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità (art. 2, punto 6, d.l. n. 78 cit.).

Sul fronte delle spese sono stati disposti interventi di alleggerimento dei vincoli ai Comuni con l'attribuzione di spazi finanziari al fine di sterilizzare gli effetti negativi delle maggiori spese correnti sostenute dagli stessi per spese conseguenti a calamità naturali, messa in sicurezza di edifici scolastici (risanamento amianto), esercizio della funzione di Ente capofila nelle Unioni di Comuni e, ancora, spese per sentenze passate in giudicato a seguito di contenziosi connessi a cedimenti strutturali e, in via residuale, di procedure di esproprio (art.1, nn. 1, 2 lett. a, b, c, d). Rappresentano interventi di sostegno finanziario quelli relativi agli spazi finanziari per le spese derivanti da contenziosi instaurati per cedimenti strutturali che sono stati potenziati e sistematizzati con l'istituzione di appositi fondi nel d.l. n. 113/2016 (art. 4) convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160.

Per il 2015, è stata, altresì, prevista la riduzione delle sanzioni (art. 31, co. 26, lett. a della l. 12 novembre 2011, n. 183), da applicarsi ai Comuni e alle Province, per il mancato rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno per il 2014 attraverso una diminuzione del taglio delle risorse (20% del differenziale) rispetto a quanto previsto in via ordinaria (100%) e sempre per il 2015 sono stati concessi spazi per i cofinanziamenti di interventi comunitari (art.1, nn. 7, 8, 9, 10).

Anche gli artt. 4 e 5 introducono, in materia di personale, l'attenuazione delle sanzioni ponendo una deroga al divieto di assunzione per le amministrazioni che non hanno rispettato nel 2014 i tempi dei pagamenti di cui al d.l. n. 66/2014 e/o il patto di stabilità e/o non hanno effettuato la trasmissione della relativa certificazione al fine di ricollocare il personale delle Province in mobilità obbligatoria e quello della polizia provinciale il quale transita nei ruoli della polizia

municipale¹. Tale personale potrà essere trasferito presso l'Ente in cui opera a condizione che vi sia capienza nella dotazione organica e, comunque, sempre nei limiti delle risorse disponibili a garanzia di sostenibilità finanziaria a regime. Le nuove assunzioni potranno essere finanziate con i risparmi derivanti da cessazioni dell'ultimo triennio sempre che non siano già state utilizzate per finanziare nuove assunzioni e, comunque, ai soli fini di favorire l'assorbimento della polizia provinciale, viene stabilito che sono nulle le assunzioni presso la polizia municipale di altro personale con qualunque tipologia contrattuale.

Il legislatore ha fatto salva, tuttavia, la possibilità di indire procedure concorsuali per l'assunzione di educatori ed insegnanti per gli asili nido, per le scuole dell'infanzia gestite direttamente dai Comuni qualora non sia possibile impiegare i lavoratori delle disciolte Province per mancanza di specifiche professionalità (art. 4, co. 2 *bis*).

Per quanto concerne le anticipazioni di risorse dei Comuni e le ulteriori disposizioni concernenti il riparto del fondo di solidarietà comunale 2015, l'art. 3 prescrive che, a decorrere dal 2016, il Ministero dell'Interno disponga, a titolo di anticipazione, il pagamento, in favore dei Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, alla Regione Siciliana e alla Regione Sardegna dell'8% delle risorse di riferimento da contabilizzare nei bilanci comunali a titolo di riscossione di imposta municipale propria (art. 3, punto 1), anticipazione da restituire ai fini della riassegnazione per il reintegro del fondo di solidarietà comunale nel medesimo anno (art. 3, punto 2).

Il decreto, inoltre, nel definire la nozione di capacità fiscale per il 2015, riduce la dotazione del fondo di solidarietà comunale, di cui al co. 380 *ter*, art. 1, l. 24 dicembre 2012 n. 228, determinandola - fermo restando l'obiettivo del contenimento della spesa nei confronti dei singoli Comuni, delle Regioni a statuto ordinario, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna - in misura proporzionale alle risorse complessive individuate dalla somma algebrica del gettito relativo all'anno 2014, dell'imposta municipale propria, del tributo per i servizi indivisibili e del Fondo di solidarietà comunale (art. 3, punti 1, 2, 4). L'art. 6 del d.l. in esame, inoltre, prevede anticipazioni di liquidità (da restituire a partire dall'anno 2019 mediante rate costanti comprensive di interessi in un periodo massimo di 30 anni) quale misura per fronteggiare l'emergenza degli Enti locali impegnati nel ripristino della legalità (e, quindi, per consentire il pagamento dei debiti) e accorda, anche in deroga ai limiti previsti dalla legislazione vigente, la possibilità di assunzione di un massimo di tre unità di personale a tempo determinato per assolvere

¹ Vedi Sezione delle autonomie deliberazione n. 8/2016/FRG.

alle esigenze di riorganizzazione strutturale necessarie ad assicurare il processo di risanamento amministrativo e di recupero della legalità (art. 6, n. 7).

Quanto al fronte dell'entrate degli Enti locali, va, innanzitutto, sottolineato come, in attesa del riordino del sistema della riscossione locale, previsto dalla legge delega 11 marzo 2014 n. 23, il d.l. ha prorogato al 31 dicembre 2015 l'operatività dell'attuale assetto della gestione della riscossione delle entrate locali in scadenza al 30 giugno 2015 e ha differito a quella data il termine entro cui la società Equitalia, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia S.p.A. cessano di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate. Dal 31 dicembre 2015 le stesse società possono svolgere l'attività di riscossione, spontanea o coattiva, delle entrate degli Enti pubblici territoriali, nonché le altre attività strumentali, soltanto a seguito di affidamento mediante procedure ad evidenza pubblica. Nel frattempo, è stata estesa la possibilità, anche per la tassa sui rifiuti e servizi (tares), di affidare la gestione della riscossione ai soggetti che gestiscono la raccolta dei rifiuti.

Viene riconosciuta agli Enti locali la possibilità di realizzare operazioni di rinegoziazione di mutui di cui all'art. 1, cc. 430 e 537, l. n. 190/2014 anche nel corso dell'esercizio provvisorio (fermo restando l'obbligo di effettuare le relative iscrizioni nel bilancio di previsione) e di utilizzare nel 2015 le risorse "liberate" senza vincolo di destinazione; la quota del 10% dei proventi derivanti da dismissioni immobiliari da destinare allo Stato potrà essere utilizzata per l'estinzione anticipata dei mutui (art. 7). Quanto alla tares introdotta dalla legge di stabilità 2014, va considerato che il d.l. in esame - pur mantenendo la prescrizione secondo cui i costi di investimento e di esercizio relativi al servizio rifiuti devono trovare copertura integrale - ha inserito tra le componenti di costo, da escludere ai fini della copertura, anche i mancati ricavi per crediti inesigibili relativi alle tariffe di igiene ambientale (art. 1, co. 654 bis, l. 27 dicembre 2013, n. 147 introdotto dall'art. 7).

Il d.l. estende, poi, ai consorzi la possibilità di scioglimento delle società partecipate dagli Enti locali e prevede, al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'art. 4, d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che una quota pari a 650 mln delle somme disponibili sul conto di tesoreria provenienti dalla "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili degli enti locali" sia utilizzata per la concessione di liquidità al fine di accelerare i pagamenti dei debiti certi da parte degli Enti locali maturati allo scorso 31 dicembre 2014 (art. 8, co. 6), anche se riconosciuti successivamente, ivi compresi i debiti fuori bilancio e quelli per cui sia stata emessa la fattura.

Per l'anno 2015 è attribuito, altresì, ai Comuni un contributo di 530 mln da ripartire tenendo conto dei gettiti *standard* ed effettivi dell'imu e della tasi nel 2014. Tali somme non sono considerate tra le entrate finali e, quindi, non sono rilevanti ai fini del patto di stabilità interno. Il termine per la verifica del gettito dell'imu del 2014 da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze è anticipato dal 30 settembre al 30 giugno (art. 8).

Di rilievo l'art. 9 *quinquies* introdotto dalla legge di conversione il quale, al fine di dare compiuta attuazione al processo di riordino delle funzioni delle Province disposto dalla l. 7 aprile 2014, n. 56, prescrive che le Regioni qualora, ai sensi dell'art. 1, co. 95, della medesima legge, non abbiano adottato le leggi regionali previste dall'accordo Stato-Regioni in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 nel termine fissato, debbano versare le somme corrispondenti alle spese sostenute dalle medesime per l'esercizio delle funzioni non fondamentali, come quantificate, su base annuale, con decreto del Ministro per gli Affari regionali, di concerto con i Ministri dell'Interno e dell'Economia e delle Finanze.

Il versamento da parte delle Regioni non è più dovuto dalla data di effettivo esercizio della funzione da parte dell'Ente individuato dalla legge regionale.

1.2.2 Decreti legislativi emanati in attuazione della delega fiscale di cui alla legge

11 marzo 2014 n. 23

Con la legge 11 marzo 2014 n. 23 è stata attribuita al Governo la delega per l'elaborazione di disposizioni atte a realizzare un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

Ne sono seguiti cinque decreti legislativi, tutti del 2015, che hanno riguardato il processo tributario (d.lgs. n. 156), le Agenzie fiscali (d.lgs. n. 157), i reati tributari e le sanzioni amministrative (d.lgs. n. 158), la riscossione (d.lgs. n. 159) nonché il monitoraggio dell'evasione e delle spese fiscali (d.lgs. n. n. 160).

1.2.2.1 Decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 156

Rivestono specifico interesse per la gestione finanziaria degli Enti territoriali, le norme contenute nel d.lgs. n. 156/2015 concernenti le misure per la revisione degli interpelli e del contenzioso tributario, in attuazione degli artt. 6, co. 6, e 10, co. 1, lettere a) e b), l. n. 23/2014.

In particolare, va menzionato l'art. 8 il quale impone agli Enti locali di adeguare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, i rispettivi statuti e atti normativi ai principi dettati dal Titolo I per dare concretezza al diritto di interpello del contribuente (come da Statuto dei diritti del contribuente di cui all'art.11. l. 27 luglio 2000, n. 212) e cioè al diritto dello stesso di ottenere una

risposta dall'amministrazione su casi personali relativi all'applicazione delle disposizioni tributarie e su contestati comportamenti elusivi, al fine di pervenire ad un componimento dei contrapposti interessi evitando contenziosi.

1.2.2.2 Decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 159

Con il d.lgs. n. 159/2015 concernente il sistema di riscossione, il Governo, nell'ambito della delega attribuitagli, si è proposto di attuare una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione della disciplina concernente l'accertamento relativo alla generalità dei tributi per rendere certo, efficiente ed efficace il sistema collegato all'attività di riscossione. Ciò al fine di realizzare l'obiettivo di semplificazione e riduzione degli adempimenti nonché di dare uniformità e chiarezza alla definizione delle situazioni soggettive attive e passive dei contribuenti.

Degno di nota l'art. 9 del decreto legislativo in esame il quale riconosce agli agenti della riscossione gli oneri di riscossione e di esecuzione commisurati ai costi per il funzionamento del servizio e, dunque, riscrive la disciplina della remunerazione del servizio nazionale della riscossione cercando di dare attuazione al principio della tendenziale generalizzazione del meccanismo della compensazione tra crediti d'imposta spettante al contribuente e debiti tributari a suo carico.

Il decreto riduce, inoltre, l'onere di riscossione che grava sui debitori iscritti a ruolo il quale passa dall'8% al 6%, con un'ulteriore riduzione del 50% in caso di pagamento tempestivo.

Non sono solo principalmente i debitori che sopportano gli oneri legati all'effettuazione delle procedure esecutive e quelli necessari per la notifica della cartella di pagamento o degli altri atti di riscossione, ma anche gli Enti creditori contribuiscono alla remunerazione del sistema attraverso il riparto dei costi tra i soggetti coinvolti nelle procedure di riscossione, come espressamente disciplinato dal richiamato art. 9. È prevista, inoltre, una specifica forma di pubblicità dei costi da sostenere per il servizio nazionale di riscossione, a cui sono commisurati gli oneri della riscossione ed esecuzione.

L'art. 13 del decreto, poi, introduce la complessiva revisione della misura dei tassi degli interessi per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo; il tasso di interesse determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, viene fissato, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, preferibilmente in una misura unica compresa nell'intervallo tra lo 0,5% e il 4,5%.

1.2.2.3 Decreto legislativo 24 settembre 2015 n. 160

Per quanto riguarda, infine, il d.lgs. n. 160/2015 recante disposizioni di monitoraggio dell'evasione e delle spese fiscali va, per quanto di interesse, segnalato l'art. 2 il quale, nell'ambito del

coordinamento dell'intera finanza pubblica, prevede la partecipazione di un rappresentante dell'Anci alla Commissione istituita con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (art. 10 *bis*, co. 3, l. n. 196/2009) per la stesura della “Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva”, finalizzata ad integrare il rapporto del Governo “sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva”. La relazione consente, tra gli altri peculiari obiettivi, di “stimare l'ampiezza e la diffusione dell'evasione fiscale e contributiva e produrre una stima ufficiale dell'ammontare delle entrate sottratte al bilancio pubblico, con la massima disaggregazione possibile a livello settoriale, territoriale e dimensionale, utilizzando una metodologia di rilevazione, riferita a tutti i principali tributi, anche locali, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria, con criteri trasparenti, stabili nel tempo, e adeguatamente pubblicizzati” (art. 2).

1.2.3 La legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016)

La legge n. 208/2015 interviene nel comparto delle autonomie locali recando motivi di continuità rispetto al pregresso sistema, ma introducendo anch'essa importanti modifiche e innovazioni al tessuto normativo vigente per la finanza locale. Nelle more dell'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012 n. 243 in materia di disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione in coerenza con gli impegni europei, si registrano, infatti, nuove regole di finanza pubblica per gli Enti territoriali le quali sostituiscono la disciplina del patto di stabilità interno degli Enti locali e i preesistenti vincoli delle Regioni a statuto ordinario.

Nello specifico, a decorrere dal 2016 e fino all'attuazione della citata legge n. 243 del 2012, si prescrive esplicitamente che al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concorrano le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Città metropolitane, le Province e tutti i Comuni a prescindere dal numero degli abitanti ad eccezione dei Comuni istituiti a seguito di fusione entro il 1° gennaio 2016, e limitatamente all'anno in corso.

In tal senso il comma 709 della citata legge dispone che, *“Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, gli enti di cui al comma 1 dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 707 a 734 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”*.

Per favorire la ripresa degli investimenti, sono state abrogate le norme relative al patto di stabilità interno degli Enti locali (commi da 707 a 712 e da 719 a 734) ed è stato introdotto il principio del pareggio di bilancio per gli Enti locali e le Regioni in termini di competenza tra entrate e spese finali calcolato come differenza tra le entrate dei primi cinque titoli del bilancio armonizzato (entrate di natura tributaria, trasferimenti correnti, entrate extra tributari, entrate in conto capitale, entrate da riduzioni di attività finanziarie) ed i primi tre titoli della spesa (spese correnti, spese in conto capitale e spese per incremento di attività finanziarie), ai sensi del comma 710.

Ai fini della determinazione dell'equilibrio complessivo tra entrate e spese finali per il solo anno 2016 è stato considerato anche il saldo del fondo pluriennale vincolato (al netto della quota costituita con entrate da indebitamento) al fine di favorire *“una manovra espansiva, con oneri in termini di indebitamento netto pari a 400 milioni di euro”* tenuto conto che *“per l'anno 2016 le voci di spesa ritenute meritevoli di specifica tutela e quindi escluse dal saldo sono le spese sostenute dagli enti locali per interventi di edilizia scolastica e quelle per interventi di bonifica ambientale (a cui vanno aggiunte quelle previste a favore degli Enti locali colpiti dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 e le spese sostenute da Roma capitale per la realizzazione del museo nazionale della Shoah) in entrambi i casi a valere su risorse proprie degli enti ossia finanziate o con l'avanzo di amministrazione oppure con risorse rinvenienti dal ricorso al debito”* (...) *“nel 2016 il passaggio all'equilibrio, agevolato dall'inclusione del fondo pluriennale e dalla non considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità offre agli enti una occasione favorevole”* (...) *“tuttavia quanto del maggiore spazio finanziario per il 2016 potrà concretizzarsi in nuove spese strettamente condizionato dagli equilibri di bilancio effettivi, costruiti secondo regole contabili tese ad evidenziare con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse”* (vedi, CdC Sezioni Riunite in sede di controllo, rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica - 22 marzo 2016).

Come già evidenziato in premessa, il comma 714 dell'articolo unico consente agli Enti locali di spalmare il ripiano del disavanzo accertato a seguito della revisione straordinaria dei residui, nonché la restituzione delle anticipazioni di liquidità in un lungo lasso temporale con effetti di prolungamento di vincoli alla spesa per un lungo periodo.

La norma, infatti, così come modificata dall'art. 15, comma 1, del d.l. 24 giugno 2016 n. 113 poi convertito con legge 7 agosto 2016 n. 160 prevede che gli Enti locali i quali abbiano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne abbiano conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, possano ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio (secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015) e rimodulare o riformulare il precedente

piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011. *“La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione”*.

Sul punto, appare degna di nota la già richiamata deliberazione di questa Sezione (n. 13/2016/QMIG), secondo cui l'applicazione della disposizione di cui all'art. 1, co. 714, della l. n. 208/2015 deve estendersi agli Enti che hanno adottato il piano di riequilibrio pluriennale quando ancora non era attuale, in ragione della vigente normativa regionale, l'obbligo di recepimento del nuovo sistema di contabilità armonizzata e che, *“pertanto, abbiano proceduto al riaccertamento straordinario dei residui in epoca postuma a quella ordinariamente prevista per la generalità degli enti”*. Dunque, *“il sopravvenuto intervento normativo - attuato con l'introduzione dei commi 714 e 715 - riconosce la facoltà di riformulare o rimodulare il piano già approvato presentato solo per consentire il ripiano del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui nei termini e con le modalità stabilite dall'art. 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, ma lascia impregiudicati vincoli normativi e gli impegni già assunti da ciascun ente al momento dell'approvazione del piano”*.... *“la proposta di rimodulazione o di riformulazione del piano già approvato o di quello adottato, corredata dal parere dell'organo di revisione economico finanziaria deve essere presentata rispettivamente alla pertinente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti o alla competente Commissione ministeriale (nell'ipotesi di piano solo adottato)”*².

La necessità del raggiungimento dell'obiettivo di saldo (comma 720) ha, quindi, determinato il legislatore a confermare gli adempimenti degli Enti locali relativi al monitoraggio della certificazione del patto di stabilità interno 2015, l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del medesimo, ma anche i cosiddetti patti di solidarietà, patti regionali verticali e orizzontali grazie ai quali le Città metropolitane, le Province e i Comuni possono beneficiare di maggiori spazi finanziari, concessi, rispettivamente, dalla Regione di appartenenza e dagli altri Enti locali (in base al differenziale che prevedono di conseguire nell'anno di riferimento rispetto al saldo non negativo, in termini di competenza tra le entrate finali le spese finali di cui al comma 710) al fine di favorire gli investimenti in ragione di meccanismi di flessibilità o rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati (commi da 728-732).

² Art. 1 comma 715. Gli Enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per il periodo della durata del piano possono utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione.

Dunque, sotto il profilo strettamente contabile, sono stati concepiti vari adempimenti a cui gli Enti locali devono attenersi quali l'allegazione al bilancio di previsione di un prospetto obbligatorio concernente le previsioni di competenza triennali rilevanti in sede di rendiconto e la trasmissione di una certificazione dei risultati conseguiti la quale tende a realizzare il già indicato passaggio dalla fase statica della previsione a quella dinamica della gestione del bilancio.

In tale contesto, si inserisce il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 53279 del 20 giugno 2016, concernente il monitoraggio 2016 del saldo di finanza pubblica, di cui al comma 710 dell'art. 1 della legge n. 208 cit., il quale dispone che, dal 2016, i dati del monitoraggio dovranno essere trasmessi esclusivamente utilizzando l'applicazione appositamente prevista.

L'attenzione posta dal legislatore alla corrispondenza tra previsioni e realizzazione della politica di bilancio fa sì che la mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisca inadempimento all'obbligo del pareggio e determini poteri surrogatori del presidente dell'organo di revisione economico-finanziaria nel caso di organo collegiale, ovvero dell'unico revisore nel caso di organo monocratico in qualità di commissario ad acta (commi 721, 722). Il mancato conseguimento del saldo di cui al comma 710, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, comporta, poi, tutta una serie di sanzioni quali la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale (in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato) o la riduzione dei trasferimenti erariali (Province della Regione siciliana e della Regione Sardegna) o dei trasferimenti correnti, per gli Enti locali delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, erogati dalle medesime Regioni o Province autonome.

Se, dunque, in caso di scostamento la Regione è tenuta a versare all'entrata del bilancio dello Stato, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, l'importo corrispondente allo scostamento registrato, l'Ente locale non potrà impegnare spese correnti in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento, non potrà ricorrere all'indebitamento per investimenti, non potrà procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, dovrà rideterminare l'indennità di funzione gettoni di presenza del presidente, del sindaco e dei componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione.

Il rispetto sostanziale delle nuove regole del pareggio di bilancio viene perseguito (commi 726, 727) anche attraverso la repressione di comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica. Saranno,

di conseguenza, nulli i contratti di servizio e gli altri atti elusivi delle regole di cui al comma 704, laddove per “elusione” si deve intendere la non corretta imputazione dell’entrata e delle uscite ai capitoli di bilancio, la sovrastima delle entrate correnti, l’imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci degli anni successivi, le operazioni poste in essere dagli Enti mediante le proprie partecipate e così via.

Al riguardo, il comma 727 attribuisce alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti il compito di accertare il rispetto delle regole di cui ai commi da 707 a 734 (cui la stessa legge al comma 709 già richiamato attribuisce valore di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione) e di irrogare, nel caso di violazione o aggiramento delle stesse o non corretta applicazione dei principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, la condanna ad una sanzione pecuniaria nei confronti degli amministratori (fino a un massimo di dieci volte l’indennità di carica percepita al momento di commissione dell’elusione) e del responsabile amministrativo (fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali) il cui importo sarà acquisito al bilancio dell’Ente.

In continuità con le misure adottate nel corso del 2015 anche la legge di stabilità del 2016 impone, in particolare, tagli e misure di contenimento della spesa corrente.

Particolare rilevanza, al riguardo, assume la normativa di favore sulle Unioni di Comuni e sulla Fusione degli stessi.

Con riferimento a tale materia va ricordato che già nel referto precedente (deliberazione n. 8/2016/FRG) è stato ampiamente delineato il quadro ordinamentale il quale, attraverso la legge n. 142/1990, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122) e il d.l. n. 95/2012 convertito con modifiche della legge n. 135/2012, ha specificatamente ridefinito gli obiettivi da realizzarsi attraverso l’Unione di Comuni, obiettivi di maggiore efficienza nell’erogazione dei servizi da parte dell’Ente locale e di risparmio di spesa quanto a personale e costi delle funzioni individuate.

È proprio la citata legge n. 135/2012 che ha precisato - innovando al precedente elenco provvisorio contenuto nella legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale - quali siano le funzioni fondamentali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata secondo criteri omogenei per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica. Dunque, per gli Enti locali viene introdotta una sorta di interdizione allo svolgimento delle funzioni individuate dal legislatore al di fuori della modalità associativa e con ciò ponendo il veto a che l’esercizio associato delle stesse comporti una maggiore spesa.

Anche la legge 7 aprile 2014 n. 56 – come ricordato nella deliberazione n. 8/2016 cit. - ha ridisegnato le competenze delle amministrazioni locali attraverso molteplici disposizioni che hanno accentuato il carattere obbligatorio dell'associazione delle funzioni (da completarsi entro 31 dicembre 2014, termine successivamente prorogato al 31 dicembre 2015 dal d.l. n. 192/2014 convertito con legge 27 febbraio 2015 n. 11 e poi ancora prorogato al 31 dicembre 2016 dal Decreto-Legge 30 dicembre 2015, n. 210 convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2016, n. 21) e introdotto compiuta disciplina per il fenomeno delle fusioni dei Comuni al fine di assicurare alle comunità dei Comuni interessati forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (commi 116 a 134 dell'art. 1 della l. n. 56/2014).

Con la legge n. 190/2014 sono state previste ulteriori misure incentivanti per la realizzazione dell'associazionismo tra i Comuni e, in tal senso, va data lettura della deroga al patto di stabilità in relazione a diverse tipologie di spesa, della riconosciuta facoltà di assunzione per i Comuni medesimi mediante forme di compensazione tra gli stessi sempre, però, nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e dell'invarianza della spesa, dell'erogazione di un contributo di 5 milioni per favorire l'esercizio associato delle funzioni nonché della proroga del rispetto delle regole del patto di stabilità interno per gli Enti locali istituiti a seguito di fusione a decorrere dall'anno 2011 a tutto il quinto anno successivo a quello della loro istituzione.

Tra le forme di incentivazione va menzionata la disapplicazione, nei confronti dei Comuni istituiti a seguito di fusioni che abbiano un rapporto della spesa per il personale sulla spesa corrente inferiore al 30% (condizione poi soppressa ad opera del d.l. n. 113/2016, art 16, co. 1-quinquies), dei vincoli stabiliti dalla normativa vigente per l'assunzione di personale mediante contratti a tempo determinato, nei primi 5 anni dalla fusione (e fermo restando il limite della spesa complessiva per il personale sostenuta dai singoli Enti nell'anno precedente la fusione) e dei vincoli generali sull'equilibrio dei bilanci. A favorire il nuovo assetto dei Comuni derivati dalla fusione (la quale potrà avvenire anche per "incorporazione" da parte di un Ente incorporante di un altro contiguo) è stata prevista l'applicazione delle regole del patto di stabilità interno a partire dal quinto anno successivo a quello della loro istituzione (anziché dal terzo come previsto per gli altri Enti) nonché l'erogazione di cospicui contributi straordinari.

In tale quadro normativo si inserisce, per l'appunto, la legge di stabilità 2016 la quale prevede, all'art. 1, comma 17, lett. a (modificando il comma 380 ter, lett. a, della l. n. 228/2012), che «a decorrere dall'anno 2016, la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia incrementata di 3.767,45 milioni di euro» e che «al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli Enti territoriali, una quota del Fondo di solidarietà comunale, non inferiore a 30 milioni di euro,

a decorrere dall'anno 2014, sia destinata ad incrementare il contributo spettante alle Unioni di Comuni, ai sensi dell'articolo 53, comma 10, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e successive modificazioni, e una quota non inferiore a 30 milioni di euro è destinata, ai sensi dell'articolo 20 del decreto - legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 e successive modificazioni, ai Comuni istituiti a seguito di fusione» (lett. b).

I Comuni istituiti dal 2011 per effetto di fusioni nonché le Unioni di Comuni vengono, poi, autorizzati (comma 229) ad assumere personale a tempo indeterminato nel limite del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente, facendo salvi i vincoli generali sulla spesa del personale; ancora, ai Comuni istituiti per fusione dal 2011, e comunque anche a quelli sotto i 1.000 abitanti, è stata concessa la priorità nell'assegnazione degli spazi finanziari - ceduti dalla Regione agli Enti locali del proprio territorio - nell'ambito della disciplina della flessibilità della regola del pareggio di bilancio in ambito regionale (L. 208/2015, art. 1, co. 729).

Per i Comuni istituiti mediante fusione entro il 1° gennaio 2016 è stato previsto, infine, l'esonero dall'obbligo del rispetto delle disposizioni relative alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica introdotti per gli Enti territoriali dalla legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015, art. 1, co. 709-734).

Anche il d.l. n. 113/2016 (art. 7, co. 4), come verrà ricordato in seguito, ha adottato misure di favore escludendo i Comuni estinti a seguito di fusione dalle sanzioni previste a carico degli Enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno per il 2015.

Quanto alle Province, già nei precedente referti³, la Sezione ha delineato e specificato ampiamente i contenuti della riforma introdotta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 e delle numerose disposizioni adottate nel corso del 2015 al fine di agevolare il processo di attuazione della stessa.

In attesa della riforma del Titolo V della Costituzione, la l. n. 56/2014 ha previsto l'individuazione delle funzioni fondamentali a carico delle Province e di quelle da ridistribuire tra altri Enti, attribuendo a quest'ultimi i finanziamenti ed il personale necessari. Le Province diventano "enti territoriali di area vasta", con presidente eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Provincia stessa; alle Regioni spetta provvedere, con proprie leggi, al riordino delle funzioni amministrative delegate o trasferite alle Province e al trasferimento di risorse proprie per la copertura degli oneri derivati dal medesimo riassetto. A fronte degli interventi assunti dalla legge finanziaria per il 2015 - volti alla drastica riduzione della spesa del personale e alla riallocazione

³ CdC, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 16/2015/FRG, n.17/2015/FRG e n. 8/2016/FRG.

dello stesso (con contestuale divieto di assunzioni anche per posti a specifica professionalità)⁴ - il d.l. n. 78/ 2015 (come già indicato) e la legge n. 208/2105 hanno inteso fronteggiare le problematiche principali emerse a seguito della riforma e cioè quelle concernenti la crisi di liquidità delle Province nonché il trasferimento e allocazione del personale soprannumerario derivato dal taglio drastico delle dotazioni organiche.

La legge n. 208 cit., non solo ha disposto la nomina di un commissario ad acta al fine di assicurare, nelle Regioni che non hanno provveduto a dare attuazione all'accordo tra Stato e Regioni sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, *“il completamento degli adempimenti necessari a rendere effettivo, entro il 30 giugno 2016, il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie relative alle funzioni non fondamentali delle province e delle città metropolitane, in attuazione della riforma di cui alla citata legge n. 56 del 2014”* (art. 1, comma 765), ma ha previsto, al comma 764, l'istituzione di un apposito fondo per l'anno 2016 a gravare nello stato di previsione del Ministero dell'Interno destinato per il 66% alle Province delle Regioni a statuto ordinario non in grado di garantire il mantenimento della situazione finanziaria corrente per l'anno 2016. *“Nelle more del completamento del processo di riordino delle funzioni da parte delle regioni e del trasferimento definitivo del personale soprannumerario nelle amministrazioni pubbliche, la restante quota del 34 per cento del fondo è finalizzata esclusivamente a concorrere alla corresponsione del trattamento economico al medesimo personale”* (art. 1, comma 764 cit.)⁵.

Va ancora segnalato che la legge di stabilità ha provveduto ad aggiungere all'art. 5, comma 3, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, il seguente periodo: *«Qualora le leggi regionali riallochino le funzioni di polizia amministrativa locale e il relativo personale presso le città metropolitane e le province per l'esercizio delle funzioni di vigilanza connesse alle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, con copertura dei relativi oneri, la dotazione organica degli enti di area vasta, ridotta ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, è rideterminata in aumento in misura corrispondente al personale riallocato»*.

Con riferimento ai trasferimenti di fondi agli Enti locali, giova rammentare che - come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo⁶ – nel 2015 si è realizzata, se non appieno, la graduale

⁴ CdC, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 19/2015/QMIG.

⁵ Vedasi decreto interministeriale del Ministro dell'Interno su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e di concerto con il Ministro dell'economia delle finanze ed il Ministero per gli affari regionali e le autonomie del 24 novembre 2016, concernente il riparto alle Città metropolitane ed alle Province delle Regioni a statuto ordinario, per il 2016, di un contributo pari a 20,4 milioni di euro, per la corresponsione del trattamento economico al personale soprannumerario, non ricollocato, previsto dall'art. 1, comma 764, della legge di stabilità 2016 (Gazzetta Ufficiale del 26 novembre 2016, n. 277).

⁶ CdC Sezioni Riunite in sede di controllo, rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica - 22 marzo 2016).

sostituzione, prevista dal decreto legislativo n. 23/2011, dei trasferimenti statali aventi carattere di eccezionalità e continuità (ad eccezione dei contributi speciali e dei contributi in essere sulle rate di ammortamento dei mutui) con tributi propri delle amministrazioni locali, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito di tributi erariali addizionali a tali tributi e, per la prima volta, *“ai comuni non viene più assicurata l’invarianza delle risorse e prende avvio in concreto il passaggio dalla spesa storica ai fabbisogni standard”*. È stato considerato che il *trend* dei trasferimenti dal bilancio dello Stato a quello degli Enti locali, negli ultimi anni, ha subito andamenti altalenanti in ragione delle ripetute modifiche intervenute nella normativa fiscali e degli effetti sul gettito legati a esenzioni, esclusioni e abolizioni, ma che la gran parte delle risorse destinate alle amministrazioni locali continua a provenire dal Ministero dell’Interno. Gli importi più consistenti sul versante della spesa in conto capitale riguardano, infatti, interventi per infrastrutture (programma 6000 campanili) e per “case e riassetto urbanistico” rifinanziati nel 2016 in uno ad altri interventi concernenti le politiche e i servizi di asilo e il fondo per la progettazione e la realizzazione di ciclovie turistiche (art. 1, comma 640, L. 208/2015)⁷.

Quanto ai trasferimenti di parte corrente delle Regioni a statuto ordinario agli Enti locali questi avrebbero dovuto essere soppressi e compensati da una compartecipazione ai tributi regionali o tassa automobilistica, e da tributi integralmente devoluti, ma tale processo ha registrato una battuta d’arresto per il succedersi di interventi legislativi talvolta in contrasto con gli stessi principi ispiratori del decreto di riordino della fiscalità delle autonomie territoriali⁸.

Quanto alla politica fiscale realizzata con la legge di stabilità 2016, l’abbassamento della pressione fiscale ha determinato, secondo quanto sostenuto dalla Sezione delle autonomie nel precedente referto, una limitazione della autonomia tributaria degli Enti locali, tale da incidere sul disegno federalista. Significativo è il blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali per l’anno 2016 rispetto ai livelli di tassazione deliberati per il 2015 (comma 26) con la conseguenza che le leggi regionali o le deliberazioni degli Enti locali che prevedono variazioni in aumento dei tributi o che istituiscono nuove fonti impositive sono da ritenersi inefficaci. In tal senso, la giurisprudenza della Corte dei conti⁹ ha ritenuto che i Comuni non possano istituire l’imposta di soggiorno, anche se

⁷ Degna di interesse sul punto la sentenza della Corte Costituzionale, 6 giugno 2016, n. 129 che dichiara l’incostituzionalità dell’art. 16, comma 6, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), per violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost., convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede, nel procedimento di determinazione delle riduzioni del Fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell’anno 2013, alcuna forma di coinvolgimento degli Enti interessati, né l’indicazione di un termine per l’adozione del decreto di natura non regolamentare del Ministero dell’Interno.

⁸ Audizione della Corte dei conti sui trasferimenti finanziari agli Enti territoriali-maggio 2016).

⁹ Cfr. Sez. di controllo per la Regione Abruzzo deliberazione n. 35/2016.

già prevista nel bilancio pluriennale in quanto la finalità del comma 26 della legge di stabilità 2016 è quella di mantenere invariato nel 2016 il livello complessivo di pressione tributaria, attraverso un congelamento generalizzato dei tributi degli Enti territoriali rispetto alle aliquote in vigore nel 2015. Il comma 26 impone un divieto di variazione in aumento dei tributi locali, sia che si configurino come incremento di aliquote di tributi già esistenti nel 2015, sia che consistano nell'istituzione di nuovi tributi.

Dunque nel 2016 non potranno essere istituiti nuovi tributi e, per quelli già in vigore, sono esclusi gli aumenti di aliquote e tariffe ad eccezione della Tari (il cui gettito serve a coprire integralmente il servizio di smaltimento rifiuti) e di tutte le entrate che abbiano natura patrimoniale, come il canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, il canone idrico e così via. Il vincolo non coinvolge, inoltre, gli Enti in regime di predissesto o dissesto.

Il blocco dei tributi e degli aumenti delle tariffe trova applicazione anche in presenza di delibere adottate prima dell'entrata in vigore della norma e cioè prima del 1° gennaio 2016, mentre non possono essere aboliti quei benefici che siano stati già deliberati (aliquote agevolate e detrazioni) e la cui cancellazione comporterebbe un inasprimento del carico fiscale.

Con la risoluzione n. 2 del 22 marzo 2016, il Dipartimento delle finanze è intervenuto a precisare la portata estensiva dell'art. 1, comma 26, legge 208/2015 confermando, tra l'altro, la sospensione degli aumenti di aliquote e tariffe e il divieto di riduzione delle agevolazioni già esistenti, compreso il contributo di sbarco nelle isole minori previsto dal «Collegato ambientale» (legge 221/2015), in sostituzione dell'imposta di sbarco¹⁰.

In tale ambito si inserisce l'art. 13 *ter*, d.l. n. 113/2016 che, al fine di sostenere le prospettive di crescita del settore aereo e di ridurre gli oneri a carico dei passeggeri, ha sospeso l'applicazione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui al decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 a far tempo dal 1° settembre al 31 dicembre 2016.

La risoluzione ministeriale fa riferimento, tra l'altro, alla maggiorazione Tasi prevista nella misura massima dello 0,8 per mille, maggiorazione che, secondo il Ministero non potrà essere mantenuta pur se i Comuni l'avevano deliberata, l'anno precedente, solo per gli immobili destinati ad abitazione principale (e nonostante la legge n. 208/2015 abbia attribuito ai Comuni il potere di mantenerla per l'anno 2016) *“essendo tali immobili divenuti esenti anche ai fini Tasi e non essendo possibile recuperare in alcun modo tale maggiorazione, attraverso l'applicazione della stessa su altre fattispecie”*.

¹⁰ Di interesse, in materia di imposta di sbarco, la sentenza della Corte Costituzionale n. 281 del 16/12/2016.

Va, infatti, segnalata l'abolizione della Tasi sugli immobili residenziali adibiti ad abitazione principale e ad una pertinenza per ciascuna categoria catastale nonché per gli inquilini che detengano un immobile adibito a prima casa. Non dovranno pagare la Tasi anche i separati e i divorziati la cui casa coniugale è stata assegnata all'altro coniuge con sentenza di separazione o per annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio.

Abolita anche l'Imu sui terreni agricoli (405 milioni) posseduti e condotti da coltivatori diretti o IAP, sugli immobili di cooperative edilizie a proprietà indivisa destinate studenti universitari e sui macchinari d'impresa mentre continueranno a pagare l'imposta, ma con un'aliquota agevolata dell'1 × 1000 le imprese costruttrici per gli immobili inventuti.

Ancor prima di entrare in vigore viene abrogata l'IMUS o IMU secondaria, tributo previsto dalla riforma del federalismo fiscale (art. 11 del d.lgs. n. 23 del 2011) la quale prevedeva infatti l'istituzione dell'Imposta Municipale Secondaria, in sostituzione della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, dell'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, insieme al canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari.

Quanto alle riduzioni d'imposta, va ricordata quella dell'aliquota del 25% di Tasi e Imu sugli immobili locati a canone concordato (comma 53). Se la Tasi rimane in vigore per le abitazioni principali di lusso, risultano introdotte agevolazioni per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita. Quest'ultimi, indicati come beni merce registrano l'aliquota ridotta allo 0,1% qualora permanga la loro destinazione e non siano in ogni caso locati, fatta salva per i Comuni la facoltà di modificare la suddetta aliquota in aumento (sino allo 0,25%) o in diminuzione. Anche i proprietari di immobili inagibili, inabitabili e dimore storiche hanno diritto ad una riduzione del 50% della base imponibile di IMU e Tasi.

Quanto alla TARI, la modalità di commisurazione da parte dei Comuni - in base alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e al tipo di attività svolta (e non sulla effettiva quantità di rifiuti prodotti) - viene invece prorogata per il biennio 2016/2017 in base alla disciplina dettata dal d.P.R. n. 158/1999 (art. 1, comma 26). La mancata approvazione, da parte del consiglio comunale delle tariffe ed il piano economico finanziario comporta che il Comune dovrà applicare le aliquote fissate nell'anno precedente anche se più basse e anche se il gestore del servizio abbia sostenuto maggiori costi che vanno a gravare sull'Ente locale¹¹.

¹¹ Cfr. CdC Sezione del controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 49/2016).

Alla perdita di parte del gettito corrisponde l'aumento, nell'arco di un triennio (30% nel 2016, 40% nel 2017, 55% nel 2018), della percentuale del Fondo di solidarietà comunale da redistribuire (art. 1, comma 17, lett. e) punto 1), al fine di perequare il livello delle risorse derivanti dalla ridotta capacità fiscale (costituita da gettito IMU - Tasi ad aliquota base ed assegnazioni del FSC), compensata anche mediante contributi erariali (comma 18). L'aumento della dotazione del fondo di solidarietà comunale può, tuttavia, determinare un irrigidimento dei bilanci comunali, in quanto può limitare la possibilità di manovra dei Comuni a valere sulle proprie entrate a scapito della voce maggiormente rigida e fissa del fondo in esame^{12 13}.

L'articolo 1, comma 24, della legge di stabilità 2016 ha, inoltre, previsto un contributo compensativo a favore dei Comuni a decorrere dal 2016 per il minore gettito IMU e TASI realizzato in ragione delle modifiche normative recate dai commi da 21 a 23 del medesimo articolo 1 (rideterminazione delle rendite catastali dei fabbricati appartenenti al gruppo catastale D c.d. "imbullonati").

Quanto alle ulteriori previsioni normative che interessano direttamente e indirettamente i Comuni vanno segnalati: a) la possibilità per gli Enti locali di utilizzare una parte degli avanzi di cassa per effettuare investimenti in deroga alla regola che impone loro il pareggio del bilancio; b) l'introduzione di benefici fiscali aggiuntivi nella forma di un credito d'imposta per l'acquisto di nuovi beni strumentali destinati a strutture produttive nelle Regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Molise, Sardegna e Abruzzo) dal 1° gennaio 2016 fino al 31 dicembre 2019 (art. 1, comma 98); c) l'adozione di misure volte a superare il patto di stabilità interno e ad attivare meccanismi di gestione del bilancio che consentono di disporre complessivamente di risorse pari a 11 miliardi per investimenti pubblici, di cui più di 7 per il Sud;

¹² Art. 1, comma 17: «A decorrere dall'anno 2016 la dotazione del Fondo di solidarietà comunale di cui al primo periodo è incrementata di 3.767,45 milioni di euro» e il secondo e il terzo periodo sono sostituiti dai seguenti: «La dotazione del Fondo di cui al primo periodo è assicurata attraverso una quota dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni, di cui al citato articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, pari a 4.717,9 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 e a 2.768,8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e seguenti. Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'imposta municipale propria, di spettanza dei Comuni. A seguito della riduzione della quota di imposta municipale propria di spettanza comunale da versare al bilancio dello Stato per alimentare il Fondo di solidarietà comunale, a decorrere dall'anno 2016, la dotazione del predetto Fondo è corrispondentemente ridotta in misura pari a 1.949,1 milioni di euro annui». «Con il medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui alla lettera b) del comma 380-ter, l'incremento di 3.767,45 milioni di euro per gli anni 2016 e successivi della dotazione del Fondo di solidarietà comunale, in deroga a quanto disposto dai commi 380-ter e 380-quater, è ripartito tra i Comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili adibiti ad abitazione principale e dai terreni agricoli, relativo all'anno 2015. A decorrere dall'anno 2016, in deroga a quanto disposto dai commi 380-ter e 380-quater, una quota del Fondo di solidarietà comunale, pari a 80 milioni di euro, è accantonata per essere ripartita tra i Comuni per i quali il riparto dell'importo di 3.767,45 milioni di euro, di cui al periodo precedente, non assicura il ristoro di un importo equivalente al gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. La quota di 80 milioni di euro del Fondo di solidarietà comunale è ripartita in modo da garantire a ciascuno dei Comuni di cui al precedente periodo l'equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base ... (art. 1, comma 17, lett. f).

¹³ Vedi anche d.P.C.M. 18 maggio 2016. Fondo di solidarietà comunale. Definizione e ripartizione delle risorse spettanti per l'anno 2016.

d) l'alleggerimento della pressione fiscale sulle imprese per il 2017 anche attraverso la riduzione dell'aliquota d'imposta sui redditi delle società (IRES). Dal 1° gennaio 2017 quest'ultima viene ridotta dal 27,5 al 24%; e) limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale di ciascuna delle amministrazioni pubbliche pari al corrispondente importo determinato per l'anno 2015, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (comma 236)¹⁴; f) esclusione dal saldo individuato ai sensi del comma 710 per l'anno 2016 delle spese sostenute dagli Enti locali per interventi di edilizia scolastica effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito. L'esclusione opera nel limite massimo di 480 milioni di euro (art. 1, comma 713); g) l'emissione da parte dei Comuni di una carta famiglia - secondo criteri fissati da decreto ministeriale e in base all'ISEE - per l'acquisto di beni e servizi a tariffe agevolate (art. 1, comma 391).

1.2.4 Decreto-Legge 30 dicembre 2015, n. 210 convertito con modificazioni dalla l. 25 febbraio 2016, n. 21. Proroga di termini previsti da disposizioni legislative

Con l'art. 1 comma 9 bis viene consentito alle Province e alle Città metropolitane, a condizione che venga garantito l'equilibrio di parte corrente nel periodo interessato dai contratti stessi, di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, con termine finale fissato entro la data del 31 dicembre 2016, di cui all'art. 4, comma 9, terzo periodo, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e successive modificazioni, alle medesime finalità e condizioni, anche nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2015.

Il comma 1 dell'art. 4 proroga per l'anno 2016 l'applicazione della procedura che attribuisce al prefetto i poteri di impulso e sostitutivi relativi alla nomina del commissario ad acta incaricato di predisporre lo schema del bilancio di previsione degli Enti locali, ovvero di provvedere all'approvazione del bilancio stesso, in caso di inadempimento dell'Ente locale agli obblighi fondamentali di approvazione del bilancio di previsione e dei provvedimenti necessari al riequilibrio di bilancio.

Il comma 1-bis del medesimo articolo consente anche per l'anno 2016 agli Enti locali di utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui in essere nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione.

¹⁴ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 7 dicembre 2016 n. 34/SEZAUT/2016/QMIG.

L'art. 4, comma 4, come già ricordato in precedenza, ha previsto che il termine ultimo perché i Comuni fino a 5 mila abitanti o 3 mila per gli Enti che appartenevano a Comunità montane, possano espletare obbligatoriamente in forma associata le funzioni comunali fondamentali individuate dall'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78/2010 tramite Convenzioni o Unioni di Comuni, sia differito dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2016.

Con riguardo ai Comuni che si fondono viene poi previsto l'esonero per il 2016 dall'obbligo degli obiettivi di finanza pubblica. Per i Comuni istituiti a seguito di processi di fusione previsti dalla legislazione vigente e che hanno concluso tali processi entro il 1 gennaio 2016 viene, infatti, stabilito che l'obbligo di rispetto delle nuove regole di finanza decorra dal 1 gennaio 2017. Da tale data anche a tali Enti viene richiesto di conseguire un saldo finanziario non negativo in termini di competenza tra le entrate e le spese finali. Sono deputate alla copertura degli oneri finanziari derivanti dall'esclusione di tali Enti dai vincoli finanziari di bilancio le disponibilità del fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti dalla legislazione vigente conseguente all'attualizzazione di contributi pluriennali.

L'art. 4-bis estende fino al 2017 la vigenza della disciplina in materia di concessione di un contributo ad incremento della massa attiva della gestione liquidatoria degli Enti locali in stato di dissesto finanziario. In riferimento, invece, alle Province ed alle Città metropolitane si delinea la possibilità di prorogare i contratti a tempo determinato e le Co.co.co, anche nel caso in cui non sia stato rispettato il patto di stabilità interno (art.1).

Viene rinviato ancora di sei mesi, così ritardando ulteriormente l'avvio della riforma del Catasto, il termine entro il quale vanno insediate le commissioni censuarie locali e centrale (entro il 27 luglio 2016).

Ai sensi dell'art.10, comma 6 bis, vengono, invece, riaperti i termini della procedura per la richiesta di trasferimento di beni di proprietà dello Stato, come definito nell'art 56-bis del DL 69/2013 sul Federalismo Demaniale.

Le Amministrazioni locali, fino al 31 dicembre 2016, potranno presentare domande di trasferimento di beni presenti sul proprio territorio ai fini di una loro valorizzazione mediante progetti di recupero volti a realizzare programmi di rigenerazione urbana e soddisfare esigenze dei cittadini.

1.3 La normativa del 2016

Come rilevato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2016, la legge di stabilità n. 208/2015 ha, di fatto, chiuso l'esperienza del patto di stabilità interno degli Enti locali introducendo un vincolo "più semplice", per la finanza territoriale, consistente in un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali.

Dal 2016 l'operatività del decreto legislativo n. 118 cit. si dimostra sempre più concreta e il passaggio alla competenza rafforzata va nel senso di realizzare un sistema di vincoli coerente con gli obiettivi di indebitamento finalizzato a ridurre la possibilità di disavanzi con traslazione di oneri sulle future generazioni. Il passaggio all'equilibrio *"agevolato dall'inclusione del fondo pluriennale e dalla non considerazione del fondo crediti di dubbia esigibilità offre agli enti locali un'occasione favorevole: circa 4 miliardi la differenza tra entrate e spese finali"*.

Il maggiore spazio finanziario che dovrebbe realizzarsi per il 2016 potrà determinare nuove spese in ragione di equilibri di bilancio effettivi costruiti *"secondo regole contabili tese ad evidenziare con trasparenza ed attendibilità il procedimento di impiego delle risorse"* (Sezioni riunite in sede di controllo nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2016).

Se permane l'azione di contenimento della spesa corrente, permane il tentativo di creare spazi finanziari per spese di investimento attraverso azioni di sostegno alla crescita facilitati da interventi di riduzione della pressione fiscale e di superamento delle clausole di salvaguardia poste a garanzia dei conti pubblici.

Quanto al sistema fiscale, per il 2016, sono state adottate misure di aumento e di riduzione del prelievo fiscale del tutto analoghe a quelle contenute nella legge di stabilità 2014, con un impatto netto di oltre 27 miliardi in termini di aumento dell'indebitamento; tuttavia non possono non evidenziarsi le difficoltà del sistema tributario, derivate da un lato da un progressivo ridimensionamento dell'autonomia impositiva e dall'altro da difficoltà concernenti l'utilizzo concreto, da parte delle autonomie locali, delle limitate leve disponibili.

1.3.1 D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50. Codice degli appalti e delle concessioni

Il codice degli appalti e delle concessioni (d.lgs. n. 50/2016 coordinato con l'avviso di rettifica pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 164 del 15 luglio 2016) dà attuazione alla legge 28 gennaio 2016 n. 11 con cui il Governo è stato delegato *"ad adottare, entro il 18 aprile 2016, un decreto legislativo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25UE del*

Parlamento europeo e del consiglio del 26 febbraio 2014, rispettivamente sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, di seguito denominato "decreto di recepimento delle direttive" nonché ad emanare un decreto legislativo entro il 31 luglio 2016, per il riordino complessivo della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture, di " seguito denominato decreto di riordino" (art. 1).

La ratio della riforma – come emerge dalla normativa di delega - è quella di ridisegnare molteplici istituti e, soprattutto, di perseguire finalità di semplificazione e razionalizzazione normativa, efficienza ed efficacia dell'agire della pubblica amministrazione (in particolare, nell'affidamento ed esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni - art. 30 d.lgs. n. 50/2016), di garantire la trasparenza nell'adozione di tutti gli atti, preparatori, programmatici, procedurali ed esecutivi in materia (programmazione dei lavori, opere, servizi forniture - art. 29 d.lgs. n. 50/2016) e di tutelare la concorrenza e, quindi, di impedire fenomeni distorsivi e corruttivi. La disciplina in esame assume rilevanza, pertanto, non soltanto da un punto vista amministrativo e concorrenziale, ma si configura come momento qualificante di crescita economica e di integrazione territoriale per tutta la pubblica amministrazione.

Particolare rilievo, sia sotto il profilo delle attribuzioni (artt. 106 e 107) che delle correlate responsabilità, assume la figura del responsabile del procedimento (RUP) negli appalti e nelle concessioni (art. 31) e fondamentale importanza riveste il ruolo attribuito all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione). Quest'ultima - chiamata a svolgere numerosi compiti, anche di verifica - è deputata a fornire indicazioni e correttivi per circoscrivere, in materia contrattuale, la discrezionalità amministrativa ed evitare abusi. In tal senso, non solo l'Autorità è tenuta a specificare le attribuzioni e i requisiti di professionalità del RUP (art. 31, punto 5)¹⁵, ma anche a svolgere un controllo preventivo su atti e documenti delle varie procedure (art. 29, punto 2), stabilendo le modalità di dettaglio necessarie per supportare le stazioni appaltanti e migliorare la trasparenza e la qualità delle procedure di affidamento e di esecuzione di lavori, servizi, forniture di cui ai contratti sotto soglia (art. 36, comma 7).

Presso l'ANAC è prevista l'istituzione non solo di un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate (cui fanno parte anche le centrali di committenza) al fine di assicurarne la necessaria pubblicità (art. 38, commi 1, 2, 5, 6, 7, 8), ma anche dell'Albo degli esperti dal quale potranno

¹⁵ Vedi ANAC, delibera 26 ottobre 2016 n. 1096 (in G.U. n. 273 del 22 novembre 2016).

essere scelti i commissari¹⁶ componenti la commissione per le procedure di aggiudicazione di contratti di appalto o di concessioni limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 77). Dunque, l'intervento dell'Autorità appare decisivo sia in materia di scelta del contraente (artt. 83, 84) , sia in relazione ai criteri per la valutazione delle offerte anomale (art. 97) laddove le è attribuito il potere di richiedere, per ogni procedura concorsuale, requisiti specifici per la partecipazione alla stessa e di fissare criteri reputazionali per le imprese, prevedendo sanzioni nei casi di omessa o tardiva denuncia di richieste estorsive e corruttive da parte delle imprese titolari di contratti pubblici.

In particolare, per quanto riguarda il possesso di requisiti di qualificazione da parte degli operatori economici (abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, capacità economica e finanziaria e capacità tecniche e professionali, artt. 83 e 84) necessari per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, va considerato che il nuovo codice introduce, anche, la qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza (sulla base di un d.P.C.M. predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentita l'ANAC - art. 38) le quali, pertanto, dovranno, a loro volta, possedere capacità di programmazione e progettazione, capacità di affidamento, capacità di verifica sull'esecuzione e il controllo dell'intera procedura concorsuale ivi incluso il collaudo e la messa in opera. L'art. 83, co. 9, introduce, inoltre, l'istituto del soccorso istruttorio in ragione del quale le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda possono essere sanate; la mancanza, l'incompletezza e ogni irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo di cui all'art. 85, con esclusione di quelli afferenti all'offerta tecnica ed economica, obbliga il concorrente che gli ha dato causa al pagamento di una sanzione pecuniaria¹⁷.

In disparte le osservazioni critiche formulate dall'ANCI¹⁸ in ordine alla mancanza di una puntuale definizione di importanti aspetti della riforma (quali la qualificazione delle stazioni appaltanti e l'individuazione dei livelli di progettazione), ai costi della stessa (che graveranno maggiormente sugli Enti locali) e ad una potenziale lesione dell'autonomia degli Enti locali in ragione di una impostazione accentratrice dell'attuazione della delega e di appesantimenti procedurali - risulta di particolare interesse per gli Enti locali, nell'ambito del nuovo contesto normativo, l'art. 37 il

¹⁶ Sui criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni aggiudicatrici, vedasi Consiglio di Stato, Commissione speciale, parere n. 01919 del 14/9/2016.

¹⁷ Vedi ANAC, delibera n. 1374 del 21 dicembre 2016.

¹⁸ ANCI Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione e sulle ipotesi di modifica della nuova disciplina sui contratti pubblici. Commissioni riunite Ambiente della Camera dei Deputati e Lavori pubblici del Senato della Repubblica. Roma, 20 settembre 2016.

quale detta specifiche disposizioni in materia di aggregazioni e centralizzazione delle committenze.

Al riguardo, va segnalato il quarto comma del citato articolo il quale stabilisce che se la stazione appaltante è un Comune non Capoluogo di Provincia - ferma restando la possibilità di procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a € 40.000 e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza (comma 1) – questa potrà ricorrere ad una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati oppure operare mediante Unioni di Comuni costituite, qualificate come centrali di committenza ovvero associandosi o consorziandosi oppure, ancora, ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso gli Enti di area vasta ai sensi della legge 7 aprile 2014 n. 56¹⁹.

Importanti effetti pratici derivano, poi, dall'abrogazione dell'art. 105 del regolamento di attuazione del precedente codice (d.P.R. n. 207/2010) il quale consentiva, per i lavori di manutenzione, di prescindere dalla redazione del progetto esecutivo e di bandire la gara per l'affidamento con il livello di progettazione definitiva mentre particolare interesse va attribuito – sempre con riferimento all'oggetto del presente referto - all'art. 180 in materia di partenariato pubblico – privato il quale ha già formato oggetto di disamina nella delibera di questa Sezione n. 27/2016/FRG.

Degno di nota, infine, l'art. 190 il quale prevede forme di baratto amministrativo in ragione del quale *“gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati dai cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale”* individuando *“riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal privato o dall'associazione ovvero comunque utili alla comunità di riferimento in un'ottica di recupero del valore sociale della partecipazione dei cittadini alla stessa.”*

Tra le novità introdotte a seguito delle rettifiche operate nel luglio del 2016 si segnala quella relativa alla rivisitazione della soglia (importi inferiori a 40.000 euro e non più importi *“pari a 40.000 euro”*) sotto cui è possibile l'affidamento diretto (adeguatamente motivato e nel rispetto del criterio di rotazione²⁰) di incarichi di progettazione, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, direzione dei lavori, collaudo, supporto dell'attività del Rup; dunque per incarichi pari a 40.000 euro o superiori diventa necessaria la fase dell'invito ad almeno 5

¹⁹ Vedasi al riguardo, Autorità Nazionale Anticorruzione delibera n. 911 del 31 agosto 2016.

²⁰ Sul principio di rotazione, vedasi ANAC, delibera n. 917 del 31 agosto 2016.

professionisti per la presentazione del preventivo, ma tale procedura semplificata è esclusa per lavori di valore pari a 150.000 euro o superiori (ma inferiori a 1.000.000) per i quali è necessario ricorrere a procedura negoziata ai sensi dell'art. 63. Per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro sarà necessario fare ricorso alle procedure ordinarie.

Come osservato dalla stessa ANAC, dall'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, il settore dei servizi e delle forniture ha subito l'impatto delle nuove norme, con una generale contrazione del ricorso allo strumento contrattuale soprattutto negli Enti locali, *“scaturito per lo più dalla necessità per le stazioni appaltanti di adeguare la documentazione di gara alle nuove disposizioni del Codice, oltre che alle nuove procedure di gara ed ai criteri di aggiudicazione, in cui tra l'altro per gli appalti sopra soglia non è più consentita l'aggiudicazione con il criterio del prezzo più basso”*.

Per quanto riguarda i lavori pubblici, l'Autorità ha ritenuto *“significativa la modifica del Codice con riferimento alla progettazione in quanto lo stesso decreto legislativo prevede che il progetto da porre a base di gara debba essere quello esecutivo, non consentendo più l'aggiudicazione dei lavori mediante appalto integrato, facoltà invece ancora consentita per il Partenariato Pubblico Privato (PPP) e per la realizzazione di opere mediante Contraente Generale”*. È stato rilevato, altresì, che la forte riduzione del numero di appalti di lavori pubblici registrata nei mesi successivi all'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti e delle concessioni è dovuta, almeno in parte, *“alla necessità delle stazioni appaltanti di dover bandire ponendo a base di gara il progetto esecutivo e di dover utilizzare obbligatoriamente, per gli appalti di importo superiore ad un milione di euro, il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa”*²¹.

1.3.2 D.l. 24 giugno 2016 n. 113 convertito dalla legge 7 agosto 2016 n. 160

Il decreto legge 24 giugno 2016 n. 113 introduce un complesso di interventi a carattere prevalentemente finanziario che incidono in diversi settori di interesse per gli Enti locali.

I primi due articoli riguardano, in particolare, il fondo di solidarietà comunale, il quale risulta finalizzato alla compensazione degli introiti derivanti dall'esenzione TASI sulle abitazioni principali mediante accantonamento dell'importo massimo di 80 milioni di euro. Viene consentito l'utilizzo, nell'anno 2016, delle disponibilità residue dell'importo accantonato nel 2015 sul fondo e si provvede a indicare le modalità di ripartizione della quota del fondo di solidarietà comunale che viene accantonata e redistribuita tra i Comuni delle Regioni a statuto ordinario secondo logiche di tipo perequativo sulla base della differenza tra le capacità fiscali (valore attuale

²¹ Vedi ANAC, comunicato del Presidente del 13 luglio 2016. La domanda degli appalti di lavori, servizi e forniture nel primo semestre 2016.

massimo del gettito da entrate proprie prodotto da un Ente locale nel lungo periodo) e i fabbisogni *standard*.

Previsti, a partire dal 2017, il graduale taglio delle risorse a titolo di fondo di solidarietà comunale nei confronti dei Comuni colpiti da eventi sismici (art. 2), ulteriori interventi a sostegno delle popolazioni dei territori colpiti da sisma e di quelle interessate da eventi calamitosi quali contributi straordinari (il cui utilizzo va reso pubblico nel sito Web dell'Ente locale) finalizzati alla ricostruzione e al risanamento delle zone disastrose, possibilità di assunzione di personale con contratto di lavoro flessibile (art. 3), indennizzi (art. 5) nonché differimenti nel pagamento della rata dei finanziamenti agevolati per il pagamento di tributi, contributi e premi assicurativi (art. 6).

Merita specifica menzione la disposizione inserita all'art. 2 concernente il trasferimento della gestione dei residui (attivi e passivi) relativi a fondi a gestione vincolata delle Province in dissesto all'organo straordinario di liquidazione, competente al ripiano dell'indebitamento pregresso. Tale norma, come già ricordato, rappresenta una eccezione al principio stabilito dall'art. 255, comma 10, del Tuel, concernente le gestioni vincolate dei Comuni, in ragione del quale viene esclusa dalla competenza dell'OSL la gestione dei residui attivi e passivi in ragione del fatto che, nel caso di saldo negativo, si determinerebbe un aumento del debito di competenza del predetto organo straordinario e una diminuzione di quello dell'amministrazione interessata.

Degna di nota è l'istituzione presso il Ministero dell'Interno, prevista dall'art. 4 del decreto legge, di un "Fondo per i contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti" a favore dei Comuni condannati che rischiano il dissesto finanziario. Il fondo, per il quale è prevista una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016-2019, è destinato a Comuni che debbano sostenere spese connesse a sentenze esecutive di risarcimento conseguenti a calamità naturali o cedimenti strutturali o ad accordi transattivi ad esse collegate, il cui onere risarcitorio sia superiore alla metà del proprio bilancio di parte corrente come risultante dai rendiconti dell'ultimo triennio. Le calamità naturali o i cedimenti strutturali cui fa riferimento la

disposizione devono essersi, naturalmente, verificati entro la data di entrata in vigore della stessa^{22 23}.

L'art. 7, poi, prevede la rideterminazione delle sanzioni per gli Enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nel 2015 con riguardo, in particolare, alla riduzione delle risorse del fondo sperimentale di riequilibrio; la sanzione viene completamente disapplicata per gli Enti locali che non hanno rispettato il patto in questione e che, però, si sono estinti a seguito di fusione.

Con l'introduzione dell'art. 7 *bis* trovano nuovo finanziamento le funzioni fondamentali delle Province mediante l'assegnazione di un contributo per l'anno 2016; trovano, quindi, copertura, con l'attribuzione delle risorse di cui all'art. 1, co. 656, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, l'attività di manutenzione straordinaria della rete viaria provinciale. Anche l'art. 8 riguarda le Province e le Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario in quanto concerne la ripartizione del contributo corrispondente all'ammontare dell'ulteriore riduzione della spesa corrente che grava nei confronti di tali Enti per l'anno 2016.

L'obbligo del pareggio di bilancio 2016 (saldo di pareggio di bilancio non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali) per Regioni, Province autonome, Città metropolitane e Province viene limitato dal successivo art. 9 al solo rendiconto (e quindi non è in sede di bilancio di previsione) e, con l'inserimento dei commi 712 *bis* e *ter* della legge di stabilità 2016, si esclude, per i medesimi Enti, sia l'obbligo di allegare il prospetto contenente le previsioni triennali al fine della verifica del rispetto del saldo di pareggio e sia l'incidenza degli impegni del perimetro sanitario del bilancio.

Vengono introdotte, inoltre, alcune modifiche al Testo unico degli Enti locali ai fini di armonizzare e semplificare le regole contabili di cui agli articoli 174 e 175 del Tuel innovando, in particolare,

²² Con decreto del Ministero dell'Interno del 30 giugno 2016 è stata approvata la certificazione, per l'ottenimento, per l'anno 2016, da parte dei soli Comuni, di un contributo a seguito di sentenze esecutive di risarcimento conseguenti a calamità naturali o cedimenti strutturali - verificatesi entro il 25 giugno 2016 - o ad accordi transattivi ad esse collegate, per i quali i medesimi Comuni sono obbligati a sostenere spese di ammontare complessivo superiore al 50 per cento della spesa corrente media annua, in termini di competenza, come risultante dalla media degli ultimi tre rendiconti approvati. La richiesta deve essere formulata al Ministero dell'Interno-Direzione Centrale della Finanza Locale, esclusivamente con modalità telematica. La certificazione, a firma digitale del responsabile finanziario e del segretario comunale, deve riportare l'importo complessivo delle spese da sostenere nell'anno 2016 a seguito di sentenze esecutive di risarcimento conseguenti a calamità naturali o cedimenti strutturali - verificatesi entro il 25 giugno 2016 - o ad accordi transattivi ad esse collegate. Le sentenze esecutive richiamate sono tutte quelle divenute tali antecedentemente all'11 luglio 2016, data ultima di presentazione del certificato in argomento.

Il decreto recepisce parzialmente una norma richiesta dall'ANCI finalizzata a prevenire il rischio di dissesto per i Comuni che si trovino a dover sostenere spese a seguito di sentenze esecutive di condanna per fatti non prevedibili o comunque non ascrivibili alla responsabilità delle amministrazioni. L'ANCI aveva infatti chiesto, quale requisito per l'accesso al Fondo, una soglia di incidenza degli oneri da sentenza sulla entrate correnti medie più bassa (30 per cento invece che il 50 indicato nel decreto) e una casistica più ampia.

²³ Vedasi, anche, Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 novembre 2016. Ripartizione, per l'anno 2016, del Fondo per i contenziosi connessi a sentenze esecutive relative a calamità o cedimenti. (GU n.284 del 5-12-2016).

quanto alle variazioni del bilancio di previsione degli Enti locali e delle Regioni al fine di garantire maggiore flessibilità di gestione.

L'art. 10 *bis*, consente poi alle Regioni (per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome) e agli Enti locali (attraverso le rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281) di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica direttamente (senza, cioè, l'intermediazione della Sezione regionale di controllo) alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Sotto il profilo delle entrate, va menzionato, nonostante sia stato già richiamato in precedenza, l'art. 13 *ter*, d.l. n. 113/2016 il quale ha disposto la sospensione dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui al decreto legge 23 dicembre 2013, n. 145 a far tempo dal 1° settembre al 31 dicembre 2016; alle minori entrate derivanti dai mancati introiti dell'incremento dell'addizionale comunale destinati all'Inps provvederà il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con iscrizione, nello stato di previsione, dell'importo di 60 milioni di euro per l'anno 2016. Particolare rilevanza assume l'art. 14 il quale dispone interventi per gli Enti locali che hanno deliberato il dissesto finanziario e che hanno aderito alla procedura semplificata prevista dall'art. 258 del Tuel. Per consentire il risanamento degli stessi, la disposizione prevede la concessione di anticipazioni di liquidità da destinare all'incremento della massa attiva riservata al pagamento dei debiti ammessi alla gestione liquidatoria, da restituire in base ad un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di interessi, per un periodo massimo di 30 anni da quello successivo all'erogazione dell'anticipazione. Più precisamente, si prevede un contributo triennale (dal 2016 al 2018) per un massimo di 150 milioni annui per gli Enti che hanno dichiarato il dissesto dal 1° settembre 2011 al 31 maggio 2016, e un contributo biennale (dal 2019 al 2020) di pari importo massimo annuo per gli Enti che dichiarano il dissesto dal 1° giugno 2016 al 31 dicembre 2019.

Il tasso di interesse da applicare alle suddette anticipazioni sarà determinato sulla base del rendimento di mercato dei buoni poliennali del Tesoro a cinque anni in corso di emissione con comunicato del Direttore generale del Tesoro da emanare e pubblicare sul sito Internet del Ministero dell'economia e delle finanze.

L'art. 15 interviene, poi, sull'art. 1, co. 714, della legge di stabilità per il 2016 introducendo il comma 714 *bis*²⁴ e prorogando al 30 settembre 2016 il termine entro il quale gli Enti locali - che,

²⁴ Art 1, comma 714-bis, legge n. 208 citata: "Gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o

nel corso del 2013 o del 2014 nonché del 2015, hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale - possono provvedere a modularlo o riformularlo, tenuta ferma la durata massima decennale del piano.

Con il comma 2 del medesimo articolo, si attribuisce agli Enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario o ne hanno conseguito l'approvazione entro la data del 30 settembre 2016, la facoltà di riformularlo o rimodularlo per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio. Resta, comunque, immodificata la durata originaria del piano.

Si realizza, quindi, la possibilità per i Comuni in piano di riequilibrio finanziario pluriennale di ripianare la quota di disavanzo applicata al piano modulando il ripiano nell'arco temporale di trent'anni con restituzione, nello stesso intervallo di tempo, delle anticipazioni ottenute dal fondo di rotazione (co. 714 della l. n. 208/2015, così come ora modificato dal d.l. n. 113/2016 convertito con modificazioni dalla l. n. 160/2016).

In materia di personale l'art. 16, a sua volta, modifica l'art. 1, co. 228, l. n. 208/2015 abrogando la previsione secondo cui gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno devono procedere alla riduzione dell'incidenza percentuale delle spese del personale rispetto al complesso delle spese correnti.

All'art. 1, co. 228, l. n. 208/2015 (relativo alle limitazioni al *turn-over* nella PA per il triennio 2016-2018) è stata introdotta la disposizione con cui viene innalzata, per gli Enti che nel 2015 non erano sottoposti alla disciplina del patto di stabilità interno e con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, la limitazione percentuale al *turn-over* al 75% in luogo dell'attuale 25% sempre che il rapporto dipendenti - popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti - popolazione per classe demografica. Vengono previste la riattivazione delle procedure di mobilità per gli Enti nei quali sia stato ricollocato il 90% del personale soprannumerario delle Province e l'esclusione dai vincoli di spesa normativamente fissati per i contratti a tempo determinato stipulati degli Enti locali per la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici.

Quanto al servizio di riscossione per gli Enti locali, l'art. 18 interviene "nelle more del riordino della disciplina della riscossione" prorogando al 31 dicembre 2016 il termine di operatività delle

ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con delibera da adottarsi dal Consiglio dell'Ente entro la data del 30 settembre 2016, possono provvedere a rimodulare o riformulare il piano stesso, fermo restando la sua durata originaria e quanto previsto nel comma 7 dell'articolo 243-bis del medesimo decreto legislativo n. 267 del 2000, per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Dalla adozione della delibera consiliare discendono gli effetti previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

disposizioni in materia e fissando a quella data la cessazione, per la società Equitalia e le società per azioni dalla stessa partecipate di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate dei Comuni e delle società da quest'ultimi partecipate. Seguono ulteriori misure concernenti i pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni riferiti agli Enti del Servizio sanitario nazionale (art. 20), la spesa farmaceutica (art. 21), il sostegno a favore dei produttori di latte e di prodotti lattiero-caseari (art. 23) e il patrimonio e le attività culturali (art. 24).

1.3.3 Legge 4 agosto 2016, n. 163

Meritevole di brevi cenni - pur rivestendo interesse limitato quanto all'ambito della finanza locale - la legge n. 163/2016 (in vigore dal 9 settembre 2016 - GU n. 198 del 25.8.2016) la quale reca modifiche alla legge 31 dicembre 2009 n. 196 concernenti il contenuto della legge di bilancio in attuazione dell'art. 15 della legge 24 dicembre 2012 n. 243.

Le disposizioni in parola si pongono in posizione di continuità rispetto ai decreti legislativi 12 maggio 2016 n. 90 e n. 93 i quali completano la riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'art. 40, co. 1, l. n. 196/2009.

La legge n. 163 innova la legge di contabilità con l'integrazione, in un unico provvedimento, del disegno di legge di bilancio e della legge di stabilità al fine di un maggiore coordinamento tra i due strumenti principali della manovra annuale; la nuova legge di bilancio, riferita ad un periodo triennale, si articola, quindi, in due sezioni di cui la prima svolge in sostanza le funzioni dell'ex disegno di legge di stabilità e la seconda riprende quelle del disegno di legge di bilancio.

Cambiano, anche, i tempi di presentazione dei documenti finanziari: viene prorogato al 27 settembre il termine per la presentazione della nota di aggiornamento al documento di economia e finanza (DEF) e si fissa al 20 ottobre il termine per la deliberazione, da parte del Consiglio dei Ministri del nuovo disegno di legge di bilancio. Si uniforma, altresì, il termine (15 ottobre) entro il quale il documento programmatico di bilancio va trasmesso alle Istituzioni europee e alle Camere. Vengono aggiornati alcuni istituti contabili con particolare riferimento al bilancio di previsione (art. 2), alla copertura finanziaria delle leggi (art. 3), alla classificazione delle spese (art. 4), all'assestamento e variazioni di bilancio (art. 5) agli impegni e pagamenti (art. 6), ai profili gestionali del bilancio (art.13) e alle modalità di redazione dei documenti conoscitivi.

1.3.4 Legge 12 agosto 2016, n. 164

La legge 12 agosto 2016, n. 164, introduce modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali.

Le principali innovazioni riguardano le modifiche all'art. 9 il quale prevede un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali sia nella fase di previsione che di rendiconto eliminando l'ulteriore preesistente obbligo del pareggio per la cassa e le spese correnti. Le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e le spese finali sono quelle ascrivibili ai Titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Per gli anni 2017-2019, la norma demanda alla legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, l'introduzione del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa. Si posticipa all'esercizio 2020 l'inclusione tra le entrate e le spese finali del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa finanziato dalle entrate finali.

Viene modificato anche l'art. 10 della legge 24 dicembre 2012 citata quanto alle operazioni di indebitamento e di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, operazioni che debbono, tuttavia, essere effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale a garanzia del rispetto del saldo, di cui al precedente art. 9, comma 1, del complesso degli Enti territoriali. Si attribuisce, quindi, all'intesa conclusa in ambito regionale una funzione imprescindibile al fine di garantire una gestione unitaria e coordinata dalla Regione stessa nella programmazione degli investimenti degli Enti.

Non può non osservarsi che viene, comunque, confermata la regola generale secondo cui il ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli Enti locali è giustificato solo qualora si tratti di finanziare spese di investimento e previa adozione di piani di ammortamento per il rimborso del debito.

Vengono, altresì, previsti spazi finanziari per gli Enti locali interessati ad operazioni di indebitamento o di investimento nel caso in cui tali operazioni non siano state soddisfatte dalle intese regionali rendendone possibile l'effettuazione sulla base di patti di solidarietà nazionali.

Modifiche anche all'art. 11 laddove è stato previsto che il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti diritti civili e sociali, avvenga secondo modalità definite con legge dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge (art. 3).

Secondo poi l'articolo 4, le Regioni, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Province autonome di Trento e di Bolzano dovranno concorrere ad assicurare la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche secondo modalità definite con legge statale nonché alla riduzione del debito mediante versamenti al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato sempre secondo le modalità definite con legge dello Stato.

1.3.5 I decreti legislativi attuativi delle deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Legge 7 agosto 2015, n. 124

La legge n. 124/2015 è intervenuta nel più complessivo ambito della riforma della pubblica amministrazione e contiene 14 importanti deleghe legislative concernenti la dirigenza pubblica, la riorganizzazione dell'amministrazione statale centrale e periferica, la digitalizzazione della PA, la semplificazione dei procedimenti amministrativi, la razionalizzazione e il controllo delle società partecipate nonché interventi anticorruzione e per la trasparenza nella PA. Sono stati, infatti, delineati criteri e obiettivi: a) per una “*Modifica e abrogazione di disposizioni di legge che prevedono l'adozione di provvedimenti non legislativi di attuazione*” (d.lgs. n. 10/2016); b) per una più specifica regolamentazione del processo telematico già oggetto del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 (d.lgs. n. 79/2016); c) per la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza (d.lgs. n. 97/2016); d) per la modifica delle norme in materia di licenziamento disciplinare (d.lgs. n. 116/2016); e) in materia di segnalazione certificata inizio attività (d.lgs. n. 126/2016); f) per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi (d.lgs. n. 127/2016); g) per la riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le autorità portuali (d.lgs. n. 169/2016); h) per una riforma della dirigenza sanitaria (d.lgs. n. 171/2016); i) per la stesura del codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016); l) per la razionalizzazione del sistema delle partecipazioni pubbliche (d.lgs. n. 175/2016); m) per l'individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, SCIA, silenzio assenso e comunicazione (d.lgs. n. 222/2016).

Risulta di palmare evidenza che non tutti gli interventi legislativi sopra indicati assumono rilevanza in relazione all'oggetto del referto e che, di conseguenza, l'esame delle predette disposizioni sarà necessariamente limitato a quelle maggiormente attinenti alla finanza degli Enti locali.

Va, tuttavia e preliminarmente, considerato che la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 251/2016 ha giudicato incostituzionali alcune disposizioni della Legge n. 124/15 con ciò obbligando il Governo a varare in tempi brevi alcuni decreti correttivi, di intesa con le Regioni.

Le norme investite della questione di legittimità costituzionale sono contenute negli artt. 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23, l. n. 124/2015 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) per contrasto con gli artt. 3, 81, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost..²⁵

Stabilito che la legge di delegazione in quanto atto avente forza di legge non si sottrae, ai sensi dell'art. 134 della Cost., al controllo di costituzionalità in via principale, la Corte, con la menzionata decisione, ha osservato che le norme censurate, proprio in quanto spaziano dalla cittadinanza digitale (art. 1), alla dirigenza pubblica (art. 11), dal lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 17), alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche (art. 18), ai servizi pubblici locali di interesse economico generale (art. 19), influiscono su molteplici sfere di competenza legislativa anche regionale e impongono un coinvolgimento adeguato delle Regioni e degli Enti locali da realizzarsi attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale da svolgersi in base al principio di lealtà (in tal senso, vedasi, anche Corte Costituzionale, sentenza n. 7 del 2016).

²⁵ Vengono, infatti censurati: **a)** l'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi volti a modificare e integrare, anche disponendone la delegificazione, il codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi delegati siano deliberati su proposta del Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», da rendere «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere» (comma 2); **b)** l'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, nella parte in cui detta principi e criteri direttivi in ordine alla delega al Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica, prevedendo l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, aventi requisiti omogenei di accesso e procedure analoghe di reclutamento e fondati sui principi del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi delegati siano deliberati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», che deve essere reso «nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione», «decorso il quale il Governo può comunque procedere» (comma 2); **c)** l'art. 16, commi 1 e 4, nella parte in cui prevede l'elaborazione di distinti testi unici diretti alla semplificazione nei settori del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, nonché dei servizi pubblici di interesse economico generale (comma 1), e nella parte in cui stabilisce che i decreti legislativi siano adottati previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, che deve essere reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere (comma 4); **d)** l'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), nella parte in cui definisce i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche; **e)** l'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), nella parte in cui delega il Governo ad operare un riordino della disciplina delle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e fissa una serie di principi e criteri direttivi; **f)** l'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), nella parte in cui reca una delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali d'interesse economico generale, che mira alla definizione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale.

La leale collaborazione tra lo Stato e le Autonomie, dunque, si realizza - qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (Corte costituzionale, sent. n. 1/2016) - attraverso il sistema delle Conferenze e, in particolare, attraverso lo strumento più idoneo individuato nell'intesa assunta nella Conferenza unificata.

Secondo la Corte costituzionale, se è ben vero che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo, tuttavia - quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale sia rimessa a decreti legislativi delegati adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. - quest'ultimi debbono tener conto non solo dei limiti temporali e qualitativi fissati nella Costituzione e nella legge di delegazione, ma anche di quelle procedure di leale collaborazione atte a garantire il pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

Ne consegue che, nell'ipotesi in cui le disposizioni incidano su ambiti di competenza del legislatore statale ma presentino anche profili in parte riconducibili alla competenza regionale residuale, il concorso di competenze strettamente connesse impone - ai fini di garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma - l'assunzione di pregnanti attività di collaborazione da realizzarsi necessariamente nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, la sede più idonea a consentire l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli Enti territoriali coinvolti, tutte le volte in cui siano in discussione temi comuni al sistema delle Autonomie, inclusi gli Enti locali.

Laddove, poi, si tratti di una "riorganizzazione" della disciplina vigente in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, di partecipazione azionaria delle amministrazioni pubbliche e di servizi pubblici locali di interesse economico generale, i cui principi e criteri direttivi sono indicati, rispettivamente, all'art. 17, all'art. 18 e all'art. 19, non è sufficiente, ai fini dell'adozione dei relativi decreti legislativi, il mero parere della Conferenza unificata, essendo necessario che il principio di leale collaborazione si espliciti attraverso lo strumento dell'intesa la quale - configurandosi come accordo e non mera "opinione" (non vincolante per la conseguente attività governativa) - garantisce che il Governo dia attuazione ai principi e criteri direttivi solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni ed Enti locali. Quanto agli effetti delle pronunce di illegittimità costituzionale, contenute nella decisione testé riportata, questi - come testualmente disposto dalla Corte costituzionale - *"sono circoscritti alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione"*.

Tanto considerato, vengono brevemente esaminati i seguenti decreti:

1.3.5.1 D.lgs. 22 gennaio 2016, n. 10

Il decreto legislativo – emanato in attuazione all’art. 21 della legge delega - persegue la finalità di semplificare il sistema normativo mediante l’abrogazione o la modifica di disposizioni legislative, entrate in vigore dopo il 31 dicembre 2011, che prevedono provvedimenti non legislativi di attuazione.

Nell’esercizio della delega, al Governo era demandato, infatti, individuare, fra le molteplici norme di legge che prevedevano l’adozione di provvedimenti attuativi, quelle che dovevano essere modificate per favorire l’adozione dei medesimi provvedimenti e quelle per le quali, viceversa, non sussistevano più le condizioni per l’adozione dei provvedimenti medesimi; in tali ultime ipotesi, l’abrogazione doveva avvenire, garantendo coerenza giuridica al sistema, senza determinare effetti, anche indiretti, sulla finanza pubblica e identificando espressamente le disposizioni che costituivano adempimento di obblighi derivanti dalla normativa dell’Unione europea.

Il d.lgs. n. 10/2016, pertanto, non ha introdotto né nuovi istituti o definizioni, né disposizioni retroattive o finalizzate a far rivivere norme precedentemente abrogate né canoni interpretativi o deroghe alla normativa vigente, limitandosi a sopprimere previsioni legislative superflue in quanto prive di effetti o superate da altre successive disposizioni legislative.

In alcuni casi (All. 1, nn. 2, 4, 38), l’abrogazione ha investito non soltanto la previsione relativa all’adempimento della stessa, ma anche le disposizioni di natura sostanziale ad essa correlate (per «garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa»)²⁶.

Riveste particolare rilevanza l’abrogazione:

- a) dell’art. 35, co. 1 *bis*, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, comma inserito dall’art. 54, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, il quale prevedeva l’emanazione di un regolamento del Ministro dell’Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell’Interno e delle Infrastrutture e dei Trasporti, per determinare le modalità di costituzione e di gestione di un patrimonio destinato dagli Enti locali al fine di garantire le obbligazioni per il finanziamento delle opere pubbliche. Come chiarito dalla relazione illustrativa, tale norma, intervenuta in un momento di crisi del mercato, suggerendo di consentire agli Enti locali di ricorrere a tali forme di indebitamento garantite da un patrimonio immobiliare, destinato esclusivamente

²⁶ Nota breve della Commissione parlamentare per la semplificazione, Servizio Studi, Dossier n. 1, 9 dicembre 2015, Camera dei Deputati, Roma.

alla soddisfazione degli obbligazionisti, è apparsa «attualmente inopportuna e controproducente»;

- b) dell'art. 5, comma 8 *quater*, del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, introdotto dall'art. 1, co. 52, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il quale prevedeva l'autorizzazione a Cassa depositi e prestiti S.p.a. a prestare garanzia sui finanziamenti relativi agli interventi di incremento dell'efficienza energetica delle infrastrutture pubbliche, realizzati attraverso il ricorso a forme di partenariato tra pubblico e privato o a società private appositamente costituite, in particolare per garantire il pagamento dei corrispettivi dovuti dall'amministrazione pubblica per la realizzazione degli interventi e la fornitura dei servizi. Con l'adozione del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, di recepimento della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che istituisce presso il Ministero dello sviluppo economico, il “Fondo nazionale per l'efficienza energetica”, la norma suddetta avrebbe comportato un'ulteriore impiego di risorse da parte dell'Agenzia per le Entrate per i necessari adeguamenti organizzativi e informatici, rilevando che, per le medesime finalità, Cassa depositi e prestiti S.p.a. aveva già costituito un plafond di risorse dedicato;
- c) dell'art. 50 *bis* del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, che prevedeva l'istituzione di un regime di semplificazione per i soggetti passivi che svolgono un'attività d'impresa, arte o professione che provvedono all'invio telematico all'Agenzia delle entrate dei dati delle fatture emesse o ricevute. La norma è venuta meno in quanto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, il decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, in attuazione della c.d. delega fiscale (legge 11 marzo 2014, n. 23), ha istituito un analogo regime di favore;
- d) dell'art. 2 del decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, il quale prevede l'adozione del d.P.C.M. previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, così derogando alla legge 12 gennaio 1991, n. 13, a norma della quale “tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri sono emanati in forma di decreti del Presidente della Repubblica”;
- e) dell'art. 23, comma 1 *ter*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 come modificato dal decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 (recante *Misure urgenti per la crescita del Paese*), in mancanza di pubblicazione del decreto con i criteri e le modalità per l'utilizzo della SCIA telematica²⁷.

²⁷ art. 23, comma 1 *ter*, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 come modificato dal Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83: “*la denuncia, corredata delle dichiarazioni, attestazioni e asseverazioni nonché dai relativi elaborati tecnici, può essere presentata mediante posta raccomandata con avviso di ricevimento, ad eccezione dei procedimenti per cui è previsto l'utilizzo esclusivo della modalità telematica; in tal caso la denuncia si considera presentata al momento della ricezione da parte dell'amministrazione*”.

1.3.5.2 D.lgs. 30 giugno 2016 n. 127 norme in materia di conferenza di servizi

Il decreto legislativo 30 giugno 2016 n. 127, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 165 del 13 luglio 2016 detta norme in materia di conferenza di servizi in attuazione dell'art. 2 della legge 7 agosto 2015 n. 124; la citata disposizione di delega ha, all'uopo, stabilito principi e criteri direttivi volti a ridefinire e ridurre i tipi di Conferenza e i casi in cui la convocazione della conferenza di servizi debba ritenersi obbligatoria anche in ragione della complessità del provvedimento da adottare. La legge n. 124 citata ha, espressamente, previsto l'adozione di specifici modelli di istruttoria pubblica a garanzia della partecipazione anche telematica degli interessati al procedimento, la predeterminazione di tempi certi di durata di qualsiasi tipo di conferenza, la revisione dei meccanismi decisionali (principio della prevalenza delle posizioni espresse in sede di Conferenza per l'adozione della Determinazione motivata di conclusione del procedimento nei casi di Conferenze decisorie) e la possibilità per le Amministrazioni di chiedere a quella procedente l'assunzione di determinazioni in via di autotutela ai sensi degli artt. 21 *quinquies* e 21 *nonies* della l. n. 241/90, purché abbiano partecipato alla Conferenza di servizi o abbiano motivato in tal senso. Dunque, la riforma – sulla scorta dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge delega - rivisita integralmente l'istituto della conferenza di servizi, procedimentalizza l'*iter* amministrativo e persegue la finalità di rendere efficace ed efficiente l'azione delle PA coordinando tra loro i diversi interessi (pubblici e privati) attraverso attività di confronto, mediazione e composizione di possibili conflitti.

Nel primo titolo, ed in particolare, con l'art. 1 del d.lgs. n. 127/2016, vengono sostituiti gli artt. 14, 14 *bis*, 14 *ter*, 14 *quater* e 14 *quinquies*, l. n. 241/1990 e viene rimodulato l'istituto della conferenza di servizi introdotto dalla predetta legge e modificato da successive disposizioni (l. n. 127/1997, l. n. 340/2000, l. n. 15/2005, l. n. 69/2009, d.l. n. 78/2010, l. n. 221/2012), istituzionalizzando l'esame contestuale dei diversi interessi pubblici coinvolti in un dato procedimento amministrativo o in più procedimenti tra loro connessi (conferenza istruttoria) e semplificando l'*iter* di assunzione delle decisioni delle amministrazioni procedenti (conferenza decisoria e conferenza decisoria semplificata).

A tal fine, le nuove norme tendono a individuare diversi e specifici tipi di conferenza di servizi (istruttoria, decisoria, preliminare), a ridurre i termini per il funzionamento della conferenza, a

Con regolamento, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e semplificazione, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, si procede alla individuazione dei criteri e delle modalità per l'utilizzo esclusivo degli strumenti telematici, ai fini della presentazione della denuncia.

concentrare e uniformare i procedimenti tra loro connessi, a introdurre, con carattere di generalità, l'obbligo di motivare il dissenso manifestato nell'ambito della conferenza dando generale applicazione, nei rapporti tra le amministrazioni, al principio del silenzio assenso e alla "telematizzazione" e asincronia dei lavori della conferenza dei servizi, ai fini di semplificazione.

Gli aspetti maggiormente significativi della riforma riguardano, inoltre, la riduzione dei casi in cui la conferenza di servizi è considerata obbligatoria (art. 14, co. 2, della l. n. 241/1990, come introdotto dal d.lgs. n. 127/2016) e l'indizione della conferenza decisoria da parte dell'amministrazione precedente nei casi in cui sia necessario, per addivenire alla conclusione positiva del procedimento, acquisire pareri, intese, concerti e nulla osta.

Vengono introdotti, poi, due differenziati moduli organizzativi consistenti nella conferenza semplificata - a carattere necessario e ordinario, organizzata in modalità asincrona (art. 14 *bis*) - e nella conferenza simultanea (art. 14 *ter*) - strutturata in modalità sincrona, ossia con la partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni coinvolte. Quest'ultima, nel prevedere l'obbligo di presenza fisica alle riunioni, risulta necessariamente circoscritta ai soli casi di procedimenti complessi, vale a dire quelli che implicano il coinvolgimento di più uffici della stessa amministrazione o di amministrazioni diverse. Tuttavia, i due modelli di conferenza possono integrarsi qualora trattasi di procedimenti che, nel loro evolversi, presentino difficoltà o impedimenti non facilmente componibili attraverso una conferenza semplificata.

L'art. 14 *ter*, co. 4, l. n. 241/1990, come innovato dal d.lgs. n. 127/2016, prevede, poi, la partecipazione in conferenza di un rappresentante unico per tutte le amministrazioni statali coinvolte mentre i modificati art. 14 *quater*, co. 2, e art. 14 *quinquies*, disciplinano il potere di autotutela da parte dell'amministrazione che adotta il provvedimento conclusivo della conferenza e introducono il rimedio della opposizione dinnanzi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza per le amministrazioni dissenzienti, preposte alla tutela di interessi qualificati (tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali della salute dei cittadini).

Quanto al secondo titolo, questo contiene disposizioni di coordinamento fra la disciplina generale delle conferenze e quelle settoriali della conferenza di servizi, in materia di: edilizia (art. 2); sportello unico per le attività produttive (art. 3); autorizzazione unica ambientale (art. 4); valutazione dello studio di impatto ambientale, autorizzazione integrata ambientale, autorizzazione all'installazione di stabilimenti nuovi, e più in generale norme ambientali contenute nel d.lgs. n. 152/2006 (art. 5); autorizzazione paesaggistica (art. 6).

Infine, giova osservare che il decreto in esame ha fatto proprio il parere espresso dal Consiglio di Stato (n. 890/2016) e, nello stabilire, con norma transitoria, che le nuove disposizioni si applicheranno ai soli procedimenti avviati successivamente all'entrata in vigore del decreto stesso (art. 7), ha introdotto una clausola generale di coordinamento secondo cui *“i rinvii operati dalle disposizioni vigenti agli articoli da 14 a 14 quinquies della legge 7 agosto 1990 n. 241 si intendono riferiti alle corrispondenti disposizioni di cui agli articoli da 14 a 14-quinquies della legge 7 agosto 1990 n. 241 come modificati dal presente decreto”* (art. 8).

L'importanza e imprescindibilità dello strumento della Conferenza di servizi, già introdotto prima del decreto legislativo in esame aveva già trovato espresso riconoscimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 129/2016²⁸.

1.3.5.3 D.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulle società a partecipazione pubblica

Quando al decreto legislativo n. 175/2016, questa Sezione ritiene, per evitare una duplicazione espositiva, di fare integrale riferimento alla propria deliberazione n. 27/2016/FRG con la quale sono stati affrontati in maniera compiuta ed esaustiva tutti gli aspetti innovativi e problematici del predetto decreto emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 18 della l. n. 124/2015, recante *“il riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche”*.

La norma di delega, come evidenziato dal Consiglio di Stato nel parere n. 968 del 2016, ha inteso fissare criteri direttivi per l'introduzione di misure volte a favorire la gestione corretta ed efficiente delle società a partecipazione pubblica e il decreto legislativo - premessa la definizione di alcuni concetti e istituti volta a chiarirne il significato e a delimitarne l'ambito (art. 2) – è intervenuto distinguendo tra i tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3) e specificando le finalità perseguibili (art. 4) mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche (progettazione e realizzazione di un'opera pubblica, produzione di un servizio di interesse generale, realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato, autoproduzione di beni o servizi strumentali all'Ente, servizi di committenza).

²⁸ La Corte costituzionale con la sentenza n. 129/2016, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 6, del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012 n. 135, ha affermato un principio generale secondo il mancato coinvolgimento della conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni, addossate a ciascun Comune, seppur limitatamente all'anno 2013, nel fondo sperimentale di riequilibrio da applicare a ciascun Comune nell'anno 2013 (unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale e alla individuazione dei costi intermedi come criterio base per la quantificazione dei tagli finanziari) comporta la violazione degli artt. 3, 97 e 119 della Costituzione.

Quanto alla costituzione di società partecipate, all'acquisto di partecipazioni in società già costituite, all'alienazione o la costituzione di vincoli su partecipazioni sociali, questi debbono avvenire soltanto con: a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali; b) provvedimento del competente organo della Regione, in caso di partecipazioni regionali; c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali; d) delibera dell'organo amministrativo dell'Ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.

Particolare rilevanza assumono le disposizioni concernente la responsabilità degli Enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate²⁹ nonché quelle che dispongono l'assoggettamento delle società a partecipazione pubblica alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo e che pongono il veto all'effettuazione di aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, qualora le società abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

Degne di menzione le norme concernenti le società *in house* (le quali “ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata”- art. 16, I comma), la gestione del personale (art. 19) e quelle relative alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20).

In base a tale ultima disposizione “*le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione*”.

Il piano di razionalizzazione – in continuità con quanto disposto dalla legge 23 dicembre 2014 n. 190, all'art. 1, cc. 611 e 612 per le Regioni anche a statuto speciale e gli Enti locali³⁰ - dev'essere

²⁹ D.lgs. n. 175/2016 art. 12: “*I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. E' devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2*”. 2. “*Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione*”.

³⁰ Vedasi, Corte Costituzionale, decisione n. 144/20016.

corredato da un'apposita relazione tecnica e assume carattere di rilevazione finalizzata, appunto, al riordino, riduzione e/o eliminazione delle partecipazioni societarie soprattutto laddove le società abbiano ad oggetto attività non consentite o attività simili a quelle svolte da altre società partecipate (o da Enti pubblici strumentali), siano prive di dipendenti, abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti stessi, abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti o comunque necessitino di un contenimento dei costi di funzionamento o sia per esse prospettabile una aggregazione con altre aventi ad oggetto le attività consentite dal precedente art. 4.

Specifiche norme finanziarie sulle società partecipate dalle amministrazioni locali sono dettate dall'articolo 21 del decreto legislativo in esame. Tali disposizioni prevedono che, nel caso in cui tali società presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti che adottano la contabilità finanziaria, debbano accantonare in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato in misura proporzionale alla quota di partecipazione quota di partecipazione.

Gli Enti saranno chiamati ad adeguare il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, *“all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore”* (art. 21, co. 1).

A loro volta, le società a partecipazione di maggioranza, diretta e indiretta, delle pubbliche amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80% del valore della produzione dovranno procedere alla riduzione del 30% del compenso dei componenti degli organi di amministrazione qualora, nei tre esercizi precedenti, abbiano conseguito un risultato economico negativo. *“Il conseguimento di un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. Quanto previsto dal presente comma non si applica ai soggetti il cui risultato economico, benché negativo, sia coerente con un piano di risanamento preventivamente approvato dall'ente controllante”* (art. 21 co. 3).

Va, infine, considerato che, in ragione della già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, le disposizioni attuative della l. n. 124/2015 sulle società pubbliche rimarranno formalmente in vigore fino a quando le Regioni, esclusivamente a tutela dei propri interessi, non intendano impugnare specifici aspetti dei decreti legislativi attuativi. Viceversa, il d.lgs. trova immediata attuazione nei confronti delle società partecipate dagli Enti locali in quanto, in tal

caso, non è dato ravvisare una lesione della cosiddetta legislazione concorrente che possa configurare la sussistenza di una lesione immediata attuale e concreta degli interessi regionali.

1.3.5.4 D.lgs. 26 agosto 2016 n. 179 codice dell'amministrazione digitale

Con la legge delega n. 124 del 7 agosto 2015 il legislatore ha inteso dare maggior impulso a quanto già previsto nel d.lgs. n. 82/05 (*“Codice dell'Amministrazione digitale”*) riconoscendo espressamente, *il diritto dei cittadini di accedere a tutti i dati, i documenti e i servizi di loro interesse in modalità digitale (e di avere tutela giurisdizionale innanzi al Giudice amministrativo) attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione* e disponendo, da un lato, l'individuazione di strumenti per garantire *“il livello minimo di sicurezza, qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi on line delle Amministrazioni pubbliche”* e dall'altro *“speciali regimi sanzionatori e premiali per le Amministrazioni stesse”* al fine di *“ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di celerità, certezza dei tempi e trasparenza”*(art. 1).

È stato, quindi, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 214 del 13 settembre 2016 il d.lgs. n. 179 del 26 agosto 2016 recante *“Modifiche ed integrazioni al Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, ai sensi dell'articolo 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*.

Il provvedimento - entrato in vigore a partire dal 14 settembre 2016 - ha introdotto significative modifiche al codice dell'amministrazione digitale di cui al d.lgs. n. 82 citato (CAD) estendendo, innanzitutto, l'ambito di applicazione dello stesso non solo a tutte le amministrazioni dello Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane e loro consorzi e associazioni (ecc.), ma anche alle società a controllo pubblico (escluse le società quotate). Le novellate disposizioni trovano applicazione, altresì, al processo civile e penale in quanto compatibili e salvo che non sia diversamente previsto dalle disposizioni in materia di processo telematico, nel rispetto della disciplina in materia di trattamento dei dati personali e, in particolare, delle disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali approvato con decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (art. 2 d.lgs. n. 179/2016).

Tutti i cittadini e le imprese hanno il diritto ad essere identificati attraverso un'identità digitale che permette l'accesso e l'utilizzo dei servizi erogati in rete dalla P.A. nonché l'invio e la ricezione di comunicazioni e documenti per il tramite di un proprio indirizzo di posta elettronica certificata (domicilio digitale del cittadino) essendo consentito all'utente di verificare, anche con mezzi telematici, i termini previsti ed effettivi per lo specifico procedimento amministrativo che lo

interessa e il relativo stato di avanzamento dello stesso con individuazione dell'ufficio competente e del funzionario responsabile (art. 3).

Sono, inoltre, previste modalità di pagamento alla p.a. attraverso sistemi elettronici afferenti ad una piattaforma tecnologica per l'interconnessione e l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e i prestatori di servizi di pagamento abilitati (art. 5) ed è stato, inoltre, istituito il pubblico elenco di fiducia denominato “Indice degli indirizzi della Pubblica Amministrazione” nel quale sono indicati gli indirizzi di posta elettronica certificata da utilizzare per le comunicazioni e per lo scambio di informazioni e per l'invio di documenti a tutti gli effetti di legge tra le pubbliche amministrazioni, i gestori di pubblici servizi e i privati e ciò al fine di assicurare la pubblicità dei riferimenti telematici delle pubbliche amministrazioni e dei gestori dei pubblici servizi (art.7).

I soggetti di cui all'articolo 2, comma 2, inoltre, provvedono alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze dei soggetti giuridici e rendono disponibili i propri servizi per via telematica nel rispetto delle disposizioni del presente Codice e degli *standard* e livelli di qualità anche in termini di fruibilità, accessibilità, usabilità e tempestività(art.8) ; le P.A. dovranno poi favorire la disponibilità di connettività alla rete internet presso gli uffici pubblici e altri luoghi pubblici favorendo l'accesso telematico anche attraverso la diffusione della cultura digitale tra i cittadini con particolare riguardo ai minori e alle categorie a rischio di esclusione (art. 9).

Significative modifiche sono state apportate, poi, agli artt. 20 e 21 del CAD in relazione all'idoneità del documento informatico a soddisfare il requisito della forma scritta e al suo valore probatorio.

Quanto al sistema di gestione informatica e conservazione dei documenti informatici della pubblica amministrazione, questa, in base all'art. 36 del d.lgs. in esame dovrà assicurare l'identificazione certa del soggetto che ha formato il documento nonché dell'amministrazione di riferimento, la sicurezza l'integrità del sistema e dei dati documenti presenti, la corretta e puntuale registrazione di protocollo dei documenti in entrata e in uscita e l'accesso, in condizioni di sicurezza, alle informazioni del sistema e allo scambio di informazioni.

1.3.6 Decreto legge 17 ottobre 2016 n. 189 convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016 n. 229

Publicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 244 il d.l., poi convertito con modificazioni dalla l. n. 229/2016, contiene “Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016”. Il provvedimento disciplina gli interventi per la riparazione, la ricostruzione, l’assistenza alla popolazione e la ripresa economica nei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria.

Le disposizioni si applicano ai 62 Comuni individuati negli allegati 1 e 2 del decreto e, in relazione alle misure previste per gli immobili distrutti o danneggiati, anche agli altri Comuni delle quattro Regioni purché gli interessati dimostrino il nesso di causalità diretto tra i danni e il terremoto del 24 agosto 2016³¹.

I Comuni e le Province (di cui agli allegati 1 e 2) potranno beneficiare, ai sensi dell’art. 44 di una proroga per il pagamento delle rate in scadenza negli esercizi 2016 e 2017 dei mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. e non concorreranno alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2016 di cui ai cc. da 709 a 713 e da 716 a 734, art. 1, l. n. 208/2015.

A sua volta, l’art. 48 del d.l. n. 189/2016 – come modificato dalla legge di conversione - amplia il numero dei Comuni nei quali opera la proroga e sospensione dei termini in materia di adempimenti e versamenti tributari e contributivi, nonché sospensione di termini amministrativi, fermi restando i requisiti previsti dal decreto ministeriale del 1° settembre 2016 con riferimento ai soggetti beneficiari (residenti se persona fisica, aventi la sede legale o operativa nel caso di soggetti diversi dalle persone fisiche).

³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri - il Commissario del governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 - Ordinanza 10 novembre 2016, n. 1. Schema tipo di convenzione per l’istituzione dell’ufficio comune denominato “Ufficio speciale per la ricostruzione post sisma 2016”. (GU n.279 del 29-11-2016).

Presidenza del Consiglio dei Ministri Commissario del governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 - Ordinanza 15 novembre 2016, n. 3. Individuazione dei Comuni ai quali è estesa l’applicazione delle misure di cui al decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, a seguito degli ulteriori eventi sismici del 26 e del 30 ottobre 2016. (GU n.283 del 3-12-2016).

Presidenza del Consiglio dei Ministri Commissario del governo per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 - Ordinanza 28 novembre 2016, n. 6. Linee direttive per la ripartizione e assegnazione del personale tecnico ed amministrativo da assumere nelle Regioni e Comuni danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito le Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria a far data dal 24 agosto 2016. (GU n. 284 del 5-12-2016).

1.3.7 Decreto legge 22 ottobre 2016 n. 193 coordinato con la legge di conversione 1° dicembre 2016, n. 225 recante: «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili»

Il decreto legge convertito con modifiche nella l. n. 225/2016 trova la propria *ratio* nella “straordinaria necessità e urgenza per le esigenze di finanza pubblica e per il corretto rapporto tra fisco e contribuente di ottimizzare l’attività di riscossione adottando disposizioni per la soppressione di Equitalia e per adeguare l’organizzazione dell’Agenzia delle entrate anche al fine di garantire l’effettività del gettito delle entrate e l’incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari”. Il legislatore ha ritenuto indifferibile riaprire i termini della procedura di collaborazione volontaria, prevedere misure di contrasto all’evasione fiscale nonché procedere alla revisione della disciplina di alcuni adempimenti tributari che risultano di scarsa utilità all’amministrazione finanziaria ai fini dell’attività di controllo e di accertamento o comunque non conformi al principio di proporzionalità.

Dunque, a partire dal 1° luglio 2017, la società di riscossione del gruppo Equitalia (cui viene posto il veto, nelle more, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia di contratto di lavoro) viene soppressa con riattribuzione dell’esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale all’Agenzia delle entrate per il tramite di un Ente strumentale sottoposto all’indirizzo e alla vigilanza del Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Tale Ente, denominato Agenzia delle entrate-riscossione, subentra a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, delle società del gruppo Equitalia, assume la qualifica di agente della riscossione con autonomia organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione e può essere chiamato a svolgere anche le attività di riscossione delle entrate tributarie o patrimoniali dei Comuni, delle Province e delle società da essi partecipate (art. 2).

Il nuovo Ente dovrà applicare i principi dello statuto dei diritti del contribuente garantendo trasparenza, leale collaborazione e tutela dell’affidamento e della buona fede, perseguendo gli obiettivi individuati dall’art. 6, l. n. 23/2014, in materia di cooperazione rafforzata, riduzione degli adempimenti, assistenza e tutoraggio del contribuente.

Quanto al personale delle società del gruppo Equitalia, con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, questo viene trasferito - senza soluzione di continuità e con la garanzia della conservazione della posizione giuridica, economica e previdenziale maturata - presso l’Ente pubblico economico di cui trattasi, ferma restando la ricognizione delle competenze

possedute, ai fini di una collocazione organizzativa coerente e funzionale alle esigenze dello stesso (art. 1).

La legge di conversione introduce l'art. 2 *bis* il quale prevede che – in deroga all'art. 52, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 - il versamento spontaneo delle entrate tributarie dei Comuni e degli altri Enti locali debba essere effettuato direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'Ente impositore, o mediante il sistema dei versamenti unitari di cui all'art. 17, d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241, o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli Enti impositori. Restano comunque ferme le disposizioni di cui all'art.13, co. 12, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, e al comma 688 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, relative al versamento dell'imposta municipale propria (imu) e del tributo per i servizi indivisibili (tasi).

Per le entrate diverse da quelle tributarie, il versamento spontaneo andrà effettuato esclusivamente sul conto corrente di tesoreria dell'Ente impositore o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili agli Enti impositori.

L'Agenzia delle entrate, con decorrenza dal 1° gennaio 2017, potrà, inoltre, utilizzare le banche dati e le informazioni alle quali è autorizzata per legge nonché quelle relative ai rapporti di lavoro e di impiego accedendo direttamente, in via telematica, anche alle banche dati dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (art. 3).

Quanto alle misure urgenti in materia fiscale, l'art. 4 promuove il recupero dell'evasione fiscale valorizzando la trasmissione telematica all'Agenzia delle entrate di fatture emesse e di quelle ricevute e registrate per operazioni rilevanti ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. Con la legge di conversione è stato aggiunto anche l'art. 4 *bis* in base al quale, a decorrere dal 1° gennaio 2018, è prevista l'emissione elettronica delle fatture per il *tax free shopping*.

L'adeguamento tecnologico per i soggetti in attività nel 2017 determinerà il riconoscimento di un credito d'imposta che non potrà concorrere, però, alla formazione di reddito ai fini delle imposte sui redditi e sul valore della produzione ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Degno di nota l'art. 6 del decreto in esame il quale introduce, inoltre, la cosiddetta definizione agevolata in base alla quale, relativamente ai carichi inclusi in ruoli affidati agli agenti della riscossione degli anni dal 2000 al 2016, i debitori possono estinguere il debito provvedendo al pagamento integrale, anche se dilazionato, senza corrispondere le sanzioni incluse in tali carichi, gli interessi di mora di cui all'art. 30 co. 1, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 ovvero le sanzioni e le somme aggiuntive previste dall'art. 27, d.lgs. n. 46/1999.

In particolare, l'art. 6 *bis*, a sua volta, prevede la definizione agevolata delle entrate regionali e degli Enti locali non riscosse a seguito di provvedimenti di ingiunzione fiscale ai sensi del r.d. 14 aprile 1910, n. 639, notificati, negli anni dal 2000 al 2016, dagli Enti stessi e dai concessionari della riscossione.

Gli Enti territoriali possono stabilire, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con le forme previste dalla legislazione vigente per l'adozione dei propri atti destinati a disciplinare le entrate stesse, l'esclusione delle sanzioni relative alle predette entrate.

Entro trenta giorni, inoltre, dovranno dare notizia dell'adozione degli atti di definizione mediante pubblicazione nel proprio sito internet istituzionale indicando, tuttavia, le modalità, i termini e le scadenze per beneficiare di tale istituto. “In caso di mancato, insufficiente o tardivo versamento dell'unica rata ovvero di una delle rate in cui è stato dilazionato il pagamento delle somme, la definizione non produrrà effetti e riprenderanno a decorrere i termini di prescrizione e di decadenza per il recupero delle somme oggetto dell'istanza”.

Sempre con l'obiettivo di contrastare l'evasione e di rimpatriare gli utili sono stati riaperti i termini della procedura di volontaria collaborazione preordinati a sanare le violazioni commesse fino al 30 settembre 2016 e provvedere spontaneamente al versamento in unica soluzione di quanto dovuto a titolo di imposte, ritenute, contributi, interessi e sanzioni in base all'istanza (art. 7).

Le altre disposizioni riguardano: l'introduzione di indici sintetici di affidabilità per la promozione dell'osservanza degli obblighi fiscali, per la semplificazione degli adempimenti e per la contestuale soppressione della disciplina degli studi di settore (art. 7 *bis*); l'esenzione dell'Autorità nazionale anticorruzione dal vincolo di riduzione delle spese di funzionamento (art. 7 *ter*); misure di semplificazione fiscale (art. 7 *quater*). Il decreto legge prevede, inoltre, misure urgenti per il finanziamento di esigenze indifferibili quali il finanziamento del fondo sociale, per l'occupazione e la formazione di cui all'art. 18, co. 1, lett. a), d.l. 29 novembre 2008 n. 185 convertito con modificazioni dalla l. 28 gennaio 2009, n. 2 (art. 8), per la partecipazione di missioni di supporto sanitario all'estero (art. 9), per finanziamento di investimenti in Rete ferroviaria italiana Spa (art. 10) nonché a copertura dei debiti del sistema di trasporto regionale (art. 11) e ancora interventi a sostegno dei Comuni in materia di accoglienza (art. 12), finanziamento del fondo PMI e misure per il microcredito, per la promozione e lo sviluppo dell'agroalimentare nonché in materia di contratti dell'ISMEA (art. 13) e incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica (art. 15).

1.3.8 La legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017)

A chiusura del capitolo concernente l'aggiornamento normativo, per motivi di completezza, meritano brevi cenni le novità introdotte dalla legge 11 dicembre 2016 n. 232.

Va, preliminarmente, rammentato che, con la riforma di cui alla l. n. 163/2016, sono state apportate sostanziali modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 ed è stato, in particolare, stabilito che - per concentrare la decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche - i contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità siano ricompresi in un unico provvedimento, articolato in due sezioni e riferito ad un periodo triennale. La prima sezione risulta, dunque, destinata a contenere disposizioni, in materia di entrata e di spesa, rivolte a realizzare obiettivi programmatici (determinazione del livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare, determinazione degli importi dei fondi speciali, misure preventive e di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva, ecc.) mentre la seconda assume un contenuto sostanziale recependo misure concrete come rifinanziamenti, rimodulazioni o riprogrammazione degli stanziamenti sia di parte corrente che di parte capitale, previsti a legislazione vigente.

Tra gli interventi introdotti dalla legge di bilancio 2017 va, innanzitutto, considerata, per l'anno 2017, la sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali nella parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi Enti. Viene confermata la maggiorazione della Tasi già disposta, per il 2016, con delibera del consiglio comunale (art. 1, comma 42, legge n. 232/2016) mentre viene esclusa dal blocco degli aumenti la tassa sui rifiuti (Tari) istituita dalla legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 639, l. n. 147/2013) per il finanziamento dei costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti oltreché altre tariffe di natura patrimoniale (tariffa puntuale, sostitutiva della Tari, di cui al comma 667 dell'art. 1, l. n. 147/2013; canone alternativo alla tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche – Tosap, ossia il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche Cosap).

Risulta, inoltre, prorogato di un anno (dal 31 dicembre 2016 al 31 dicembre 2017) l'innalzamento da tre a cinque dodicesimi della soglia per il ricorso delle anticipazioni di tesoreria (co. 43).

Particolare rilievo assume, tra le misure concernenti gli Enti locali, la previsione di due fondi a favore degli Enti territoriali.

Il primo, previsto dall'art. 1, co. 433 e denominato “*fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti locali*”, è alimentato da risorse iscritte in conto residui che non siano state erogate alla data di entrata in vigore della legge di bilancio o da somme disponibili sulla contabilità speciale di cui all'art. 45, co. 2, d.l. n. 66/2014. Tale fondo è costituito solo in termini

di saldo netto da finanziare ed è formato dalle predette risorse versate all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2017 e poi riassegnate al fondo. Ciascun Ente territoriale può beneficiarne, sempre che, ai sensi dell'art. 9, co. 5, della l. n. 243/2012, riesca a conseguire un valore positivo del saldo, in misura pari alla quota del fondo assegnata all'ente stesso.

Altro fondo è stato introdotto dal comma 438 (*“Fondo da ripartire per il finanziamento di interventi a favore degli enti territoriali”*) con una dotazione di circa 969,6 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2017 al 2026, di 935 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2046 e di 920 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2047.

I beneficiari, le finalità, i criteri e le modalità di riparto dei fondi in questione saranno individuati mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (co. 439).

Assumono particolare rilievo, ancora, le disposizioni contenute nel comma 434 il quale sostituisce il comma 714 dell'art. 1 della l. n. 208/2015 in tema di piani di riequilibrio finanziario pluriennale e consente la rimodulazione dei predetti (con scorporo della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria e ripiano della stessa mediante le modalità di cui al d.m. 2 aprile 2015, comma 435), dilazionando, altresì, la restituzione delle anticipazioni di liquidità in un periodo massimo di 30 anni a decorrere dall'anno successivo a quello in cui sono state erogate.

È stata, inoltre, prevista, per gli Enti locali, la possibilità di utilizzare liberamente le risorse derivanti dalla rinegoziazione dei mutui fino a tutto il 2017 (co. 440) e di porre in essere, sempre in tale anno, operazioni di rinegoziazione delle rate di ammortamento e dei mutui, fino a trent'anni, anche nel corso dell'esercizio provvisorio, fermo restando l'obbligo di effettuare le relative iscrizioni nel bilancio di previsione (co. 441).

Ampia disciplina è stata dettata con riferimento al fondo di solidarietà comunale (commi dal 446 al 452) di cui sono state definite non solo la dotazione - assicurata in parte attraverso il versamento di una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei Comuni (circa 6.197 mld. di euro) - ma anche la ripartizione secondo specifici criteri (gettito effettivo Imu e Tasi relativo all'anno 2015, criteri perequativi basati sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla commissione tecnica entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento, ecc., vedasi-commi 449, 450, 451).

Fissato il termine per la deliberazione del bilancio annuale di previsione degli Enti locali per l'esercizio 2017 al 28 febbraio 2017 (co. 454), è stato infine differito, al 31 dicembre 2016, il termine per la deliberazione della nota di aggiornamento del documento unico di programmazione degli Enti locali di cui all'art. 170 del d.lgs. n. 267/2000 (co. 455).

La legge di bilancio 2017 stabilisce, poi, che le disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 costituiscano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e che, sia le Regioni, sia le Province autonome di Trento e Bolzano che le Città metropolitane, le Province e i Comuni, siano tenuti a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (co. 465).

Le citate norme introducono, pertanto, le nuove regole del pareggio di bilancio degli Enti locali la cui disciplina complessiva viene messa a regime con alcune significative modifiche anche attraverso la soppressione delle regole sul pareggio già introdotte, alcune per il solo 2016, con la legge di stabilità 2016.

Nello specifico, il comma 466 prevede che, a decorrere dall'anno 2017, tutti gli Enti debbano conseguire il saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali (Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa; Titolo 2: Trasferimenti correnti; Titolo 3: Entrate extra-tributarie; Titolo 4: Entrate in conto capitale; Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie - Titolo 1: Spese correnti; Titolo 2: Spese in conto capitale; Titolo 3: Spese per incremento di attività finanziarie) e che, per gli anni 2017-2018, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza venga considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali verrà incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

Risulta, altresì, introdotta una serie di disposizioni volte al monitoraggio degli adempimenti relativi alle prescrizioni contenute nei commi dal 463 al 484 e all'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica (commi da 469 a 474).

In caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466, la legge di bilancio 2017 prevede misure restrittive per gli Enti locali quali la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale nonché, per le Province autonome e Regioni a statuto speciale, una riduzione dei trasferimenti erariali. Il mancato raggiungimento del pareggio determina la comminazione di sanzioni quali la riduzione degli impegni di spesa corrente rispetto all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente, l'impossibilità, nell'anno successivo a quello di inadempienza, del ricorso all'indebitamento per gli investimenti, la preclusione alla stipula di contratti di servizio con soggetti privati e all'assunzione di personale a qualsiasi titolo con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Il provvedimento legislativo in esame specifica, inoltre, le funzioni di accertamento attribuite, a garanzia del rispetto delle regole di cui ai commi da 463 a 484, alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti le quali, qualora rilevino che il conseguimento del saldo è stato costruito

artificiosamente mediante una non corretta applicazione dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 o mediante altre forme elusive, irrogano agli amministratori che hanno posto in essere tali atti la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di 10 volte l'indennità di carica percepita al momento in cui è stata commessa la violazione e una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento, al netto degli oneri fiscali, nei confronti del responsabile amministrativo (Co. 481).

Un sistema premiale è stato, di converso, introdotto per gli Enti virtuosi e cioè per quelli che non solo hanno conseguito il saldo di cui al comma 466 e presentato un saldo finale di cassa non negativo, ma hanno raggiunto risultati positivi; tali Enti potranno beneficiare di assegnazioni aggiuntive di risorse e alleggerimenti quanto ai vincoli posti alla spesa per il personale (co. 479).

Degni di nota sono, infine, i commi dal 485 a seguire i quali riguardano gli spazi finanziari per finalità di investimento (agli Enti locali vengono attribuiti spazi finanziari fino a complessivi 700 milioni annui ed alle Regioni fino a complessivi 500 milioni annui), anche concernenti gli interventi di edilizia scolastica (300 milioni di euro destinati ad interventi di edilizia scolastica); al proposito, vengono dettate disposizioni inerenti la richiesta di tali spazi, la procedura di concessione degli stessi ed i requisiti necessari per l'ottenimento delle risorse stanziare. Gli spazi in questione sono assegnati nell'ambito dei patti nazionali, previsti dall'art. 10, co. 4, della l. n. 243/2012.

Specifiche norme riguardano, infine, le Regioni a statuto speciale; alla Regione Val d'Aosta è stata estesa la regola del pareggio di bilancio già disposta nei confronti della Sardegna (dal 2015) e della Sicilia (dal 2016) mentre alle restanti autonomie speciali (Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige e Province autonome di Trento e Bolzano) continua ad applicarsi la disciplina del patto di stabilità interno.

2 I COMUNI

2.1 Analisi delle entrate

2.1.1 La disciplina delle entrate nel 2015

La normativa relativa alle entrate degli Enti territoriali è stata, nel tempo, oggetto di molteplici interventi – talora contingenti e collegati a manovre correttive in corso d’anno – che, come evidenziato in occasione dei precedenti referti, hanno contribuito ad introdurre, soprattutto sul versante della fiscalità municipale, elementi di incertezza e di precarietà con indubbie conseguenze per ciò che riguarda il profilo della corretta e tempestiva quantificazione delle risorse a disposizione degli Enti per il finanziamento delle funzioni ad essi intestate. Dopo le importanti novità recate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) e dagli altri provvedimenti intervenuti nel corso dell’esercizio 2014 – di cui si è dato ampiamente conto nel relativo referto approvato con deliberazione n. 8/SEZAUT/2016/FRG – il quadro normativo di riferimento per il 2015, pur caratterizzato dall’avvio del nuovo sistema di contabilità armonizzata, presenta, sul versante delle entrate, una sostanziale stabilità che trova, peraltro, significativo riscontro nei dati che si vanno ad analizzare.

Così per ciò che attiene ai tributi comunali il comma 679 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) conferma il livello massimo di imposizione della TASI già previsto per l’anno 2014 (2,5 per mille) nonché la possibilità di superare, nella ricorrenza di specifiche condizioni, i limiti di legge relativi alle aliquote massime di TASI ed IMU per un ammontare complessivo non superiore allo 0,8 per mille. Parimenti, al fine di garantire l’invarianza del gettito, i commi 692 e 693 prevedono che, a seguito della riduzione dei Comuni comprendenti terreni agricoli esenti da tassazione Imu, disposta dal D.M. 28 novembre 2014, gli Enti interessati da tale revisione del criterio di esenzione accertano convenzionalmente a titolo di maggior gettito Imu gli importi indicati dal decreto medesimo, a fronte della corrispondente riduzione del fondo di solidarietà comunale pari a 359,5 milioni di euro stabilita dal medesimo provvedimento. Analogamente il d.l. n. 192/2014 c.d. decreto mille proroghe, per il triennio 2015/2017 riporta, in via provvisoria, al 100% la quota di gettito – ridotta dal comma 505 della legge di stabilità 2015 al 55% - da assegnarsi agli Enti in caso di compartecipazione all’attività di contrasto all’evasione fiscale. Di interesse la novella della disciplina del Fondo di solidarietà comunale operata dall’art. 3 d.l. n. 78/2015 che, seppur di maggior impatto per l’esercizio 2016 – a decorrere dal

quale, al fine di garantire liquidità agli Enti, è prevista la corresponsione di un acconto – per l'esercizio 2015 dispone che l'ammontare complessivo della capacità fiscale dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, sia determinato in misura pari all'ammontare complessivo delle risorse nette spettanti a tali Comuni a titolo di Imu e di Tasi, ad aliquota standard, nonché a titolo di FSC netto per il 2015 (la differenza tra FSC assegnato e trattenuta dall'IMU per l'alimentazione). Il comma 4 dello stesso articolo modifica il comma 435, articolo 1, della Legge n. 190 del 2014 (Legge di stabilità per il 2015), relativo alla riduzione di 1200 milioni, a decorrere dall'anno 2015, della dotazione del Fondo di solidarietà comunale per RSO e Sicilia e Sardegna positivizzando il criterio già osservato per la determinazione della riduzione medesima.

Così, brevemente, richiamato il contesto entro cui vanno ad iscriversi le risultanze del rendiconto 2015 si analizzano, di seguito, i dati di maggiore interesse.

2.1.2 La gestione di parte corrente

La tabella 1 offre una efficace rappresentazione di sintesi del rapporto percentuale tra gli accertamenti relativi alle principali risorse su cui fonda il sistema delle entrate municipali (Imu, Tasi, Tarsu-Tari, Oneri di urbanizzazione ed imposta di soggiorno) e quelli afferenti alle entrate proprie (Titolo I e Titolo III). Significativa continua ad essere l'incidenza delle risorse rivenienti dalla tassazione immobiliare, che assumono valenza centrale nel finanziamento delle funzioni degli Enti locali, nonché il peso, nella composizione del prelievo fiscale, della tassa sui rifiuti "tarata" sulla necessità dell'integrale copertura dei costi del servizio. In particolare per ciò che riguarda l'Imu si evidenzia come ben 10 Regioni superino – talora in misura marcata (Liguria 32,91%, Trentino-Alto Adige 36,42%, Friuli-Venezia Giulia 30,85%) – la media nazionale attestata al 22,63% e come le altre si posizionino su valori pari o leggermente più bassi rispetto alla media nazionale. Parimenti, per ciò che riguarda la Tarsu-Tari si registrano in 9 Regioni (Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna) percentuali superiori al dato medio del 20,21% rilevato a livello nazionale. Di scarsissima significatività – sia per ciò che attiene al dato nazionale sia per quel che riguarda la distribuzione dello stesso nelle singole Regioni – sono i dati relativi all'imposta di soggiorno la cui attuazione, come noto, risulta connotata da incertezze ed incongruenze in parte derivanti dall'assenza di una disciplina generale atteso che non è stato ancora adottato il regolamento previsto dall'art. 3 comma 4 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 recante la disciplina di dettaglio volta ad esplicitare i contenuti delle sintetiche indicazioni di cui all'art. 4 del medesimo decreto.

Tabella 1/COM/ENT - Rapporto percentuale delle principali risorse sulle Entrate proprie - Anno 2015
Suddivisione per Regione

	Imu	Tasi	Tarsu-Tari	Oneri urbanizzazione	Imposta di soggiorno
PIEMONTE	22,96	9,66	19,62	2,47	0,28
LOMBARDIA	22,32	9,85	15,31	3,99	0,19
LIGURIA	32,91	6,79	19,80	2,09	0,09
TRENTINO ALTO ADIGE	36,42	0,01	1,17	3,86	2,54
VENETO	23,42	12,98	12,36	3,20	0,81
FRIULI-VENEZIA GIULIA	30,85	8,57	16,84	1,13	0,00
EMILIA-ROMAGNA	26,71	9,42	18,74	2,50	0,46
TOSCANA	24,29	8,23	20,76	2,99	1,60
UMBRIA	22,66	8,69	22,76	1,94	0,11
MARCHE	20,78	7,43	19,31	2,82	0,25
LAZIO	23,03	11,32	21,61	2,86	0,02
ABRUZZO	20,82	5,98	22,84	1,47	0,04
MOLISE	19,48	6,96	16,54	1,55	0,01
CAMPANIA	16,98	4,95	26,35	1,51	0,27
PUGLIA	23,50	9,48	28,74	2,47	0,17
BASILICATA	16,34	5,13	20,35	1,28	0,19
CALABRIA	16,60	2,86	18,51	0,94	0,15
SICILIA	17,71	4,57	25,11	1,68	0,23
SARDEGNA	18,36	6,21	30,68	2,63	0,07
TOTALE	22,63	8,38	20,21	2,59	0,40

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

I dati relativi alle entrate correnti, come compendiate nella tabella 2, restituiscono un quadro connotato, nel triennio 2013/2015, da una sostanziale stabilità per ciò che attiene ai volumi complessivi delle entrate, ancorché in diminuzione nell'esercizio 2015 rispetto all'esercizio 2013 (-1,44 %). L'esercizio 2015 fa, peraltro, registrare un leggero incremento rispetto al 2014 (0,42%).

Tabella 2/COM/ENT - Entrate correnti - Accertamenti in conto competenza

	2013	2014	2015	Var. % 2015- 2013	Var. % 2015- 2014	Comp. % 2013	Comp. % 2014	Comp. % 2015
Titolo I - Tributarie	25.718.127	28.081.716	27.807.135	8,12	-0,98	58,74	65,34	64,44
Titolo II - Trasferimenti correnti	9.241.265	6.839.299	6.367.516	-31,10	-6,90	21,11	15,91	14,76
Titolo III - Extra-tributarie	8.824.281	8.054.405	8.979.828	1,76	11,49	20,15	18,74	20,81
Totale Entrate Correnti	43.783.673	42.975.420	43.154.480	-1,44	0,42	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

In continuità con quanto evidenziato in occasione delle precedenti relazioni sulla gestione finanziaria degli Enti locali – ed in coerenza con l'evoluzione normativa – trova conferma la modificazione della struttura delle entrate comunali nell'ambito delle quali significativa valenza assumono, a fronte di una progressiva flessione dei trasferimenti correnti, le entrate tributarie e quelle extra-tributarie la cui incidenza percentuale complessiva passa dal 78,89% del 2013, all'84,08% del 2014 per attestarsi nel 2015 all'85,25% delle entrate correnti totali.

Tale dato come evidenziato dalla tabella che segue appare, peraltro, indicativo di un buon grado di autonomia finanziaria.

Tabella 3/COM/ENT - Grado di autonomia finanziaria

	2013	2014	2015	Rapporto % entrate proprie su entrate correnti		
				2013	2014	2015
Titolo I - Tributarie	25.718.127	28.081.716	27.807.135			
Titolo III - Extra-tributarie	8.824.281	8.054.405	8.979.828			
Totale Entrate Proprie	34.542.408	36.136.121	36.786.963	78,89	84,09	85,24
Totale Entrate Correnti	43.783.673	42.975.420	43.154.480			

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Di rilievo, in particolare, l'andamento registrato nell'arco temporale considerato dalle entrate tributarie che, pur in lieve flessione nell'esercizio 2015 rispetto a quello 2014 – nel quale, peraltro, si rileva un marcato incremento rispetto all'esercizio 2013 – si attesta su livelli tali da neutralizzare la significativa contrazione (31,10%) dei trasferimenti correnti. Del pari in crescita, rispetto all'esercizio 2013 (1,76%) ed ancor di più rispetto a quello 2014 (11,49%), le entrate extra-tributarie.

Tabella 4/COM/ENT - Entrate correnti - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	3.866.547	3.769.541	3.687.812	-4,62	-2,17
LOMBARDIA	5.379.146	5.163.317	5.154.069	-4,18	-0,18
LIGURIA	858.387	803.747	797.041	-7,15	-0,83
TRENTINO ALTO ADIGE	1.442.174	1.504.835	1.500.621	4,05	-0,28
VENETO	2.570.953	2.439.282	2.421.376	-5,82	-0,73
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.429.530	1.479.571	1.522.408	6,50	2,90
EMILIA ROMAGNA	2.930.726	2.868.065	2.838.119	-3,16	-1,04
TOSCANA	3.179.599	3.036.921	3.080.094	-3,13	1,42
UMBRIA	532.233	521.988	521.232	-2,07	-0,14
MARCHE	1.098.992	1.075.981	1.061.299	-3,43	-1,36
LAZIO	6.960.610	6.994.170	6.875.213	-1,23	-1,70
ABRUZZO	823.121	797.827	797.796	-3,08	0,00
MOLISE	220.297	213.035	216.495	-1,73	1,62
CAMPANIA	4.411.089	4.378.945	4.561.213	3,40	4,16
PUGLIA	2.159.433	2.131.685	2.160.225	0,04	1,34
BASILICATA	345.876	335.020	340.238	-1,63	1,56
CALABRIA	1.075.090	1.074.184	1.241.110	15,44	15,54
SICILIA	3.145.164	3.053.650	3.041.212	-3,31	-0,41
SARDEGNA	1.354.707	1.333.656	1.336.905	-1,31	0,24
TOTALE	43.783.673	42.975.420	43.154.480	-1,44	0,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Omogeneo al dato nazionale è il risultato degli accertamenti delle entrate correnti a livello regionale, come attestato nella tabella 4, laddove, ponendo a confronto i dati relativi all'esercizio 2015 con quelli relativi all'esercizio 2013, emerge una generalizzata variazione percentuale di

segno negativo – anche rilevante (Liguria -7,15%; Veneto -5,82%; Piemonte -4,62%; Lombardia -4,18%) – rispetto alla quale fanno eccezione solo cinque Regioni (la Calabria con il 15,44%, il Friuli-Venezia Giulia con il 6,50%, il Trentino-Alto Adige con il 4,05%, la Campania con il 3,40% e la Puglia con lo 0,04%). Tali dati, da imputarsi, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, alla marcata riduzione degli accertamenti da trasferimenti, tendono a migliorare nella comparazione tra il 2015 ed il 2014 che evidenzia ben otto Regioni con segno positivo.

**Tabella 5/COM/ENT - Entrate correnti - Accertamenti in conto competenza
Analisi per fasce di popolazione**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Fascia 1	2.968.395	2.879.660	2.858.184	-3,71	-0,75
Fascia 2	4.824.558	4.688.323	4.618.086	-4,28	-1,50
Fascia 3	5.232.359	5.046.807	5.057.950	-3,33	0,22
Fascia 4	5.880.409	5.660.022	5.793.528	-1,48	2,36
Fascia 5	8.209.117	8.003.547	8.125.594	-1,02	1,52
Fascia 6	6.836.808	6.929.605	7.094.608	3,77	2,38
Fascia 7	9.832.026	9.767.456	9.606.530	-2,29	-1,65
TOTALE	43.783.673	42.975.420	43.154.480	-1,44	0,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La tabella 5 analizza il totale delle entrate tributarie suddiviso per fasce demografiche. Di immediata evidenza l'omogeneità del *trend* degli accertamenti che fanno registrare livelli massimi nei Comuni di 7^a fascia – ancorché in flessione nell'esercizio 2015 rispetto a quello 2013 (-2,29%) ed a quello 2014 (-1,65%) – e nei Comuni di 5^a fascia. Distintivo il dato relativo ai Comuni di 6^a fascia che, in ragione del costante e progressivo incremento degli accertamenti da entrate correnti, sembra non siano stati incisi dalla generalizzata riduzione che si è registrata per gli altri Enti. Parimenti di interesse si appalesa il dato relativo ai Comuni di minori dimensioni demografiche, quelli rientranti nella fascia da 1 a 3, laddove il confronto tra l'esercizio 2015 e quello 2013 evidenzia variazioni percentuali negative indicative di una sostanziale rigidità dei bilanci significativamente incisi dalla contrazione delle risorse trasferite.

**Tabella 6/COM/ENT - Entrate correnti - Accertamenti in conto competenza - Analisi *pro capite* -
Suddivisione per Regione**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	1.023	983	964	-5,73	-1,88
LOMBARDIA	825	782	779	-5,49	-0,32
LIGURIA	1.273	1.181	1.176	-7,65	-0,43
TRENTINO ALTO ADIGE	1.554	1.602	1.591	2,41	-0,67
VENETO	782	736	730	-6,70	-0,77
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.320	1.358	1.400	6,00	3,07
EMILIA ROMAGNA	1.028	991	980	-4,67	-1,12
TOSCANA	1.193	1.122	1.136	-4,75	1,27
UMBRIA	943	915	916	-2,88	0,13
MARCHE	962	936	925	-3,83	-1,17
LAZIO	1.442	1.367	1.339	-7,13	-2,02
ABRUZZO	941	901	903	-4,02	0,19
MOLISE	943	907	926	-1,81	2,08
CAMPANIA	941	919	959	1,96	4,38
PUGLIA	728	714	725	-0,52	1,52
BASILICATA	908	878	894	-1,54	1,85
CALABRIA	860	850	984	14,43	15,71
SICILIA	1.076	1.021	1.018	-5,38	-0,28
SARDEGNA	1.199	1.166	1.170	-2,40	0,33
TOTALE	1.024	987	991	-3,19	0,44

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Aspetti di interesse emergono, parimenti, dall'analisi del dato *pro capite* sul complesso delle entrate correnti relative al triennio 2013-2015. Come noto, detto indicatore definisce le risorse finanziarie per abitante destinate al funzionamento della struttura amministrativa comunale ed alla fornitura di servizi ai cittadini. In questa prospettiva con riferimento all'esercizio 2015 – a fronte di un valore medio nazionale (991) in lieve aumento rispetto all'esercizio 2014 (987) – si segnalano, per eccesso, i dati relativi alla Liguria (1176), al Trentino-Alto Adige (1.591), Friuli-Venezia Giulia (1.400), Toscana (1.136), Lazio (1.339), Sicilia (1.018) e Sardegna (1.179) nonché per difetto quelli relativi alla Puglia (725), alla Lombardia (779) ed al Veneto (730).

2.1.3 Le entrate tributarie. Titolo I

L'andamento delle entrate tributarie evidenzia nel triennio 2013/2015 un importante incremento degli accertamenti sebbene nell'esercizio 2015 emerga una lieve flessione registrandosi accertamenti per 27.807.135 migliaia di euro rispetto ai 28.081.716 dell'anno precedente.

Tabella 7/COM/ENT - Entrate Titolo I - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	2.463.583	2.689.285	2.594.608	5,32	-3,52
LOMBARDIA	3.404.247	3.603.576	3.522.095	3,46	-2,26
LIGURIA	602.524	592.716	575.793	-4,44	-2,86
TRENTINO ALTO ADIGE	312.670	406.076	457.139	46,21	12,57
VENETO	1.599.730	1.725.947	1.676.854	4,82	-2,84
FRIULI VENEZIA GIULIA	503.125	555.455	561.423	11,59	1,07
EMILIA ROMAGNA	1.795.651	2.040.877	2.002.171	11,50	-1,90
TOSCANA	1.999.984	2.079.595	2.069.540	3,48	-0,48
UMBRIA	342.394	378.180	376.196	9,87	-0,52
MARCHE	686.281	706.379	702.135	2,31	-0,60
LAZIO	3.518.645	4.287.125	4.245.083	20,65	-0,98
ABRUZZO	537.629	556.628	544.498	1,28	-2,18
MOLISE	130.138	139.082	131.895	1,35	-5,17
CAMPANIA	3.099.484	3.223.213	3.253.319	4,96	0,93
PUGLIA	1.542.568	1.669.309	1.657.659	7,46	-0,70
BASILICATA	202.144	210.133	203.739	0,79	-3,04
CALABRIA	706.897	715.602	757.259	7,12	5,82
SICILIA	1.742.534	1.956.938	1.929.668	10,74	-1,39
SARDEGNA	527.900	545.599	546.061	3,44	0,08
TOTALE	25.718.127	28.081.716	27.807.135	8,12	-0,98

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

In linea con il dato nazionale si pongono i dati relativi alle singole Regioni, come compendiate nella Tabella 7, che, pur con la lieve flessione registrata nell'esercizio 2015, evidenziano un incremento degli accertamenti di entrate tributarie che assume particolare significatività laddove si pongano a confronto gli esiti degli esercizi 2013 e 2015: di interesse la variazione percentuale rilevata per il Trentino-Alto Adige (46,21%), Lazio (20,65%), Friuli-Venezia Giulia (11,59%) ed Emilia-Romagna (11,50%). In assoluta controtendenza il dato relativo alla Regione Liguria che, viceversa, si attesta su un valore negativo (-4,44%) assolutamente singolare in un contesto connotato da generalizzati risultati migliorativi. Correlativamente, per ciò che riguarda, le variazioni intervenute tra il 2014 ed il 2015 di indubbio rilievo è il dato relativo al Trentino-Alto Adige, l'unico con un valore percentuale di particolare significatività (superiore al 10%).

**Tabella 8/COM/ENT - Entrate Titolo I - Accertamenti in conto competenza - Analisi *pro capite*
Suddivisione per Regione**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	652	701	678	4,10	-3,24
LOMBARDIA	522	546	533	2,06	-2,40
LIGURIA	894	871	849	-4,95	-2,46
TRENTINO ALTO ADIGE	337	432	485	43,89	12,14
VENETO	487	520	505	3,84	-2,88
FRIULI VENEZIA GIULIA	465	510	516	11,07	1,25
EMILIA ROMAGNA	630	705	691	9,76	-1,98
TOSCANA	750	769	764	1,75	-0,64
UMBRIA	607	663	661	8,96	-0,25
MARCHE	601	614	612	1,89	-0,41
LAZIO	729	838	827	13,44	-1,30
ABRUZZO	614	629	616	0,29	-1,99
MOLISE	557	592	564	1,26	-4,74
CAMPANIA	661	676	684	3,50	1,15
PUGLIA	520	559	556	6,86	-0,52
BASILICATA	531	551	535	0,88	-2,77
CALABRIA	565	567	600	6,19	5,98
SICILIA	596	654	646	8,36	-1,27
SARDEGNA	467	477	478	2,30	0,17
TOTALE	601	645	639	6,20	-0,96

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La Tabella 8 mostra i valori *pro capite* con l'indicazione delle variazioni avvenute nell'arco temporale 2013-2015.

Come noto, detto indicatore, nel definire gli accertamenti per abitante derivanti dal gettito dei tributi comunali, esprime lo sforzo fiscale gravante su ciascun cittadino ovvero, in altri termini, il prezzo pagato dai cittadini per usufruire dei servizi. In questa prospettiva di interesse appaiono i dati relativi alla Liguria (849), al Lazio (827), alla Toscana (764), all'Emilia-Romagna (691) e alla Campania (684), che si attestano su valori ben superiori a quello medio nazionale, per ciò che attiene al valore nominale rilevato per l'esercizio 2015 (639).

**Tabella 9/COM/ENT - Entrate Titolo I - Accertamenti in conto competenza
Analisi per fasce di popolazione**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Fascia 1	1.600.567	1.635.883	1.602.549	0,12	-2,04
Fascia 2	2.773.133	2.894.801	2.834.140	2,20	-2,10
Fascia 3	3.223.798	3.409.786	3.387.048	5,06	-0,67
Fascia 4	3.723.969	3.932.761	3.961.826	6,39	0,74
Fascia 5	5.307.087	5.587.908	5.529.246	4,19	-1,05
Fascia 6	4.087.499	4.569.330	4.540.681	11,09	-0,63
Fascia 7	5.002.076	6.051.245	5.951.645	18,98	-1,65
TOTALE	25.718.127	28.081.716	27.807.135	8,12	-0,98

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Analogamente a quanto rilevato con riferimento agli accertamenti delle entrate totali la distribuzione delle entrate tributarie a livello di fasce demografiche evidenzia volumi rilevanti di accertamenti, peraltro in marcata crescita rispetto al 2013, nei Comuni di fascia 4[^], 5[^] e 7[^].

2.1.3.1 Le principali risorse Imu-Ici e Tasi

Il quadro normativo di riferimento non presenta per l'anno 2015 novità di rilievo con riferimento all'Imu ed alla Tasi atteso che, nonostante le difficoltà insorte nell'esercizio 2014 con riguardo all'attuazione della Tasi, la legge di stabilità 2015 ha, di fatto, confermato l'assetto previgente. In particolare per ciò che attiene alle aliquote – da deliberarsi anche in caso di mera conferma al fine di assolvere gli adempimenti di cui all'articolo 1, comma 682 della legge 147/2013 (indicazione analitica dei costi dei servizi indivisibili al cui finanziamento è rivolto il tributo) – risultano ribadite le limitazioni e le facoltà previste per il 2014.

**Tabella 10/COM/ENT - Entrate - Imu - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione
Pro capite**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014	Pro capite 2013	Pro capite 2014	Pro capite 2015
Piemonte	891.005	794.277	786.487	-11,73	-0,98	236	207	206
Lombardia	1.249.811	1.087.213	1.074.528	-14,02	-1,17	192	165	163
Liguria	316.274	255.633	245.671	-22,32	-3,90	469	376	362
Trentino-Alto Adige	251.777	304.264	359.401	42,75	18,12	271	324	381
Veneto	647.084	533.793	526.636	-18,61	-1,34	197	161	159
Friuli-Venezia Giulia	241.889	250.365	256.687	6,12	2,53	223	230	236
Emilia-Romagna	690.172	683.147	696.774	0,96	1,99	242	236	241
Toscana	831.784	687.824	695.366	-16,40	1,10	312	254	257
Umbria	115.960	105.633	107.395	-7,39	1,67	205	185	189
Marche	237.952	196.385	198.450	-16,60	1,05	208	171	173
Lazio	1.336.043	1.369.366	1.311.610	-1,83	-4,22	277	268	256
Abruzzo	180.374	155.349	148.132	-17,88	-4,65	206	175	168
Molise	39.002	36.632	35.853	-8,07	-2,13	167	156	153
Campania	753.007	696.010	686.994	-8,77	-1,30	161	146	144
Puglia	470.353	460.386	439.108	-6,64	-4,62	159	154	147
Basilicata	46.404	45.358	42.721	-7,94	-5,81	122	119	112
Calabria	171.605	169.795	171.427	-0,10	0,96	137	134	136
Sicilia	513.873	436.559	414.120	-19,41	-5,14	176	146	139
Sardegna	153.395	137.820	127.435	-16,92	-7,53	136	120	112
Totale	9.137.766	8.405.810	8.324.796	-8,90	-0,96	214	193	191

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La tabella 10 compendia i dati relativi agli andamenti degli accertamenti relativi all'IMU rilevati nella massima aggregazione a livello nazionale nonché nella più specifica articolazione per Regioni ed in termini *pro capite*. In controtendenza rispetto a quanto rilevato in occasione della Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali relativa all'esercizio 2014 – nell'ambito della quale si è evidenziata una sostanziale tenuta del gettito nonostante le significative novità normative che

hanno interessato la materia della tassazione immobiliare - nel triennio esaminato emerge evidente un progressivo decremento degli accertamenti afferenti alla risorsa in parola, particolarmente marcato nel confronto dell'esercizio 2015/2013 laddove si registra una riduzione pari all'8,9 % su base nazionale da cui si discostano in maniera significativa i dati relativi a ben 9 Regioni (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Abruzzo, Sicilia, Sardegna). Più contenuta – anche in ragione della sostanziale stabilità del quadro normativo di riferimento – la contrazione registrata nell'esercizio 2015 sia ove si abbia riguardo a valori aggregati, sia ove si abbia riguardo ai valori *pro capite*. In tale contesto singolare appare il dato relativo al Trentino-Alto Adige che, viceversa, evidenzia una significativa crescita del gettito in ciascuno degli esercizi esaminati con una variazione percentuale del 42,75 % tra l'esercizio 2013 e quello 2015 e con un incremento del 18,12% nell'esercizio 2015 rispetto a quello 2014.

Risultati della Tasi nel 2015

Tabella 11/COM/ENT - Entrate - Tasi - Anni 2014 e 2015 - Accertamenti in conto competenza Suddivisione per Regione - *Pro capite*

	2014	2015	Variazioni % 2015-2014	<i>Pro capite</i> 2014	<i>Pro capite</i> 2015
PIEMONTE	309.990	330.768	6,70	81	86
LOMBARDIA	421.907	474.159	12,38	64	72
LIGURIA	46.030	50.703	10,15	68	75
TRENTINO ALTO ADIGE	15.372	99	-99,36	16	0
VENETO	286.273	291.863	1,95	86	88
FRIULI VENEZIA GIULIA	70.040	71.322	1,83	64	66
EMILIA ROMAGNA	211.513	245.706	16,17	73	85
TOSCANA	225.008	235.560	4,69	83	87
UMBRIA	39.795	41.185	3,49	70	72
MARCHE	67.836	70.947	4,59	59	62
LAZIO	625.507	644.415	3,02	122	126
ABRUZZO	37.740	42.530	12,69	43	48
MOLISE	8.112	12.801	57,81	35	55
CAMPANIA	196.254	200.312	2,07	41	42
PUGLIA	163.228	177.146	8,53	55	59
BASILICATA	11.211	13.402	19,54	29	35
CALABRIA	24.483	29.578	20,81	19	23
SICILIA	93.962	106.932	13,80	31	36
SARDEGNA	38.933	43.100	10,70	34	38
TOTALE	2.893.193	3.082.526	6,54	66	71

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

In sensibile aumento risulta, di contro, il gettito relativo alla TASI che fa registrare nell'esercizio 2015 un incremento percentuale del 6,54 % a livello di dato medio nazionale rispetto al quale si staccano, in maniera anche significativa, i dati di ben 9 Regioni. Di assoluto interesse le variazioni percentuali rilevate con riguardo alla Lombardia (12,38%), all'Emilia-Romagna (16,17%),

all’Abruzzo (12,69%), alla Basilicata (19,54%), alla Calabria (20,81%), alla Sicilia (13,80%). Di gran lunga superiore al dato nazionale il valore del 57,81% su cui si attesta la Regione Molise.

Tabella 12/COM/ENT - Entrate - Imu e Tasi - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione - Pro capite

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014	Pro capite 2013	Pro capite 2014	Pro capite 2015
Piemonte	891.005	1.104.266	1.117.255	25,39	1,18	236	288	292
Lombardia	1.249.811	1.509.120	1.548.687	23,91	2,62	192	229	234
Liguria	316.274	301.662	296.374	-6,29	-1,75	469	443	437
Trentino-Alto Adige	251.777	319.636	359.500	42,79	12,47	271	340	381
Veneto	647.084	820.066	818.498	26,49	-0,19	197	247	247
Friuli-Venezia Giulia	241.889	320.405	328.009	35,60	2,37	223	294	302
Emilia-Romagna	690.172	894.660	942.480	36,56	5,35	242	309	325
Toscana	831.784	912.833	930.926	11,92	1,98	312	337	343
Umbria	115.960	145.428	148.580	28,13	2,17	205	255	261
Marche	237.952	264.221	269.398	13,22	1,96	208	230	235
Lazio	1.336.043	1.994.873	1.956.025	46,40	-1,95	277	390	381
Abruzzo	180.374	193.089	190.662	5,70	-1,26	206	218	216
Molise	39.002	44.744	48.654	24,75	8,74	167	190	208
Campania	753.007	892.264	887.305	17,83	-0,56	161	187	187
Puglia	470.353	623.614	616.254	31,02	-1,18	159	209	207
Basilicata	46.404	56.569	56.123	20,94	-0,79	122	148	147
Calabria	171.605	194.278	201.005	17,13	3,46	137	154	159
Sicilia	513.873	530.521	521.051	1,40	-1,78	176	177	174
Sardegna	153.395	176.753	170.535	11,17	-3,52	136	155	149
Totale	9.137.766	11.299.003	11.407.321	24,84	0,96	214	259	262

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La tabella 12 espone i dati complessivi di IMU e TASI, partitamente rappresentati per Regioni e per anni, da cui si rileva un progressivo incremento del gettito in tutto il triennio esaminato, ancorché più marcato nel 2014 – probabilmente in ragione degli effetti conseguenti alla ridefinizione del sistema di tassazione immobiliare operata dalla legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) – rispetto a quello registrato nell’esercizio 2015 in cui, come già evidenziato, il quadro normativo di riferimento non presenta elementi di novità né con riferimento alle aliquote né con riferimento alla platea dei soggetti incisi dai tributi in esame.

La tassa per il servizio rifiuti

Nella Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali relativa all’esercizio 2014 si è dato conto dei passaggi salienti dell’evoluzione della disciplina relativa alla tassazione sui rifiuti, a partire dal d.l. 201/2011, ed alla sistematizzazione della materia operata dalla legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) come successivamente integrata dall’art. 1 del d.l. 16/2014 convertito in legge 68/2014. In tale contesto vanno ad iscriversi gli esiti delle verifiche svolte con riferimento all’esercizio 2015, oggetto, peraltro, al pari di quello 2014, di quella fase transitoria in virtù della

quale il d.l. n. 16/2014 ha accordato ai Comuni un margine di flessibilità del 50% sui coefficienti previsti per la determinazione del tributo. Di rilievo, seppur verosimilmente di non immediato impatto, la novella recata dal d.l. n. 78/2015 che, con l'art. 7 comma 9, ha aggiunto all'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 il comma 654 bis a mente del quale "Tra le componenti di costo vanno considerati anche gli eventuali mancati ricavi relativi a crediti risultati inesigibili³² con riferimento alla tariffa di igiene ambientale, alla tariffa integrata ambientale nonché al tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)"³³. Lo stesso decreto Enti locali interviene sulla materia della riscossione estendendo all'art. 7, comma 4, la previsione di cui al comma 691 dell'articolo unico della legge di stabilità 2014 anche alla Tares e, dunque, ponendo rimedio ad una incongruenza normativa registrata all'indomani del passaggio dalla Tares alla Tari³⁴.

Il processo di razionalizzazione della normativa relativa al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti – finalizzata, come noto, ad una integrale copertura dei costi – trova significativa evidenza negli andamenti degli accertamenti come rappresentati nella tabella che segue.

³² È stata rimarcata l'importanza della precisazione contenuta nella norma laddove il riferimento a mancati ricavi relativi a crediti inesigibili postula che ai fini del computo non possano essere presi in considerazione meri insoluti ovvero avvisi bonari inevasi. Sono stati, altresì, evidenziati gli effetti della disposizione ai fini della determinazione della quota di accantonamento da inserire nel piano finanziario che non potrà seguire le regole previste dall'armonizzazione contabile ma dovrà avere riguardo ai criteri di cui al d.P.R. n. 158/1999.

³³ La disposizione – rispetto alla quale il Servizio bilancio del Senato ha sollevato perplessità in ragione del potenziale rischio di minor gettito per l'erario in termini di imposte dirette ed IRAP derivante dall'aumento della tariffa e, dunque, delle componenti negative di reddito per i soggetti che esercitano attività di impresa o lavoro autonomo – interviene a dirimere il contrasto interpretativo emerso nella giurisprudenza contabile alla luce dei difformi pareri resi rispettivamente dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana e dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna. In particolare la Sezione Toscana con la deliberazione n. 73/PAR/2015, rimarcando la diversità formale e sostanziale della disciplina di ciascun prelievo – differenti quanto a presupposti impositivi ed a regimi di esenzione – ha escluso la possibilità di un transito dei mancati ricavi afferenti a crediti inesigibili che, diversamente opinando, andrebbero a gravare su una platea di soggetti diversa rispetto a quella originariamente tenuta. A diverse conclusioni è giunta la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna che ha, di contro, ravvisato una sostanziale omogeneità tra le diverse tariffe tutte rivenienti il loro fondamento nel d.P.R. n. 158/99 pur rilevando la necessità di una rimediazione della metodologia finora adottata per la valorizzazione dei crediti inesigibili.

³⁴ Il comma 691 dell'articolo 1 della legge 147/2013, in deroga alle regole generali dettate dall'art. 52, comma 5, del d.lgs. n. 446/1997 consentiva ai Comuni di esternalizzare la gestione della Tari mediante affidamento diretto al soggetto gestore del servizio rifiuti alla data del 31 dicembre 2013 ovvero al soggetto a cui erano state affidate alla medesima data l'accertamento e la riscossione dell'Imu. Diversamente l'art. 14, co. 35, d.l. n. 201/2011 escludeva che l'affidamento esterno della Tares potesse riguardare il suo accertamento. La rigidità del divieto fu successivamente temperata dalla previsione di cui all'art. 10 co. 2, d.l. n. 35/2013 sulla cui applicazione sono insorti, peraltro, dubbi ed incertezze talché molti Enti si sono limitati ad affidare al gestore la sola riscossione spontanea e non già l'attività di accertamento o di riscossione coattiva. L'art. 7 comma 4 del d.l. n.78/2015 interviene a dirimere la problematica.

Tabella 13/COM/ENT - Entrate relative ai rifiuti - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione - Pro capite

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014	Pro capite 2013	Pro capite 2014	Pro capite 2015
Piemonte	604.943	658.244	672.117	11,10	2,11	160	172	176
Lombardia	714.751	726.286	737.098	3,13	1,49	110	110	111
Liguria	144.069	147.726	147.781	2,58	0,04	214	217	218
Trentino-Alto Adige	19.290	12.688	11.503	-40,37	-9,33	21	14	12
Veneto	280.296	259.650	277.891	-0,86	7,03	85	78	84
Friuli-Venezia Giulia	152.041	136.251	140.118	-7,84	2,84	140	125	129
Emilia-Romagna	388.679	491.752	488.826	25,77	-0,60	136	170	169
Toscana	563.159	576.630	594.107	5,50	3,03	211	213	219
Umbria	74.032	103.417	107.880	45,72	4,32	131	181	190
Marche	175.087	181.270	184.389	5,31	1,72	153	158	161
Lazio	1.111.716	1.193.728	1.230.493	10,68	3,08	230	233	240
Abruzzo	148.504	154.699	162.529	9,44	5,06	170	175	184
Molise	28.228	30.493	30.433	7,81	-0,20	121	130	130
Campania	974.479	964.955	1.066.321	9,42	10,50	208	203	224
Puglia	454.395	498.975	537.052	18,19	7,63	153	167	180
Basilicata	42.837	47.166	53.206	24,20	12,81	112	124	140
Calabria	161.607	157.686	191.160	18,29	21,23	129	125	152
Sicilia	567.064	565.955	587.357	3,58	3,78	194	189	197
Sardegna	196.032	205.339	212.942	8,63	3,70	173	180	186
Totale	6.801.209	7.112.908	7.433.205	9,29	4,50	159	163	171

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

In assoluta continuità rispetto a quanto rilevato nel precedente referto, la tabella 13 recante l'evoluzione delle entrate relative ai rifiuti, articolate per anni ed ambiti regionali, evidenzia anche nell'esercizio 2015, un costante e progressivo incremento del gettito, sia in valore assoluto che in termini percentuali, rispetto all'esercizio precedente (4,50%) ed ancor di più rispetto all'esercizio 2013 (9,29%). A livello regionale di interesse, con specifico riguardo alla comparazione 2015/2013, si appalesa il dato – prossimo ad un incremento del 50% - relativo all'Umbria (45,72%) nonché quelli relativi alla Calabria (18,29%), alla Basilicata (24,20%), alla Puglia (18,19%) ed all'Emilia-Romagna (25,77%) che si attestano su valori di gran lunga superiori rispetto al dato medio nazionale (9,29%). Significativi, altresì, i dati in termini *pro capite* laddove per l'esercizio 2015 – a fronte di un valore già in crescita nel triennio esaminato (171 rispetto al 163 del 2014 ed al 159 del 2013) – spiccano, a livello territoriale, i dati del costo del servizio relativo ad alcune Regioni quali la Campania (224), la Toscana (219), il Lazio (240) la Liguria (218) e la Sicilia (197). In controtendenza si pone il dato relativo alla Regione Trentino-Alto Adige che fa, di contro, registrare una marcata contrazione degli accertamenti (-40,37% nel triennio 2013/2015 e -9,33% nel 2015 rispetto al 2014) nonché del costo sopportato dagli utenti come esplicitato dal valore *pro capite* – di per sé già estremamente contenuto ed in riduzione nel triennio oggetto di indagine.

2.1.3.2 Il fondo di solidarietà comunale

È stato in più sedi rimarcato come il fondo di solidarietà comunale sia stato oggetto di plurimi interventi che, in qualche modo, ne hanno snaturato la sua vocazione di strumento finanziario perequativo, connotandolo quale cinghia di trasmissione degli effetti sulla finanza locale delle politiche economiche governative. Emblematici, al riguardo, i provvedimenti adottati per attuare i tagli imposti dagli impegni di revisione della spesa (d.l. n. 95/2012; d.l. n. 66/2014) nonché quelli volti a conseguire meccanismi di compensazione per effetto di un sistema di “vasi comunicanti” in cui alle perdite o agli incrementi di gettito dei tributi propri hanno fatto riscontro incrementi e decrementi del FSC. Meccanismi che hanno inciso sulla dotazione delle risorse da distribuire agli Enti interessati e che, hanno, di fatto, compromesso, anche per l’esercizio 2015, l’effettività delle finalità perequative e di riequilibrio cui pure l’istituto, come noto, è preordinato. A decorrere dall’esercizio 2015, parimenti, il comma 435 dell’articolo unico della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) ha previsto una riduzione di 1.200 milioni di euro annui che è andata, peraltro, a sommarsi ai tagli di 2.600 milioni di euro già previsti dal decreto legge n. 95/2012. Con d.P.C.M. del 10 settembre 2015 – in conformità ai contenuti dell’accordo perfezionato il 31 marzo 2015 nella Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali – sono state definite le risorse spettanti per l’esercizio in esame e fissati i criteri per l’attribuzione delle quote. In particolare, l’art. 4 intitolato “Fondo di solidarietà comunale per l’anno 2015” precisa che è stabilito nel complessivo importo di 4.778.689.793,58 euro di cui 399.855.428,71 euro derivanti dall’ulteriore quota dell’imposta municipale propria di spettanza dei Comuni dovuta alla regolazione finanziaria degli Enti di cui all’art. 5, comma 3, ed all’art. 6, comma 3.

I dati esposti nella tabella 14 ben evidenziano l’incidenza di siffatte manovre sui bilanci degli Enti che nel triennio 2013/2015 subiscono una contrazione pari al 27,49%.

**Tabella 14/COM/ENT - Entrate - Fondo di solidarietà comunale - Accertamenti in conto competenza
Suddivisione per Regione**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	414.991	379.483	297.514	-28,31	-21,60
LOMBARDIA	690.758	556.398	411.336	-40,45	-26,07
LIGURIA	43.252	39.945	28.208	-34,78	-29,38
TRENTINO-ALTO ADIGE	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
VENETO	285.502	253.852	185.061	-35,18	-27,10
FRIULI-VENEZIA GIULIA	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
EMILIA-ROMAGNA	328.217	278.079	205.845	-37,28	-25,98
TOSCANA	261.292	227.202	157.131	-39,86	-30,84
UMBRIA	85.730	66.698	54.441	-36,50	-18,38
MARCHE	125.164	100.501	76.152	-39,16	-24,23
LAZIO	187.803	165.100	112.965	-39,85	-31,58
ABRUZZO	87.517	72.027	59.756	-31,72	-17,04
MOLISE	28.819	23.955	19.727	-31,55	-17,65
CAMPANIA	897.449	860.844	715.661	-20,26	-16,87
PUGLIA	266.064	271.092	188.257	-29,24	-30,56
BASILICATA	61.998	59.804	48.752	-21,37	-18,48
CALABRIA	201.213	183.510	166.939	-17,03	-9,03
SICILIA	217.971	362.094	305.690	40,24	-15,58
SARDEGNA	84.448	74.293	61.249	-27,47	-17,56
TOTALE	4.268.189	3.974.878	3.094.684	-27,49	-22,14

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Fortemente penalizzate a livello territoriale la Lombardia (-40,45%), la Liguria (-34,78%), il Veneto (-35,18%), l'Emilia-Romagna (-37,28%), la Toscana (-39,86%), l'Umbria (-36,50%), le Marche (-39,16%) ed il Lazio (-39,85%). In un contesto di generalizzato decremento spicca il dato positivo rilevato per la Sicilia (40,24%). Del pari significativa, ancorché più contenuta, la variazione percentuale registrata nell'esercizio 2015 rispetto a quello 2014.

2.1.3.3 *Addizionale Irpef*

Gli andamenti degli accertamenti relativi all'addizionale Irpef per l'esercizio 2015 confermano quanto già evidenziato in occasione del precedente referto circa la sostanziale normalizzazione del gettito afferente la risorsa in esame che, al netto del picco registrato per effetto del venir meno del blocco della leva fiscale (cfr. art. 1 co. 11 del d.l. n. 138/2011), si è attestata, nel triennio esaminato, su livelli pressoché omogenei.

A livello normativo deve rilevarsi che il d.lgs. n. 175/2014 ha recato alcune modifiche alla disciplina previgente espungendo la previsione che consentiva di variare l'aliquota per l'acconto talché questo dovrà essere calcolato avendo riguardo a quella determinata per l'anno precedente. Per ciò che attiene all'accertamento delle entrate in esame deve, peraltro, darsi conto delle novità recate dal quarto decreto correttivo³⁵ dell'armonizzazione contabile al principio contabile di cui

³⁵ Trattasi del decreto 30 marzo 2016 pubblicato sulla G.U. n. 93 del 21 aprile 2016.

all'allegato 4/2 – segnatamente al paragrafo 3.7.5 – ancorché non applicabili al rendiconto 2015. Come noto, secondo l'originaria formulazione del citato principio, per l'accertamento dell'addizionale comunale doveva aversi, riguardo alle riscossioni riferibili all'anno precedente effettuate entro la chiusura del rendiconto per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle Finanze, attraverso il Portale sul federalismo fiscale. Mentre il successivo art. 3 del Dm 1 dicembre 2015 recante il terzo aggiornamento, aveva cancellato la possibilità di utilizzare le stime ministeriali facendo esclusivo riferimento al criterio di cassa. Orbene, a fronte dei paventati rischi di mancato conseguimento dell'equilibrio per il bilancio 2016 – per il quale l'applicazione dei citati criteri avrebbe comportato l'iscrizione di una entrata tributaria più bassa – la Commissione Arconet ha modificato il regime previgente disponendo che l'accertamento della addizionale comunale Irpef, oltre che per cassa, verrà operato sulla base “delle entrate accertate nell'esercizio finanziario del secondo anno precedente a quello di riferimento, anche se superiore alla somma degli incassi in conto residui ed in conto competenza rispettivamente dell'anno precedente e del secondo anno precedente quello di riferimento” e prevedendo, altresì, specifica disciplina per l'ipotesi di modifica delle aliquote³⁶.

Tabella 15/COM/ENT - Entrate - Addizionale Irpef - Accertamenti c/competenza - Suddivisione Regione

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	323.282	331.638	338.883	4,83	2,18
LOMBARDIA	453.237	488.365	520.004	14,73	6,48
LIGURIA	51.743	54.378	57.647	11,41	6,01
TRENTINO ALTO ADIGE	6.851	6.973	7.131	4,08	2,26
VENETO	262.937	265.333	275.978	4,96	4,01
FRIULI VENEZIA GIULIA	61.692	64.227	62.181	0,79	-3,18
EMILIA ROMAGNA	220.007	226.360	239.438	8,83	5,78
TOSCANA	181.650	187.220	198.794	9,44	6,18
UMBRIA	41.157	40.909	42.937	4,33	4,96
MARCHE	92.211	94.375	97.474	5,71	3,28
LAZIO	576.578	559.216	554.216	-3,88	-0,89
ABRUZZO	54.213	53.747	57.011	5,16	6,07
MOLISE	12.371	12.911	12.648	2,24	-2,03
CAMPANIA	229.319	243.497	254.911	11,16	4,69
PUGLIA	153.182	158.507	158.906	3,74	0,25
BASILICATA	15.958	16.029	17.332	8,61	8,13
CALABRIA	55.849	58.156	59.091	5,80	1,61
SICILIA	175.029	178.944	180.611	3,19	0,93
SARDEGNA	41.739	44.170	45.744	9,60	3,56
TOTALE	3.009.005	3.084.957	3.180.937	5,71	3,11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

³⁶ Il richiamato articolo 2 recita: “In caso di modifica delle aliquote l'importo da accertare nell'esercizio in cui sono state introdotte le variazioni delle aliquote ed in quello successivo, è riproporzionato tenendo conto delle variazioni deliberate. In caso di modifica della fascia di esenzione, l'importo da accertare nell'esercizio di riferimento ed in quello successivo, è stimato sulla base di una valutazione prudenziale. In caso di istituzione del tributo, per il primo anno l'accertamento è effettuato sulla base di una stima prudenziale effettuata dall'Ente mediante l'utilizzo del simulatore fiscale disponibile sul portale del federalismo fiscale. In ogni caso l'importo da accertare conseguente alle modifiche delle aliquote e della fascia di esenzione, o all'istituzione del tributo, non può essere superiore a quello risultante dall'utilizzo del simulatore fiscale disponibile sul portale del federalismo fiscale.

La Tabella 15 riporta le entrate provenienti dagli accertamenti relativi all'addizionale IRPEF suddividendo per anni e per Regioni. Nella colonna relativa alle variazioni percentuali 2015/2013, in cui si nota il valore medio nazionale del 5,71%, si riscontrano Regioni con un valore superiore al 10% quali la Lombardia (14,73%), la Liguria (11,41%) e la Campania (11,16%). Unica Regione che presenta, dal confronto 2015/2013, un valore negativo è il Lazio (-3,88%).

2.1.3.4 Imposta di soggiorno

L'esame dei dati relativi all'imposta di soggiorno non può prescindere dal previo, ancorché sommario, richiamo della normativa di riferimento. Prevista, inizialmente dal decreto legge n. 78 del 2010 per il solo Comune di Roma al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario della gestione ordinaria, l'imposta di soggiorno è stata introdotta in via generalizzata dal decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, che all'art. 4 comma 1 ha riconosciuto ai Comuni Capoluoghi di Provincia, alle Unioni di Comuni nonché ai Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, la facoltà di istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo e, comunque, entro un limite per notte di soggiorno prefissato dalla stessa norma.

Come già evidenziato l'attuazione dell'imposta è stata, tuttavia, caratterizzata da incongruenze ed incertezze non essendo, ad oggi, ancora stato adottato il regolamento che, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore del decreto stesso, avrebbe dovuto dettare la disciplina di dettaglio. In mancanza di principi generali per un'applicazione corretta ed uniforme dell'imposta, gli Enti interessati si sono avvalsi della facoltà prevista dall'art. 4 comma 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23 ed hanno, comunque, adottato le deliberazioni per l'istituzione della stessa. A rendere ulteriormente incerto il quadro normativo di riferimento è l'interpretazione del presupposto – nella specie l'inclusione negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d'arte – cui per gli Enti diversi dai Comuni Capoluogo e per le Unioni di Comuni, rispetto ai quali opera una sorta di presunzione di vocazione turistica, è subordinata l'istituzione della imposta di soggiorno. Variegata la casistica degli atti adottati, a detti fini, dalle Regioni: in ogni caso da una stima effettuata ad agosto 2015 risulta che più della metà (51,5%) del totale dei Comuni italiani soddisfano il presupposto per l'applicazione dell'imposta di soggiorno e che il maggior numero di detti Enti (41,7%) si trova in Veneto, Piemonte e Lombardia³⁷.

³⁷ In tal senso depongono i dati attestati nel rapporto Federalberghi di agosto 2015.

Tabella 16/COM/ENT - Entrate - Imposta di soggiorno - Accertamenti c/competenza - Per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	7.032	7.451	9.686	37,74	30,00
LOMBARDIA	5.206	6.658	9.209	76,89	38,31
LIGURIA	391	471	659	68,69	39,95
TRENTINO ALTO ADIGE	685	18.992	25.066	3.561,57	31,98
VENETO	11.461	15.499	18.288	59,57	17,99
FRIULI VENEZIA GIULIA	0	0	0	#DIV/0!	#DIV/0!
EMILIA ROMAGNA	9.540	11.414	11.877	24,50	4,05
TOSCANA	36.602	38.427	45.785	25,09	19,15
UMBRIA	10	230	529	5.189,93	130,00
MARCHE	1.453	1.332	2.342	61,19	75,75
LAZIO	970	1.128	1.122	15,66	-0,50
ABRUZZO	170	253	280	64,76	10,88
MOLISE	100	79	13	-87,01	-83,51
CAMPANIA	8.795	9.586	10.791	22,69	12,57
PUGLIA	2.333	3.011	3.240	38,89	7,60
BASILICATA	289	274	504	74,62	84,09
CALABRIA	1.153	1.266	1.568	35,95	23,87
SICILIA	1.259	3.327	5.469	334,39	64,39
SARDEGNA	397	419	478	20,34	14,22
TOTALE	87.846	119.817	146.907	67,23	22,61

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Passando all'esame dei dati come rappresentati nella tabella 16 emerge evidente un costante aumento del gettito che tra il 2013 ed il 2015 fa registrare un incremento percentuale pari al 67,23%. Tale dato, per quanto in linea con il *trend* rilevato in occasione del precedente referto sulla gestione finanziaria degli Enti locali, non appare, tuttavia di particolare significatività, ove si abbia riguardo allo scarso peso – inferiore allo 0,50% – dell'imposta in esame rispetto alle totale delle entrate proprie³⁸ ed ove si ponga a confronto con il numero di Enti potenzialmente interessati dall'istituzione della stessa imposta.

2.1.3.5 Il contributo da permesso di costruire

La crisi del settore edile italiano è fotografata dall'andamento del gettito riveniente da contributi da permesso di costruire che, come può evincersi dai dati compendati nella tabella 17, si presenta in costante decremento con una variazione percentuale media, nel triennio esaminato, del -22,57 % rispetto alla quale particolare significatività assumono i dati relativi alla Regione Lazio (-53,75%), alla Liguria (-36,44%) ed al Molise (-33,91%).

³⁸ Cfr. supra Par. 2.1.2, Tabella 1/COM/ENT – Rapporto percentuale delle principali risorse sulle entrate proprie.

**Tabella 17/COM/ENT - Entrate - contributo permesso di costruire - Accertamenti in conto competenza
Suddivisione per Regione**

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	93.721	85.248	84.707	-9,62	-0,63
LOMBARDIA	197.782	187.423	191.948	-2,95	2,41
LIGURIA	24.593	21.441	15.631	-36,44	-27,10
TRENTINO ALTO ADIGE	41.520	38.966	38.136	-8,15	-2,13
VENETO	78.929	74.626	71.888	-8,92	-3,67
FRIULI VENEZIA GIULIA	11.678	10.373	9.388	-19,61	-9,50
EMILIA ROMAGNA	75.308	69.228	65.138	-13,50	-5,91
TOSCANA	101.099	86.094	85.587	-15,34	-0,59
UMBRIA	13.115	9.887	9.195	-29,89	-7,00
MARCHE	31.094	29.330	26.907	-13,47	-8,26
LAZIO	351.774	193.569	162.697	-53,75	-15,95
ABRUZZO	13.409	11.407	10.445	-22,10	-8,43
MOLISE	4.316	3.308	2.853	-33,91	-13,76
CAMPANIA	60.098	59.831	61.164	1,77	2,23
PUGLIA	48.635	46.636	46.126	-5,16	-1,09
BASILICATA	3.672	4.633	3.351	-8,73	-27,66
CALABRIA	9.284	8.946	9.751	5,04	9,00
SICILIA	49.173	39.579	39.246	-20,19	-0,84
SARDEGNA	20.778	20.900	18.271	-12,06	-12,58
TOTALE	1.229.978	1.001.424	952.429	-22,57	-4,89

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

2.1.3.6 La partecipazione dei Comuni all'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva

Di scarsa significatività continuano ad essere le risorse attribuite ai Comuni per effetto della compartecipazione nell'attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva esercitata dall'amministrazione. I dati relativi alle somme a detto titolo assegnate nel triennio 2013/2015 danno, invero, conto di un fenomeno che, nonostante un assetto normativo, ormai compiuto³⁹, e previsioni di particolare favore in ordine alla quota di gettito da attribuire – confermata per il 2015, come già detto, nella misura del 100 % –, permane assolutamente modesto con riguardo ai risultati conseguiti e fortemente concentrato sul piano territoriale⁴⁰. Gli andamenti di seguito evidenziati appaiono, a tal riguardo, indicativi di un scarso coinvolgimento dei Comuni benché

³⁹ Detto istituto, già previsto in nuce dalla riforma tributaria del 1972/73 – in particolare dagli art. 43, 44 e 45 d.p.r. 600/1973 che tratteggiavano un'articolata procedura rimasta, di fatto, inattuata – è stato significativamente novellato, dapprima dal d.l. 203/2005 con la previsione di un incentivo monetario nella misura del 30% delle maggiori somme riscosse a titolo definitivo a favore dei Comuni che avessero contribuito all'accertamento, dal d.l. 78/2010 (art. 18 e 19) ma, soprattutto, dal d.lgs. 23/2011, dal d.l. 138/2011 e dal d.l. 201/2011. Gli interventi del 2011 hanno, in particolare, inciso sulle procedure, semplificandole e potenziandole (cfr. art. 2 co. 10 lett.c. d.lgs.23/2011, recante disposizioni in tema di accesso alle banche dati), e sulla misura della quota incentivante riconosciuta ai Comuni (cfr. art. 2 co. 10 lett. c, d.lgs. 23/2011 in tema di attribuzione del gettito afferente ai tributi immobiliari e di quello derivante dall'accatastamento degli immobili fantasma; art. 1 co. 12 bis/12 quater d.l. 138/2011 che eleva al 100% la quota incentivante per gli anni 2012/2013/2014).

⁴⁰ Cfr. Deliberazione n. 6/AUD/2012 recante "Valutazioni sul fenomeno dell'evasione fiscale e sul sistema informativo dell'anagrafe tributaria ai fini del suo contrasto".

risultino plurimi gli ambiti d'intervento (commercio e professioni, patrimonio immobiliare e proprietà edilizie, residenze fittizie all'estero) che potrebbero dar luogo a segnalazioni qualificate. Rilevante la flessione delle entrate che, dopo gli effetti migliorativi rilevati nell'esercizio 2014, fanno registrare un marcato decremento sia in valore assoluto (-4.099.666,04 euro) sia in termini percentuali (-19,37%). D'altro canto, sotto il profilo della distribuzione territoriale del gettito, deve rilevarsi come una percentuale rilevante dello stesso (93,5% nel 2013, 91% nel 2014, 90% nel 2015) risulti assegnato in favore di Enti del centro-nord, peraltro, non immuni dalla evidenziata contrazione (Piemonte, Lombardia, Umbria, Lazio, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana). In tale contesto di interesse appare il dato – ancorché contenuto in valore assoluto – della Sicilia, Friuli-Venezia Giulia, Molise e Calabria che risultano in crescita in tutto il triennio considerato.

Tabella 18/COM/ENT - Compartecipazione recupero evasione tributaria - Suddivisione per Regione

	Importo spettante 2013	Importo spettante 2014	Importo spettante 2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
VALLE D'AOSTA	dato non comunicato	dato non comunicato	250,00	—	—
PIEMONTE	1.327.577,39	1.452.592,81	1.293.800,21	-2,54	-10,93
LOMBARDIA	4.798.804,89	8.148.669,34	6.444.478,40	34,29	-20,91
LIGURIA	1.247.359,14	1.476.798,14	1.171.747,30	-6,06	-20,66
VENETO	588.473,26	1.126.666,79	1.034.759,67	75,84	-8,16
FRIULI-VENEZIA GIULIA	34.404,23	6.041,53	132.303,29	284,56	2.089,90
EMILIA-ROMAGNA	6.962.170,16	5.790.495,35	4.474.340,75	-35,73	-22,73
TOSCANA	1.821.931,47	1.338.101,51	1.020.102,91	-44,01	-23,76
UMBRIA	203.932,06	59.088,91	18.621,65	-90,87	-68,49
MARCHE	420.913,86	442.124,31	425.056,48	0,98	-3,86
LAZIO	45.192,61	469.494,04	322.661,25	613,97	-31,27
ABRUZZO	163.202,59	121.876,53	83.659,47	-48,74	-31,36
MOLISE	1.387,94	2.157,29	6.800,00	389,93	215,21
CAMPANIA	52.563,07	87.796,75	88.622,19	68,60	0,94
PUGLIA	21.165,00	6.447,02	4.324,66	-79,57	-32,92
BASILICATA	480,00	565,00	165,00	-65,63	-70,80
CALABRIA	79.339,74	295.269,49	498.719,03	528,59	68,90
SICILIA	265,00	300,00	14.625,00	5.418,87	4.775,00
SARDEGNA	122.433,09	338.540,89	28.572,39	-76,66	-91,56
TOTALE	17.891.595,50	21.163.025,70	17.063.359,66	-4,63	-19,37

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Mef; importi in euro

2.1.3.7 Le entrate da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione e altri Enti pubblici. Titolo II

In assoluta coerenza con l'evoluzione normativa i dati relativi alle risorse c.d. trasferite evidenziano una progressiva contrazione degli accertamenti. Per quanto il fenomeno si presenti più contenuto nell'esercizio 2015, nel quale si registra una variazione negativa del 6,90%, deve rilevarsi come, nel triennio 2013/2015, dette entrate subiscano una riduzione pari a circa 2,8

miliardi di euro donde una variazione percentuale del -31,10%. Correlativamente i dati disaggregati a livello regionale evidenziano un andamento omogeneo rispetto al quale si segnalano i dati relativi al Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna e Toscana che, nel confronto 2015/2013, a fronte di una generalizzata riduzione degli accertamenti si attestano su percentuali negative di incidenza superiori al 50% nonché quelli relativi al Friuli-Venezia Giulia e Calabria che, in assoluta controtendenza, attestano un incremento degli accertamenti. La minore incidenza delle riduzioni operate nell'esercizio 2015, già rimarcata con riguardo al dato nazionale, trova evidenza, a livello regionale, nei dati dell'ultima colonna che danno conto di ben sei Regioni con variazioni di segno positivo ed, in ogni caso, di incidenze percentuali più contenute ancorché negative.

Tabella 19/COM/ENT - Entrate Titolo II - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	640.233	340.559	262.907	-58,94	-22,80
LOMBARDIA	715.198	352.451	339.201	-52,57	-3,76
LIGURIA	102.530	58.597	50.525	-50,72	-13,78
TRENTINO-ALTO ADIGE	635.011	596.391	513.760	-19,09	-13,86
VENETO	440.980	218.232	172.389	-60,91	-21,01
FRIULI-VENEZIA GIULIA	653.632	667.667	690.277	5,61	3,39
EMILIA ROMAGNA	532.629	255.378	229.238	-56,96	-10,24
TOSCANA	436.168	252.844	217.746	-50,08	-13,88
UMBRIA	83.635	52.025	47.290	-43,46	-9,10
MARCHE	174.037	128.884	106.250	-38,95	-17,56
LAZIO	1.494.379	1.340.194	1.180.783	-20,99	-11,89
ABRUZZO	125.151	80.265	86.329	-31,02	7,55
MOLISE	44.476	28.831	32.462	-27,01	12,59
CAMPANIA	692.345	525.093	514.322	-25,71	-2,05
PUGLIA	417.155	283.143	291.647	-30,09	3,00
BASILICATA	86.861	73.499	78.759	-9,33	7,16
CALABRIA	169.693	160.395	208.607	22,93	30,06
SICILIA	1.102.993	774.854	702.235	-36,33	-9,37
SARDEGNA	694.159	649.997	642.790	-7,40	-1,11
TOTALE	9.241.265	6.839.299	6.367.516	-31,10	-6,90

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Tabella 20/COM/ENT - Entrate Titolo II - Accertamenti in conto competenza - Analisi *pro capite*
Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	169	89	69	-59,41	-22,58
LOMBARDIA	110	53	51	-53,22	-3,89
LIGURIA	152	86	75	-50,99	-13,42
TRENTINO ALTO ADIGE	684	635	545	-20,37	-14,19
VENETO	134	66	52	-61,27	-21,03
FRIULI VENEZIA GIULIA	604	613	635	5,12	3,57
EMILIA ROMAGNA	187	88	79	-57,63	-10,31
TOSCANA	164	93	80	-50,91	-14,01
UMBRIA	148	91	83	-43,93	-8,85
MARCHE	152	112	93	-39,20	-17,40
LAZIO	310	262	230	-25,70	-12,18
ABRUZZO	143	91	98	-31,69	7,76
MOLISE	190	123	139	-27,07	13,10
CAMPANIA	148	110	108	-26,75	-1,84
PUGLIA	141	95	98	-30,48	3,18
BASILICATA	228	193	207	-9,25	7,46
CALABRIA	136	127	165	21,86	30,25
SICILIA	377	259	235	-37,70	-9,26
SARDEGNA	614	568	563	-8,42	-1,02
TOTALE	216	157	146	-32,32	-6,88

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Coerente la rappresentazione dei dati ricostruiti in termini di valore *pro capite* che evidenziano nel confronto 2015/2014 una variazione percentuale negativa pari al 6,88%, che arriva a 32,32% ove sia abbia riguardo al triennio in esame. A livello regionale il Piemonte, la Lombardia, la Liguria, il Veneto, l'Emilia-Romagna e la Toscana si attestano, nel confronto 2015/2013, su valori negativi superiori al 50% mentre, in assoluta controtendenza, si pone il dato della Calabria che in entrambi i confronti percentuali presenta valori positivi.

Tabella 21/COM/ENT - Entrate Titolo II - Accertamenti in c/competenza - Analisi per fasce di popolazione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
Fascia 1	670.206	564.616	544.516	-18,75	-3,56
Fascia 2	992.209	772.286	741.417	-25,28	-4,00
Fascia 3	989.157	670.936	624.726	-36,84	-6,89
Fascia 4	1.092.183	697.476	685.944	-37,20	-1,65
Fascia 5	1.550.006	1.097.969	1.070.306	-30,95	-2,52
Fascia 6	1.584.066	1.207.223	1.154.299	-27,13	-4,38
Fascia 7	2.363.438	1.828.793	1.546.309	-34,57	-15,45
TOTALE	9.241.265	6.839.299	6.367.516	-31,10	-6,90

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Omogeneità degli andamenti si rileva, del pari, nell'articolazione dimensionale dei dati a livello di fasce demografiche. Di interesse il dato relativo agli Enti di 7^a fascia particolarmente incisi dalla riduzione dei trasferimenti, sia ove si abbia riguardo alle variazioni intervenute nel triennio

2013/2015 (-34,57%), sia ove si pongano a confronto gli accertamenti 2015 rispetto a quelli 2014 (-15,45%). Di converso, inferiore, anche per ovvie ragioni correlate al minor grado di autonomia finanziaria che caratterizza detti Enti, è l'incidenza percentuale delle variazioni registrate con riferimento agli Enti di 1^ fascia, che risulta inferiore tanto nel confronto 2013/2015 (-18,75%) quanto nella comparazione 2014/2015 (-3,56%) a quelle rilevate per le altre fasce.

2.1.4 Le entrate extra-tributarie Titolo III

Le entrate extra tributarie, come in precedenza evidenziato, rappresentano nell'esercizio 2015 il 20,81% delle entrate totali. Le tabelle che seguono compendiano i dati relativi all'andamento degli accertamenti nel triennio 2013/2015 e la loro redistribuzione a livello regionale (tabella 22) nonché (tabella 23) un'analisi degli stessi in termini di valore *pro capite*.

Tabella 22/COM/ENT - Entrate Titolo III - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	762.731	739.696	830.297	8,86	12,25
LOMBARDIA	1.259.702	1.207.290	1.292.773	2,63	7,08
LIGURIA	153.333	152.433	170.723	11,34	12,00
TRENTINO ALTO ADIGE	494.493	502.369	529.722	7,12	5,44
VENETO	530.243	495.103	572.133	7,90	15,56
FRIULI VENEZIA GIULIA	272.772	256.449	270.708	-0,76	5,56
EMILIA ROMAGNA	602.446	571.809	606.711	0,71	6,10
TOSCANA	743.446	704.482	792.808	6,64	12,54
UMBRIA	106.204	91.783	97.746	-7,96	6,50
MARCHE	238.673	240.718	252.914	5,97	5,07
LAZIO	1.947.586	1.366.852	1.449.347	-25,58	6,04
ABRUZZO	160.342	160.934	166.969	4,13	3,75
MOLISE	45.684	45.123	52.138	14,13	15,55
CAMPANIA	619.261	630.638	793.572	28,15	25,84
PUGLIA	199.710	179.233	210.920	5,61	17,68
BASILICATA	56.871	51.388	57.741	1,53	12,36
CALABRIA	198.499	198.186	275.244	38,66	38,88
SICILIA	299.636	321.858	409.310	36,60	27,17
SARDEGNA	132.649	138.059	148.054	11,61	7,24
TOTALE	8.824.281	8.054.405	8.979.828	1,76	11,49

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Emerge evidente un andamento non univoco delle entrate extra-tributarie che, sensibilmente diminuite tra il 2013 e il 2014, fanno registrare una marcata ripresa nel 2015 laddove si rileva che ben dieci Regioni si attestano su valori superiori alla variazione percentuale media pari all'11,49%, registrandosi, per la Calabria, la Campania e la Sicilia, un dato superiore al 25%.

**Tabella 23/COM/ENT - Entrate Titolo III - Accertamenti in c/competenza - Analisi pro capite
Per Regione**

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	202	193	217	7,60	12,57
LOMBARDIA	193	183	196	1,23	6,93
LIGURIA	227	224	252	10,74	12,46
TRENTINO ALTO ADIGE	533	535	562	5,43	5,03
VENETO	161	149	172	6,89	15,52
FRIULI VENEZIA GIULIA	252	235	249	-1,22	5,74
EMILIA ROMAGNA	211	198	209	-0,86	6,02
TOSCANA	279	260	293	4,86	12,37
UMBRIA	188	161	172	-8,73	6,79
MARCHE	209	209	220	5,53	5,27
LAZIO	404	267	282	-30,03	5,70
ABRUZZO	183	182	189	3,12	3,95
MOLISE	195	192	223	14,03	16,07
CAMPANIA	132	132	167	26,36	26,10
PUGLIA	67	60	71	5,02	17,88
BASILICATA	149	135	152	1,62	12,68
CALABRIA	159	157	218	37,45	39,08
SICILIA	102	108	137	33,67	27,33
SARDEGNA	117	121	130	10,38	7,33
TOTALE	206	185	206	-0,05	11,51

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La tabella che precede ripropone il dato delle entrate extra-tributarie analizzandolo in termini *pro capite*.

Tabella 24/COM/ENT - Entrate Titolo III - Accertamenti in conto competenza - Analisi per fasce di popolazione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
Fascia 1	697.623	679.162	711.119	1,93	4,71
Fascia 2	1.059.217	1.021.236	1.042.528	-1,58	2,08
Fascia 3	1.019.405	966.085	1.046.175	2,63	8,29
Fascia 4	1.064.257	1.029.784	1.145.759	7,66	11,26
Fascia 5	1.352.024	1.317.670	1.526.043	12,87	15,81
Fascia 6	1.165.244	1.153.052	1.399.629	20,11	21,38
Fascia 7	2.466.512	1.887.418	2.108.576	-14,51	11,72
TOTALE	8.824.281	8.054.405	8.979.828	1,76	11,49

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Da ultimo la tabella 24 espone la redistribuzione del gettito riveniente da entrate extra-tributarie avendo riguardo alla articolazione per fasce di popolazione. Dall'esame dei dati si evidenzia come il significativo incremento delle entrate extra-tributarie registrato nell'esercizio 2015 rispetto a quello 2014 abbia interessato, soprattutto, gli Enti di maggiori dimensioni per i quali si rilevano valori in linea (fascia 4[^]) o, addirittura, al di sopra del dato nazionale (fasce 5[^], 6[^] e 7[^]). Coerentemente con la natura di dette entrate – che includendo proventi dei servizi pubblici,

proventi dai beni dell'Ente, interessi su anticipazioni e crediti, dividendi e proventi diversi, rappresentano un indicatore della capacità del Comune di far rendere le proprie attività, indubbiamente, più marcata negli Enti maggiormente strutturati – di scarsa significatività (fascia 1^ e fascia 2^), o, comunque, al di sotto della media nazionale (fascia 3^), è l'incremento registrato negli Enti di minori dimensioni.

2.1.5 Le entrate da violazione del codice della strada

Valenza centrale tra le entrate extra-tributarie rivestono le entrate rivenienti da sanzioni per violazioni del codice della strada che soggiacciono ad una rigorosa finalizzazione predeterminata *ex lege* volta a tutelare il conseguimento ed il mantenimento degli equilibri di bilancio precludendo di destinare risorse – tendenzialmente aleatorie ed incerte nel loro ammontare – al finanziamento di spese correnti di natura stabile.

Tabella 25/COM/ENT - Entrate da violazione al codice della strada - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	126.807	122.364	179.420	41,49	46,63
LOMBARDIA	113.019	101.946	156.085	38,11	53,11
LIGURIA	15.965	16.174	21.937	37,41	35,63
TRENTINO ALTO ADIGE	12.571	10.543	12.871	2,39	22,08
VENETO	71.192	67.222	101.489	42,56	50,98
FRIULI VENEZIA GIULIA	13.637	10.743	13.839	1,48	28,82
EMILIA ROMAGNA	65.659	57.821	78.661	19,80	36,04
TOSCANA	103.829	99.365	125.596	20,96	26,40
UMBRIA	9.937	8.227	11.133	12,04	35,32
MARCHE	21.133	18.640	32.687	54,67	75,36
LAZIO	459.924	364.381	563.245	22,46	54,58
ABRUZZO	7.450	8.189	9.300	24,84	13,56
MOLISE	1.610	1.245	947	-41,19	-23,94
CAMPANIA	132.031	133.557	181.884	37,76	36,18
PUGLIA	27.480	31.097	41.981	52,77	35,00
BASILICATA	2.404	1.985	2.402	-0,08	21,00
CALABRIA	13.660	10.889	14.283	4,56	31,17
SICILIA	79.397	75.754	114.585	44,32	51,26
SARDEGNA	14.174	13.848	17.587	24,08	27,00
TOTALE	1.291.876	1.153.989	1.679.931	30,04	45,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

L'esame degli andamenti della risorsa in esame come esposti nella tabella che precede evidenziano un importante incremento del gettito sia nel confronto 2013/2015 (30,04%) sia nella comparazione tra l'esercizio 2014 e quello 2015 (45,58%). Tale ultimo dato – che si pone in controtendenza rispetto a quanto rilevato in occasione della relazione sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2014 nell'ambito della quale si rilevava, di contro, un *trend* in riduzione con una

variazione negativa tra gli anni 2014 e 2011 pari al 10% - appare di particolare interesse e può, verosimilmente, correlarsi all'applicazione dei principi del nuovo sistema di contabilità armonizzato. Il generalizzato aumento degli accertamenti attestato, sia in valore assoluto sia in termini percentuali, per l'esercizio 2015 può, invero, annettersi alle nuove modalità di contabilizzazione di tali entrate ed al superamento della prassi dell'accertamento per cassa osservata, in via prudenziale, da molti Enti fino al 2014⁴¹.

I dati regionali si pongono in linea con il *trend* nazionale – talora ponendosi ben al di sopra del valore medio (Lombardia, Veneto, Marche, Lazio e Sicilia) – con l'unica eccezione della Regione Molise che fa registrare una contrazione rispettivamente del 41,19% (2015/2013) e del 23,94% (2015/2014).

2.1.6 La riscossione delle entrate

Nel rinviare per economia espositiva alla Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali relativa all'esercizio 2014 ed alle considerazioni ivi svolte in ordine alla disciplina della riscossione – la cui operatività è stata, per effetto dell'art. 7, co. 7 del d.l. n. 78/2015 prorogata al 31 dicembre 2015 – nonché a limiti ed inadeguatezze della stessa, vanno di seguito ad illustrarsi i dati di maggior interesse con riferimento alla gestione della riscossione delle entrate locali.

In particolare la tabella 26 dà conto del livello di riscossione delle entrate afferenti ciascun titolo.

Tabella 26/COM/ENT - Entrate correnti - Riscossioni in conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015- 2013	Variazioni % 2015- 2014	Comp. % 2013	Comp. % 2014	Comp. % 2015
Titolo I - Tributarie	18.439.737	21.014.540	20.904.737	13,37	-0,52	60,67	69,27	69,03
Titolo II - Trasferimenti correnti	7.089.025	4.564.340	4.222.538	-40,44	-7,49	23,33	15,05	13,94
Titolo III - Extra-tributarie	4.863.543	4.756.474	5.154.408	5,98	8,37	16,00	15,68	17,02
Totale Entrate Correnti	30.392.305	30.335.354	30.281.683	-0,36	-0,18	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Come può evincersi dall'analisi dei dati compendati – e segnatamente dal totale delle riscossioni relative alle entrate correnti – il quadro presenta una sostanziale stabilità in ragione del significativo incremento, sia pur in lieve flessione nell'esercizio 2015, registrato nel triennio in esame nelle riscossioni delle entrate tributarie che va a compensare le minori riscossioni rilevate con riguardo alle entrate del Titolo II. Tale decremento, pur prescindendo, così come evidenziato in altra sede, in

⁴¹ Sulla possibilità di osservare tale modalità di contabilizzazione, fino ad esaurimento, per le entrate che negli esercizi precedenti all'adozione della nuova disciplina armonizzata erano accertate per cassa si richiama il principio contabile 3.7.1, come interpretato dalla Commissione Arconet nella riunione del 1 giugno 2016.

larga misura dall'attività dell'Ente destinatario delle risorse risulta, peraltro, di particolare significatività ove si pongano a confronto i dati relativi agli esercizi 2013/2015 attestandosi al -40,44%. Al conseguimento della predetta stabilità concorre, altresì, l'effetto migliorativo registrato nelle riscossioni delle entrate extra-tributarie incrementate nell'esercizio 2015 dell'8,37%.

2.1.7 La gestione in conto capitale

I dati delle entrate afferenti alla gestione in conto capitale relativi al rendiconto 2015 restituiscono, anche in confronto con quelli relativi agli esercizi precedenti, un quadro solo in parte sovrapponibile a quello tratteggiato nel precedente referto rilevandosi linee di tendenza difformi da quelle evidenziate dalle risultanze del rendiconto 2014. A fronte di una complessiva flessione del totale delle entrate per investimenti su cui incide in maniera significativa la riduzione delle entrate del Titolo V quasi dimezzate, per ciò che attiene, in particolare, alle entrate da alienazioni di beni patrimoniali non pare confermata la forte frenata della dinamica negativa di siffatte risorse che, pur in diminuzione in tutto il triennio considerato, nell'esercizio 2015 fanno registrare un decremento significativo tanto negli accertamenti (-7,82%) quanto nelle riscossioni (-10,63%). Tale dato potrebbe, peraltro, prestarsi ad una duplice lettura. Se, per un verso, lo stesso può considerarsi indicativo del mancato superamento delle criticità che hanno connotato i processi di valorizzazione e di dismissione del patrimonio degli Enti territoriali, per altro, potrebbe, invero, correlarsi ad un fisiologico rallentamento di tali processi di gestione attiva del patrimonio derivante dai numerosi adempimenti cui hanno dovuto attendere gli Enti per il compiuto avvio della contabilità armonizzata anche sotto il profilo della rappresentazione economico-patrimoniale. Quanto alla finalizzazione di tali risorse deve, peraltro, rimarcarsi come l'art. 7 co. 5 del d.l. n. 78/2015 abbia novellato la previsione di cui all'art. 56-bis, co. 11 del d.l. n. 69/2013 prevedendo che la quota del 10% delle risorse nette ricavabili dalla vendita del patrimonio disponibile – già destinata secondo la formulazione previgente al Fondo per l'ammortamento per i titoli di Stato – sia destinata prioritariamente all'estinzione anticipata dei mutui e confermando che la restante quota sia utilizzata, secondo quanto stabilito dal comma 443 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, alla copertura di spese di investimento oppure, per la parte eccedente, alla riduzione del debito⁴².

⁴² Disposizione analoga era prevista dalla normativa sul Federalismo demaniale laddove l'articolo 9 del d.lgs. n. 85/2010 prevedeva che "Le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dalla eventuale alienazione di immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del presente decreto nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di fondi immobiliari cui i medesimi beni sono stati conferiti sono acquisite dall'Ente territoriale per un ammontare pari al settantacinque per cento delle stesse. Le predette risorse sono destinate alla riduzione del debito dell'Ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento.

Tabella 27/COM/ENT - Entrate in conto capitale - Accertamenti e Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per categorie

	2013		2014		2015		Accertamenti		Riscossioni	
	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Cat. 1 - Alienazione di beni patrimoniali	721.575	428.840	708.484	556.141,22	653.070,24	497.050,23	-9,49	-7,82	15,91	-10,63
Cat. 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	864.174	350.198	1.015.399	162.269,04	1.087.177,15	411.366,51	25,81	7,07	17,47	153,51
Cat. 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	2.966.696	469.539	3.092.435	396.189,87	3.910.679,39	1.782.564,14	31,82	26,46	279,64	349,93
Cat. 4 - Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	567.079	115.391	456.074	65.029,26	549.331,44	263.156,33	-3,13	20,45	128,06	304,67
Cat. 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	2.133.790	1.620.197	1.627.698	1.286.116,01	1.585.029,17	1.295.314,34	-25,72	-2,62	-20,05	0,72
Totale Titolo IV al netto della cat. 6	7.253.313	2.984.165	6.900.091	2.465.745	7.785.287	4.249.452	7,33	12,83	42,40	72,34
Cat. 2 - Finanziamenti a breve termine	29.124	16.575	35.415	27.414,10	23.209,30	17.367,11	-20,31	-34,46	4,78	-36,65
Cat. 3 - Assunzione di mutui e prestiti	2.522.882	2.037.392	3.100.579	2.460.719,02	1.330.287,72	765.108,27	-47,27	-57,10	-62,45	-68,91
Cat. 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	611	298	51	51,24	433,34	52,70	-29,11	745,63	-82,34	2,84
Totale Titolo V al netto della cat. 1	2.552.617	2.054.266	3.136.045	2.488.184	1.353.930	782.528	-46,96	-56,83	-61,91	-68,55
Totale Entrate in conto capitale	9.805.930	5.038.431	10.036.136	4.953.930	9.139.218	5.031.980	-6,80	-8,94	-0,13	1,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Favorevole permane la dinamica degli accertamenti delle risorse rivenienti da trasferimenti risultando in crescita tanto quelli provenienti dallo Stato – che fanno registrare nel triennio esaminato una variazione positiva del 25,81% e nell’esercizio 2015 un incremento del 7% - quanto quelli provenienti dalle Regioni per i quali si rileva un aumento pari rispettivamente al 31,82% ed al 26,46%. Trova, parimenti, conferma la progressiva contrazione dei trasferimenti da altri soggetti – rappresentati principalmente da entrate per oneri di urbanizzazione – che nel 2015 si riducono di un ulteriore 2,62%.

In netta diminuzione si presenta il dato relativo all’indebitamento che, dopo il marcato incremento rilevato nel 2014 rispetto al 2013 – verosimilmente per effetto delle misure di maggior favore previste dal d.l. 6 marzo 2014, n. 16 convertito dalla legge 2 maggio 2014, n. 68 – risulta ridotto, nell’esercizio 2015, di oltre la metà andando, così, ad incidere in maniera significativa sul totale delle entrate destinate ad investimenti.

Tabella 28/COM/ENT - Entrate in conto capitale - Accertamenti e Riscossioni in conto competenza - Tasso di realizzazione in percentuale

	Accert. 2013	Risc. 2013	Tasso di real. 2013	Accert. 2014	Risc. 2014	Tasso di real. 2014	Accert. 2015	Risc. 2015	Tasso di real. 2015
Totale Titolo IV al netto della cat. 6	7.253.313	2.984.165	41,14	6.900.091	2.465.745	35,73	7.785.287	4.249.452	54,58
Totale Titolo V al netto della cat. 1	2.552.617	2.054.266	80,48	3.136.045	2.488.184	79,34	1.353.930	782.528	57,80
Totale Entrate in conto capitale	9.805.930	5.038.431	51,38	10.036.136	4.953.930	49,36	9.139.218	5.031.980	55,06

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

A fronte del descritto andamento degli accertamenti, effetti migliorativi emergono sotto il profilo delle riscossioni laddove i dati rappresentati nella tabella che precede evidenziano un deciso innalzamento del tasso di realizzazione ove si abbia riguardo al totale delle entrate in conto capitale pur dovendosi dare atto della decisa flessione delle riscossioni relative al Titolo V.

Tabella 29/COM/ENT - Entrate per Anticipazioni di cassa – Titolo V categoria I - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	368.831	257.380	1.231.836	233,98	378,61
LOMBARDIA	167.489	247.212	383.315	128,86	55,06
LIGURIA	56.550	61.038	211.442	273,90	246,41
TRENTINO ALTO ADIGE	25.159	33.164	31.204	24,03	-5,91
VENETO	56.622	56.266	92.653	63,63	64,67
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.027	1.110	1.728	68,32	55,72
EMILIA ROMAGNA	149.613	188.972	169.072	13,01	-10,53
TOSCANA	279.889	351.815	547.350	95,56	55,58
UMBRIA	128.029	132.825	157.347	22,90	18,46
MARCHE	92.015	134.816	169.402	84,10	25,65
LAZIO	397.252	414.959	698.626	75,86	68,36
ABRUZZO	112.287	150.465	251.017	123,55	66,83
MOLISE	28.373	33.027	45.953	61,96	39,14
CAMPANIA	651.641	548.853	901.201	38,30	64,20
PUGLIA	107.210	185.074	385.815	259,87	108,47
BASILICATA	25.320	24.706	98.596	289,40	299,08
CALABRIA	265.999	168.265	267.133	0,43	58,76
SICILIA	1.117.970	1.201.844	1.168.723	4,54	-2,76
SARDEGNA	3.011	2.876	78.901	2.520,20	2.643,85
TOTALE	4.034.288	4.194.666	6.891.314	70,82	64,29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Come può rilevarsi dalla tabella 29 in netta controtendenza con le risultanze del rendiconto 2014 – che evidenziavano una crescita rispetto al 2013 del 3,9% – sono i dati relativi alle anticipazioni di tesoreria che, di contro, alla luce dei livelli registrati nell’esercizio 2015 evidenziano un rilevante incremento percentuale sia nel triennio esaminato (70,82%) sia nel confronto con i valori 2014 (64,29%). Rispetto al dato medio nazionale, a livello regionale, spiccano le variazioni ben oltre il 100% della Sardegna (2.643,85%) del Piemonte (378,61%), della Liguria (246,41%), della Puglia (108,47%) e della Basilicata (299,08). Il dato appare singolare – e di non agevole lettura – non potendo, a tal riguardo, considerarsi determinante l’innalzamento da tre a cinque dodicesimi del limite massimo di ricorso degli Enti locali ad anticipazioni di tesoreria previsto dall’art. 1 comma 542 della legge 23 dicembre 2014 n. 190 che, peraltro, ha prorogato sino alla data del 31 dicembre 2015 una misura di favore già prevista per l’esercizio 2014 dall’art. 2 comma 3 bis del d.l. 28 gennaio 2014 n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2014 n. 50.

Tabella 30/COM/ENT - Entrate per Anticipazioni di cassa – Titolo V categoria 1 - Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni% 2015-2013	Variazioni% 2015-2014
PIEMONTE	368.508	257.358	1.230.612	233,94	378,17
LOMBARDIA	165.726	234.882	383.193	131,22	63,14
LIGURIA	56.550	60.970	211.411	273,85	246,74
TRENTINO ALTO ADIGE	24.532	32.976	30.649	24,94	-7,06
VENETO	55.993	55.181	92.653	65,47	67,91
FRIULI VENEZIA GIULIA	1.027	1.110	1.728	68,32	55,72
EMILIA ROMAGNA	146.777	187.570	169.072	15,19	-9,86
TOSCANA	279.889	351.815	547.344	95,56	55,58
UMBRIA	128.029	132.825	157.347	22,90	18,46
MARCHE	91.641	134.816	169.383	84,83	25,64
LAZIO	395.204	414.782	698.491	76,74	68,40
ABRUZZO	112.022	150.465	250.219	123,37	66,30
MOLISE	26.787	33.012	45.105	68,39	36,63
CAMPANIA	637.830	548.338	900.665	41,21	64,25
PUGLIA	107.035	184.109	381.813	256,72	107,38
BASILICATA	25.320	24.706	98.549	289,22	298,89
CALABRIA	264.959	163.601	264.792	-0,06	61,85
SICILIA	960.541	987.967	1.164.610	21,25	17,88
SARDEGNA	2.865	2.876	78.893	2.654,13	2.643,57
TOTALE	3.851.233	3.959.358	6.876.530	78,55	73,68

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Coerenti gli andamenti delle riscossioni sia per ciò che attiene al dato nazionale sia per ciò che attiene alla distribuzione del fenomeno a livello regionale laddove parimenti si registrano variazioni percentuali superiori al 100% con riferimento al Piemonte (378,17%), alla Liguria (246,74%), alla Puglia (107,38%) ed alla Basilicata (298,89%). Particolare significato, anche in questo caso specifico, assume il dato della Sardegna che nel confronto tra il 2015 e il 2014 presenta un valore estremamente alto pari a 2.643,57%.

2.2 Conclusioni

La maggiore stabilità del quadro normativo delle entrate comunali per l'esercizio 2015 – rispetto a quello 2014 caratterizzato, come noto, dalle importanti novità recate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) e dagli ulteriori provvedimenti intervenuti in corso d'anno – trova significativo riscontro nei dati finanziari sin qui illustrati.

Specifico rilievo assumono, a tal riguardo, gli esiti della gestione corrente nell'ambito della quale i volumi del gettito afferente le entrate tributarie e quelle extra-tributarie, pur in flessione nel triennio 2013-2015 (-1,44%), si attestano su livelli indicativi di un buon grado di autonomia finanziaria (85,25%).

Quanto alle entrate tributarie significativo permane il peso della tassazione immobiliare – laddove i dati relativi al complessivo gettito Imu/Tasi, in marcata crescita nel triennio 2013/2015 (24,84%), evidenziano anche per il 2015 un incremento – e della tassa per il servizio rifiuti.

In progressiva diminuzione, di contro, la componente c.d. derivata laddove i trasferimenti correnti fanno registrare nell'esercizio 2015 una ulteriore contrazione (-6,90) che va a confermare quella modificazione della struttura delle entrate comunali, peraltro coerente con l'evoluzione normativa, già segnalata nei precedenti referti.

D'altro canto i plurimi interventi sul fondo di solidarietà hanno progressivamente compromesso le finalità perequative e di riequilibrio cui pure l'istituto è preordinato: di interesse i dati relativi al triennio 2013/15 e quelli relativi al 2015 che attestano una costante riduzione degli accertamenti pari rispettivamente al -27,49% ed al -22,14% con una distribuzione del fenomeno che, a livello territoriale, vede fortemente penalizzate la Lombardia, la Liguria, il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana, l'Umbria, le Marche, ed il Lazio attestate su valori superiori al valore medio nazionale. Nondimeno, nell'ambito di tale contesto, stentano a decollare nuove forme impositive e strumenti cui pure il disegno federalista annetteva rilevanza ai fini del sistema di finanziamento delle funzioni degli Enti locali: in tal senso depongono i dati relativi all'imposta di soggiorno – sulla cui compiuta attuazione pesa, peraltro, la mancata adozione del regolamento nazionale – ed alla compartecipazione degli Enti all'attività di contrasto all'evasione tributaria che continua a connotarsi come un fenomeno circoscritto e dai risultati non soddisfacenti.

Ciò a dimostrazione della resistenza al mutamento di approccio rispetto all'autonomia fiscale intesa dagli Enti come mera capacità di manovra sulle aliquote e sulle tariffe e non già come capacità di ampliamento della base imponibile.

Di segno contrario gli andamenti rilevati sul versante della gestione in conto capitale rispetto alla quale emerge una complessiva flessione delle entrate per investimenti su cui incide in maniera significativa la riduzione del Titolo V, quasi dimezzate, ed una flessione, tanto negli accertamenti quanto nelle riscossioni, delle entrate proprie da alienazioni patrimoniali.

Il dato relativo alle entrate da alienazioni – che si pone, peraltro, in controtendenza con quanto rilevato nella relazione sull'esercizio 2014, nell'ambito della quale si è rimarcata la forte frenata della dinamica negativa di tali risorse – se, per un verso, può considerarsi indicativo del mancato superamento delle criticità che hanno connotato i processi di dismissione e/o di valorizzazione del patrimonio degli Enti territoriali può, peraltro, correlarsi ad un fisiologico rallentamento di tali processi di gestione attiva del patrimonio derivante dai numerosi adempimenti cui hanno dovuto

attendere gli Enti per il compiuto avvio della contabilità armonizzata anche sotto il profilo della rappresentazione economico-patrimoniale.

Di difficile lettura il dato relativo all'andamento delle anticipazioni di tesoreria sia per ciò che attiene all'incremento medio nazionale (64,29%) sia per ciò che attiene alla distribuzione del fenomeno a livello regionale laddove spiccano le variazioni ben oltre il 100% del Piemonte (378,61%), della Liguria (246,41%), della Puglia (108,47%), della Basilicata (299,08%) e della Sardegna (2643,85%).

2.3 La spesa dei Comuni: andamenti del triennio 2013-2015

Le spese dei Comuni nel corso del triennio 2013-2015 si caratterizzano nel confronto con l'esercizio precedente (2014) per una contrazione degli impegni totali (-11,15%) che appare più marcata se il confronto viene effettuato con il primo dei tre esercizi della serie storica considerata (-14,82%).⁴³ L'andamento dei pagamenti totali nel rapporto tra l'esercizio 2015 e il precedente, mostra, al contrario, segno positivo (26,65%) ed è ascrivibile agli incrementi registrati per tutti i titoli, fatta eccezione per quelli del Titolo I che, vede lievemente ridotto il proprio peso nella composizione delle spese totali (passando dal 67% al 52%), evidenziando una contrazione in termini percentuali pari al -6,12% e cioè passa in termini assoluti da 39 a 36,7 miliardi di euro, in tal modo confermando l'andamento negativo registrato già negli impegni (-10,96%).

Tabella I/COM/SP - Comuni triennio - Impegni totali

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Titolo I	59.199.798	56.930.679	50.690.003	-14,37	-10,96
Titolo II	39.970.648	35.847.634	16.721.198	-58,17	-53,35
Titolo III	8.958.404	11.147.734	10.897.911	21,65	-2,24
Titolo IV	5.732.824	5.228.406	18.672.789	225,72	257,14
Totale	113.861.674	109.154.452	96.981.900	-14,82	-11,15

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

⁴³ La presente analisi è stata effettuata sulla base dei dati raccolti dal sistema Sirtel che mostra gli andamenti della gestione di competenza dell'ultimo esercizio rendicontato raffrontato rispetto al triennio 2013-2015 con riferimento ad una platea di 6.054 Enti - esclusi gli sperimentatori suddivisi in 7 fasce di popolazione. L'analisi è stata effettuata distintamente per i Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione ai sensi dell'art.78 del d.lgs. n.118/2011 e s.m.i., i cui andamenti sono illustrati in una sezione a parte della presente relazione.

Tabella 2/COM/SP - Comuni triennio – Pagamenti totali

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Titolo I	38.867.635	39.100.621	36.707.897	-5,56	-6,12
Titolo II	8.792.016	6.840.143	8.085.959	-8,03	18,21
Titolo III	5.911.266	6.312.971	9.163.841	55,02	45,16
Titolo IV	4.087.143	3.842.590	17.086.818	318,06	344,67
Totale	57.658.060	56.096.326	71.044.515	23,22	26,65

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La variazione percentuale che le spese del Titolo II mostrano per gli impegni totali 2015 rispetto all'esercizio 2014 ha segno negativo ed è pari al 53,35%; il medesimo Titolo mostra, invece, per i pagamenti totali un incremento pari al 18,21%.

Nell'incremento complessivo dei pagamenti totali ha avuto un ruolo centrale la variazione di segno positivo delle spese per servizi conto terzi e partite di giro ammontante al 344,67%rispetto all'esercizio precedente, che, diversamente, aveva fatto registrare una contrazione nel confronto con il 2013 (-5,98%). Il fenomeno merita qualche riflessione in considerazione della rilevanza dell'incremento registrato nell'esercizio analizzato e soprattutto in considerazione delle disposizioni recate dal d.lgs.n.118/2011 e s.m.i ed in particolare dall'art. 168 modificato dall'art.74 del citato decreto. Il disposto normativo in commento prevede la necessaria equivalenza fra le entrate accertate e le spese impegnate per la specifica voce di spesa ed a tal fine le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo ad entrate e spese riguardanti i servizi per conto di terzi e le partite di giro sono registrate e imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è perfezionata in deroga al principio di competenza finanziaria potenziata. A quest'ultimo proposito, appare plausibile, infatti, che un simile incremento trovi giustificazione proprio nel fatto che nel 2015 abbia avuto per la prima volta applicazione alla gestione considerata l'anzidetta disciplina. Per quanto riguarda, altresì, la corrispondenza fra accertamenti di competenza del Titolo VI ed impegni del Titolo IV è da notare che i primi assommano a 17,459 mln di euro mentre i secondi ammontano a 17,446 mln di euro, mostrando una differenza di poco più di 13 mln.

La variazione incrementale dei pagamenti per rimborso prestiti registrati nell'esercizio osservato rispetto al 2014 appare più spiccata rispetto a quella evidenziatasi nel confronto fra quest'ultimo esercizio ed il precedente (2013). Nel complesso queste due voci di spesa hanno visto, in un caso, incrementato (+1,65%) e, nell'altro caso, addirittura quasi quadruplicato (passando dal 6,85% al 24%) il peso nella composizione delle spese dei Comuni per l'esercizio considerato.

Gli andamenti descritti potrebbero apparire anomali e, soprattutto, colpisce l'inversione di segno delle variazioni percentuali intervenute con riferimento alle spese in conto capitale.

Tuttavia, possono essere agevolmente individuate anche le ragioni di fondo di tali andamenti apparentemente anomali, riconducibili, in primo luogo, agli effetti redistributivi della manovra finanziaria, a seguito dell'entrata in vigore dell'art.1, co.1, d.l. 19 giugno 2015, n. 78 concernente "Disposizioni urgenti in materia di Enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali."

Infatti, con l'entrata in vigore delle citate disposizioni è cambiato il metodo di calcolo dell'obiettivo netto del patto di stabilità interno che, come molto chiaramente esposto nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica⁴⁴, risulta, a termini della l. 23 dicembre 2014, n. 190, dalla differenza fra l'obiettivo finanziario determinato per ciascun Comune e l'ammontare del Fcde stanziato in bilancio alla missione 20 del programma 02⁴⁵.

La revisione della metodologia di calcolo, a seguito di quanto deciso dalla Conferenza Stato-Città del 19 febbraio 2015, ha creato, in realtà, un effetto più che positivo per taluni Comuni che potevano considerarsi nei fatti "avvantaggiati" e per i quali (circa il 43% dei Comuni italiani) l'abbattimento dell'obiettivo del patto di stabilità interno è stato significativo⁴⁶. Ciò tenuto conto del fatto che il Fcde si è rivelato decisamente più elevato di quanto originariamente previsto dalla manovra finanziaria attuata dalla legge di stabilità 2015. Molti Enti hanno calcolato, già in prima battuta, il predetto fondo in modo elevato, altri lo hanno innalzato, rispetto alle previsioni iniziali,

⁴⁴ Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica è stato approvato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione del 22 marzo 2016.

⁴⁵ Le regole del patto vigenti per il 2015 prevedevano, come è noto, che fosse affidato a ciascun Comune un obiettivo finanziario, una quota del quale risultava applicando un coefficiente di correzione alla media delle spese correnti, sostenute nel quadriennio 2009-2012, espungendo l'annualità con l'importo più elevato, mentre l'altra quota doveva essere ripartita in base all'accantonamento a Fcde, con l'evidente finalità di rendere meno gravoso l'obiettivo per gli Enti che avessero dimostrato negli anni una maggiore capacità di incasso delle entrate accertate. Alle anzidette regole l'intervento del d.l.n.78/2015 ha aggiunto una modalità di calcolo che scompota dall'obiettivo finanziario proprio la quota accantonata del predetto fondo.

In base a quanto emerso dalla Conferenza Stato Città del 19 febbraio 2015 circa la ridefinizione degli obiettivi finanziari 2015-2017, il metodo da applicare avrebbe dovuto tenere necessariamente conto delle novità recate dalla riforma contabile in senso armonizzato ed, in particolare, delle novità recate dall'introduzione del Fcde. Dal momento che la quantificazione del predetto fondo ex ante risultava praticamente impossibile, essendo legata ad un prudente apprezzamento da parte dei singoli Enti, la sua definitiva contabilizzazione avrebbe potuto avere riflessi molto importanti sul comparto complessivamente inteso nonché sulla tenuta degli equilibri finanziari degli stessi Enti.

⁴⁶ Per i predetti Enti il Fcde ha rappresentato in media il 59,2% dell'obiettivo lordo. Ciò tenendo conto del fatto che la contabilizzazione del predetto fondo dipende, comunque e sempre, da scelte discrezionali degli Enti, i quali potrebbero aver elevato l'importo rispetto a quello minimo previsto per legge, in ragione dell'opportunità di sostenere maggiori spese di investimento avendo a disposizione fondi per cassa non utilizzati; mentre per altri potrebbero aver giocato un ruolo determinante ragioni esattamente opposte e legate alla volontà di mantenere basso il Fcde riuscendo in tal modo ad ottenere un maggior ambito di manovra sulle spese correnti e sacrificando, al contrario, le spese per investimenti. Insomma, come ben chiarito nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2016, giacché la Conferenza unificata ha deciso di cristallizzare la scelta di un obiettivo individuale a fronte della possibilità di un beneficio maggiore per l'intero comparto, si è venuta a determinare un'evidente sperequazione fra Comuni cd." avvantaggiati" e quelli che, invece, dall'applicazione delle nuove regole di calcolo non hanno ottenuto alcun beneficio se non quello che ha interessato l'intero comparto.

in sede di assestamento di bilancio, con una corrispondente riduzione dell'obiettivo finanziario ed abbattimento del saldo da conseguire.

In esito all'applicazione delle citate modifiche delle modalità di computo dell'obiettivo del patto di stabilità interno, dunque, è cambiata evidentemente la propensione degli Enti alla spesa e la disponibilità di spazi finanziari ha consentito un'espansione della spesa in conto capitale non originariamente programmata⁴⁷. Gli Enti hanno avuto a disposizione le risorse poste in campo sotto forma di spazi finanziari attribuibili a singoli Enti, quantificati dalla citata Conferenza in base alla specifica destinazione⁴⁸ ed ottenuti dai Comuni a seguito di formale e documentata richiesta.

I predetti spazi finanziari sono andati ad aggiungersi a quelli già attribuiti dalle disposizioni che hanno previsto interventi a favore dell'edilizia scolastica e che, sotto la denominazione di programma "scuole sicure" e programma "scuole nuove", hanno distribuito i fondi comunitari per tali finalità destinati ai Comuni che abbiano presentato progetti di interventi infrastrutturali, fra i quali sono stati ricompresi anche quelli consistenti nel miglioramento dei siti scolastici.

A livello infrastrutturale vanno ricordate le disposizioni⁴⁹ che hanno consentito l'esclusione per i Comuni sede di Città metropolitane delle spese sostenute per interventi con risorse proprie per la realizzazione delle opere ricomprese nel programma delle infrastrutture strategiche del Ministero e per le opere cofinanziate con fondi comunitari.

In generale, quindi, gli interventi compresi nella manovra hanno consentito agli Enti di ampliare la propria capacità di spesa in conto capitale e ciò è stato tanto più vero per gli Enti cd. "avvantaggiati" nella misura in cui gli stessi disponessero di risorse a tal fine destinabili e non

⁴⁷ Disposizioni tese all'incremento della spesa di investimento sono contenute anche nella l. 28 dicembre 2015, n.228 (legge di stabilità per il 2016), in particolare, quelle che al comma 363 sollecitano i Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti nel cui territorio ricadono siti di rilevanza comunitaria, ad effettuare le valutazioni di incidenza di interventi minori ricompresi fra quelli elencati nella stessa disposizione, assegnando all'autorità preposta al rilascio dell'approvazione definitiva il termine di 60 giorni per provvedere. Ancora nella direzione di incentivare le spese d'investimento devono leggersi le disposizioni recate a proposito dei mutui dal comma 615 della stessa legge di stabilità che ha modificato l'art.19 della l. n. 119/1981. Ai sensi del comma 713 continuano ad essere escluse dal saldo per il rispetto del patto di stabilità le spese sostenute per interventi di edilizia scolastica, effettuati a valere sull'avanzo di amministrazione o su risorse rinvenienti dal ricorso al debito. Ai sensi del successivo comma 716 per il 2016 sono escluse dal saldo anche le spese per interventi di bonifica ambientale.

⁴⁸ In particolare, la Conferenza Stato-Città ha ripartito gli spazi finanziari ai quali gli Enti hanno chiesto di poter accedere nel modo di seguito indicato:

- a) oneri per eventi calamitosi: 10 mln di euro;
- b) oneri per interventi infrastrutturali di messa in sicurezza di edifici scolastici: 40 mln di euro;
- c) oneri per l'esercizio delle funzioni di Ente capofila: 30 mln di euro;
- d) oneri per sentenze passate in giudicato con riferimento a contenziosi relativi a cedimenti strutturali di edifici pubblici ed anche per procedure di esproprio: 20 mln di euro

⁴⁹ L'art. 1, co.8 d.l. n. 78/2015 prevede, fra l'altro, che le richieste formulate, in forza del comma 145 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2015, dai Comuni, come chiarito nel citato "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica" sono state soddisfatte in forza come riportato nel d.P.C.M. 7 dicembre 2015 in materia di cessione degli spazi finanziari. Il citato decreto ha individuato dettagliatamente i Comuni destinatari degli spazi finanziari in quanto sede di Città metropolitane partitamente rispetto agli spazi concessi alle Regioni. Ulteriori spazi finanziari sono stati messi a disposizione con successivo d.P.C.M. 25 gennaio 2016.

ancora utilizzate. Diversamente, gli Enti che hanno avuto la necessità di conseguimento di obiettivi più difficili da conseguire non sono riusciti a superare l'ottica del risparmio, che aveva caratterizzato le precedenti manovre depressive degli investimenti.

Ulteriori spazi finanziari sono stati concessi a favore dei Comuni che abbiano avanzato richiesta in ordine alla realizzazione di programmi che attengano a specifici progetti connessi al dissesto idrogeologico, ai cedimenti strutturali, alla realizzazione di linee di trasporto di massa, nonché per il pagamento degli oneri derivanti dal passaggio in giudicato di sentenze di condanna al pagamento di spese per risarcimento danni.

Degni di nota sono gli ulteriori due programmi che hanno portato l'apertura di ulteriori spazi finanziari a favore di Comuni che avessero proposto progetti per il riassetto dei centri urbani (Piano nazionale delle Città d.l. n. 83/2012 e Programma 6000 campanili d.l. 69/2013), la ristrutturazione degli edifici in chiave antisismica, nonché la creazione di reti infrastrutturali di comunicazione. Nella ricerca delle concause che hanno determinato il significativo incremento delle spese in c/capitale per i Comuni nel corso dell'esercizio considerato hanno rivestito un ruolo marginale i trasferimenti dalle Regioni, che si sono sensibilmente ridotti nel corso degli esercizi considerati, in vista dell'attuazione definitiva del federalismo fiscale.

Gli andamenti rappresentati dall'analisi condotta con riferimento ai dati di competenza tratti dai rendiconti degli Enti del campione considerato, presenti sul sistema CONOSCO, risultano sostanzialmente confermati dalle risultanze del sistema SIOPE che espone dati della gestione di cassa.

Infatti, pur tenendo nella dovuta considerazione le peculiarità che caratterizzano tale sistema di rilevazione e tenendo conto, altresì, della non perfetta coincidenza del campione monitorato, tuttavia, si osserva che anche dai dati di cassa emerge l'incremento (+15,84%) dei pagamenti in conto capitale, passati dai circa 11 mld del 2014 ai 12,7 mld del 2015, a fronte di una contrazione (-5,22%) di quelli per spese correnti, pari in valore assoluto a 2,9 mld di euro, e ad un contestuale incremento (+40,63%) dei pagamenti per spese per rimborso prestiti ed in modo particolarmente significativo di quelle per servizi conto terzi (+291,83%).

2.3.1 La spesa corrente

Per l'analisi di questa voce di spesa, che rappresenta più del 50% della spesa totale dei Comuni italiani, deve farsi riferimento ai tagli imposti dal legislatore nazionale nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, nonché in vista della conservazione degli equilibri di bilancio, dei quali si è diffusamente trattato anche con riferimento all'esercizio 2015 nel referto

sulla finanza territoriale approvato con delibera della Sezione n.25/SEZAUT/2015/FRG, al quale si fa rinvio, per quanto di interesse della presente trattazione (cfr. in particolare pagine 214-256). Invariate sono rimaste le limitazioni ed i vincoli imposti dal legislatore per i precedenti esercizi, riguardanti, in particolare, alcune voci di spesa⁵⁰ (spese per studi e consulenze⁵¹ nonché delle spese per relazioni pubbliche, mostre, convegni e per mobili ed arredi⁵² ed il dimezzamento delle spese per formazione e missioni nonché delle spese per autovetture⁵³) oltre al taglio totale previsto per le sponsorizzazioni⁵⁴ (vincoli dei quali si tratterà più diffusamente nel prosieguo della presente relazione).

⁵⁰ Sul punto cfr. Linee guida e relativi questionari approvati con deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/INPR.

⁵¹ Come è noto, l'art.1 del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, ha apportato ulteriori riduzioni alla spesa per auto di servizio, nonché alla spesa per studi e consulenze. In particolare, quest'ultima voce-comprensiva - della spesa relativa a studi ed incarichi di consulenza, conferiti a pubblici dipendenti- non può superare l'80% del limite di spesa previsto per il 2013, così come determinato dalle disposizioni di cui all'art.6, comma 7 del d.l.n.78/2010.

⁵² Ad eccezione di quelle sostenute ad uso scolastico, per i servizi all'infanzia e per progetti di coesione e sviluppo.

⁵³ Le spese per autovetture – acquisto, manutenzione noleggio ed esercizio - il cui tetto massimo è stato ridotto dal 1 maggio 2014, come disposto dall'art. 5, comma 2 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, al 30% della spesa a tal fine sostenuta nel 2011, hanno subito ulteriori restrizioni a seguito delle disposizioni introdotte dal d.l. n.101/2013. Tale disposizioni hanno previsto, per così dire, un taglio sul taglio, riferendo il computo del limite per l'anzidetta tipologia di spesa a carico dei Comuni, che non adempiono all'obbligo di comunicazione, ai fini del censimento permanente ex d.P.C.M. n.214 del 14 settembre 2011, non più alla spesa sostenuta nel 2011, bensì al limite di spesa già previsto per il 2013, riducendolo al 50%.

⁵⁴ Si intende fare riferimento, in particolare, alle disposizioni contenute nelle leggi 24 dicembre 2012, n. 228 e 27 dicembre 2013, n.147 che hanno introdotto e confermato riduzioni importanti e protratte per l'intero triennio 2013-2015. Le riduzioni hanno interessato, fra l'altro, le spese relative all'acquisto di mobili ed arredi, ad eccezione di quelli destinati all'uso scolastico e dei servizi all'infanzia (20% della media sostenuta negli anni 2010/2011), le spese per relazioni pubbliche (ridotte dell'80%), la spesa per missioni e formazione (ridotta del 50%), le spese di manutenzione e noleggio del parco autovetture, nonché l'acquisto di buoni taxi (50% della spesa sostenuta nel 2011).

Analogamente vietato è l'acquisto di autovetture e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture. Appaiono confermati, altresì, i limiti previsti per il conferimento di incarichi individuali con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa ed il divieto del rinnovo di tali contratti se non al fine di completare il progetto in corso di realizzazione. Ulteriormente modificate risultano essere le disposizioni del d.l. n. 95/2012 concernenti la disciplina della razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della PA con estensione anche alle società a totale partecipazione pubblica dell'obbligo di fare ricorso a sistemi centralizzati di gestione degli acquisti (CONSIP).

A quanto sopra deve aggiungersi che la legge di stabilità 2014 ha introdotto ulteriori novità in tema di vincoli alle spese, prevedendo, fra l'altro, che le locazioni in essere non siano rinnovabili, pena la nullità dei relativi contratti di rinnovo, se non a seguito di espresso nulla osta da parte dell'Agenzia del Demanio, che deve aver verificato l'assenza di immobili demaniali da utilizzare (cfr.art.1 c.388 legge di stabilità per il 2014).

Inoltre, è stato reso definitivo il divieto per gli Enti locali di fare ricorso agli strumenti finanziari derivati (cfr.art.1 c. 572 legge di stabilità per il 2014).La stessa legge n.147/2013 ha introdotto novelle in materia di indebitamento da parte degli Enti locali modificando il testo dell'art.204 del TUEL e fissando per gli Enti che intendano assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato un tetto massimo all'entità della spesa per interessi, il cui importo annuale non deve superare l'8% del valore delle spese correnti dell'Ente.

A decorrere dal 1° maggio del 2014 i Comuni hanno dovuto contenere l'ammontare delle spese sostenute per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, in un primo momento entro il 30 per cento e successivamente entro il 50 per cento della spesa sostenuta per il 2011, fatta eccezione per i contratti pluriennali già in essere e per l'esercizio di alcune funzioni istituzionali espressamente esonerate. Per quanto riguarda, invece, gli interventi relativi alla riduzione della spesa per incarichi di consulenza studio e ricerca e per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa considerato che gli stessi, a far data dall'entrata in vigore delle disposizioni contenute nell'art.14 del d.l. n.66/2014, non possono conferire incarichi del genere considerato qualora la spesa complessivamente sostenuta nell'anno per tali incarichi risulti superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico risultante dal conto annuale del 2012 (-4,5% per i Comuni con una spesa di personale =< 5 milioni di euro e - 1,1 % per i Comuni con spesa di personale >5 milioni di euro).

Appare utile evidenziare come da ultimo il d.l. 19 giugno 2015, n.78 abbia provveduto ad introdurre con l'art.8 disposizioni in materia di spese per acquisto di beni e servizi che escludono tale voce ai fini del computo dei saldi di cassa di cui all'art.1 c.463 della l. n.190/2014 (legge di stabilità per il 2015). Inoltre, lo stesso art. 8 al c.6 ha disposto l'utilizzo di quota parte delle somme disponibili per assicurare la liquidità al fine di provvedere ai pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31.12.2014.

2.3.1.1 *Analisi della spesa corrente articolata in interventi*

L'analisi delle spese correnti condotta con riferimento all'articolazione in interventi⁵⁵ evidenzia per quanto riguarda la spesa di personale, sottoposta ai vincoli⁵⁶, il cui rispetto è verificato dagli organi di revisione contabile interni agli Enti e sottoposto al vaglio delle Sezioni regionali di controllo nell'ambito delle verifiche condotte in attuazione dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della l. n. 266/2005⁵⁷, si evidenzia una riduzione degli impegni in conto competenza (-3,25% rispetto al 2014 e -6% rispetto al 2013) a fronte di una sostanziale invarianza dei pagamenti in conto competenza, che appaiono in ogni caso ridotti (-1,8%) rispetto al primo degli esercizi della serie storica considerata⁵⁸.

⁵⁵ Gli andamenti descritti rilevano non solo per quanto riguarda la specifica parte di analisi delle spese ma anche con riferimento alle osservazioni che verranno condotte in prosieguo della presente trattazione, attesa l'articolazione delle spese nei conti degli Enti locali vigente prima della riforma contabile che, come è noto, ha modificato la struttura dei conti ed ha visto impegnati gli Enti a partire dal 2016 per la predisposizione del piano dei conti.

⁵⁶ I vincoli ancora vigenti per la spesa di personale, relativi, innanzitutto, alle assunzioni a tempo indeterminato, hanno visto ancora per il 2015 gli Enti locali tenuti al rispetto del limite del 60% della spesa sostenuta nell'anno precedente oltre ai vincoli imposti dall'art.1, commi 557, 557 bis, 557 ter e 557 quater della l.n.296/2006 nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale. Vincoli ancora vigenti per l'esercizio considerato dalla presente analisi sono quelli imposti per la spesa per collaborazioni coordinate e continuative ai sensi dell'art. 9, comma 28, del d.l. n.78/2010, che non trovano applicazione per gli Enti locali rispettosi dei limiti imposti dalle citate disposizioni oltre che dal comma 562 (come previsto dall'art.11 co.4 bis d.l. n. 90/2014).

Sul punto si richiama la deliberazione n. 27/SEZAUT/2015/QMIG che, alla luce di quanto affermato dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 27 del 25 febbraio 2014 in ordine alla natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica del comma 557-ter dell'art.1 della legge n. 296/2006, in quanto le disposizioni ivi contenute sono dirette ad assicurare il rispetto dei limiti di spesa mediante la previsione, in caso di inosservanza degli stessi, dell'applicazione del divieto tassativo di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, ha pronunciato il seguente principio di diritto: *“le disposizioni contenute nel comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006, che impongono la riduzione dell'incidenza della spesa di personale rispetto al complesso delle spese correnti, devono considerarsi immediatamente cogenti alla stregua del parametro fissato dal comma 557 quater e la programmazione delle risorse umane deve essere orientata al rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale ivi indicato”*. Principio fondato sulla considerazione che, partendo dal presupposto che restano ferme, come stabilito dallo stesso art. 3, comma 5 quarto periodo, del d.l. n. 90/2014, le previsioni di riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, nel riconoscimento che il contenimento di spesa da realizzare, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di risorse umane, ha come obiettivo la riduzione della spesa di personale anche in termini di incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese di parte corrente, secondo il parametro fissato dal comma 557 quater. Inoltre, il Collegio ha ritenuto di voler confermare l'orientamento espresso dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 25 del 2014, sulla base della prospettata argomentazione che l'allentamento dei vincoli assunzionali da parte del legislatore abbia operato nel senso di consentire un più ampio ambito di manovra all'Ente, chiamato ad operare la riduzione, nel dichiarato intento di conferire maggiore flessibilità al turn over, con riferimento ad un parametro temporale fisso ed immutabile, individuato nel valore medio della spesa effettivamente sostenuta negli esercizi 2011-2013.

Successivamente la Sezione delle Autonomie è tornata sulla questione con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2016/QMIG, nella quale, prendendo le mosse dai descritti arresti giurisprudenziali, ha dato atto delle novità *medio tempore* intervenute ed ha pronunciato i seguenti principi di diritto: *“1. Alla luce della normativa introdotta dalla legge di stabilità 2016 e del nuovo sistema di armonizzazione contabile, deve confermarsi la vigenza e la cogenza delle disposizioni dettate dall'art. 1, comma 557 e ss., l. n. 296/2006, in materia di riduzione delle spese di personale. 2. Secondo la vigente disciplina in materia di contenimento della spesa del personale permangono, a carico degli Enti territoriali, l'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013. 3. Con riferimento al parametro dell'art. 1, comma 557, lett. a), l. n. 296/2006, non è possibile, in mancanza di norme espresse, depurare il denominatore del rapporto spesa di personale/spesa corrente dalle spese di natura eccezionale o, comunque, non ricorrenti che siano dovute a scelte discrezionali degli enti. L'anzidetta deliberazione prende le mosse da precedenti pronunciamenti della Sezione, fra cui la deliberazione n.27/SEZAUT/2015/QMIG, con la quale è stato fissato il principio di diritto in virtù del quale alla luce di un'interpretazione costituzionalmente orientata, la programmazione delle risorse umane deve essere ispirata al rispetto dell'obiettivo di contenimento delle spese di personale, come dettato dall'art. 1, co. 557 quater l. n.296/2006, introdotto dall'art. 3, co.5 bis d.l. n. 90/2014 convertito dalla l. n. 114/2014 con riferimento al triennio precedente.*

⁵⁷ Sul punto cfr. delibera n. 24/SEZAUT/2016 relativa alle linee guida rendiconti 2015 p. 2.13

⁵⁸ Al riguardo cfr. deliberazione n. del con la quale la Sezione ha approvato il referto sulla spesa di personale

Tabella 3/COM/SP - Spesa corrente suddivisa in interventi - impegni conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Personale	10.442.492	10.142.487	9.812.597	-6,03	-3,25
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	1.098.139	1.012.374	946.328	-13,82	-6,52
Prestazioni di servizi	19.060.271	19.309.161	19.881.559	4,31	2,96
Utilizzo di beni di terzi	444.682	411.188	391.835	-11,88	-4,71
Trasferimenti	5.699.978	4.625.116	4.570.630	-19,81	-1,18
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.413.824	1.356.470	1.325.710	-6,23	-2,27
Imposte e tasse	834.295	812.274	882.692	5,80	8,67
Oneri straordinari della gestione corrente	1.130.539	1.010.055	906.172	-19,85	-10,28
Ammortamenti di esercizio	313	92	81	-74,24	-12,57
Fondo svalutazione crediti	2.635	3.492	738	-71,98	-78,86
Fondo di riserva	1.160	516	644	-44,49	24,71
Totale	40.128.327	38.683.225	38.718.986	-3,51	0,09

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Ancora con riferimento alla spesa di personale è bene precisare che i dati relativi agli impegni registrati per l'esercizio 2015 vanno letti anche alla luce degli effetti delle nuove disposizioni introdotte dalla riforma contabile ed, in particolare, dal principio della competenza finanziaria potenziata che ha stabilito criteri specifici per l'iscrizione in bilancio delle relative poste.

Nel primo esercizio di applicazione del principio contabile applicato della competenza finanziaria potenziata non si sono presentate difficoltà per gli Enti che già provvedevano in passato all'impegno delle spese relative al trattamento accessorio nell'esercizio successivo a quello al quale tali spese si riferiscono. Anche quelli che impegnavano tali voci nello stesso esercizio di riferimento non avrebbero avuto problemi di disallineamento, ove avessero, comunque, provveduto al pagamento dei relativi importi solo successivamente al riaccertamento straordinario. Infatti, in sede di riaccertamento straordinario dei residui al 31.12.2014, le poste relative avrebbero dovuto essere cancellate e re-imputate con copertura assicurata dalla costituzione del fondo pluriennale vincolato. Per gli Enti che, diversamente, abbiano pagato prima del riaccertamento straordinario, si è posto il problema di dover evitare gli effetti distorsivi della duplicazione dell'impegno della stessa voce di spesa; problema ovviabile con la cancellazione dello stesso impegno da liquidare nell'esercizio di riferimento, impegnato a seguito del riaccertamento.

Alla luce di quanto sopra osservato, le Sezioni Riunite, in sede di controllo, per la stesura del rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2016 hanno provveduto alla preventiva sterilizzazione delle spese correnti riferite anche al personale, come risultanti dal monitoraggio del patto di stabilità, della componente residui re-imputati, scomputando il valore iscritto a bilancio del fondo pluriennale vincolato di parte corrente. Ciò al dichiarato fine di mostrare andamenti quanto più possibile aderenti alla realtà gestionale degli Enti interessati, che, nella fase di

passaggio dal vecchio al nuovo sistema ed, in particolare, a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, potrebbero aver conteggiato fra gli impegni somme, in realtà, ascrivibili ai residui dell'esercizio in corso o, al contrario, aver considerato residui somme che dovevano essere calcolate fra gli impegni dell'esercizio successivo, creando, in tal modo, non poche difficoltà nella lettura dei dati e, soprattutto, nel confronto fra gli ultimi due esercizi.

Premesso quanto sopra, occorre considerare che i dati esposti nella presente analisi non sono stati quantificati per effetto di una preventiva depurazione dell'importo relativo al fondo pluriennale iscritto in entrata nel 2015, ma, come quelli degli esercizi precedenti, sono stati tratti dai rendiconti degli Enti al 31.12.2015, che espongono gli esiti di una gestione caratterizzata dall'entrata a regime del nuovo sistema contabile armonizzato.

Tabella 4/COM/SP - Spesa corrente suddivisa in interventi - pagamenti conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Personale	9.516.539	9.321.315	9.344.200	-1,81	0,25
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	640.418	623.106	603.249	-5,80	-3,19
Prestazioni di servizi	11.892.986	12.257.507	13.190.216	10,91	7,61
Utilizzo di beni di terzi	321.960	289.305	274.072	-14,87	-5,27
Trasferimenti	3.201.722	2.715.784	2.768.694	-13,52	1,95
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.386.417	1.334.720	1.308.840	-5,60	-1,94
Imposte e tasse	669.593	667.143	750.928	12,15	12,56
Oneri straordinari della gestione corrente	439.265	399.655	449.314	2,29	12,43
Ammortamenti di esercizio	0	4	0	-	-100,00
Fondo svalutazione crediti	0	4	0	-	-100,00
Fondo di riserva	1	0	0	-93,50	-
Totale	28.068.901	27.608.543	28.689.514	2,21	3,92

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Tornando all'analisi dei dati articolati per interventi, deve evidenziarsi, nel confronto tra l'esercizio 2015 e il precedente, che le riduzioni più significative si registrano nei pagamenti di competenza relativi all'utilizzo di beni di terzi⁵⁹ ma anche per l'acquisto di beni di consumo e di materie prime e per quanto riguarda gli interessi passivi ed oneri finanziari. Mostrano aumenti, contenuti nell'ambito dei 12-13 punti percentuali, i pagamenti relativi agli interventi "oneri straordinari della gestione corrente" e "imposte e tasse" ma anche quelli per prestazioni di servizi (7,61%), voce quest'ultima che rappresenta il 46% circa delle spese totali⁶⁰.

⁵⁹ La voce di spesa considerata mostra, anche nelle risultanze dei dati di cassa (dati SIOPE), una riduzione consistente spalmata su tutte le singole componenti. In particolare, le locazioni passano da circa 391 a 335 mln di euro. Questo dato deve considerarsi alla luce dei vincoli imposti dal legislatore per tale voce di spesa corrente.

⁶⁰ A tale riguardo, deve rammentarsi che le disposizioni introdotte dal d.l. 24 aprile 2014, n.66 hanno fissato un obiettivo di riduzione generalizzata delle spese per acquisti di beni e servizi per complessivi 360 mln di euro a carico dei Comuni. Inoltre, sempre a tale riguardo, si sottolineano le disposizioni introdotte in materia di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi che impongono il ricorso a sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione da CONSIP oltre che dalle centrali regionali di committenza.

L'analisi condotta con riferimento a pagamenti totali, articolati anch'essi per interventi, mostra andamenti non coincidenti con quanto fino a questo punto rappresentato con riferimento alla sola gestione di competenza. Innanzitutto, i pagamenti riferiti complessivamente alla spese correnti mostrano rispetto al precedente esercizio una riduzione percentuale pari al 6,12% superiore di poco rispetto alla variazione di segno negativo registrata nel confronto con il primo degli esercizi considerati (-5,56%). Nell'articolazione in interventi le voci di spesa che fanno registrare le riduzioni più significative sono: gli oneri straordinari della gestione corrente (-24,94%); l'acquisto di beni di consumo e di materie prime (-13,37%) e l'utilizzo di beni di terzi (-11,5%). Non può sottacersi, tuttavia, che questa dinamica risulta di difficile lettura alla luce del quadro normativo di riferimento. Infatti le disposizioni del citato art.8 d.l. n. 78/2015 consentivano ai Comuni l'esclusione dal patto di stabilità dei pagamenti in conto residui effettuati per tale tipologia di spesa a valere sul fondo previsto dallo stesso articolo (fondo per assicurare la liquidità per pagamenti certi liquidi ed esigibili), il dato sui pagamenti appena rilevato sembra dimostrare, quindi, la non completa efficacia di questo specifico aspetto della manovra posta in essere, soprattutto in considerazione della finalità dalla stessa dichiaratamente perseguita e cioè l'accelerazione dei pagamenti nel rispetto delle disposizioni in materia di termini per i pagamenti (art.4 d.lgs. n. 231/2002).

Tabella 5/COM/SP - Spesa corrente suddivisa in interventi - pagamenti totali

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Personale	10.254.506	10.037.356	9.760.793	-4,81	-2,76
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	1.093.315	1.068.875	925.988	-15,30	-13,37
Prestazioni di servizi	19.072.350	19.639.591	18.491.699	-3,04	-5,84
Utilizzo di beni di terzi	454.817	421.525	373.049	-17,98	-11,50
Trasferimenti	4.876.738	4.763.405	4.228.095	-13,30	-11,24
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	1.438.600	1.358.302	1.326.465	-7,79	-2,34
Imposte e tasse	883.865	800.510	842.881	-4,64	5,29
Oneri straordinari della gestione corrente	793.432	1.011.042	758.913	-4,35	-24,94
Ammortamenti di esercizio	5	4	14	151,93	250,27
Fondo svalutazione crediti	0	10	0	n.a.	-100,00
Fondo di riserva	6	0	0	-98,99	n.a.
Totale	38.867.635	39.100.621	36.707.897	-5,56	-6,12

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Le considerazioni svolte trovano conferma nei dati di cassa, che mostrano, per il periodo considerato, variazioni dello stesso segno e, nonostante la mancata coincidenza del campione monitorato e le peculiarità dei dati raccolti dal sistema Siope, anche valori coincidenti (è questo il caso della contrazione degli oneri straordinari della gestione corrente pari a -24,94% che per Siope è 24,97%, analogamente la contrazione dell'intervento utilizzo di beni di terzi fa registrare

nel sistema Sirtel una variazione di segno negativo pari a 11,5% che per i dati Siope ammonta a 11,85%).

2.3.1.2 Analisi della spesa corrente articolata in funzioni

Le tabelle che si riportano di seguito consentono di approfondire l'analisi sin qui condotta con riferimento alla spesa corrente dei Comuni del campione monitorato, articolandola sulla base delle funzioni che compongono i risultati emergenti dai rendiconti del triennio 2013-2015.

Tabella 6/COM/SP - Spesa corrente articolata in funzioni - impegni conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	12.899.686	11.452.911	11.273.584	-12,61	-1,57
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	185.562	170.604	136.988	-26,18	-19,70
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	2.149.918	2.090.465	2.059.126	-4,22	-1,50
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	3.618.043	3.470.889	3.381.376	-6,54	-2,58
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	1.069.074	1.064.139	1.048.040	-1,97	-1,51
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	536.398	526.149	510.786	-4,77	-2,92
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	201.531	228.397	234.739	16,48	2,78
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	3.889.902	4.029.333	3.916.669	0,69	-2,80
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	9.136.687	9.211.642	9.778.242	7,02	6,15
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	5.797.368	5.820.159	5.756.758	-0,70	-1,09
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	298.242	291.763	291.508	-2,26	-0,09
Funzione 12 - funzioni relative ai servizi produttivi	345.916	326.776	331.169	-4,26	1,34
Totale	40.128.327	38.683.225	38.718.986	-3,51	0,09

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Tabella 7/COM/SP - Spesa corrente articolata in funzioni - pagamenti conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	9.341.787	8.772.420	8.966.176	-4,02	2,21
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	114.100	108.213	90.735	-20,48	-16,15
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	1.822.981	1.818.505	1.783.893	-2,14	-1,90
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	2.600.666	2.553.865	2.514.889	-3,30	-1,53
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	787.876	783.503	803.861	2,03	2,60
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	392.864	382.164	375.238	-4,49	-1,81
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	131.980	158.719	176.530	33,76	11,22
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	2.762.000	2.916.691	2.900.810	5,03	-0,54
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	6.024.976	5.920.523	6.691.765	11,07	13,03
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	3.615.875	3.718.785	3.908.860	8,10	5,11
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	217.524	222.092	224.348	3,14	1,02
Funzione 12 - funzioni relative ai servizi produttivi	256.271	253.063	252.409	-1,51	-0,26
Totale	28.068.901	27.608.543	28.689.514	2,21	3,92

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Tutte le funzioni mostrano impegni in contrazione rispetto al precedente esercizio, eccezione fatta per quelle nel campo turistico 7 (+2,78%), per le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente 9 (+6,15%) e per quelle relative ai servizi produttivi 12 (+1,34%).

Nell'analisi dei pagamenti in conto competenza mostrano variazioni di segno positivo quelli relativi alla metà delle funzioni presenti nei conti degli Enti locali. In particolare, oltre a quelle già individuate con riferimento agli impegni (funz.7 +11,22% e funz.9 +13%) anche le funzioni generali (+2,21%), quelle relative alla cultura ed ai beni culturali (+2,6%), le funzioni nel settore sociale (+5,1%) e quelle nel campo dello sviluppo economico (+1%).

La funzione 2 riguardante la giustizia mostra una contrazione degli impegni rispetto all'esercizio precedente pari al 19,7%, variazione negativa che sale al 26,2%, ove il confronto venga effettuato con il primo degli esercizi considerati. I pagamenti si riducono del 16,15% rispetto all'esercizio precedente e del 20,5% se confrontati con il 2013.

Gli andamenti descritti possono essere in parte ricondotti alle modifiche normative entrate in vigore nel corso dell'esercizio, recate dai commi 526-530 dell'art.1, l.n.190/2014. Infatti, a far data dal 1° settembre 2015, le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ivi compresi i canoni di locazione per immobili sede di uffici giudiziari ubicati nel territorio comunale), sostenute fino a quel momento (31 agosto 2015) dai Comuni interessati e rimborsate agli stessi, attraverso un complesso meccanismo di acconti e saldi a valere sul cap. 1551 dello stato di previsione della spesa del Ministero della Giustizia, sono state trasferite allo stesso Ministero, che è subentrato in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi in corso.

Tabella 8/COM/SP - Spesa corrente articolata in funzioni - pagamenti totali

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	11.839.223	11.756.922	10.761.485	-9,10	-8,47
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	174.683	176.551	138.423	-20,76	-21,60
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	2.145.420	2.079.208	1.968.017	-8,27	-5,35
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	3.661.499	3.530.262	3.287.840	-10,21	-6,87
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	1.071.382	1.051.112	1.035.693	-3,33	-1,47
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	537.487	515.244	489.386	-8,95	-5,02
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	192.443	222.575	233.331	21,25	4,83
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	4.257.438	4.164.222	3.711.297	-12,83	-10,88
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	8.665.724	9.279.641	9.029.713	4,20	-2,69
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	5.695.843	5.701.168	5.467.572	-4,01	-4,10
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	292.595	296.362	274.560	-6,16	-7,36
Funzione 12 - funzioni relative ai servizi produttivi	333.897	327.354	310.580	-6,98	-5,12
Totale	38.867.635	39.100.621	36.707.897	-5,56	-6,12

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Le osservazioni formulate con riferimento all'articolazione in interventi della spesa corrente valgono anche per l'articolazione delle spese correnti in funzioni. Infatti, in alcuni casi (funzioni: 2 "giustizia", 3 "polizia locale" e 4 "istruzione pubblica") le variazioni hanno conservato lo stesso segno ma mostrato un incremento percentuale ed in altri casi addirittura si sono trasformati da variazioni incrementali in contrazioni.

2.3.1.3 Analisi della spesa corrente sulla base dell'indicatore "velocità di gestione"

Di seguito si riportano i dati elaborati in merito alla velocità di gestione della spesa ripartita per fasce di popolazione e sviluppata con riferimento al triennio osservato dalla presente analisi.

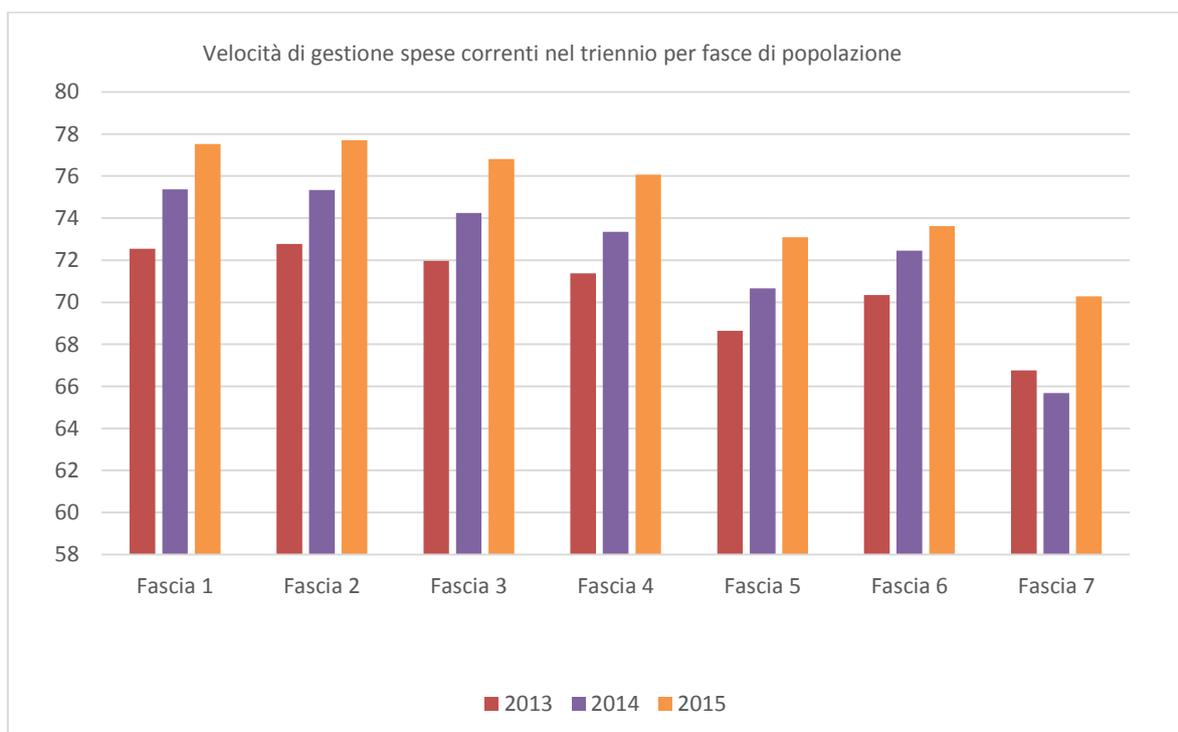
Tabella 9/COM/SP - Comuni non sperimentatori. Triennio 2013-2015 - Spese correnti: velocità di gestione ripartita per fasce di popolazione

	Impegni 2013	Pagamenti 2013	Velocità di gestione 2013	Impegni 2014	Pagamenti 2014	Velocità di gestione 2014	Impegni 2015	Pagamenti 2015	Velocità di gestione 2015
Fascia 1	2.623.847	1.903.358	72,54	2.499.541	1.883.810	75,37	2.458.124	1.905.490,57	77,52
Fascia 2	4.304.149	3.132.191	72,77	4.108.565	3.095.495	75,34	4.000.869	3.109.120,24	77,71
Fascia 3	4.786.221	3.444.659	71,97	4.522.107	3.357.466	74,25	4.472.543	3.435.471,87	76,81
Fascia 4	5.434.375	3.878.886	71,38	5.127.838	3.761.004	73,34	5.120.369	3.894.812,47	76,07
Fascia 5	7.501.285	5.149.210	68,64	7.188.172	5.079.404	70,66	7.097.526	5.188.032,25	73,10
Fascia 6	6.318.554	4.444.856	70,35	6.243.902	4.524.193	72,46	6.387.495	4.702.904,08	73,63
Fascia 7	9.159.897	6.115.741	66,77	8.993.101	5.907.171	65,69	9.182.059	6.453.682,34	70,29
Totale	40.128.327	28.068.901	69,95	38.683.225	27.608.543	71,37	38.718.986	28.689.514	74,10

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Dalla lettura della tabella sopra riportata la velocità di gestione, espressa dalla percentuale di pagamenti di competenza rispetto alle spese impegnate nello stesso esercizio considerato, non mostra variazioni particolarmente rilevanti nel corso del triennio considerato, giacché rispetto al valore registrato nell'esercizio 2013 la variazione è pari a poco più di 4 punti percentuali). Gli andamenti registrati a livello nazionale risultano sostanzialmente confermati per questo parametro dall'articolazione dei dati in fasce di popolazione, senza alcuna eccezione. Osservazioni che trovano conferma visiva dalla lettura del grafico sotto riportato.

Grafico n. 1/COM/SP - Comuni triennio non sperimentatori - Spese correnti velocità di gestione ripartiti per fasce di popolazione



Come già osservato in precedenza, l'indicatore *velocità di gestione* della spesa corrente, che evidenzia la capacità degli Enti di completare entro l'esercizio considerato il ciclo della spesa relativo alle obbligazioni giuridicamente perfezionate, alla luce dei nuovi principi contabili⁶¹ (introdotti dal d.lgs.n.118/2011 integrato e corretto dal d.lgs.n.126/2014), era prevedibile mostrasse un incremento per valori superiori alle percentuali di scostamento rispetto ai precedenti esercizi evidenziate dall'analisi condotta. Presumibilmente, valori così elevati risultano sostanzialmente confermati in ragione della rigidità di alcune voci della spesa corrente, il cui peso nella composizione di tale tipologia di uscite risulta particolarmente rilevante (spesa di personale, spesa per l'acquisto di beni e servizi).

L'applicazione puntuale degli anzidetti principi contabili appare di fondamentale importanza per un corretto impianto dell'armonizzazione contabile, fra le cui principali finalità, è appena il caso di ricordarlo, vi è proprio quella di controllare la formazione e lo smaltimento dei residui⁶².

Ciò anche in considerazione della rilevante problematica che ha impegnato il legislatore nel reperimento delle risorse necessarie al pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni, attraverso gli strumenti messi a disposizione dal d.l. n.35/2013 e dai successivi provvedimenti a tal fine adottati⁶³.

⁶¹ Come è noto, i nuovi principi contabili ed, in particolare, quello della competenza finanziaria potenziata impongono che, al momento dell'adozione di un provvedimento di spesa, venga accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile a carico di chi adotta il provvedimento medesimo

⁶² A tal proposito, la Sezione ha, da ultimo, evidenziato nel referto "Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui dei comuni", approvato con deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG, la persistente formazione di residui passivi di competenza nonostante l'entrata in vigore del principio di competenza finanziaria potenziata.

⁶³ All'anzidetta questione si ricollega anche la problematica del rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali che, a partire dall'entrata in vigore della prima direttiva comunitaria 2000/35/CE del 29 giugno 2000 (successivamente abrogata), ha visto l'adozione di un complesso di interventi legislativi volti a cercare un'adeguata soluzione alla problematica. In questa direzione, innanzitutto, il d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che ha recepito la citata direttiva 2000/35/CE successivamente modificato ed integrato dal d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192, che ha recepito la direttiva UE 2011/7, concernente anch'essa la lotta contro i ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali.

L'art.41 del d.l. 24 aprile 2014, n.66, convertito dalla legge n. 89/2014, oltre a prevedere procedure più stringenti per garantire il rispetto dei termini di pagamento, vieta la stipula di contratti elusivi delle disposizioni recate dal d.lgs.n.231/2002 e sanziona, con il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, gli Enti che, sulla base dell'attestazione resa dal responsabile del servizio finanziario, abbiano fatto registrare tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni.

Tale disposizione è stata dichiarata illegittima dalla Consulta, con sentenza n.272 del 2015, che ne ha riconosciuto l'incostituzionalità, là dove l'art.41 prevede che qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento da parte dell'amministrazione debitrice, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, debba essere sanzionata con una misura rigida e senza eccezioni quale il blocco totale delle assunzioni. Di qui la lesione del principio di proporzionalità (e dunque dell'art.3 della Cost.) che deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione.

La disposizione in esame ha dispiegato i propri effetti, nel senso cassato dal Giudice delle leggi, per un periodo di tempo assai breve, giacché, pur essendo entrata in vigore nel 2014, i criteri per effettuare i calcoli sulla base dei quali applicare la sanzione, sono stati fissati con d.p.c.m. pubblicato a novembre del 2014. Tuttavia, l'anzidetta pronuncia della Consulta non ha travolto la natura di principio di coordinamento rivestita dalle disposizioni contenute nell'art.41, che assicurano, tuttora, il rispetto della tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, né ha fatto venir meno le prescrizioni fissate in vista della verifica da parte degli organi di controllo degli Enti locali dell'avvenuto rispetto dei predetti termini.

2.3.1.4 I vincoli alla spesa degli Enti locali alla luce dei risultati di cassa SIOPE

Tabella 10/COM/SP - Comuni 2014-2015- vincoli imposti alla spesa corrente - dati di cassa SIOPE

		Pagamenti 2014	Pagamenti 2015	Variazioni % 2015-2014
cod. 1110	Compensi per collaborazioni coordinate e continuative	10.616	9.685	-8,77
cod. 1207	Spese di rappresentanza	8.478	6.032	-28,85
cod. 1307	Incarichi professionali	270.225	287.576	-6,02
cod. 1308	Organizzazione, manifestazioni e convegni	189.118	188.586	-0,28
cod. 1309-1310	Formazione	44.170	48.493	9,79
cod. 1324	Acquisto di servizi per spese di rappresentanza	7.154	6.056	-15,35
cod. 1330	Missioni	12.050	10.622	-11,85
Int.6	Oneri passivi ed oneri finanziari	1.949.409	1.899.501	-2,56

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL; importi in migliaia di euro

Occorre tenere in considerazione nella descrizione degli andamenti che il campione degli Enti considerati dal sistema Siope non coincide con quello delle elaborazioni Sirtel e che trattandosi di dati di cassa sono necessarie le consuete cautele nella valutazione dei risultati che potrebbero essere sovrastimati o sottostimati. Le voci considerate sono alcune di quelle sottoposte a vincoli e tagli e mostrano tutte, fatta eccezione per la formazione (+9,79%), variazioni di segno negativo ed in particolare: i compensi per co.co.co. (-8,77%), l'organizzazione di manifestazioni e convegni (-0,28%), le missioni (-11,85%), gli incarichi professionali (-6,02%) e gli acquisti di beni per spese di rappresentanza (-28,85%). In linea con le citate contrazioni vi è anche quella delle spese per oneri passivi ridottasi rispetto al 2014 del 2,56%. Al contrario, risultano incrementate di circa il 20% le spese sostenute nell'ambito del Titolo II per acquisto di mobili ed arredi.

2.3.2 Analisi della spesa in c/capitale articolata in interventi

Facendo rinvio alle considerazioni di carattere generale formulate in apertura della trattazione delle spese, deve evidenziarsi come l'analisi condotta con riferimento all'articolazione in interventi delle risultanze dei rendiconti 2015 in interventi, chiarisca che l'incremento registrato con riferimento agli impegni delle spese in conto capitale sia da ascrivere a tutte le voci, fatta eccezione per i conferimenti di capitale che mostrano una variazione di segno negativo (-73,7%).

**Tabella 11/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale suddivisa in interventi
Impegni in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	6.805.949	6.840.795	7.298.407	7,24	6,69
Espropri e servitù onerose	113.998	76.496	115.284	1,13	50,71
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	81.566	85.848	98.863	21,21	15,16
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	26.204	34.372	42.779	63,25	24,46
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	298.998	273.510	428.626	43,35	56,71
Incarichi professionali esterni	130.686	101.011	136.588	4,52	35,22
Trasferimenti di capitale	701.837	551.532	768.218	9,46	39,29
Partecipazioni azionarie	17.891	5.706	14.859	-16,95	160,38
Conferimenti di capitale	33.030	202.405	53.302	61,37	-73,67
Concessioni di crediti e anticipazioni	111.639	197.201	326.597	192,55	65,62
Totale	8.321.797	8.368.876	9.283.523	11,56	10,93

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Fra le variazioni incrementali di maggior rilievo deve evidenziarsi quella relativa alle partecipazioni azionarie (+160,38%) e quella relativa alla concessione di crediti ed anticipazioni (65,62%).

**Tabella 12/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale suddivisa in Interventi
Pagamenti in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	985.724	670.119	3.385.249	243,43	405,17
Espropri e servitù onerose	34.530	33.179	63.241	83,15	90,60
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	13.218	15.885	46.226	249,73	191,01
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	6.029	6.029	16.083	166,75	166,74
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	60.956	64.832	186.957	206,71	188,37
Incarichi professionali esterni	16.468	15.413	47.312	187,29	206,96
Trasferimenti di capitale	158.007	147.163	333.356	110,97	126,52
Partecipazioni azionarie	9.805	4.086	4.645	-52,62	13,69
Conferimenti di capitale	7.468	176.457	19.041	154,96	-89,21
Concessioni di crediti e anticipazioni	90.515	102.317	283.637	213,36	177,21
Totale	1.382.722	1.235.481	4.385.747	217,18	254,98

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

I pagamenti in c/competenza mostrano valori incrementali piuttosto rilevanti che possono essere ricondotti, in linea generale, all'utilizzo da parte degli Enti locali degli spazi finanziari messi loro a disposizione dalla manovra finanziaria intervenuta in corso d'esercizio.

Gli andamenti sopra descritti trovano conferma anche nelle risultanze relative ai pagamenti in conto competenza, che mostrano una variazione di segno positivo pari al 255%, superiore anche alla variazione registrata nel confronto con il primo dei tre esercizi considerati (+217,2%). Le

percentuali di incremento così significative trovano giustificazione nelle considerazioni svolte, che hanno evidenziato come l'incremento delle spese in conto capitale risulti svincolato dalla programmazione originaria, essendo collegato principalmente alle modifiche nella manovra finanziaria intervenuta in corso d'anno.

Anche con riferimento ai pagamenti totali il dato che colpisce in particolare, per la rilevanza degli importi in valore assoluto registrati, è quello riguardante la voce "acquisto di beni immobili"⁶⁴, nell'ambito della quale (codifica Siope) è dato rinvenire poste riferite agli investimenti per vie di comunicazione ma anche le infrastrutture informatiche che, come è noto, hanno visto impegnati gli Enti locali nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema contabile, la cui realizzazione sarebbe stata materialmente impossibile senza il ricorso a sistemi informatici adeguati. Ciò ha comportato sicuramente uno sforzo supplementare da parte degli Enti locali sul fronte degli investimenti e l'impiego di risorse in termini di pagamenti che, tuttavia le Amministrazioni avrebbero dovuto, comunque, programmare per l'esercizio considerato.

L'osservazione trova conferma anche nella lettura del dato registrato con riferimento all'articolazione della spesa per funzioni ed in particolare della spesa della funzione 1, come si avrà modo di precisare meglio nella parte dedicata a tale specifica disamina.

Tuttavia, come si diceva sopra, il dato colpisce, in ragione del fatto che l'indicata voce di spesa, almeno con riferimento all'acquisto di immobili per usi istituzionali, soggiace ai vincoli stringenti delle disposizioni recate dalla legge di stabilità 2015 ed all'esplicito divieto, in carenza di documentate motivazioni, sottoposte al vaglio dell'Agenzia del demanio, di ricorrere all'acquisto di immobili. Sebbene dall'altra parte debbano tenersi nella dovuta considerazione gli spazi finanziari, dei quali si è già detto ampiamente, messi a disposizione degli Enti, al fine di migliorare le condizioni strutturali del patrimonio degli stessi.

⁶⁴ Per l'acquisto di beni immobili a titolo oneroso, con esclusione di quelli destinati a soddisfare le esigenze allocative nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, è stato disposto il divieto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, di acquisto, in assenza della necessaria attestazione dell'indispensabilità e non dilazionabilità dell'acquisto stesso, resa da parte del responsabile del provvedimento, con adeguata motivazione e la contestuale attestazione da parte dell'Agenzia del Demanio della congruità del prezzo.

Inoltre, è stato reso definitivo il divieto per gli Enti locali di fare ricorso agli strumenti finanziari derivati (cfr. art. 1 c. 572 legge di stabilità per il 2014). La stessa legge n. 147/2013 ha introdotto novelle in materia di indebitamento da parte degli Enti locali modificando il testo dell'art. 204 del TUEL e fissando per gli Enti che intendano assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato un tetto massimo all'entità della spesa per interessi, il cui importo annuale non deve superare l'8% del valore delle spese correnti dell'Ente.

Nel corso del 2014 il legislatore è tornato sull'argomento con l'art. 5 del d.l. n. 16/2014, prevedendo, al fine di favorire gli investimenti per gli anni 2014 e 2015, la possibilità per tali Enti di assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, anche in deroga al suddetto limite, purché l'importo complessivo non superi le quote di capitale dei mutui e prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente.

Appare utile evidenziare come da ultimo il d.l. 19 giugno 2015, n. 78 abbia provveduto ad introdurre con l'art. 8 disposizioni in materia di spese per acquisto di beni e servizi che escludono tale voce ai fini del computo dei saldi di cassa di cui all'art. 1 c. 463 della l. n. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015). Inoltre, lo stesso art. 8 al c. 6 ha disposto l'utilizzo di quota parte delle somme disponibili per assicurare la liquidità al fine di provvedere ai pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31.12.2014.

Fra gli incrementi per così dire “anomali” appare degno di particolare rilievo quello relativo alla voce “acquisizione di beni immobili” che, a ben vedere, risulta essere distribuito su tutte le fasce di popolazione in cui si articola il campione monitorato, con un picco per i Comuni appartenenti alla 6^ fascia (583,16%) e alla 5^ fascia (524,7%). Nel 2015 l’incidenza percentuale dei pagamenti sugli impegni della voce considerata risulta variata (passando dal 9,8% al 46,38%). Variazione che assume valori particolarmente elevati nelle Regioni Friuli-Venezia Giulia (80,58%), in Sardegna (68,39%) e in Basilicata (62,46%). Nell’incremento considerato riveste un peso specifico il dato registrato per il Comune di Torino che ha fatto registrare per tale voce una variazione in termini percentuali pari al 166.271%.

Per quanto riguarda la variazione incrementale degli incarichi professionali a soggetti estranei all’amministrazione le percentuali più elevate si riscontrano con riferimento agli Enti appartenenti alla fascia 7 ed, in particolare, per quelli delle Regioni Piemonte (dove si passa da 2 mila euro a 291 mila euro e l’incremento è ascrivibile al Comune di Torino e in particolare al servizio tecnico ed al servizio relativo agli organi istituzionali), Toscana (dove si passa da 23 mila euro a 425 mila euro e l’incremento è registrato con riferimento al Comune di Firenze), Lazio (dove si passa da 264 mila euro a 1 mln e 906 mila euro e l’incremento è ascrivibile al Comune di Roma). Rilevanti anche gli incrementi percentuali riscontrati nelle Regioni: Campania (si passa da 0 a 1 mln e 494 mila euro incremento ascrivibile al Comune di Napoli), Sicilia (da 0 a 622 mila euro incremento riferito ai Comuni di Catania e Palermo) e Veneto (da 0 a 378 mila euro ascrivibili al Comune di Venezia).

In controtendenza solo i conferimenti di capitale che mostrano una variazione di segno negativo pari a 89,2%.

Quanto osservato con riferimento alle risultanze dell’esercizio 2015 è un vero e proprio cambio di rotta rispetto a quanto evidenziato negli ultimi anni nella finanza locale, caratterizzata dalla flessione costante delle spese in conto capitale, ascrivibile, in linea generale, alle regole penalizzanti imposte dal patto di stabilità interno, mitigate solo a partire dal 2014 da un articolato strumentario di disposizioni messe in campo dal legislatore per incentivare le spese per investimenti⁶⁵. Tale andamento non ha trovato conferma nel 2016.

⁶⁵ Si intende fare riferimento alle disposizioni contenute nella legge di stabilità per il 2014 (cfr. art.1 commi 535 e 546 della l. n. 147/2013) che hanno previsto rispettivamente l’esclusione dal saldo finanziario della somma complessiva di 850 mln di euro in termini di spazi finanziari e la possibilità per i Comuni di non comprendere nel saldo finale una quota residua di pagamenti riferiti a debiti per spese in c/capitale scaduti al 31.12.2012 per complessivi 500 mln di euro. A questi si sono aggiunti ulteriori 240 mln di euro la cui esclusione è stata disposta dall’art.4, co.5, del d.l. n.133/2014 con riferimento ai pagamenti sostenuti per debiti scaduti al 31.12.2013 ed al 31.12.2014. Infine, si rammenta che, ai sensi dell’art.48 del d.l.n.66/2014, sono state espunte dal saldo finanziario, in termini di competenza mista, le spese sostenute per interventi di edilizia scolastica per un limite annuo di oltre 100 milioni di euro.

Tabella 13/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale suddivisa in Interventi Pagamenti totali

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	7.172.469	5.291.852	6.472.928	-9,75	22,32
Espropri e servitù onerose	130.365	110.072	93.303	-28,43	-15,23
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	86.931	67.348	86.225	-0,81	28,03
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	31.576	30.222	34.075	7,92	12,75
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	311.260	339.787	353.858	13,69	4,14
Incarichi professionali esterni	157.338	115.044	112.540	-28,47	-2,18
Trasferimenti di capitale	688.313	555.672	580.412	-15,68	4,45
Partecipazioni azionarie	37.685	7.390	7.741	-79,46	4,75
Conferimenti di capitale	59.644	208.888	46.740	-21,64	-77,62
Concessioni di crediti e anticipazioni	116.434	113.870	298.137	156,06	161,82
Totale	8.792.016	6.840.143	8.085.959	-8,03	18,21

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

I pagamenti totali articolati per interventi mostrano variazioni di segno positivo il cui valore più elevato è rappresentato dalle concessioni di crediti e anticipazioni (+161,82%), dall'acquisizione di beni immobili (+22,32%), l'acquisto di beni per realizzazioni in economia (+28,03%). A fronte delle variazioni incrementali di segno negativo in particolare dei conferimenti di capitale (-77,62%) e gli espropri per servitù onerose (-15,23%) oltre agli incarichi professionali esterni (-2,18%). Le risultanze commentate sono confermate dall'analisi dei dati di cassa (SIOPE).

Al riguardo deve sottolinearsi che complessivamente l'incremento dei pagamenti totali alla luce dei dati SIRTEL è pari al 18,21% mentre le risultanze di cassa evidenziano una variazione incrementale del 15,84%. In un solo caso il segno della variazione è negativo e non coincide con gli andamenti fino ad ora descritti (trasferimenti di capitale dato Siope -11% a fronte del +4,45% dato Sirtel). Le partecipazioni azionarie mostrano in entrambe le rappresentazioni variazioni incrementali, sebbene per valori non coincidenti, come è intuibile alla luce di quanto già precisato sopra in ordine alle caratteristiche dei dati raffrontati⁶⁶.

⁶⁶ Partecipazioni azionarie SIRTEL (+4,75%) SIOPE (+37,85%), Concessione crediti SIRTEL (+161,82%) SIOPE (+58,58%).

2.3.3 Analisi della spesa in c/capitale articolata in funzioni

**Tabella 14/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale suddivisa in funzioni
Impegni in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	1.324.439	1.346.864	1.626.201	22,78	20,74
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	40.080	8.718	36.250	-9,56	315,80
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	38.227	38.571	41.948	9,73	8,76
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	802.993	979.765	938.714	16,90	-4,19
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	320.809	273.312	296.241	-7,66	8,39
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	312.456	272.707	397.013	27,06	45,58
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	144.007	120.701	153.251	6,42	26,97
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	1.919.758	2.088.581	2.269.968	18,24	8,68
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	2.664.192	2.474.423	2.787.250	4,62	12,64
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	467.169	334.120	422.786	-9,50	26,54
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	149.574	185.357	200.992	34,38	8,44
Funzione 12 - funzioni relative ai servizi produttivi	138.093	245.759	112.909	-18,24	-54,06
Totale	8.321.797	8.368.876	9.283.523	11,56	10,93

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

**Tabella 15/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale suddivisa in funzioni
Pagamenti in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	316.227	291.215	869.834	175,07	198,69
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	3.465	600	4.247	22,55	608,00
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	4.606	7.244	15.975	246,79	120,52
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	75.329	100.534	467.066	520,03	364,58
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	61.674	27.712	174.814	183,45	530,82
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	46.191	36.707	201.261	335,71	448,29
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	8.222	14.474	73.773	797,32	409,70
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	312.463	244.665	1.051.978	236,67	329,97
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	457.675	268.979	1.205.793	163,46	348,28
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	36.502	37.787	169.006	363,00	347,26
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	18.825	17.833	105.480	460,33	491,47
Funzione 12 - funzioni relative ai servizi produttivi	41.542	187.729	46.520	11,98	-75,22
Totale	1.382.722	1.235.481	4.385.747	217,18	254,98

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

L'osservazione delle risultanze per quanto riguarda le spese in conto capitale articolate per funzioni, nel confermare quanto già rilevato in merito a tale tipologia di spesa aggiunge un dato che vale la pena sottolineare, quello relativo alla funzione "giustizia" il cui incremento degli impegni (+315,8%), peraltro, confermato anche dal dato dei pagamenti (+608%)⁶⁷, ricollegabile

⁶⁷ Il riferimento è ai pagamenti in conto competenza e non ai pagamenti totali ove la variazione relativa alla funzione in commento assume segno negativo (-18%)

agli spazi finanziari aperti dalla manovra già descritta, tuttavia, non sembrerebbe del tutto in linea con le modifiche dell'assetto istituzionale che hanno ricondotto, sebbene a far data dal 1° settembre 2015, in seno all'amministrazione centrale funzioni precedentemente intestate ai Comuni. Il predetto incremento è da ricollegarsi ai Comuni delle Regioni: Emilia-Romagna (in particolare Ravenna, Ferrara e Forlì), Veneto e Puglia ed ai servizi relativi agli uffici giudiziari.

Tabella 16/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale suddivisa in funzioni - Pagamenti totali

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	1.398.876	1.212.833	1.430.256	2,24	17,93
Funzione 2 - funzioni relative alla giustizia	38.543	20.727	16.981	-55,94	-18,07
Funzione 3 - funzioni di polizia locale	39.317	33.281	35.298	-10,22	6,06
Funzione 4 - funzioni di istruzione pubblica	750.082	636.718	820.216	9,35	28,82
Funzione 5 - funzioni relative alla cultura e ai beni culturali	360.075	251.683	324.947	-9,76	29,11
Funzione 6 - funzioni nel settore sportivo e ricreativo	324.928	265.161	343.676	5,77	29,61
Funzione 7 - funzioni nel campo turistico	79.275	78.929	141.461	78,44	79,23
Funzione 8 - funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	2.677.508	1.820.675	2.102.367	-21,48	15,47
Funzione 9 - funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	2.339.348	1.747.989	2.238.851	-4,30	28,08
Funzione 10 - funzioni nel settore sociale	442.999	355.072	364.164	-17,80	2,56
Funzione 11 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	175.887	142.446	175.750	-0,08	23,38
Funzione 12 - funzioni relative ai servizi produttivi	165.179	274.629	91.993	-44,31	-66,50
Totale	8.792.016	6.840.143	8.085.959	-8,03	18,21

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

2.3.3.1 Funzione 1 funzioni generali, di amministrazione e controllo

**Tabella 17/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale funzione 1 - suddivisa in interventi
Impegni in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	958.812	859.710	976.021	1,79	13,53
Espropri e servitù onerose	20.296	14.764	22.627	11,49	53,26
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	23.550	19.017	19.669	-16,48	3,43
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	6.397	7.223	7.928	23,93	9,76
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	83.123	80.750	100.068	20,39	23,92
Incarichi professionali esterni	42.770	30.484	44.440	3,90	45,78
Trasferimenti di capitale	82.602	113.479	146.478	77,33	29,08
Partecipazioni azionarie	6.842	2.337	3.167	-53,71	35,53
Conferimenti di capitale	8.153	26.346	22.118	171,29	-16,05
Concessioni di crediti e anticipazioni	91.894	192.754	283.685	208,71	47,18
Totale	1.324.439	1.346.864	1.626.201	22,78	20,74

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Nell'incremento registrato con riferimento agli impegni conto competenza della funzione in commento hanno pesato le variazioni incrementalmente di tutti gli interventi, ad eccezione dei conferimenti di capitale, ed in particolar modo degli espropri e servitù onerose nonché delle concessioni crediti.

**Tabella 18/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale funzione 1 - Suddivisa in interventi
Pagamenti in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	159.624	109.409	455.023	185,06	315,89
Espropri e servitù onerose	3.564	8.967	10.917	206,33	21,75
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	3.821	3.477	7.681	100,99	120,91
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	2.324	2.194	3.460	48,89	57,73
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	23.124	26.727	48.495	109,72	81,44
Incarichi professionali esterni	6.247	5.770	15.641	150,38	171,09
Trasferimenti di capitale	29.119	25.030	61.483	111,14	145,63
Partecipazioni azionarie	1.640	1.798	2.661	62,32	48,05
Conferimenti di capitale	3.200	7.895	3.573	11,67	-54,74
Concessioni di crediti e anticipazioni	83.565	99.949	260.901	212,21	161,03
Totale	316.227	291.215	869.834	175,07	198,69

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Sul fronte dei pagamenti sempre in conto competenza l'incremento complessivamente registrato dalla funzione osservata è pari al 198,7%, in crescita rispetto a quello registrato nel raffronto fra l'esercizio 2015 ed il 2013. Per i pagamenti, analogamente agli impegni, la variazione è ascrivibile a tutti gli interventi, fatta eccezione per i conferimenti di capitale che mostrano segno negativo (-54,7%). L'incremento maggiormente significativo si registra con riferimento all'acquisizione di beni immobili (+315,9%) spalmato, per così dire, su tutti i servizi con percentuali particolarmente rilevanti per quanto concerne il servizio organi istituzionali e decentramento ma anche gestione dei beni patrimoniali e demaniali e servizi di segreteria e personale. Quanto evidenziato appare in linea con quanto annotato nel commento generale sulle spese del Tit. II anche a proposito del fatto che si sono resi necessari investimenti da parte degli Enti locali per l'entrata a regime della riforma contabile. La Sezione delle autonomie sul punto ha in più occasioni sottolineato come gli Enti, alla data dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dal d.lgs.n.118/2011, versassero in una condizione organizzativa e strutturale non in grado di affrontare le sfide proposte dalla riforma. Gli stessi Enti nel corso della fase di sperimentazione hanno lamentato, al riguardo, carenze di professionalità adeguate ma anche di adeguati supporti informatici. A tal proposito non si è sottaciuto il ruolo fondamentale rappresentato dall'utilizzo di programmi in grado di gestire il cambiamento innanzitutto degli schemi contabili quanto anche delle procedure fino ad ora utilizzate. Anzi è stato in più occasioni stigmatizzato che la mancata o la cattiva realizzazione

di alcune fasi procedurali fondamentali nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema contabile sia attribuibile anche all'utilizzo di sistemi obsoleti che non hanno supportato di fatto gli Enti.

2.3.3.2 Funzione 8 viabilità e trasporti

Tabella 19/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale funzione 8 - Suddivisa in interventi Impegni in conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	1.725.664	1.909.919	1.942.353	12,56	1,70
Espropri e servitù onerose	15.121	12.059	18.275	20,86	51,55
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	18.249	17.674	16.006	-12,29	-9,44
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	4.924	7.110	6.127	24,45	-13,82
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	35.226	33.550	125.454	256,14	273,93
Incarichi professionali esterni	11.968	8.803	12.773	6,72	45,10
Trasferimenti di capitale	102.347	97.693	142.958	39,68	46,33
Partecipazioni azionarie	388	111	122	-68,63	9,34
Conferimenti di capitale	2.359	286	3.041	28,87	964,05
Concessioni di crediti e anticipazioni	3.512	1.376	2.859	-18,59	107,72
Totale	1.919.758	2.088.581	2.269.968	18,24	8,68

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Tabella 20/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale funzione 8 - Suddivisa in interventi Pagamenti in conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	279.226	207.035	916.175	228,11	342,52
Espropri e servitù onerose	2.449	3.482	6.496	165,29	86,53
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	3.521	4.056	6.875	95,27	69,50
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	1.155	1.264	2.218	92,10	75,46
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	7.051	8.289	39.967	466,83	382,19
Incarichi professionali esterni	1.071	1.100	4.303	301,63	291,17
Trasferimenti di capitale	15.986	18.059	73.310	358,58	305,94
Partecipazioni azionarie	240	107	71	-70,50	-33,86
Conferimenti di capitale	1.072	245	350	-67,31	43,24
Concessioni di crediti e anticipazioni	694	1.028	2.213	219,00	115,20
Totale	312.463	244.665	1.051.978	236,67	329,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

2.3.3.3 Funzione 9 gestione del territorio e ambiente

**Tabella 21/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale funzione 9 - Suddivisa in interventi
Impegni in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	2.019.283	2.085.088	2.185.342	8,22	4,81
Espropri e servitù onerose	64.241	45.087	61.490	-4,28	36,38
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	22.143	21.254	37.691	70,22	77,34
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	9.186	10.988	10.465	13,93	-4,77
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	53.610	52.437	70.667	31,82	34,76
Incarichi professionali esterni	55.696	44.573	58.101	4,32	30,35
Trasferimenti di capitale	410.644	207.765	319.255	-22,26	53,66
Partecipazioni azionarie	3.571	977	7.526	110,72	670,45
Conferimenti di capitale	12.258	4.264	15.337	25,12	259,72
Concessioni di crediti e anticipazioni	13.560	1.989	21.376	57,65	974,83

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

L'analisi della spesa relativa alla funzione riguardante la gestione del territorio e dell'ambiente approfondisce, nell'articolazione in interventi, tale funzione, comprensiva dell'urbanistica, dell'edilizia residenziale pubblica, dei servizi di protezione civile, del servizio idrico integrato nonché del servizio smaltimento rifiuti.

**Tabella 22/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Spesa conto capitale funzione 9 - Suddivisa in interventi
Pagamenti in conto competenza**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	323.263	164.592	939.551	190,65	470,84
Espropri e servitù onerose	25.862	20.281	37.692	45,74	85,85
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	3.385	3.572	19.431	474,04	443,98
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	1.879	1.843	5.570	196,52	202,22
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	7.010	7.051	33.661	380,19	377,41
Incarichi professionali esterni	6.849	6.297	20.715	202,43	228,96
Trasferimenti di capitale	79.903	63.206	132.647	66,01	109,87
Partecipazioni azionarie	2.579	455	309	-88,01	-31,96
Conferimenti di capitale	1.251	1.224	11.720	836,72	857,21
Concessioni di crediti e anticipazioni	5.694	459	4.497	-21,02	880,00
Totale	457.675	268.979	1.205.793	163,46	348,28

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

L'osservazione relativa ai pagamenti in conto competenza evidenzia un incremento decisamente significativo del loro totale influenzato particolarmente dalle variazioni incrementalmente relative alle concessioni di crediti (+880%), ai conferimenti di capitale (+857%), all'acquisizione di beni immobili (+471%) ed all'acquisto di beni per realizzazioni in economia (+444%).

2.3.4 Analisi della spesa in conto capitale sulla base degli indicatori di realizzazione e velocità di gestione

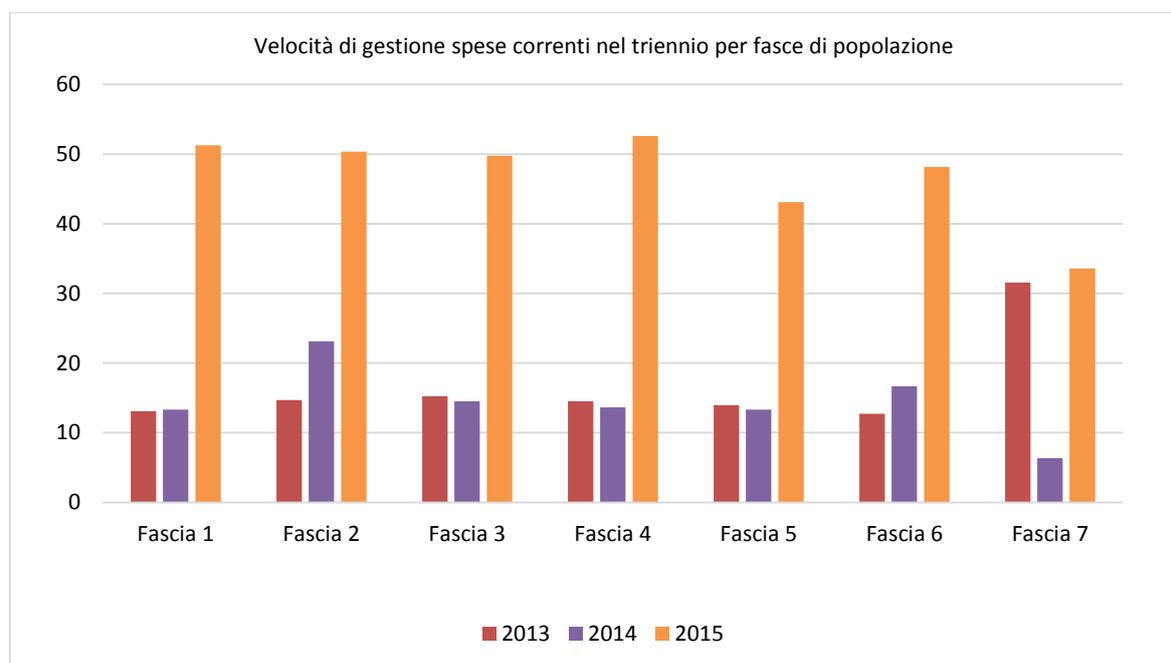
La tabella sotto riportata illustra l'andamento dei parametri relativi al grado di realizzazione ed alla velocità di gestione della spesa in conto capitale per il quadriennio considerato.

Tabella 23/COM/SP - Comuni 2013-2015 - Velocità di gestione della spesa in conto capitale

	Impegni 2013	Pagamenti 2013	Velocità di gestione 2013	Impegni 2014	Pagamenti 2014	Velocità di gestione 2014	Impegni 2015	Pagamenti 2015	Velocità di gestione 2015
Fascia 1	1.438.246	188.128	13,08	1.417.270	188.419	13,29	1.513.034	775.855,88	51,28
Fascia 2	1.278.059	187.895	14,70	1.600.542	370.359	23,14	1.465.385	737.975,01	50,36
Fascia 3	1.086.502	165.331	15,22	1.040.690	150.778	14,49	1.182.394	588.141,80	49,74
Fascia 4	1.017.992	147.520	14,49	1.003.667	136.704	13,62	1.119.967	588.882,48	52,58
Fascia 5	1.144.512	159.812	13,96	1.059.682	140.917	13,30	1.563.307	674.212,91	43,13
Fascia 6	1.112.677	141.310	12,70	1.024.279	170.644	16,66	1.381.684	665.396,69	48,16
Fascia 7	1.243.807	392.726	31,57	1.222.746	77.659	6,35	1.057.752	355.281,82	33,59
Totale	8.321.797	1.382.722	16,62	8.368.876	1.235.481	14,76	9.283.523	4.385.747	47,24

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Grafico 2/COM/SP - Comuni 2011-2014 - Velocità di gestione della spesa in conto capitale



Fino all'esercizio 2014 il valore del parametro in questione, che esprime la capacità degli Enti di chiudere nell'esercizio considerato le procedure di spesa poste in essere, risultava piuttosto basso ed il *trend* degli ultimi anni confermava un andamento giustificato in parte dalle caratteristiche della tipologia di spesa considerata, il cui *iter* difficilmente riusciva a conciliarsi con la durata

dell'esercizio finanziario. Nel 2015, come risulta evidente anche dalla lettura del grafico sopra riportato, si manifesta una decisa inversione di tendenza. Il parametro della velocità di gestione assume valori decisamente più elevati (si passa da 14,76 a 47,24) che, peraltro, si inquadrano perfettamente negli andamenti fotografati con riferimento agli impegni ed ai pagamenti in conto competenza; entrambi valori in incremento nella gestione considerata. Si rileva dunque una velocità di gestione più elevata riferibile ai Comuni appartenenti a tutte le fasce di popolazione ed in particolare a quelli di più piccole dimensioni (fasce 1, 2 e 4) e che tuttavia si contestualizza nella gestione di competenza, non trovando, come si è visto, conferma nei pagamenti totali, comprensivi della gestione in conto residui. A tal proposito, la Sezione ha, da ultimo, evidenziato nel referto "Prime analisi sugli esiti del riaccertamento straordinario dei residui dei Comuni", approvato con deliberazione n. 31/SEZAUT/2016/FRG, la persistente formazione, nonostante l'entrata in vigore del principio di competenza finanziaria potenziata, di residui passivi in conto capitale relativi all'esercizio 2015. L'anzidetta considerazione è stata motivata sulla scorta delle difficoltà incontrate dagli Enti nel dare corretta applicazione alle nuove disposizioni in materia di costituzione del fpv, in particolare nel dare corretta cadenzazione alla programmazione delle spese di investimento, finendo con l'imputare prevalentemente al 2015 spese che più correttamente avrebbero dovuto essere, per così dire, *spalmate* anche sugli esercizi successivi (sul punto si fa rinvio alla parte del presente referto specificamente dedicata alla disamina dei residui).

2.4 La spesa dei Comuni sperimentatori esercizio 2015

L'analisi effettuata con riferimento ai Comuni sperimentatori riguarda per il presente referto l'esercizio 2015, giacché gli Enti considerati per tale esercizio erano tenuti alla compilazione dei modelli armonizzati aventi valore a tutti gli effetti e non avevano più l'obbligo di compilare anche i prospetti ex d.P.R. n. 194/1997, se non a fini meramente conoscitivi.

I dati riportati nella tabella sottostante sono stati tratti dal sistema AGORÀ, al quale sono stati veicolati i modelli richiesti dalla delibera n. 12/SEZAUT/2016/INPR inviati dagli Enti interessati, (337 Comuni⁶⁸).

⁶⁸ Gli Enti del campione monitorato sono solo una parte degli Enti che hanno aderito, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. al terzo anno di sperimentazione. I Comuni sperimentatori al 1° gennaio 2014 erano 373 mentre gli Enti del campione monitorato (ovvero quelli adempienti alla data dell'elaborazione nella banca dati AGORÀ) sono 337 Comuni e 22 Province suddivisi per Regioni di appartenenza, come riportato nella tabella sottostante.

Regioni	Enti sperimentatori	Enti adempienti		
		Comuni e Province	Comuni	Province
Abruzzo	20	19	18	1
Basilicata	6	6	5	1
Calabria	3	2	2	
Campania	13	8	7	1
Emilia-Romagna	48	45	44	1
Friuli- Venezia Giulia	4	4	4	
Lazio	15	15	13	2
Liguria	27	23	21	2
Lombardia	86	81	77	4
Marche	22	18	15	3
Molise	2	1	1	
Piemonte	21	21	20	1
Puglia	19	16	15	1
Sardegna	12	11	11	
Sicilia	9	7	6	1
Toscana	23	22	20	2
Umbria	3	3	3	
Veneto	63	57	55	2
Totale complessivo	396	359	337	22

**Tabella 24/COM/SP - Comuni sperimentatori 2015 - Spesa articolata in titoli e macro-aggregati allegato E)
Impegni in conto competenza**

Codici	Titoli - Macro aggregati	Totale
100	Totale TITOLO 1	10.683.418
101	Redditi da lavoro dipendente	2.673.555
102	Imposte e tasse a carico dell'Ente	194.514
103	Acquisto di beni e servizi	6.301.709
104	Trasferimenti correnti	922.185
105	Trasferimenti di tributi (solo per le Regioni)	0,00
106	Fondi perequativi (solo per le Regioni)	0,00
107	Interessi passivi	327.777
108	Altre spese per redditi da capitale	1.544
109	Rimborsi e poste correttive delle entrate	39.487
110	Altre spese correnti	222.648
200	Totale TITOLO 2	1.794.385
201	Tributi in conto capitale a carico dell'Ente	19.671
202	Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	1.624.722
203	Contributi agli investimenti	112.461
204	Altri trasferimenti in conto capitale	5.106
205	Altre spese in conto capitale	32.425
300	Totale TITOLO 3	543.388
301	Acquisizioni di attività finanziarie	37.750
302	Concessione crediti di breve termine	11.813
303	Concessione crediti di medio-lungo termine	19.143
304	Altre spese per incremento di attività finanziarie	474.682
400	Totale TITOLO 4	653.595
401	Rimborso di titoli obbligazionari	130.316
402	Rimborso prestiti a breve termine	5.595
403	Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	514.798
404	Rimborso di altre forme di indebitamento	2.885
500	Totale TITOLO 5	1.299.476
501	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.299.476
700	Totale TITOLO 7	2.138.485
701	Uscite per partite di giro	1.739.571
702	Uscite per conto terzi	398.914
	TOTALE IMPEGNI	17.112.747

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Agorà; importi in migliaia di euro

Per l'elaborazione delle analisi i dati riportati, che completano il quadro delle spese dei Comuni per l'esercizio 2015, risultano articolati secondo i nuovi modelli contabili e riguardano gli impegni di competenza ammontanti a complessivi 17 mld e 112 mln di euro.

Dalla lettura della tabella emerge che le voci più rilevanti nell'ambito delle spese correnti sono rappresentate dai macro-aggregati di seguito individuati:

1. acquisto di beni e servizi (58,99% del totale delle spese correnti), i cui impegni ammontano in valore assoluto a 6 mld e 301 mln di euro e nel cui ambito sono ricompresi l'acquisto di beni di consumo (cancelleria, vestiario, equipaggiamento, materiale informatico, beni per attività di rappresentanza, carburanti e combustibili) e acquisto di servizi, comprese le spese per contratti di servizio pubblico (trasporti, raccolta rifiuti, servizio idrico, scuola,

- distribuzione gas, illuminazione pubblica), quelle per servizi finanziari, sanitari informatici e ausiliari per il funzionamento dell'Ente;
2. redditi da lavoro dipendente che costituiscono il 25,03% del totale delle spese correnti e ammontano a complessivi 2 mld e 673 mln di euro;
 3. trasferimenti correnti (8,63%), ammontanti a complessivi 1 mld e 640 mln di euro, nel cui ambito sono ricompresi sia quelli destinati alle amministrazioni centrali sia quelli a favore delle amministrazioni locali e cioè ad altri Comuni e Province, ovvero ad organismi interni ed unità locali dell'amministrazione, come pure i trasferimenti alle università, alle aziende sanitarie e ospedaliere ed alle camere di commercio.

Per quanto attiene alle spese del Titolo II ammontanti a complessivi 1 mld e 794 mln di euro, occorre evidenziare che la voce più rilevante nella composizione è quella relativa agli investimenti fissi lordi e acquisto di terreni, che da sola rappresenta il 90,54% del complesso delle spese per investimenti e nel cui ambito rientrano le poste nello schema del d.P.R. n. 194/1996 riguardanti gli interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 delle spese dello stesso Titolo II.

Analogamente rilevanti risultano gli importi registrati per le spese riguardanti la chiusura di anticipazioni di tesoreria (Titolo IV), ammontanti a complessivi 1 mld e 229 mln di euro, nonché le spese riguardanti il Titolo 7 (partite di giro e spese conto terzi) pari a 2 mld e 138 mln.

Nelle tabelle di seguito riportate sono esposti i dati tratti dai rendiconti 2013 e 2014 dei Comuni sperimentatori del campione monitorato per il referto relativo all'esercizio 2014, omologati rispetto a quelli oggetto di monitoraggio nel presente referto, tratti dalla banca dati AGORÀ⁶⁹.

**Tabella 25/COM/SP - Comuni sperimentatori 2013-2014 - Spesa corrente suddivisa in interventi
Impegni in conto competenza**

DESCRIZIONE INTERVENTO	2013	2014
Personale	2.709.519	2.661.511
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	134.888	136.129
Prestazioni di servizi	5.894.476	5.966.627
Utilizzo di beni di terzi	107.345	105.969
Trasferimenti	1.034.246	882.753
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	341.215	338.805
Imposte e tasse	211.235	207.633
Oneri straordinari della gestione corrente	184.740	152.994
Ammortamenti di esercizio	0	0
Fondo svalutazione crediti	54	1.041
Fondo di riserva	0	7
Totale	10.617.718	10.453.468

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

⁶⁹ I dati riportati per quanto riguarda l'esercizio 2015 sono quelli degli Enti sperimentatori che hanno inviato il prospetto all'E) correttamente compilato e per gli esercizi 2013 e 2014 sono quelli tratti dalla banca dati SIRTEL, riguardanti gli Enti sperimentatori risultati quadrati ai controlli del sistema.

**Tabella 26/COM/SP - Comuni sperimentatori 2013-2014 - Spesa conto capitale suddivisa in interventi
Impegni in conto competenza**

DESCRIZIONE INTERVENTO	2013	2014
Acquisizione di beni immobili	1.251.181	1.461.218
Espropri e servitù onerose	11.419	25.390
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	3.876	4.106
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	1.153	1.426
Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	58.300	56.925
Incarichi professionali esterni	20.002	17.843
Trasferimenti di capitale	192.305	185.307
Partecipazioni azionarie	4.358	10.419
Conferimenti di capitale	15.305	7.850
Concessioni di crediti e anticipazioni	605.378	370.129
Totale	2.163.279	2.140.611

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

I dati esposti riguardano le spese correnti ed in conto capitale articolate in interventi e consentono, con le dovute cautele, confronti con le voci in cui risulta attualmente articolata la spesa nei nuovi schemi contabili armonizzati, sulla base dei criteri seguiti dagli Enti nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema, come indicato nelle successive tabelle⁷⁰.

Dall'osservazione dei dati emerge la contenuta contrazione del totale delle spese correnti (-1,56% rispetto al 2013 e -0,02% rispetto all'esercizio precedente), all'interno delle quali alcune voci importanti, quali la spesa di personale - individuata nei nuovi schemi di bilancio come macro-aggregato "redditi da lavoro dipendente" – mostrano variazioni di segno negativo. In particolare, rispetto al 2013 tale voce di spesa si riduce del 3,31% e rispetto all'esercizio precedente dell'1,56%. Anche il macro-aggregato "altre spese correnti" [comprensivo degli interventi ex d.P.R. n. 94/1996: oneri straordinari della gestione corrente, fondo svalutazione crediti, fondo di riserva] subisce una contrazione in termini percentuali pari a -16,53% rispetto al 2013 e -39,8% rispetto al 2014. Analogamente in riduzione risulta la voce "interessi passivi e oneri finanziari diversi" del 5,6% rispetto al 2013 e del 6,27% rispetto al 2014.

Diversamente, deve osservarsi l'incremento delle spese in conto capitale che complessivamente aumentano del 6,1% rispetto all'esercizio precedente che mostra a sua volta un incremento del 5% a confronto con il 2013.

L'anzidetto incremento dipende anche dalla variazione intervenuta nelle spese relative al macro-aggregato "investimenti fissi lordi" [comprensivo degli interventi ex d.P.R. n. 94/1996: acquisizione beni immobili, espropri e servitù onerose, acquisto ed utilizzo di beni di terzi per

⁷⁰ Nelle tabelle i confronti effettuati sono fra dati esposti con articolazioni differenziate ma corrispondenti ad un campione omogeneo di Enti ottenuto omologando le anagrafiche delle differenti banche dati utilizzate (SIRTEL e AGORÀ).

realizzazioni in economia, incarichi professionali esterni] che ha segno positivo e valore percentuale pari a +16,9% rispetto al 2013 e +0,42% rispetto al 2015.

Alcuni degli interventi ricompresi nel Titolo II sono attualmente contenuti nel Titolo III, ad esempio, le voci “partecipazioni azionarie” e “conferimenti di capitale” sono confluite nel macro-aggregato “acquisizione di attività finanziarie”. In particolare, il totale degli interventi 8 e 9 che nel 2013 ammontava a 19 e nel 2014 ammontava a 37,6 mln di euro nel 2015 se confrontato con il macro aggregato “acquisizioni di attività finanziarie” mostra incrementi percentuali rispettivamente del 91% e del 106%.

**Tabella 27/COM/SP - Comuni sperimentatori - Confronto 2015 - 2013 - Spesa corrente - Spesa in c/capitale
Impegni in conto competenza**

Macroaggregati	2015	Interventi	2013	Var % 2015- 2013
1-Redditi da lavoro dipendente	2.619.874	1-Personale	2.709.519	-3,31
2-Imposte e tasse a carico dell'Ente	189.877	7-Imposte e tasse	211.235	-10,11
3-Acquisto di beni e servizi	6.173.401	2-Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	134.888	
		3-Prestazioni di servizi	5.894.476	
		4-Utilizzo di beni di terzi	107.345	
		(Totale Interventi 2-3-4)	6.136.709	0,60
4-Trasferimenti correnti	893.785	5-Trasferimenti		
9-Rimborsi e poste correttive delle entrate	38.092			
(Totale Macroaggregati 4-9 Titolo 1)	931.877		1.034.246	-9,90
7-Interessi passivi	319.821	6-Interessi passivi e oneri finanziari diversi	341.215	-6,27
8-Altre spese per redditi da capitale	1.463	-	-	-
10-Altre spese correnti	215.345	8-Oneri straordinari della gestione corrente	184.740	
		9- Ammortamento di esercizio	0	
		10-Fondo svalutazione crediti	54	
		11-Fondo di riserva	0	
		(Totale Interventi 8-9-10-11)	184.794	16,53
Totale TITOLO 1	10.451.659	Totale TITOLO 1	10.617.718	-1,56
1-Tributi in conto capitale a carico dell'Ente (Titolo 2)	19.552	-	-	-
2-Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni (Titolo 2)	1.573.535	1-Acquisizione di beni immobili	1.251.181	
		2-Espropri e servitù onerose	11.419	
		3-Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	3.876	
		4-Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	1.153	
		5-Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	58.300	
		6-Incarichi professionali esterni	20.002	
		(Totale Interventi 1-2-3-4-5-6)	1.345.931	16,91
3-Contributi agli investimenti (Titolo 2)	111.229			
4-Altri trasferimenti in conto capitale (Titolo 2)	3.614	7-Trasferimenti		
(Totale Macroaggregati 3-4 Titolo 2)	114.843		192.305	-40,28
5-Altrespese in conto capitale (Titolo 2)	30.898	-	-	-
1-Acquisizioni di attività finanziarie (Titolo 3)	37.614	8-Partecipazioni azionarie	4.358	
		9-Conferimenti di capitale	15.305	
		(Totale Interventi 8-9)	19.663	91,29
2-Concessione crediti di breve termine (Titolo 3)	11.733	10-Concessioni di crediti e anticipazioni		
3-Concessione crediti di medio-lungo termine (Titolo 3)	13.061			
(Totale Macroaggregati 2-3 Titolo 3)	24.794		605.378	-95,90
4-Altrespese per incremento di attività finanziarie (Titolo 3)	470.242	-	-	-
Totale (TITOLO 2 + TITOLO 3)	2.271.476	Totale TITOLO 2	2.163.277	5,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel - Agorà; importi in migliaia di euro

**Tabella 28/COM/SP - Comuni sperimentatori - Confronto 2015 - 2014 - Spesa corrente - Spesa in c/capitale
Impegni in conto competenza**

Macroaggregati	2015	Interventi	2014	Var % 2015- 2014
1-Redditi da lavoro dipendente	2.619.874	1-Personale	2.661.511	-1,56
2-Imposte e tasse a carico dell'Ente	189.877	7-Imposte e tasse	207.633	-8,55
3-Acquisto di beni e servizi		2-Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	136.129	
		3-Prestazioni di servizi	5.966.627	
		4-Utilizzo di beni di terzi	105.969	
		(Totale Interventi 2-3-4)	6.208.725	-0,57
4-Trasferimenti correnti	893.785	5-Trasferimenti		
9-Rimborsi e poste correttive delle entrate	38.092			
(Totale Macroaggregati 4-9 Titolo 1)	931.877		882.753	5,56
7-Interessi passivi	319.821	6-Interessi passivi e oneri finanziari diversi	338.805	-5,60
8-Altres spese per redditi da capitale	1.463	-	-	-
10-Altres spese correnti		8-Oneri straordinari della gestione corrente	152.994	
		9-Ammortamento di esercizio	0	
		10-Fondo svalutazione crediti	1.041	
		11-Fondo di riserva	7	
	215.345	(Totale Interventi 8-9-10-11)	154.042	39,80
Totale TITOLO 1	10.451.659	Totale TITOLO 1	10.453.469	-0,02
1-Tributi in conto capitale a carico dell'Ente (Titolo 2)	19.552	-	-	-
2-Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni (Titolo 2)		1-Acquisizione di beni immobili	1.461.218	
		2-Espropri e servitù onerose	25.390	
		3-Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	4.106	
		4-Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	1.426	
		5-Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	56.925	
		6-Incarichi professionali esterni	17.843	
	1.573.535	(Totale Interventi 1-2-3-4-5-6)	1.566.908	0,42
3-Contributi agli investimenti (Titolo 2)	111.229	7-Trasferimenti		
4-Altres trasferimenti in conto capitale (Titolo 2)	3.614			
(Totale Macroaggregati 3-4 Titolo 2)	114.843		185.307	-38,03
5-Altres spese in conto capitale (Titolo 2)	30.898	-	-	-
1-Acquisizioni di attività finanziarie (Titolo 3)		8-Partecipazioni azionarie	10.419	
		9-Conferimenti di capitale	7.850	
	37.614	(Totale Interventi 8-9)	18.269	105,89
2-Concessione crediti di breve termine (Titolo 3)	11.733	10-Concessioni di crediti e anticipazioni		
3-Concessione crediti di medio-lungo termine (Titolo 3)	13.061			
(Totale Macroaggregati 2-3 Titolo 3)	24.794		370.129	-93,30
4-Altres spese per incremento di attività finanziarie (Titolo 3)	470.242		-	-
Totale (TITOLO 2 + TITOLO 3)	2.271.476	Totale TITOLO 2	2.140.613	6,11

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel-Agorà; importi in migliaia di euro

2.5 Conclusioni

L'analisi delle spese dei Comuni del campione monitorato mostra nel 2015 impegni di competenza complessivamente in contrazione rispetto all'esercizio precedente (-11,15%). I pagamenti totali, al contrario, fanno registrare un andamento in crescita (+26,6% rispetto al 2014) per tutti i Titoli, fatta eccezione per il Titolo I. L'incremento più significativo si evidenzia con riferimento alle spese per servizi conto terzi e partite di giro (+344,7%), analogamente a quanto accaduto per gli impegni dello stesso Titolo (+257%). Il fenomeno merita di essere sottolineato, in ragione della rilevanza degli incrementi evidenziati ed anche in considerazione delle modifiche recate dal d.lgs. n. 118/2011 alla disciplina di questa specifica voce di spesa.

Gli andamenti descritti potrebbero apparire anomali e, soprattutto, colpisce l'inversione di tendenza delle spese in conto capitale che mostrano incrementi pari al 217% rispetto al 2013 e del 255% rispetto al 2014. Tuttavia, le anzidette anomalie possono essere spiegate alla luce degli effetti redistributivi registrati a seguito dell'entrata in vigore dell'art.1, co.1, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, che ha modificato il sistema di calcolo dell'obiettivo netto del patto di stabilità interno e, di conseguenza, ha comportato un evidente cambiamento della propensione dei Comuni verso tale tipologia di spesa. Ciò, unitamente alla disponibilità di spazi finanziari previsti dal d.l. n. 35/2013 e dal d.l. n. 66/2014, ha consentito un'espansione degli investimenti, nonostante le carenze di programmazione e le tempistiche di realizzazione decisamente più lunghe, che trovano espressione nel parametro "velocità di gestione", il cui valore medio, a livello nazionale, è pari a 47,24, con punte ampiamente al di sotto (33,6) registrate per i Comuni della 7 fascia.

L'analisi mostra che la spesa corrente ha fatto registrare, in termini di pagamenti di competenza, un lieve incremento nel confronto con il precedente esercizio (3,9%), mentre appare in contrazione (-6,1%) nei pagamenti totali.

Dallo specifico approfondimento, condotto con riferimento ai Comuni che hanno aderito alla sperimentazione, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. (337 Enti), verificando gli impegni di competenza nell'articolazione dei nuovi modelli introdotti dalla riforma contabile, è emerso che la voce più rilevante è quella delle spese correnti, il cui ammontare complessivo è pari a 17 mld e 112 mln di euro, seguite da quelle del Titolo 7 (partite di giro e spese conto terzi) pari a 2 mld e 138 mln.

3 LE PROVINCE E LE CITTÀ METROPOLITANE

3.1 Analisi delle entrate

Nel referto reso al Parlamento dalla Sezione delle autonomie in ordine agli aspetti ordinamentali ed ai riflessi finanziari della legge di riordino delle Province si è dato ampiamente conto delle profonde modificazioni che hanno interessato il sistema delle entrate provinciali evidenziando, altresì, come le diverse manovre – e gli specifici interventi sul Fondo sperimentale di riequilibrio – abbiano prodotto un progressivo deterioramento della finanza delle Province, ben lontane dal realizzare quella autonomia di entrata su cui, peraltro, fondava il modello tratteggiato dal d.lgs. n. 68/2011. In un contesto di persistente criticità - in ragione delle quali sono state previste nell'esercizio in esame significative deroghe rispetto alla disciplina ordinariamente applicabile agli Enti territoriali⁷¹ – vanno a collocarsi le risultanze della gestione relativa all'esercizio 2015, peraltro, significativamente incisa dagli ulteriori vincoli previsti dall'art. 47, commi da 1 a 7, del d.l. n. 66/2014⁷² e dai commi 418 e 419 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015⁷³.

3.1.1 La gestione di parte corrente

I dati relativi alle entrate di parte corrente nel triennio 2013/2015, come riassunti nella tabella che segue, pur evidenziando per l'esercizio 2015 risultati migliorativi, comprovano le criticità, non meramente congiunturali, del rinnovato sistema delle entrate provinciali. Di rilievo, in particolare, la contrazione registrata nel totale delle entrate correnti tanto in valore assoluto quanto in termini percentuali (-5,45%) laddove si pongano a confronto l'esercizio 2015 e quello 2013. Il carattere generalizzato di tale tensione sulle entrate correnti trova, peraltro, significativo riscontro nel dato disaggregato che evidenzia come la pressoché totalità delle Regioni presenti una variazione negativa attestandosi, talora, su valori di gran lunga superiori alla media nazionale: è il caso della Liguria (-14,77%), della Calabria (-24,41%) e dell'Umbria (-12,76%).

⁷¹ Sotto tale profilo si rammenta che l'art. 1-ter, d.l. n. 78/2015 ha previsto che per l'esercizio 2015 le Province e le Città metropolitane predispongano il bilancio per la sola annualità 2015 (comma 1) disponendo, altresì, al comma 2 che, per il solo esercizio 2015, le Province e le Città metropolitane, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, possono applicare al bilancio preventivo, sin dalla previsione iniziale, l'avanzo destinato.

⁷² L'art. 47, ai commi da 1 a 7 dispone che le Province e le Città metropolitane assicurino un contributo alla finanza pubblica – sub specie di riduzione di spesa - pari per il 2015 a 576,7 milioni.

⁷³ Parimenti il comma 418 dispone che le Province e le Città metropolitane concorrano al contenimento della spesa pubblica attraverso una riduzione della spesa corrente di 1.000 milioni di euro per l'anno 2015 prevedendo, peraltro, una peculiare procedura di recupero forzoso a valere sui versamenti dell'imposta RcAuto ovvero, in caso di in capienza, sui versamenti dell'Ipt.

Tabella 1/PROV/ENT - Entrate correnti - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	726.296	636.223	684.962	-5,69	7,66
LOMBARDIA	815.829	739.450	779.626	-4,44	5,43
LIGURIA	41.742	37.104	35.575	-14,77	-4,12
VENETO	379.580	362.099	389.398	2,59	7,54
FRIULI VENEZIA GIULIA	311.767	296.242	289.290	-7,21	-2,35
EMILIA ROMAGNA	435.983	384.135	407.485	-6,54	6,08
TOSCANA	442.233	401.999	413.470	-6,50	2,85
UMBRIA	157.754	125.289	137.622	-12,76	9,84
MARCHE	129.997	110.836	161.193	24,00	45,43
LAZIO	161.679	145.893	149.206	-7,71	2,27
ABRUZZO	128.824	112.810	122.518	-4,89	8,61
MOLISE	36.194	36.325	39.219	8,36	7,97
CAMPANIA	104.477	98.387	98.685	-5,54	0,30
PUGLIA	456.225	407.240	448.771	-1,63	10,20
BASILICATA	53.555	48.256	53.590	0,06	11,05
CALABRIA	312.405	241.099	236.160	-24,41	-2,05
SICILIA	173.156	148.400	159.388	-7,95	7,40
SARDEGNA	201.984	171.144	187.016	-7,41	9,27
TOTALE	5.069.679	4.502.932	4.793.174	-5,45	6,45

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Ancor più significativo il dato relativo alle entrate del Titolo I rappresentate, come noto, principalmente dai tributi propri relativi al trasporto su gomma, segnatamente dall'imposta RcAuto e dall'Ipt, dalla compartecipazione provinciale all'irpef, dalla compartecipazione alla tassa automobilistica regionale e dagli ulteriori tributi provinciali previsti dalla legge vigente. Di immediata evidenza il progressivo decremento del gettito complessivo, come articolato nelle specifiche voci evidenziate nella tabella 3, sia nell'esercizio 2014 che in quello 2015. Diversificato, di contro, l'andamento a livello regionale laddove, a fronte di una flessione delle entrate in esame che per l'esercizio 2014 riguarda quasi tutte le Regioni con l'eccezione della Basilicata e della Calabria, con riferimento all'esercizio 2015 si rilevano le variazioni positive del Veneto (6,77%), del Friuli-Venezia Giulia (16,56%), delle Marche (13,53%), della Campania (32,94%) e della Sardegna (23,67%).

Tabella 2/PROV/ENT - Entrate Titolo I - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	349.325	322.342	306.592	-12,23	-4,89
LOMBARDIA	628.366	587.375	472.701	-24,77	-19,52
LIGURIA	15.592	15.055	14.605	-6,33	-2,99
VENETO	236.953	223.690	238.836	0,79	6,77
FRIULI VENEZIA GIULIA	34.794	34.184	39.843	14,51	16,56
EMILIA ROMAGNA	266.166	249.425	247.838	-6,89	-0,64
TOSCANA	190.710	171.403	174.596	-8,45	1,86
UMBRIA	78.755	73.887	72.915	-7,42	-1,31
MARCHE	57.609	46.844	53.181	-7,69	13,53
LAZIO	95.089	94.609	84.342	-11,30	-10,85
ABRUZZO	84.316	83.080	84.596	0,33	1,82
MOLISE	30.979	30.132	28.181	-9,03	-6,47
CAMPANIA	50.845	46.059	61.230	20,42	32,94
PUGLIA	273.370	253.614	230.951	-15,52	-8,94
BASILICATA	18.569	20.067	18.265	-1,64	-8,98
CALABRIA	129.214	131.436	118.392	-8,38	-9,92
SICILIA	103.993	91.754	94.197	-9,42	2,66
SARDEGNA	79.690	69.065	85.413	7,18	23,67
TOTALE	2.724.334	2.544.022	2.426.674	-10,93	-4,61

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Tabella 3/PROV/ENT - Entrate Titolo I per categorie - Accertamenti in conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Imposte	2.570.380	2.379.474	2.296.527	-10,65	-3,49
Tasse	10.577	11.856	9.270	-12,35	-21,81
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	143.378	152.691	120.877	-15,69	-20,84
TOTALE	2.724.334	2.544.022	2.426.674	-10,93	-4,61

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Analoghe conclusioni devono trarsi dall'esame del dato relativo alle imposte che risultano diminuite nel triennio 2013/2015 come evidenziato dalla tabella 4. Al fine di una corretta valutazione dell'andamento, la marcata variazione negativa attestata dalla comparazione 2015/2013 (-10,65%) deve, peraltro, leggersi al netto del particolare incremento che le risorse in esame hanno fatto registrare nell'esercizio 2013 in ragione del nuovo sistema impositivo relativo all'Ipt ed all'aumento delle aliquote afferenti alla RcAuto. Nondimeno la contrazione, ancorché più contenuta registrata nell'esercizio 2015 in confronto a quello 2014 (-3,49%), e la circostanza che molte Regioni evidenzino valori ben superiori al dato medio nazionale confermano il carattere non strutturale dell'effetto migliorativo rilevato nell'esercizio 2013 – già evidenziato nel citato referto sulla finanza provinciale – e le inadeguatezze del nuovo modello sul versante dell'autonomia finanziaria. Di rilievo, in questa prospettiva, il dato relativo alla Lombardia (-13,95%), al Lazio (-11,43%), alla Puglia (-9,12%), alla Calabria (-10,69%).

Tabella 4/PROV/ENT - Entrate Titolo I - Categoria 1 - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	334.138	304.472	293.329	-12,21	-3,66
LOMBARDIA	589.981	549.026	472.422	-19,93	-13,95
LIGURIA	15.424	14.890	13.854	-10,18	-6,96
VENETO	225.078	211.860	227.384	1,02	7,33
FRIULI VENEZIA GIULIA	34.164	33.561	39.165	14,64	16,70
EMILIA ROMAGNA	264.172	247.849	246.523	-6,68	-0,54
TOSCANA	176.281	158.778	162.696	-7,71	2,47
UMBRIA	71.049	66.316	66.058	-7,03	-0,39
MARCHE	56.798	46.462	53.055	-6,59	14,19
LAZIO	90.238	89.422	79.205	-12,23	-11,43
ABRUZZO	74.790	63.874	65.196	-12,83	2,07
MOLISE	20.234	19.754	18.595	-8,10	-5,87
CAMPANIA	46.011	41.248	43.501	-5,46	5,46
PUGLIA	270.076	251.036	228.139	-15,53	-9,12
BASILICATA	12.550	11.773	11.312	-9,86	-3,91
CALABRIA	107.753	110.093	98.327	-8,75	-10,69
SICILIA	103.046	90.992	93.378	-9,38	2,62
SARDEGNA	78.596	68.067	84.388	7,37	23,98
TOTALE	2.570.380	2.379.474	2.296.527	-10,65	-3,49

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Le tabelle successive, nel riassumere gli andamenti relativi alle principali risorse che trovano collocazione nella categoria 1, danno conto dell'incidenza sul dato complessivo dei singoli gettiti i cui livelli sono stati, altresì, influenzati dalle politiche poste in essere da alcune amministrazioni provinciali che, in vista della riduzione della pressione fiscale ed al fine di dare attuazione ai principi costituzionali in materia di imposizione tributaria, hanno ritenuto di aumentare le aliquote relative all'Ipt – imposta *una tantum* tale da incidere in maniera proporzionale sulla ricchezza – e di aumentare quelle relative alla imposta sulla RcAuto rispetto alla quale si attendevano, peraltro, effetti positivi sul versante dell'evasione alla luce delle novità recate dal codice della strada.

Di immediata evidenza appare come il significativo incremento registrato dall'Ipt vada a compensare la riduzione speculare fatta registrare dall'imposta RcAuto.

**Tabella 5/PROV/ENT - Imposta sulle formalità di trascrizione - Accertamenti in conto competenza
Suddivisione per Regione**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	124.260	120.825	131.752	6,03	9,04
LOMBARDIA	165.154	162.373	174.486	5,65	7,46
LIGURIA	4.574	4.478	4.815	5,27	7,52
VENETO	77.602	77.778	87.763	13,09	12,84
FRIULI VENEZIA GIULIA	27.125	27.783	30.736	13,31	10,63
EMILIA ROMAGNA	83.218	82.700	92.931	11,67	12,37
TOSCANA	45.121	46.213	51.662	14,50	11,79
UMBRIA	20.072	20.355	23.389	16,53	14,91
MARCHE	14.771	14.723	16.108	9,05	9,41
LAZIO	26.338	26.325	28.368	7,71	7,76
ABRUZZO	21.494	21.340	23.643	10,00	10,79
MOLISE	6.566	6.664	7.790	18,65	16,90
CAMPANIA	13.034	12.957	14.512	11,34	12,01
PUGLIA	65.850	66.054	74.841	13,65	13,30
BASILICATA	3.750	3.750	4.250	13,33	13,33
CALABRIA	29.841	29.265	31.246	4,71	6,77
SICILIA	30.190	30.236	34.383	13,89	13,72
SARDEGNA	23.311	23.095	26.743	14,73	15,80
TOTALE	782.272	776.912	859.419	9,86	10,62

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

**Tabella 6/PROV/ENT - Imposta sulle Assicurazioni RC auto - Accertamenti in conto competenza
Suddivisione per Regione**

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	179.561	155.117	135.043	-24,79	-12,94
LOMBARDIA	288.191	258.650	241.593	-16,17	-6,59
LIGURIA	8.641	8.300	6.938	-19,70	-16,41
VENETO	128.203	116.081	120.707	-5,85	3,98
FRIULI VENEZIA GIULIA	0	0	0	n.a.	n.a.
EMILIA ROMAGNA	150.749	136.359	128.488	-14,77	-5,77
TOSCANA	116.125	96.678	91.987	-20,79	-4,85
UMBRIA	42.519	38.382	35.044	-17,58	-8,70
MARCHE	34.345	22.428	29.832	-13,14	33,01
LAZIO	58.349	55.653	44.072	-24,47	-20,81
ABRUZZO	45.835	39.252	36.982	-19,32	-5,78
MOLISE	11.693	11.242	9.857	-15,70	-12,32
CAMPANIA	28.370	23.910	25.254	-10,98	5,63
PUGLIA	176.776	154.581	129.483	-26,75	-16,24
BASILICATA	8.430	7.753	6.800	-19,34	-12,29
CALABRIA	73.926	73.173	60.890	-17,63	-16,79
SICILIA	66.369	50.895	51.872	-21,84	1,92
SARDEGNA	43.545	32.521	45.087	3,54	38,64
TOTALE	1.461.628	1.280.973	1.199.930	-17,90	-6,33

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Le considerazioni che precedono, circa le difficoltà incontrate dalle Province nel conseguimento di congrui livelli di autonomia finanziaria, assumono maggior consistenza ove si abbia riguardo ai dati relativi alle entrate del Titolo II, come compendiate nella tabella seguente, che, per l'esercizio 2015 in confronto con quello 2014, attestano un rilevante e generalizzato aumento delle

risorse trasferite e della componente derivata. Rispetto al totale del gettito a detto titolo accertato, ed al dato medio del 22,71%, significativo si appalesa il livello dei contributi rivenienti dallo Stato e di quelli regionali incrementati, rispettivamente, del 39,67% e del 27,61%. Nel dettaglio di interesse si manifesta, altresì, la variazione positiva delle entrate rivenienti da organismi comunitari (49,45%) nonché quella relativa alle risorse trasferite dalle Regioni per funzioni delegate (14,01%). A tal riguardo, ed in una prospettiva più generale, con riferimento ai trasferimenti regionali, può ipotizzarsi che gli accordi resi tra amministrazioni regionali e provinciali, nell'ambito del percorso attuativo della legge n. 56/2014 cui nel 2015 è stato impresso un particolare impulso, abbiano inciso positivamente sulla regolazione dei reciproci rapporti finanziari e, definendo in maniera compiuta risorse e competenze, abbiano conferito una maggiore certezza al quadro di riferimento.

Tabella 7/PROV/ENT - Entrate Titolo II per categorie - Accertamenti in conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	203.399	126.378	176.513	-13,22	39,67
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	780.458	676.338	863.058	10,58	27,61
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	800.104	673.831	768.253	-3,98	14,01
Contributi e trasferimenti da parte di Organismi comunitari e internazionali	40.204	15.239	22.775	-43,35	49,45
Contributi e trasferimenti correnti da altri Enti del settore pubblico	69.372	57.234	70.144	1,11	22,56
TOTALE	1.893.537	1.549.020	1.900.742	0,38	22,71

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Interessante la distribuzione del fenomeno a livello regionale come rappresentata dalla tabella 8 che, per la pressoché totalità delle Regioni, evidenzia una variazione positiva che in taluni casi stacca di numerosi punti percentuali il valore nazionale del 22,71%. Si segnalano, al riguardo, i dati relativi alla Lombardia (129,83%), al Molise (118,95%), alle Marche (71,63%), al Lazio (44,93%), all'Umbria (43,97%) e alla Puglia (43,54%).

Tabella 8/PROV/ENT - Entrate Titolo II - Accertamenti in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
PIEMONTE	329.384	262.531	333.350	1,20	26,98
LOMBARDIA	97.632	80.522	185.065	89,55	129,83
LIGURIA	21.491	17.232	16.494	-23,25	-4,28
VENETO	101.288	103.550	113.347	11,91	9,46
FRIULI VENEZIA GIULIA	236.837	228.030	221.504	-6,47	-2,86
EMILIA ROMAGNA	136.768	99.484	125.358	-8,34	26,01
TOSCANA	200.004	177.208	182.341	-8,83	2,90
UMBRIA	63.825	38.209	55.008	-13,81	43,97
MARCHE	62.768	56.893	97.643	55,56	71,63
LAZIO	52.407	34.511	50.017	-4,56	44,93
ABRUZZO	31.620	17.084	27.314	-13,62	59,87
MOLISE	2.388	3.589	7.859	229,13	118,95
CAMPANIA	50.046	48.966	33.348	-33,37	-31,90
PUGLIA	153.253	122.966	176.503	15,17	43,54
BASILICATA	34.137	27.605	34.854	2,10	26,26
CALABRIA	158.901	89.750	89.286	-43,81	-0,52
SICILIA	53.045	49.971	58.662	10,59	17,39
SARDEGNA	107.743	90.919	92.789	-13,88	2,06
TOTALE	1.893.537	1.549.020	1.900.742	0,38	22,71

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Parimenti in crescita il dato complessivo delle entrate extra-tributarie per le quali consta, nell'esercizio 2015 in confronto al 2014, una variazione positiva del 13,63%, su cui pesa, in maniera significativa, l'aumento delle entrate relative ai proventi dei servizi pubblici che crescono in misura tale da neutralizzare il decremento subito da altre categorie. In marcata flessione, nella comparazione 2015/2013, il dato relativo a interessi su anticipazioni e crediti (-48,47%), ai proventi diversi (-11,26%) e ai proventi dei beni dell'Ente (5,37%) che, peraltro, nel 2015 rimane attestato su volumi analoghi a quelli conseguiti nell'esercizio 2014, rispetto al quale emerge un incremento assolutamente modesto (1,27%).

Tabella 9/PROV/ENT - Entrate Titolo III per categorie - Accertamenti in conto competenza

	2013	2014	2015	Variazioni % 2015-2013	Variazioni % 2015-2014
Proventi dei servizi pubblici	143.224	132.994	188.335	31,50	41,61
Proventi dei beni dell'Ente	106.372	99.398	100.664	-5,37	1,27
Interessi su anticipazioni e crediti	22.124	20.062	11.400	-48,47	-43,18
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi	9.548	12.418	14.022	46,86	12,91
Proventi diversi	170.540	145.016	151.337	-11,26	4,36
TOTALE	451.808	409.890	465.758	3,09	13,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

3.1.2 La gestione in conto capitale

Le risorse destinate ad investimenti presentano nelle Province andamenti difforni da quelli rilevati con riferimento ai Comuni. Dai dati sintetici – relativi ai Titoli IV e V – di cui alla tabella

10, emerge un progressivo e costante aumento delle entrate in conto capitale influenzato (a fronte di un andamento non univoco delle entrate del Titolo V) dall'evoluzione delle entrate del Titolo IV, che nel triennio in esame crescono del 26,14%, con una variazione del 90,82% nella comparazione 2015/2014.

**Tabella 10/PROV/ENT - Entrate in conto capitale - Accertamenti e Riscossioni in conto competenza
Tasso di realizzazione in percentuale**

	Accert. 2013	Risc.- 2013	Tasso di real. 2013	Accert. 2014	Risc. 2014	Tasso di real. 2014	Accert. 2015	Risc. 2015	Tasso di real. 2015
Totale Titolo IV al netto della cat. 6	735.102	237.720	32,34	485.937	194.202	39,96	927.285	368.684	39,76
Totale Titolo V al netto della cat. 1	74.510	45.170	60,62	144.686	35.916	24,82	100.519	37.989	37,79
Totale Entrate in conto capitale	809.612	282.890	34,94	630.623	230.117	36,49	1.027.804	406.673	39,57

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

In questa prospettiva, avuto riguardo all'analisi per categorie come esposta nella tabella 11, non appare, peraltro, superfluo rimarcare una forte componente derivata del sistema di finanziamento della spesa in conto capitale evidenziandosi, al riguardo, come, pur registrandosi un aumento delle entrate rivenienti da alienazione di beni patrimoniali (Titolo IV – categoria 1), i predetti effetti migliorativi debbano principalmente annettersi al volume dei trasferimenti di capitale dalla Regione (categoria 3) più che doppiato nell'esercizio 2015 con una crescita del 112,77%. D'altro canto, l'andamento oscillante del dato relativo alla contrazione delle risorse da indebitamento può trovare una chiave di lettura, oltre che nelle plurime misure di riduzione e di contenimento del debito poste in essere dal legislatore, anche nel contesto di incertezza – che evidentemente mal si concilia con la programmazione di medio-lungo periodo sottesa alla assunzione di un mutuo – entro cui, negli ultimi anni, hanno operato le amministrazioni provinciali.

**Tabella 11/PROV/ENT - Entrate in conto capitale - Accertamenti e Riscossioni in conto competenza
Suddivisione per categorie**

	2013		2014		2015		Variazioni % Accertamenti	
	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	2015-2013	2015-2014
Categoria 1 - Alienazione di beni patrimoniali	116.756	111.995	91.646	89.859	149.922	137.094	28,41	63,59
Categoria 2 - Trasferimenti di capitale dallo Stato	117.441	22.370	90.019	19.193	101.584	34.439	-13,50	12,85
Categoria 3 - Trasferimenti di capitale dalla Regione	341.891	74.141	273.539	70.303	582.020	180.638	70,24	112,77
Categoria 4 - Trasferimenti di capitale da altri Enti del settore pubblico	80.160	7.363	14.108	5.813	72.898	13.116	-9,06	416,72
Categoria 5 - Trasferimenti di capitale da altri soggetti	78.853	21.851	16.625	9.034	20.862	3.396	-73,54	25,49
Totale Titolo IV al netto della categoria 6	735.102	237.720	485.937	194.202	927.285	368.684	26,14	90,82
Categoria 2 - Finanziamenti a breve termine	0	0	0	0	300	0	n.a.	n.a.
Categoria 3 - Assunzione di mutui e prestiti	74.510	45.170	144.686	35.916	100.219	37.989	34,50	-30,73
Categoria 4 - Emissione di prestiti obbligazionari	0	0	0	0	0	0	n.a.	n.a.
Totale Titolo V al netto della categoria 1	74.510	45.170	144.686	35.916	100.519	37.989	34,91	-30,53
Totale Entrate in conto capitale	809.612	282.890	630.623	230.117	1.027.804	406.673	26,95	62,98

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Quanto alla distribuzione a livello regionale del dato relativo alle entrate del Titolo IV, dalla tabella 12 può evincersi come alla determinazione della variazione media, di per sé significativa, registrata nella comparazione tra l'esercizio 2015 e quello 2014 (90,82%) concorrano le rilevanti variazioni percentuali registrati da alcune Regioni. Si segnala, a tal riguardo, il dato relativo alla Lombardia (291,82%), alle Marche (145,58%), al Lazio (312,58%), alla Puglia (159,78%), alla Basilicata (780,79%), alla Calabria (140,82%) ed alla Sicilia (123,33%).

Tabella 12/PROV/ENT - Entrate Titolo IV al netto della categoria 6 - Accertamenti e Riscossioni in conto competenza - Suddivisione per Regione

	2013		2014		2015		Variazioni %			
	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti		Riscossioni	
							2015-2013	2015-2014	2015-2013	2015-2014
Piemonte	54.020	38.035	72.084	55.872	53.185	28.398	-1,55	-26,22	-25,34	-49,17
Lombardia	134.700	94.396	36.008	24.659	141.086	107.116	4,74	291,82	13,48	334,39
Liguria	1	1	13.074	10.597	11.725	9.676	819.810,12	-10,32	676.539,19	-8,69
Veneto	12.543	5.077	20.635	13.091	22.204	15.211	77,02	7,61	199,61	16,20
Friuli-Venezia Giulia	14.569	9.215	12.191	10.215	13.995	11.104	-3,94	14,80	20,50	8,70
Emilia-Romagna	98.535	33.020	41.327	22.422	71.314	39.810	-27,63	72,56	20,56	77,55
Toscana	52.592	19.700	37.291	16.122	72.470	37.245	37,80	94,34	89,06	131,01
Umbria	32.561	5.836	7.957	1.082	9.844	4.116	-69,77	23,72	-29,48	280,37
Marche	3.408	1.499	8.998	560	22.096	4.469	548,44	145,58	198,19	697,51
Lazio	18.446	636	5.861	1.637	24.180	8.912	31,08	312,58	1.301,83	444,27
Abruzzo	45.654	5.602	32.602	6.799	54.723	30.349	19,86	67,85	441,78	346,35
Molise	24.156	66	2.391	444	3.114	1.574	-87,11	30,26	2.292,16	254,82
Campania	1.797	251	11.336	1.562	18.114	1.848	908,14	59,79	635,90	18,30
Puglia	100.806	1.600	73.459	12.013	190.835	33.337	89,31	159,78	1.983,89	177,51
Basilicata	21.480	0	2.557	1.008	22.526	6.620	4,87	780,79	-	556,61
Calabria	91.346	12.850	64.998	2.167	156.530	14.627	71,36	140,82	13,83	574,87
Sicilia	16.192	5.231	3.786	2.177	8.455	881	-47,78	123,33	-83,16	-59,53
Sardegna	12.295	4.705	39.384	11.774	30.890	13.393	151,24	-21,57	184,64	13,75
Totale	735.102	237.720	485.937	194.202	927.285	368.684	26,14	90,82	55,09	89,85

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

3.2 Conclusioni

Le risultanze delle verifiche svolte con riferimento alle entrate provinciali restituiscono un quadro connotato da persistenti criticità rispetto al quale risultano di poco momento gli effetti migliorativi, pur registrati nell'esercizio 2015, sul versante della gestione corrente. Significativa si appalesa, invero, il dato relativo alle entrate del Titolo I, rappresentate come noto principalmente dai tributi propri afferenti il trasporto su gomma, per le quali consta un complessivo decremento del gettito tanto nell'esercizio in esame (-4,61%) quanto nel triennio 2013/2015 (-10,93%) indicativo del permanere di una situazione di tensione sulle entrate ormai strutturale.

Quanto alla gestione in conto capitale le risorse destinate ad investimenti presentano nelle Province andamenti difforni da quelli rilevati con riferimento ai Comuni. Dai dati relativi ai Titoli IV e V emerge un progressivo e costante aumento delle entrate in conto capitale influenzato, a fronte di un andamento non univoco delle entrate del Titolo V, dall'evoluzione delle entrate del Titolo IV che nel triennio 2013/2015 crescono del 26,14% con una variazione percentuale del 90,82% nella comparazione 2015/2014. Oscillante, verosimilmente in ragione del contesto di incertezza entro cui negli ultimi anni hanno operato le amministrazioni provinciali, come detto, l'andamento del dato relativo alle risorse da indebitamento che nel 2015 fanno registrare una diminuzione del -30,73%.

In ogni caso appaiono non ulteriormente differibili – anche alla luce degli esiti della consultazione referendaria – misure volte a garantire ai bilanci delle Province quella sostenibilità di medio-lungo periodo che costituisce presupposto indispensabile per un effettivo esercizio delle funzioni.

3.3 Gli andamenti della spesa delle Province nel triennio 2013-2015

L'analisi delle spese delle Province condotta con riferimento agli impegni totali del campione monitorato⁷⁴, mostra nel triennio considerato un andamento in contrazione⁷⁵. In particolare, nel confronto con l'esercizio precedente la riduzione è pari al 36% e cresce sino al 44,58% se il confronto viene effettuato rispetto all'esercizio 2013.

⁷⁴ Il campione monitorato nella presente analisi relativo agli Enti quadrati nel triennio considerato comprende 71 Province non sperimentatrici e risulta strutturato come riportato nella tabella di seguito riportata:

Regioni	Numero Enti	Popolazione Totale (dati ISTAT)
PIEMONTE*	7	4.243.378
LOMBARDIA**	6	6.548.438
LIGURIA***	1	216.818
VENETO****	5	3.182.105
FRIULI VENEZIA GIULIA*****	4	1.231.121
EMILIA ROMAGNA*****	7	3.110.986
TOSCANA*****	7	2.007.926
UMBRIA*****	2	894.762
MARCHE*****	2	689.158
LAZIO*****	3	1.228.424
ABRUZZO*****	3	1.008.815
MOLISE*****	2	313.348
CAMPANIA*****	2	710.257
PUGLIA*****	5	3.695.718
BASILICATA*****	1	201.305
CALABRIA*****	3	1.639.235
SICILIA*****	5	1.779.318
SARDEGNA*****	6	1.372.786
Totale	71	34.073.898

*Alessandria, Asti, Cuneo, Novara, Torino, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli

** Bergamo, Como, Lodi, Milano, Monza-Brianza, Pavia

*** Imperia

**** Belluno, Padova, Rovigo, Verona, Vicenza

***** Gorizia, Pordenone, Trieste, Udine

***** Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia

***** Arezzo, Grosseto, Massa Carrara, Pisa, Pistoia, Prato, Siena

***** Perugia, Terni

***** Ancona Ascoli Piceno

***** Frosinone, Latina, Rieti

***** Chieti, l'Aquila, Teramo

***** Campobasso, Isernia

***** Avellino, Benevento

***** Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto

***** Matera

***** Catanzaro, Cosenza, Reggio Calabria

***** Agrigento, Enna, Ragusa, Siracusa, Trapani

***** Cagliari, Medio Campidano, Nuoro, Ogliastra, Olbia-Tempio Pausania, Sassari

⁷⁵ Non fanno parte del campione monitorato le Province di: Agrigento, Caltanissetta, Carbonia- Iglesias, Caserta, Crotone, La Spezia, Lucca, Mantova, Messina, Oristano, Palermo, Piacenza, Rimini, Salerno, Trapani, Varese, Vibo Valentia.

Tabella 1/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici - Comp. spesa (Impegni totali) in Titoli

	Composizione % 2013	Composizione % 2014	Composizione % 2015
Titolo I	44,46	46,28	61,01
Titolo II	47,68	44,82	21,32
Titolo III	3,66	4,65	4,62
Titolo IV	4,20	4,26	13,05
Totale	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Riduzioni si registrano anche con riferimento ai pagamenti totali del 2015 rispetto a quelli del 2013 (pari al 7%), mentre un lieve incremento caratterizza il confronto con l'esercizio precedente. Negli andamenti analizzati un ruolo fondamentale deve essere attribuito, come sempre, alle spese del titolo I, che nella composizione totale rappresentano più del 60%. Percentuale quest'ultima, peraltro, in crescita rispetto agli esercizi precedenti, allorquando la stessa voce di spesa, almeno con riferimento agli impegni totali, si assestava intorno al 45% circa del totale (per i pagamenti totali la voce di spesa considerata oscillava sempre intorno al 60%, con picchi del 67% per quanto riguarda l'esercizio 2014). In termini di variazione percentuale le spese del Titolo I mostrano segno negativo negli impegni totali pari a circa il 24% nel confronto con il primo dei tre esercizi considerati ed al 15,64% rispetto all'esercizio 2014. Più contenuta appare la contrazione (-8,95% rispetto al 2013 e -5,51% rispetto al 2014) registrata con riferimento ai pagamenti totali.

La variazione di segno negativo registrata per gli impegni totali con riferimento alle spese del Titolo II risulta percentualmente la più elevata (-75,22% rispetto al 2013 e -69,56% rispetto al 2014), sebbene nella composizione la specifica voce di spesa rappresenti il 21% circa del totale e quindi rivesta un peso specifico più contenuto rispetto alle spese del Titolo I.

Tabella 2/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici - Spesa suddivisa in Titoli - Impegni totali

	2013	2014	2015	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Titolo I	7.736.081	6.972.931	5.882.095	-23,97	-15,64
Titolo II	8.295.394	6.752.732	2.055.812	-75,22	-69,56
Titolo III	637.251	700.304	445.457	-30,10	-36,39
Titolo IV	730.222	641.424	1.258.373	72,33	96,18
Totale	17.398.949	15.067.391	9.641.737	-44,58	-36,01

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

**Tabella 3/PROV/SP - Province triennio escluse sperimentatrici - Spesa suddivisa in Titoli
Impegni c/competenza**

	2013	2014	2015	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Titolo I	4.496.166	4.158.957	4.684.329	4,18	12,63
Titolo II	1.064.782	769.561	1.141.605	7,21	48,35
Titolo III	588.579	614.263	402.118	-31,68	-34,54
Titolo IV	488.130	433.908	1.114.994	128,42	156,97
Totale	6.637.657	5.976.689	7.343.047	10,63	22,86

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Ancora con riferimento alle spese del Titolo II il dato che colpisce è quello emergente dall'analisi riferita ai pagamenti in conto competenza, che si mostrano in crescita per valori percentuali piuttosto elevati (+209,19% rispetto al 2013 e +243,34 % rispetto al 2014) ed in controtendenza rispetto agli andamenti in contrazione registrati con riferimento agli impegni ed ai pagamenti totali. Tale andamento si giustifica alla luce delle risultanze della gestione residui, registrate con riferimento ai pagamenti che si riducono in valore assoluto da 3 mld e 92 mln di euro del 2013 a 1 mld e 497 mln di euro del 2015 e che hanno inciso in modo importante sulla gestione considerata, evidenziando le osservate variazioni, non in linea con la gestione di competenza⁷⁶.

Tabella 4/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici. Totale spesa suddiviso in titoli Pagamenti c/competenza

	2013	2014	2015	Composizione % 2015	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Titolo I	2.975.185	2.873.976	3.222.336	61,72	8,31	12,12
Titolo II	188.060	169.353	581.458	11,14	209,19	243,34
Titolo III	499.429	529.162	387.191	7,42	-22,47	-26,83
Titolo IV	419.464	381.532	1.029.883	19,73	145,52	169,93
Totale	4.082.138	3.954.023	5.220.868	100,00	27,90	32,04

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Gli andamenti osservati con riferimento alla gestione di competenza dell'esercizio 2015 oltre a non confermare le osservazioni formulate con riferimento agli impegni ed ai pagamenti totali, lì dove questi hanno fatto registrare variazioni percentuali di segno negativo, non sembrano, in realtà, avallare quanto evidenziato in occasione del referto sul "Riordino delle Province", approvato con deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG (al quale si fa rinvio).

Infatti, sebbene alla luce delle linee tendenziali indicate dalla riforma degli Enti considerati (l. n.56/2014), che disponeva l'attribuzione ad altri Enti (Regioni e Comuni) delle funzioni non fondamentali, si potesse prevedere una significativa riduzione delle spese sostenute dai predetti Enti, il ritardo registrato⁷⁷ nella realizzazione delle anzidette disposizioni ha comportato un andamento in crescita delle spese totali, soprattutto per quanto riguarda la gestione complessiva dei residui dei precedenti esercizi.

⁷⁶ Le osservazioni formulate trovano conferma nell'analisi dei residui passivi cfr. infra cap.3 par.3.2.2.2 del Volume II.

⁷⁷ L'iter per l'attuazione della riforma ha subito ripetuti interventi da parte del Governo ed anche del legislatore. L'accordo dell'11 settembre 2014 prima, poi, il d.p.c.m. del 26 settembre e infine la l.n.190/2014 (legge di stabilità per i 2015) hanno innovato, sebbene parzialmente, quanto stabilito originariamente. I tagli imposti dalla legge n.190/2014 sono andati ad aggiungersi a quelli già previsti anche per il 2015 dal d.l. n.66/2014 e sono intervenuti ancor prima che fosse stato completato il processo di redistribuzione delle competenze, ancora in atto (cfr. infra par. 1.2 pag.), mettendo a rischio l'erogazione stessa di servizi fondamentali per i cittadini. I predetti tagli, inoltre, erano destinati ad incidere anche sulle funzioni non fondamentali, che in tal modo sarebbero risultate provviste di una dotazione di risorse assai scarsa, ancor prima di essere trasferite ad altri livelli di governo, sui quali si sarebbero scaricati i conseguenti oneri.

Inoltre, pur prevedendo la legge di stabilità 2015 sanzioni da applicare in caso di mancata partecipazione dei nuovi Enti di area vasta al conseguimento degli obiettivi di contenimento delle spese, fissati per il relativo comparto⁷⁸, lo stato di grave crisi finanziaria nel quale tali Enti versavano ha reso ancora più rigida la spesa legata all'erogazione di servizi necessari all'intera collettività amministrata (gestione degli edifici scolastici di competenza per 2,5 mln di studenti e gestione della rete viaria per complessivi 125 km) ed ha spinto il Governo ad adottare norme (contenute nell'art.7 del d.l. n.113/2016) finalizzate al salvataggio di quegli Enti che non avessero rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno per il 2015⁷⁹. A ciò deve aggiungersi il peso posto a carico degli Enti del sotto-comparto considerato ad opera delle manovre finanziarie attuate nel corso degli ultimi anni (2012-2015)⁸⁰ ammontante complessivamente a 3,2 mld di euro (vedasi disposizioni contenute nei decreti legge n. 201/2011, n.95/2012 e n.66/2014 nonché nella legge n.190/2014), dei quali 915 mln di euro nel 2012, 1.115 mln nel 2013 e 2.059 mln nel 2014.

**Tabella 5/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici. Totale spesa suddivisa in titoli
Pagamenti totali**

	2013	Composizione % 2013	2014	Composizione % 2014	2015	Composizione % 2015	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Titolo I	4.544.153	63,34	4.378.809	67,36	4.137.338	62,04	-8,95	-5,51
Titolo II	1.598.801	22,28	1.097.048	16,88	1.039.190	15,58	-35,00	-5,27
Titolo III	541.037	7,54	595.745	9,16	422.258	6,33	-21,95	-29,12
Titolo IV	490.474	6,84	429.232	6,60	1.069.633	16,04	118,08	149,20
Totale	7.174.465	100,00	6.500.834	100,00	6.668.419	100,00	-7,05	2,58

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

⁷⁸ La legge di stabilità per il 2015 (art.1 commi 418-419) ha stabilito la quota di concorso delle Province al contenimento della spesa pubblica attraverso la riduzione della spesa corrente per 1.000 mln di euro nel 2015, 2.000 mln di euro nel 2016 e 3.000 mln di euro nel 2017. La partecipazione di ciascuna Provincia pro quota doveva avvenire attraverso il versamento ad apposito capitolo del bilancio dello Stato della somma individuata con decreto di natura non regolamentare del Ministero dell'Interno di concerto con il Mef e con il supporto della società SOSE spa, sentita la conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Per la verifica dei valori pro quota attribuiti alle singole Province deve farsi riferimento alla tab.2 allegata al d.l.n.78/2015 convertito dalla l.n.125/2015. In caso di mancato versamento della quota indicata l'Agenzia delle entrate deve procedere al recupero delle somme nei confronti delle Province delle Città metropolitane interessate, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni RC-auto (riscossa attraverso il modello F24) e nel caso di incapienza anche sui versamenti dell'imposta provinciale di trascrizione. Le Province delle Regioni a statuto ordinario sono chiamate a dividersi il 90% dell'onere complessivo il restante 10% è da dividersi fra Sardegna e Sicilia.

⁷⁹ L'art.7 col.del d.l. 24 giugno 2016, n.113 convertito dalla l.7 agosto 2016, n. 160 recita: "La sanzione di cui al comma 26, lettera a), dell'articolo 31 della legge 12 novembre 2011, n. 183, e successive modificazioni, non trova applicazione nei confronti delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni siciliana e Sardegna che non hanno rispettato il patto di stabilità interno nell'anno 2015."

⁸⁰ Da ultimo il taglio delle risorse imposto dall'art.1, co.418 l.n.190/2014 (legge di stabilità per il 2015) per il triennio 2015/17.

Tabella 6/PROV/SP - Province biennio. Totale spesa gestione di cassa suddivisa in Titoli

TITOLI	2014	2015	Variazione %
			2014-2015
TITOLO I - Spese correnti	7.324.009	4.928.176	-32,71
TITOLO II - Spese in conto capitale	1.676.760	1.309.583	-21,90
TITOLO III - Rimborso prestiti	1.043.937	617.492	-40,85
TITOLO IV - Spese da servizi per conto di terzi	703.948	1.307.915	85,80
Totale dei TITOLI	10.748.654	8.163.166	-24,05
Poste da regolarizzare	98.215	697	-99,29
TOTALE	10.846.869	8.163.863	-24,74

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Siope al 29 dicembre 2016; importi in migliaia di euro

I dati della gestione di cassa rilevano un andamento non coincidente con quello osservato sopra con riferimento ai pagamenti totali, dal momento che esso mostra una decisa contrazione pari al -24% delle spese totali a fronte di una contenuta variazione incrementale (+2,58%) della gestione di competenza.

L'osservata mancata coincidenza si giustifica, innanzitutto, in ragione della diversa natura dei dati rappresentati nella tabella sopra riportata rispetto a quella precedente, riferita ai pagamenti totali, che non sono confrontabili fra loro, in quanto, fra l'altro, fanno riferimento ad un campione di Enti non omogeneo⁸¹.

A ciò deve aggiungersi che, sebbene le variazioni percentuali registrate per i singoli titoli mostrino lo stesso segno, il loro valore però è ben diverso e le contrazioni piuttosto elevate dei primi tre titoli nella gestione di cassa riescono a compensare, in modo più che proporzionale, la variazione positiva delle spese per servizi conto terzi (+85,8%), circostanza che non si replica nell'osservazione della gestione di competenza, lì dove le variazioni di segno negativo appaiono decisamente più contenute a fronte della variazione di segno positivo delle uscite del Titolo IV ed in tal modo l'andamento conserva il segno positivo caratterizzante l'andamento in lieve incremento registrato per il 2015.

3.3.1 La spesa corrente

Nell'analisi delle spese delle Province, andando ad approfondire, in particolare, la spesa corrente, si osserva che la contrazione evidenziatasi a livello nazionale nel triennio considerato, sia per gli impegni che per i pagamenti totali, mostra di essere la risultante delle riduzioni evidenziatesi in tutte le Regioni, con alcune eccezioni relative al Veneto ed al Friuli-Venezia Giulia, che fanno

⁸¹ I dati di cassa presenti nella banca dati SIOPE sono riferiti ad un campione che ricomprende tutte le Province senza le esclusioni presenti nel campione SIRTEL composto come già precisato sopra da un totale di 71 Enti.

registrare, invece, valori sostanzialmente invariati, nonché alle Regioni Basilicata, Campania e Sardegna che mostrano variazioni incrementali (rispettivamente +32,3%, +9,17 e +2,92%).

Le riduzioni dei pagamenti totali più marcate si registrano con riferimento agli Enti di area vasta ricompresi nelle Regioni Abruzzo (-17,93%), Marche (-14,57%) e Liguria (-14,37%).

**Tabella 7/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici - Spesa corrente
Pagamenti totali per Regioni**

	Pagamenti 2013	Pagamenti 2014	Pagamenti 2015	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
PIEMONTE	745.410	677.419	671.989	-9,85	-0,80
LOMBARDIA	710.402	716.175	631.094	-11,16	-11,88
LIGURIA	43.018	41.651	35.663	-17,10	-14,37
VENETO	308.478	311.868	313.875	1,75	0,64
FRIULI VENEZIA GIULIA	288.554	287.179	288.877	0,11	0,59
EMILIA ROMAGNA	365.141	363.811	346.012	-5,24	-4,89
TOSCANA	391.401	390.810	368.763	-5,78	-5,64
UMBRIA	149.179	131.976	115.246	-22,75	-12,68
MARCHE	124.715	122.484	104.637	-16,10	-14,57
LAZIO	137.075	132.152	120.405	-12,16	-8,89
ABRUZZO	131.626	119.541	98.103	-25,47	-17,93
MOLISE	40.169	33.896	33.805	-15,84	-0,27
CAMPANIA	93.355	82.335	89.882	-3,72	9,17
PUGLIA	418.510	416.717	369.311	-11,76	-11,38
BASILICATA	44.789	44.946	59.462	32,76	32,30
CALABRIA	223.186	201.261	188.429	-15,57	-6,38
SICILIA	155.848	153.684	146.477	-6,01	-4,69
SARDEGNA	173.298	150.904	155.307	-10,38	2,92
Totale	4.544.153	4.378.809	4.137.338	-8,95	-5,51

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La contrazione osservata nelle spesa corrente è riconducibile, in larga misura, all'applicazione dei tagli disposti dalla *spending review*⁸², introdotti in forza delle specifiche manovre correttive intervenute in corso d'anno, che si sono aggiunte alle riduzioni imposte dalle disposizioni contenute nella legge di stabilità (l. n.190/2014) e nel d.l. n. 66/2014 ed hanno colpito, in particolar modo, la spesa per l'acquisto di beni e servizi.

3.3.1.1 Analisi della spesa corrente articolata in interventi

L'analisi condotta con riferimento alla gestione di competenza dell'esercizio considerato ed all'articolazione della spesa corrente in interventi, evidenzia, con riferimento agli impegni, una serie di contrazioni rispetto ai valori registrati per l'esercizio 2014 ed, in particolare, per quanto riguarda gli interessi passivi ed oneri finanziari (-26,13%), l'utilizzo di beni di terzi (-14,85%) ed il personale (-9,53%).

⁸² Alcune componenti della spesa corrente sono state sottoposte ad una serie di vincoli e limitazioni; le misure di maggior impatto riguardano la spesa per l'acquisto di beni e servizi, in particolare: autovetture, mobili ed arredi ed incarichi di collaborazione.

A fronte delle predette riduzioni si registrano due variazioni di segno positivo (riguardanti i trasferimenti +72,15% e gli oneri straordinari della gestione corrente +94,81%), in grado da sole di determinare l'andamento in crescita di tale voce di spesa raffrontata con le risultanze dei rendiconti 2014 (+12,63%), ciò anche in considerazione del fatto che i soli trasferimenti costituiscono il 30% circa della spesa complessiva e che per le ragioni già ricordate nell'esercizio considerato sono incrementati in particolare nei confronti degli altri Enti ai quali dovevano essere trasferite le funzioni non fondamentali.

Tabella 8/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici. Spesa corrente suddivisa in interventi Impegni c/competenza

	2013	2014	2015	Composizione 2015 %	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Personale	1.218.969	1.163.210	1.052.400	22,47	-13,66	-9,53
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	54.141	44.246	40.757	0,87	-24,72	-7,89
Prestazioni di servizi	1.840.706	1.562.525	1.529.522	32,65	-16,91	-2,11
Utilizzo di beni di terzi	93.002	75.048	63.904	1,36	-31,29	-14,85
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	788.035	804.956	99	29,58	75,85	72,15
Imposte e tasse	253.040	227.362	167.943	3,59	-33,63	-26,13
Oneri straordinari della gestione corrente	107.235	100.860	91.948	1,96	-14,26	-8,84
Ammortamenti di esercizio	141.039	180.751	352.120	7,52	149,66	94,81
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!
Fondo di riserva	0	0	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!
Totale	4.496.166	4.158.957	4.684.329	100,00	4,18	12,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Anche i pagamenti in conto competenza osservati nell'articolazione in interventi della spesa corrente mostrano rispetto al primo esercizio del triennio considerato una serie di contrazioni. Le più rilevanti riguardano le voci: interessi passivi ed oneri finanziari (-44,73%), l'utilizzo di beni di terzi (-30,26%) ed il personale (-7,79%). Al contrario, le voci trasferimenti (+135,53%) ed oneri straordinari della gestione corrente (+559,93%) risultano in aumento ed anche in questo caso determinano l'andamento in crescita osservato nel confronto sia con il 2013 (+8,31%) che con l'esercizio precedente (+12,12%). L'incremento dei trasferimenti, come precisato sopra, non desta stupore, considerata la fase di passaggio dagli Enti di area vasta a Regioni e Comuni delle funzioni e compiti non fondamentali, in attuazione della riforma introdotta dalla l. n. 56/2014. Per quanto riguarda, altresì, l'incremento degli oneri straordinari della gestione corrente occorre evidenziare che esso è riconducibile in special modo ad alcuni Enti che mostrano incrementi molto elevati (vedasi Agrigento, Asti, Isernia, Lodi, Medio Campidano, Nuoro, Ogliastra, Pavia, Ravenna, Reggio Calabria, Torino, Trapani, Verbano- Cusio-Ossola, Verona e Vicenza) che risultano

appostati nell'ambito delle funzioni generali ed in particolare dei servizi relativi alla gestione delle entrate tributarie e fiscali.

Tabella 9/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici. Spesa corrente suddivisa in interventi Pagamenti c/competenza

	2013	2014	2015	Composizione 2015 %	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Personale	1.105.490	1.064.574	1.019.410	31,64	-7,79	-4,24
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	29.826	24.964	24.321	0,75	-18,46	-2,58
Prestazioni di servizi	1.146.903	1.060.732	1.128.043	35,01	-1,64	6,35
Utilizzo di beni di terzi	75.611	62.591	52.732	1,64	-30,26	-15,75
Trasferimenti	263.647	294.435	620.965	19,27	135,53	110,90
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	239.601	223.663	132.439	4,11	-44,73	-40,79
Imposte e tasse	89.821	86.578	84.154	2,61	-6,31	-2,80
Oneri straordinari della gestione corrente	24.286	56.438	160.272	4,97	559,93	183,98
Ammortamenti di esercizio	0	0	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!
Fondo di riserva	0	0	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!
Totale	2.975.185	2.873.976	3.222.336	100,00	8,31	12,12

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La spesa di personale, alla quale nel referto approvato con deliberazione n.17/2015 era stata dedicata un'attenzione specifica, mostra una contrazione, a ben valutare, non del tutto in linea con quanto era possibile attendersi dalle sostanziali modifiche a livello istituzionale previste dalla riforma degli Enti considerati, ma giustificabile alla luce del fatto che il processo riformatore ha subito rallentamenti connessi alle difficoltà di attuazione⁸³, anche in termini di applicazione delle complesse disposizioni che sono state oggetto di interventi interpretativi da parte della Sezione delle autonomie⁸⁴.

⁸³ Fra le varie misure a sostegno dell'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 la legge di stabilità per l'anno 2015 (23 dicembre 2014, n. 190) ha previsto misure specifiche in materia di personale; per un verso, ha imposto, infatti, agli Enti locali oggetto della riforma, tenuto conto delle nuove competenze, la riduzione della spesa del personale del 30% o del 50% (a seconda che, rispettivamente, fossero destinati a rifluire o meno nelle Città Metropolitane) e, per altro verso, ha previsto che i dipendenti rivelatisi in soprannumero, a seguito del riassetto delle funzioni e dell'anzidetto taglio, fossero ricollocati presso le altre Amministrazioni statali, regionali e comunali, anche in relazione alle leggi regionali di riallocazione delle competenze non fondamentali già indicate dall'anzidetta legge.

Il blocco imposto alle assunzioni di personale si è rivelato un serio ostacolo all'assorbimento del personale soprannumerario delle Province, al quale ha cercato di porre rimedio l'art. 1, comma 424, della legge di stabilità 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190), prevedendo che le Regioni e gli Enti locali, per gli anni 2015 e 2016, salva l'assunzione dei vincitori di concorso delle proprie graduatorie già approvate, destinassero, per le finalità di ricollocazione del personale in mobilità la restante percentuale della spesa relativa al personale di ruolo cessato negli anni 2014 e 2015, salva la completa ricollocazione del personale soprannumerario. Per espressa previsione della stessa norma, inoltre, le spese per il personale ricollocato non si calcolano ai fini del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁸⁴ Fra le altre disposizioni che hanno inciso sull'esercizio considerato deve prendersi in considerazione l'art.1, co.9 bis del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, in materia di proroga dei termini, che ha previsto la possibilità per gli Enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità interno di stipulare contratti di lavoro a tempo determinato, con scadenza entro il 31 dicembre 2015.

Al fine di poter fornire utili spunti di riflessione sugli andamenti sopra accennati soccorrono i dati di cassa che dettagliano, per singole voci, le riduzioni di cui trattasi e che vengono commentati nel successivo paragrafo.

3.3.1.2 Osservazione delle spese correnti articolate in interventi: dati di cassa

La tabella, riportata di seguito, mostra le risultanze di cassa (dati SIOPE) della gestione delle spese correnti per l'esercizio 2015 poste a confronto con i dati dell'esercizio 2014 e deve essere letta tenendo conto della mancata coincidenza del campione monitorato e delle caratteristiche precipue della tipologia di dati rappresentati.

Dalla lettura della tabella emergono andamenti della gestione di cassa non coincidenti con quelli osservati per la gestione di competenza del campione di Enti analizzato nella presente trattazione, da ascrivere principalmente al fatto che tutti gli interventi hanno fatto registrare variazioni di segno negativo, ivi compresi i trasferimenti che, diversamente, nelle risultanze dei rendiconti mostrano una variazione incrementale, in grado, unitamente all'incremento degli oneri straordinari della gestione corrente, di determinare il segno positivo dello scostamento rispetto all'esercizio precedente.

Il dato di cassa mostra che le poste registrate dalle Tesorerie degli Enti per questa voce entro la fine dell'esercizio 2015, pari a circa 988 mln di euro sono di poco superiori al valore dei pagamenti totali registrati per gli Enti del campione SIRTTEL per l'esercizio considerato pari 939,4 mln di euro ma si riducono sensibilmente (-27,48%) rispetto all'esercizio precedente, contrariamente all'incremento registrato nelle rilevazioni dei rendiconti.

**Tabella 10/PROV/SP - Province biennio escluse le sperimentatrici. Spesa corrente suddivisa in interventi
Dati di cassa**

	2015	2014	Variazione % 2015-2014
Personale	1.390.816	1.956.765	-28,92
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	48.773	73.710	-33,83
Prestazioni di servizi	1.608.139	2.487.271	-35,35
Utilizzo di beni di terzi	371.048	626.043	-40,73
Trasferimenti	988.328	1.362.891	-27,48
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	149.429	362.514	-58,78
Imposte e tasse	115.420	162.561	-29,00
Oneri straordinari della gestione corrente	256.222	292.254	-12,33
Ammortamenti di esercizio	0	0	#DIV/0!
Fondo svalutazione crediti	0	0	#DIV/0!
Fondo di riserva	0	0	#DIV/0!
Totale	4.928.176	7.324.009	-32,71

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Dal momento che i dati di cassa consentono di evidenziare il dettaglio delle singole voci nelle quali gli interventi analizzati risultano articolati, dalla loro lettura è possibile sottolineare che le riduzioni più significative rispetto al precedente esercizio sono state registrate nelle spese di rappresentanza (-56,62%) ed in quelle per equipaggiamenti e vestiario (-53,81%).

Nell'ambito delle spese sostenute per servizi risultano ancora piuttosto elevate quelle ascrivibili all'erogazione di servizi essenziali, quali il trasporto pubblico (814 mln e 460 mila euro per l'esercizio 2015 a fronte di 1 mld e 59 mln di euro spesi per il 2014 che perciò mostra una variazione di segno negativo pari al 23,16%) e lo smaltimento rifiuti, i cui oneri appaiono anch'essi in contrazione (-39,42%)⁸⁵, mentre le spese per riscossione dei tributi mostrano un incremento pari al 37,6%.

Alla riduzione dell'intervento prestazione di servizi hanno contribuito le attività di manutenzione, i canoni per le utenze ed anche i servizi per l'informatica (-45,27%).

3.3.1.3 Analisi della spesa corrente articolata in funzioni

Gli andamenti registrati dall'analisi puntuale delle spese correnti articolate per funzioni, con riferimento agli impegni di competenza mostrano nel 2015 rispetto al primo esercizio del triennio considerato una contenuta variazione di segno positivo (+4,18%). Incremento che, tuttavia, è la risultante di una serie di contrazioni, che oscillano dal 26,26% degli impegni relativi alla funzione cultura e beni culturali al 5% delle funzioni nel campo dei trasporti, passando attraverso la variazione di segno negativo (23,54%) della funzione turismo e quella, parimenti negativa, (19,13%) del settore sociale.

Tutto ciò premesso, occorre evidenziare che il peso della funzione 1 "amministrazione, gestione e controllo" nell'esercizio 2015, pari al 41,26% del totale delle spese correnti, ha fatto sì che, nonostante le ricordate riduzioni relative alla maggior parte delle altre funzioni considerate, il suo incremento, pari al 37,51%, unitamente alle variazioni incrementali registrate per le funzioni relative allo sviluppo economico (+7,3%) ed alla pubblica istruzione (5,93%), abbiano impresso segno positivo all'andamento della tipologia di spese considerata (+12,63%), analogamente a quanto accaduto e già annotato con riferimento all'analisi delle risultanze dell'esercizio 2014.

⁸⁵ In realtà, fra i servizi connessi alle funzioni ancora intestate dopo la riforma della l.n.56/2014 agli Enti di area vasta rientra la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, ma per quanto riguarda il trasporto pubblico i nuovi Enti dovrebbero avere competenza principalmente in materia di coordinamento ed in modo residuale per quanto riguarda il settore scolastico.

Tabella 11/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici. Spesa corrente suddivisa in funzioni Impegni c/competenza

	2013	2014	2015	Composizione 2015 %	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	1.315.589	1.405.603	1.932.855	41,26	46,92	37,51
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	877.791	687.754	728.540	15,55	-17,00	5,93
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	72.174	60.967	53.218	1,14	-26,26	-12,71
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico	57.877	45.353	44.253	0,94	-23,54	-2,43
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	775.447	761.401	736.420	15,72	-5,03	-3,28
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	557.535	496.762	464.875	9,92	-16,62	-6,42
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	293.907	253.177	253.151	5,40	-13,87	-0,01
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	108.717	90.898	87.923	1,88	-19,13	-3,27
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	437.130	357.041	383.094	8,18	-12,36	7,30
Totale	4.496.166	4.158.957	4.684.329	100,00	4,18	12,63

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Gli andamenti osservati anche con riferimento ai pagamenti in conto competenza mostrano che le contrazioni più elevate si sono registrate con riferimento a funzioni non fondamentali⁸⁶, destinate ad essere trasferite ad altri livelli di governo locale, sebbene, come ben può osservarsi, si riducano anche voci di spesa riguardanti funzioni che restano di competenza dei nuovi Enti di area vasta.

Certamente non sorprende che le funzioni non fondamentali, oggetto di trasferimento agli altri Enti territoriali, abbiano subito nel corso del triennio considerato i tagli più consistenti ed, infatti, le scarse risorse a disposizione degli Enti di area vasta hanno imposto, in qualche misura, la loro destinazione all'esercizio delle funzioni rimaste di competenza degli stessi.

Il fenomeno, già evidenziato nel referto relativo alle risultanze per l'esercizio 2014, appare confermato anche dai dati del rendiconto 2015 e, oltre alle intuibili ripercussioni sul sistema della

⁸⁶ Il co. 85 dell'articolo unico della l. n. 56 del 2014 ha confermato in capo alle Province le funzioni fondamentali, connesse all'erogazione di servizi alle cosiddette realtà territoriali di area vasta: a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento e tutela e valorizzazione dell'ambiente; b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; c) programmazione provinciale della rete scolastica; d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali; e) gestione dell'edilizia scolastica; f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale, alle quali devono aggiungersi altre due introdotte dal comma 86 consistenti nella cura e sviluppo strategico del territorio e nella cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni anche a statuto speciale ed Enti territoriali di altri Stati confinanti, il cui territorio abbia caratteristiche montane.

finanza locale generalmente inteso, mostra immediate ricadute in termini di servizi offerti all'utenza nei settori coinvolti. Fra questi ricordiamo rientrano anche settori come la viabilità ed i trasporti, l'istruzione pubblica, le politiche attive del lavoro, la caccia e la pesca, nonché cultura e sport⁸⁷.

Vale la pena sottolineare, peraltro, che la stessa Consulta con la sentenza n.188 del 2015 aveva bocciato un simile modus operandi riferito ai tagli imposti da una legge regionale (Piemonte) ai trasferimenti 2015 a favore delle Province per l'esercizio di talune funzioni delegate, fissando un principio basilare e cioè che una riduzione apodittica della dotazione finanziaria, che incida sugli stanziamenti degli Enti in modo irragionevole e sproporzionato e senza un progetto di riorganizzazione dei servizi e riallocazione delle funzioni, in grado di assicurare la continuità nell'erogazione di servizi all'utenza, risulta essere in contrasto con lo stesso principio di buon andamento di cui all'art.97 della Costituzione.

**Tabella 12/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici. Spesa corrente suddivisa in funzioni
Pagamenti conto competenza**

	2013	2014	2015	Composizione 2015%	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	837.010	871.400	1.120.498	34,77	33,87	28,59
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	478.812	419.899	489.611	15,19	2,26	16,60
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	49.681	44.524	38.298	1,19	-22,91	-13,98
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico	39.727	35.650	35.689	1,11	-10,17	0,11
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	628.480	624.464	610.000	18,93	-2,94	-2,32
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	445.947	408.278	383.918	11,91	-13,91	-5,97
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	190.196	184.176	198.047	6,15	4,13	7,53
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	55.429	50.013	53.993	1,68	-2,59	7,96
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	249.902	235.572	292.284	9,07	16,96	24,07
Totale	2.975.185	2.873.976	3.222.336	100,00	8,31	12,12

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

⁸⁷ A tal proposito la Conferenza Stato Città del giugno 2016 ha attestato che 40 su 74 Province versano in stato di crisi finanziaria e due hanno già dichiarato il dissesto, e che un tale stato di cose dimostrerebbe chiaramente l'inadeguatezza delle misure adottate con la legge di stabilità 2015 che ha aggiunto altri tagli a quelli già imposti dal d.l. n. 66/2014. La legge di stabilità per il 2016 tuttavia ha cercato di ovviare alla situazione creatasi disponendo al co.754 un contributo complessivo per il 2016 pari a 495 mln di euro in incremento rispetto a quanto originariamente programmato a favore delle funzioni in materia di viabilità ed edilizia scolastica, oltre a prevedere lo svincolo dei trasferimenti correnti ed in conto capitale già attribuiti agli Enti di area vasta e confluiti nell'avanzo vincolato del 2015.

3.3.1.4 Analisi della spesa corrente con riferimento alla velocità di gestione

L'analisi della spesa corrente si completa con l'osservazione dei dati relativi al campione monitorato sotto la lente del parametro della velocità di gestione, che evidenzia la capacità degli Enti osservati di tradurre in pagamenti gli impegni adottati nel corso dell'esercizio considerato.

L'anzidetto parametro a livello nazionale si attesta al 68,8%, mostrandosi in crescita rispetto al 2013, ma in contrazione rispetto all'esercizio precedente (69,1%).

Gli auspicati effetti, conseguenti all'entrata a regime della riforma contabile ed all'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, che comporta l'imputazione delle spese secondo esigibilità, cioè secondo la scadenza delle obbligazioni giuridiche sottostanti, non emergono dalla lettura dei dati riportati nella tabella. Al contrario, si evidenzia, nonostante le variazioni incrementali registrate da alcune realtà regionali ed, in particolare, dagli Enti del Piemonte, del Friuli-Venezia Giulia, dell'Emilia-Romagna e della Basilicata, una contrazione del dato nazionale rispetto all'esercizio 2014; esercizio quest'ultimo sul quale avevano pesato gli effetti delle disposizioni tese ad accelerare la spesa degli Enti ed il rispetto dei tempi dei pagamenti.

Tabella 13/PROV/SP - Province triennio escluse le sperimentatrici - Velocità di gestione della spesa corrente

	Impegni 2013	Pagamenti 2013	Velocità di gestione 2013	Impegni 2014	Pagamenti 2014	Velocità di gestione 2014	Impegni 2015	Pagamenti 2015	Velocità di gestione 2015
Piemonte	670.463	363.575	54,23	610.528	359.675	58,91	628.646	476.083	75,73
Lombardia	738.641	466.315	63,13	703.757	445.354	63,28	812.527	501.392	61,71
Liguria	43.095	26.980	62,61	37.203	26.389	70,93	41.033	23.250	56,66
Veneto	314.596	235.518	74,86	309.961	231.720	74,76	370.392	256.033	69,12
Friuli-Venezia Giulia	294.451	223.831	76,02	270.799	219.992	81,24	285.303	256.803	90,01
Emilia-Romagna	379.931	222.180	58,48	341.711	209.679	61,36	377.472	236.913	62,76
Toscana	393.475	260.664	66,25	359.324	259.636	72,26	410.407	297.237	72,42
Umbria	140.283	102.758	73,25	133.135	94.004	70,61	132.867	90.202	67,89
Marche	111.401	82.657	74,2	109.441	87.754	80,18	133.308	89.055	66,8
Lazio	146.415	94.663	64,65	130.052	90.826	69,84	148.189	88.771	59,9
Abruzzo	115.649	79.196	68,48	104.211	77.678	74,54	109.812	77.841	70,89
Molise	35.140	28.125	80,04	36.445	24.216	66,45	40.920	23.679	57,87
Campania	97.281	70.056	72,01	89.938	64.342	71,54	112.256	73.752	65,7
Puglia	400.845	296.138	73,88	371.474	287.165	77,3	459.648	304.423	66,23
Basilicata	52.513	27.269	51,93	46.627	27.522	59,03	53.604	40.708	75,94
Calabria	221.185	164.775	74,5	196.663	157.531	80,1	208.400	153.490	73,65
Sicilia	167.750	126.778	75,58	149.821	116.745	77,92	163.002	123.750	75,92
Sardegna	173.051	103.708	59,93	157.866	93.749	59,38	196.546	108.954	55,43
Totale	4.496.166	2.975.185	66,17	4.158.957	2.873.976	69,1	4.684.329	3.222.336	68,79

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Dall'articolazione del dato riferito alle singole realtà regionali è possibile, inoltre, cogliere alcuni valori percentuali al di sotto della media nazionale, in particolare per le Province delle Regioni: Lombardia (61,7%), Liguria (56,6%), Umbria (67,9%), Marche (66,8%), Lazio (59,9%), Molise (57,9%), Campania (65,7%), Puglia (56,2%) e Sardegna (55,4%).

3.3.2 La spesa in conto capitale

Anche per le Province, come già osservato per i Comuni, il *trend* in contrazione registrato negli ultimi anni per le spese del Titolo II, giustificato principalmente in base ai limiti imposti dal patto di stabilità interno oltre che ai tagli operati con le manovre economiche e con la *spending review*, ha subito una brusca inversione di marcia e la variazione di segno positivo, pari al 48,35% rispetto all'esercizio precedente, è il portato degli incrementi registrati, come è possibile constatare dalla tabella di seguito riportata, in tutti gli interventi in cui tale voce di spesa risulta articolata.

3.3.2.1 Analisi della spesa in conto capitale articolata in interventi

Tabella 14/PROV/SP - Province triennio non sperimentatrici. Spesa in conto capitale in interventi
Impegni competenza

	2013	2014	2015	Composizione %	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	735.088	562.945	784.107	68,68	6,67	39,29
Espropri e servitù onerose	7.883	13.789	4.663	0,41	-40,84	-66,18
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	488	937	873	0,08	78,87	-6,75
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	0	0	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	20.498	15.316	16.277	1,43	-20,59	6,27
Incarichi professionali esterni	8.551	3.344	6.740	0,59	-21,19	101,56
Trasferimenti di capitale	170.716	87.479	142.719	12,50	-16,40	63,15
Partecipazioni azionarie	11.697	548	976	0,09	-91,65	78,13
Conferimenti di capitale	141	51	3.465	0,30	2.365,18	6.755,84
Concessioni di crediti e anticipazioni	109.720	85.152	181.785	15,92	65,68	113,48
Totale	1.064.782	769.561	1.141.605	100,00	7,21	48,35

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Gli investimenti hanno potuto beneficiare, a partire dal 2014, ma soprattutto nel 2015, dell'esclusione dal saldo per il patto di stabilità interno delle risorse impiegate per interventi nel settore dell'edilizia scolastica ed anche di quanto disposto per il 2015 dal decreto Enti locali (d.l. n. 78/2015), che ha consentito alle Province di redigere un bilancio di previsione solo annuale e di

poter utilizzare l'avanzo libero di amministrazione e gli eventuali risparmi derivanti dalla rinegoziazione dei mutui⁸⁸.

Tabella 15/PROV/SP - Province triennio non sperimentatrici. Spesa in conto capitale in interventi Pagamenti competenza

	2013	2014	2015	Composizione %	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Acquisizione di beni immobili	39.084	50.037	337.826	58,10	764,35	575,15
Espropri e servitù onerose	4.002	4.706	1.927	0,33	-51,85	-59,05
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	106	461	195	0,03	84,17	-57,75
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	0	0	0	0,00	#DIV/0!	#DIV/0!
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	2.461	2.925	7.676	1,32	211,88	162,40
Incarichi professionali esterni	341	564	3.047	0,52	792,52	440,11
Trasferimenti di capitale	48.470	25.038	52.757	9,07	8,84	110,71
Partecipazioni azionarie	10.116	548	2	0,00	-99,98	-99,64
Conferimenti di capitale	123	51	3.249	0,56	2.551,12	6.328,71
Concessioni di crediti e anticipazioni	83.357	85.023	174.779	30,06	109,68	105,57
Totale	188.060	169.353	581.458	100,00	209,19	243,34

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Nella disamina degli interventi spiccano le variazioni incrementali di valore decisamente elevato che caratterizzano la voce *conferimenti di capitale* sia nel confronto con l'esercizio precedente (+6.328,71%) che nel confronto con il primo esercizio del triennio (+2.551,12%). Incrementi attribuibili principalmente alla Provincia di Reggio Emilia, che nelle risultanze del rendiconto 2015 (dato verificabile anche nel conto del patrimonio del predetto Ente) ha fatto registrare, nell'ambito della funzione trasporti, 3,22 mln di euro destinati presumibilmente alla ricapitalizzazione della locale azienda di trasporto pubblico.

Variazioni incrementali significative si registrano anche con riferimento alla voce "incarichi professionali esterni" (+440% rispetto al 2014 e +792,52% rispetto al primo degli esercizi del triennio considerato) e sono riconducibili, in particolare, ad alcuni Enti di area vasta, le cui risultanze di consuntivo (2015) mostrano spese per la voce analizzata superiori ai 100 mila euro (Como, Benevento, Agrigento e Massa Carrara). Il dato deve essere rimarcato soprattutto in considerazione del fatto che la spesa per incarichi professionali esterni è stata sottoposta negli

⁸⁸ Nella direzione dell'espansione degli investimenti sono proseguite le esperienze di forme di collaborazione fra Province, avviate negli anni precedenti, al fine di potenziare il settore dell'edilizia scolastica e quello della viabilità stradale, la programmazione territoriale ed infrastrutturale e lo sviluppo di progetti per l'innovazione tecnologica (si fa riferimento in particolare a Bergamo, Brescia, Cremona e Mantova) che, nello spirito della l. n. 56/2014 hanno intrapreso la strada dell'esercizio in forma associata sovra-provinciale dei servizi nei settori: gestione associata del supporto giuridico-amministrativo, assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni, gestione associata del servizio informativo statistico a carattere sovra-provinciale e gestione associata dei sistemi informativi. Esperienza quest'ultima che appare quanto mai valida, almeno nei propositi, attese le difficoltà di ordine organizzativo, informatico ed anche giuridico-contabile incontrate dai Comuni, specie quelli meno attrezzati e quelli di piccole dimensioni, nell'attuazione dell'armonizzazione contabile.

ultimi anni a drastici tagli, oltre che al rispetto di precise regole per il conferimento, che, pur essendo esplicitamente vietato dal co. 420 dell'art. 1 della l. n. 190/2014, si è verificato nei casi osservati, presumibilmente a causa del permanere di competenze in capo agli Enti di area vasta a fronte delle riduzioni di personale che, deve ricordarsi, è stato sottoposto al processo di mobilità protrattosi ben oltre i termini originariamente individuati.

3.3.2.2 *Analisi della spesa in conto capitale articolata in funzioni*

L'analisi della spesa in conto capitale dettagliata in funzioni⁸⁹ consente di evidenziare in modo chiaro in quali settori dell'attività delle Province le contrazioni, registrate in modo generalizzato, abbiano evidenziato i valori più elevati in termini percentuali.

**Tabella 16/PROV/SP - Province triennio non sperimentatrici. Spesa in conto capitale in funzioni
Impegni di competenza**

	2013	2014	2015	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	191.695	214.772	267.375	39,48	24,49
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	169.964	122.601	166.874	-1,82	36,11
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	13.217	4.549	10.821	-18,13	137,88
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico	6.421	4.750	11.949	86,10	151,55
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	37.593	13.418	12.987	-65,45	-3,22
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	524.681	289.240	532.684	1,53	84,17
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	89.368	96.355	93.185	4,27	-3,29
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	1.559	3.402	1.072	-31,26	-68,49
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	30.284	20.473	44.658	47,46	118,13
Totale	1.064.782	769.561	1.141.605	7,21	48,35

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

⁸⁹ Fra le funzioni fondamentali, connesse all'erogazione di servizi alle cosiddette realtà territoriali di area vasta, confermate in capo alle Province, elencate al co. 85 dell'articolo unico della l. n. 56/2014, si rammentano: **a)** pianificazione territoriale provinciale di coordinamento e tutela e valorizzazione dell'ambiente; **b)** pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale; **c)** programmazione provinciale della rete scolastica; **d)** raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli Enti locali; **e)** gestione dell'edilizia scolastica; **f)** controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e la promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale. In particolare, le funzioni di cui alle lettere a), b) e c) sono delegate dalle Regioni, mentre la funzione di cui alla lett. e) è di attribuzione statale. Alle anzidette funzioni fondamentali devono aggiungersene due ulteriori non storiche introdotte dal comma 86: 1) cura e sviluppo strategico del territorio; 2) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni anche a statuto speciale ed Enti territoriali di altri Stati confinanti, il cui territorio abbia caratteristiche montane. La *voluntas legis* riconosce la necessità di attribuire alle Province le diverse attività amministrative riconducibili alle funzioni fondamentali ma anche la necessità di ricomporre in modo organico in capo alle Province tutte le competenze che, pur essendo esercitate da altri soggetti istituzionali, tuttavia, rientrano nell'ambito delle funzioni fondamentali, come pure, al contrario, l'eventuale trasferimento di compiti amministrativi attualmente assolti dalle Province ma che non sono riconducibili nell'ambito delle funzioni fondamentali. Ad esempio, rientrano fra le funzioni fondamentali la tutela e valorizzazione dell'ambiente e la regolazione della circolazione stradale, il che rende implicita la necessità di conservare in capo alle Province le funzioni di polizia provinciale, i controlli, le autorizzazioni ambientali ed analogamente per quanto attiene alla funzione di programmazione della rete scolastica provinciale, che comporta la conservazione in capo all'Ente delle attuali competenze di orientamento scolastico e diritto allo studio.

Per quanto riguarda gli impegni la flessione più elevata si conferma essere quella registrata per il settore sociale (-68,5%), seguita da variazioni di valore decisamente più contenute relative ai settori: tutela ambientale (-3,29%) e trasporti (-3,2%).

Le variazioni incrementalmente registrate con riferimento alle funzioni turismo (+151,5%) e cultura (+137,8%) nonché le funzioni relative al settore dello sviluppo economico per quanto attiene agli impegni di competenza, confermate, peraltro, anche dalle risultanze dei pagamenti di competenza, attengono a funzioni non fondamentali, per le quali è previsto il trasferimento agli altri Enti territoriali, ma che sono state esercitate ai sensi dell'art.89 della citata legge n.56/2014 ed appaiono in controtendenza anche rispetto alle risultanze registrate per le spese correnti nelle analoghe funzioni.

**Tabella 17/PROV/SP - Province triennio non sperimentatrici. Spesa in conto capitale in funzioni
Pagamenti di competenza**

	2013	2014	2015	Variazione % 2015-2013	Variazione % 2015-2014
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	104.696	92.655	208.682	99,32	125,22
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	17.183	16.427	75.743	340,80	361,08
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	5.729	1.019	5.742	0,22	463,33
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico	1.272	1.177	6.767	432,04	475,01
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	15.034	2.127	8.289	-44,87	289,65
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	31.246	43.024	215.451	589,52	400,77
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	10.940	7.775	43.341	296,17	457,42
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	71	129	449	530,24	247,15
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	1.888	5.019	16.996	800,09	238,65
Totale	188.060	169.353	581.458	209,19	243,34

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

3.3.2.3 *Analisi della spesa in conto capitale con riferimento alla velocità di gestione*

L'analisi delle spese in conto capitale, condotta con riferimento al parametro della velocità di gestione mostra, come è dato constatare dalla lettura della tabella di seguito riportata, una sproporzione evidente fra gli impegni ed i pagamenti in conto competenza, che ha da sempre caratterizzato gli andamenti relativi alla voce di spesa considerata.

In termini assoluti, infatti, a fronte di 1 mld e 141,6 mln di euro impegnati al Titolo II solo 581,4 mln risultano registrati come pagamenti di competenza, nonostante l'entrata in vigore del principio di competenza finanziaria potenziata ed anzi, deve ritenersi, proprio in ragione di un'applicazione non propriamente corretta del suddetto principio, vista la tendenza degli Enti locali e quindi anche delle Province ad appostare nel solo esercizio 2015 le somme re-imputate.

Tabella 18/PROV/SP - Province triennio non sperimentatrici. Velocità di gestione della spesa in conto capitale

	Impegni 2013	Pagamenti 2013	Velocità di gestione 2013	Impegni 2014	Pagamenti 2014	Velocità di gestione 2014	Impegni 2015	Pagamenti 2015	Velocità di gestione 2015
Piemonte	42.909	5.524	12,87	46.733	9.437	20,19	109.217	41.398	37,90
Lombardia	160.198	37.959	23,70	52.043	12.178	23,40	170.181	113.911	66,94
Liguria	630	244	38,80	4.558	1.007	22,09	6.974	4.398	63,06
Veneto	34.877	1.917	5,50	23.710	3.759	15,86	45.978	23.221	50,51
Friuli-Venezia Giulia	90.479	70.702	78,14	99.117	77.942	78,64	119.154	114.715	96,27
Emilia-Romagna	128.939	31.457	24,40	69.673	31.357	45,01	97.828	56.204	57,45
Toscana	71.904	9.335	12,98	49.381	9.762	19,77	98.991	71.213	71,94
Umbria	43.518	4.158	9,55	9.410	331	3,52	21.411	10.612	49,56
Marche	19.552	1.588	8,12	16.116	3.224	20,00	19.097	5.787	30,31
Lazio	28.331	2.584	9,12	10.399	1.058	10,17	35.999	7.435	20,65
Abruzzo	54.160	2.418	4,46	38.152	4.853	12,72	45.652	17.063	37,38
Molise	24.192	114	0,47	3.472	448	12,91	10.939	2.479	22,66
Campania	15.565	681	4,37	19.048	1.802	9,46	29.786	8.892	29,85
Puglia	137.439	10.544	7,67	169.792	2.813	1,66	126.923	36.988	29,14
Basilicata	28.642	109	0,38	3.203	48	1,50	28.419	5.078	17,87
Calabria	108.674	6.032	5,55	95.258	3.394	3,56	122.450	39.320	32,11
Sicilia	16.296	1.779	10,92	14.023	1.553	11,07	16.210	8.963	55,29
Sardegna	58.476	914	1,56	45.472	4.388	9,65	36.396	13.779	37,86
Totale	1.064.782	188.060	17,66	769.561	169.353	22,01	1.141.605	581.458	50,93

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Rispetto alla media nazionale, che si attesta al 51% circa, si evidenziano scostamenti significativi da parte delle Province ricadenti nei territori delle Regioni Basilicata (17,87%)⁹⁰, Lazio (20,65%) e Molise (22,6%). Non mancano i risultati che si collocano al di sopra della media nazionale, registrati con riferimento alle Province delle Regioni Friuli-Venezia Giulia (96,27%), Toscana (71,94%) e Lombardia (66,94%).

3.4 La spesa delle Province sperimentatrici

L'analisi effettuata con riferimento alle Province sperimentatrici⁹¹ riguarda esclusivamente l'esercizio 2015, giacché gli Enti considerati per tale esercizio erano tenuti alla compilazione dei modelli armonizzati aventi valore a tutti gli effetti e non avevano più l'obbligo di compilare anche i prospetti ex d.P.R. n. 194/1997, se non a fini meramente conoscitivi.

⁹⁰ Valore in decisa controtendenza rispetto alla percentuale registrata per il 2014 (99%).

⁹¹ La sperimentazione ha riguardato per gli esercizi 2012 e 2013 alcuni Enti che hanno aderito volontariamente e che sono stati individuati dal d.P.C.M. 28 dicembre 2011, successivamente aggiornato dal d.P.C.M. 25 maggio 2012. In tutto hanno aderito alla prima fase della sperimentazione cinque Regioni, fra cui la Sicilia, che ha sospeso la sperimentazione in forza della legge regionale n. 45 del 2012; dodici Province e sessantotto Comuni. Successivamente, alla luce di quanto disposto dall'art.9 del d.l. n.102 del 2013 convertito dalla legge n.124/2013, con DM 15 novembre 2013 sono stati individuati 374 nuovi Enti sperimentatori a partire dal 1° gennaio 2014 (50 dei quali hanno formalmente rinunciato). Fra i nuovi Enti sperimentatori dieci nuove Province e precisamente: Barletta, Andria, Trani, Cremona, Fermo, Lecco, Livorno, Macerata, Napoli, Pesaro-Urbino, Sondrio, Venezia e Viterbo.

I dati riportati nella tabella sottostante sono stati tratti dal sistema AGORÀ, al quale sono stati veicolati dagli Enti interessati i modelli richiesti dalla delibera n. 12/SEZAUT/2016/INPR (16 Province⁹²).

**Tabella 19/PROV/SP - Province sperimentatrici - Suddivisione in Macro-aggregati
Impegni in conto competenza - Esercizio 2015**

Titoli Macro-aggregati	Impegni	Composizione % 2015
Redditi da lavoro dipendente	227.405	23,06
Imposte e tasse a carico dell'Ente	18.447	1,87
Acquisto di beni e servizi	363.443	36,85
Trasferimenti correnti	252.565	25,61
Trasferimenti di tributi (solo per le Regioni)	0	0,00
Fondi perequativi (solo per le Regioni)	0	0,00
Interessi passivi	30.513	3,09
Altre spese per redditi da capitale	471	0,05
Rimborsi e poste correttive delle entrate	52.233	5,30
Altre spese correnti	41.280	4,19
Totale TITOLO 1	986.357	100,00
Tributi in conto capitale a carico dell'Ente	9.028	4,36
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	167.543	80,84
Contributi agli investimenti	23.780	11,47
Altri trasferimenti in conto capitale	6.528	3,15
Altre spese in conto capitale	374	0,18
Totale TITOLO 2	207.253	100,00
Acquisizioni di attività finanziarie	369	1,48
Concessione crediti di breve termine	663	2,65
Concessione crediti di medio-lungo termine	0	0,00
Altre spese per incremento di attività finanziarie	23.922	95,87
Totale TITOLO 3	24.954	100,00
Rimborso di titoli obbligazionari	12.105	23,48
Rimborso prestiti a breve termine	0	0,00
Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	39.447	76,52
Rimborso di altre forme di indebitamento	0	0,00
Totale TITOLO 4	51.552	100,00
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	104.902	100,00
Totale TITOLO 5	104.902	100,00
Uscite per partite di giro	107.845	74,79
Uscite per conto terzi	36.361	25,21
Totale TITOLO 7	144.206	100,00
TOTALE	1.519.224	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agorà; importi in migliaia di euro

Per l'elaborazione delle analisi i dati riportati, che completano il quadro delle spese delle Province per l'esercizio 2015, risultano articolati secondo i nuovi modelli contabili e riguardano gli impegni di competenza ammontanti a complessivi 1 mld e 519 mln di euro.

Dalla lettura della tabella emerge che le voci più rilevanti nell'ambito delle spese correnti sono rappresentate dai macro-aggregati di seguito individuati:

⁹² Barletta-Andria, Biella, Brescia, Catania, Cremona, Fermo, Lecco, Livorno, Macerata, Pesaro-Urbino, Pescara, Potenza, Savona, Sondrio, Treviso, Viterbo.

1. acquisto di beni e servizi (36,85% del totale delle spese correnti), i cui impegni ammontano in valore assoluto a 986,36 mln di euro e nel cui ambito sono ricompresi l'acquisto di beni di consumo (cancelleria, vestiario, equipaggiamento, materiale informatico, beni per attività di rappresentanza, carburanti e combustibili) e l'acquisto di servizi, comprese le spese per contratti di servizio pubblico (trasporti, raccolta rifiuti, servizio idrico, scuola, distribuzione gas, illuminazione pubblica), quelle per servizi finanziari, sanitari informatici e ausiliari per il funzionamento dell'Ente;
2. trasferimenti correnti (25,61%), ammontanti a complessivi 252,56 mln di euro, nel cui ambito sono ricompresi sia quelli destinati alle amministrazioni centrali sia quelli a favore delle amministrazioni locali e cioè ad altre Province ed ai Comuni⁹³, come pure i trasferimenti alle università, alle aziende sanitarie ed ospedaliere ed alle camere di commercio;
3. redditi da lavoro dipendente che costituiscono il 23% del totale delle spese correnti e ammontano a complessivi 227,4 mln di euro;

Per quanto attiene alle spese del Titolo II, ammontanti a complessivi 207,25 mln di euro, occorre evidenziare che la voce più rilevante nella composizione è quella relativa agli investimenti fissi lordi ed all'acquisto di terreni, che da sola rappresenta l'80,84% del complesso delle spese per investimenti e nel cui ambito rientrano le poste nello schema del d.p.r. n. 194/1996 riguardanti gli interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 delle spese dello stesso Titolo II.

Analogamente rilevanti risultano gli importi registrati per le spese riguardanti la chiusura di anticipazioni di tesoreria (Titolo IV), ammontanti a complessivi 104,9 mln di euro, nonché le spese riguardanti il tit.7 (partite di giro e spese conto terzi) pari a 144,2 mln.

3.5 La spesa delle Città metropolitane. Esercizio 2015

L'analisi delle spese delle Province si completa per il presente referto con un breve approfondimento in merito alle Città metropolitane istituite ed operanti⁹⁴ a partire dal 1° gennaio 2015, i cui dati risultano quadrati nella banca dati SIRTEL (Bari, Milano e Torino) e che, peraltro, nelle analisi condotte ai paragrafi precedenti sono ricomprese nel campione monitorato.

⁹³ A tale proposito occorre ricordare il trasferimento in atto in applicazione delle disposizioni recate dalla legge n.56/2014 di funzioni e compiti e delle relative risorse finanziarie.

⁹⁴ Le Città metropolitane che risultano istituite nel 2015 sono 9 (cui deve aggiungersi Reggio Calabria, per la quale la stessa l. n.56/2014 prevedeva una disciplina a parte). Per ulteriori approfondimenti si veda il paragrafo in materia di novità sullo stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 pag. 16 della Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali approvata con delibera n.8/SEZAUT/2016.

Tabella 20/PROV/SP - Città metropolitane non sperimentatrici – Spese suddivise per titoli – Esercizio 2015

	Impegni competenza	Composizione % impegni competenza	Pagamenti competenza	Composizione % pagamenti competenza	Pagamenti totali	Composizione % pagamenti totali
Titolo I	888.951	75,08	629.423	73,06	831.003	74,79
Titolo II	156.490	13,22	109.338	12,69	141.206	12,71
Titolo III	47.289	3,99	44.259	5,14	46.457	4,18
Titolo IV	91.267	7,71	78.503	9,11	92.377	8,31
Totale	1.183.997	100,00	861.523	100,00	1.111.043	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Dalla lettura della tabella sopra riportata emerge che l'importo complessivo dei pagamenti totali ammonta a 1.111 mln di euro, di cui il 12,71% è rappresentato da spese del Titolo II, mentre la parte più consistente (74,79%) è costituita dai pagamenti totali per spese del Titolo I ammontanti a 831 mln di euro.

Tabella 21/PROV/SP - Città metropolitane non sperimentatrici – Spese correnti suddivise in interventi Impegni e pagamenti di competenza Esercizio 2015

	Impegni competenza	Composizione % impegni competenza	Pagamenti competenza	Composizione % pagamenti competenza
Personale	140.242	15,78	136.900	21,75
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	3.284	0,37	1.826	0,29
Prestazioni di servizi	260.700	29,33	196.392	31,20
Utilizzo di beni di terzi	7.891	0,89	7.470	1,19
Trasferimenti	329.343	37,05	175.149	27,83
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	42.881	4,82	39.630	6,30
Imposte e tasse	13.131	1,48	11.212	1,78
Oneri straordinari della gestione corrente	91.480	10,29	60.845	9,67
Ammortamenti di esercizio	0	0,00	0	0,00
Fondo svalutazione crediti	0	0,00	0	0,00
Fondo di riserva	0	0,00	0	0,00
Totale	888.951	100,00	629.423	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Nella composizione delle spese del Titolo I, articolate in interventi, le voci più rilevanti sono rappresentate dalle prestazioni di servizi (rispettivamente il 29,3% ed il 31,2%) e dai trasferimenti (37% e 27,8%), mentre la voce meno significativa (0,2% - 0,3%), a differenza di quanto registrato per le Province, è rappresentata dall'acquisto di beni di consumo.

**Tabella 22/PROV/SP - Città metropolitane non sperimentatrici - Spese correnti suddivise in funzioni
Impegni e pagamenti di competenza Esercizio 2015**

	Impegni competenza	Composizione % impegni competenza	Pagamenti competenza	Composizione % pagamenti competenza
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	442.756	49,81	282.748	44,92
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	187.518	21,09	131.475	20,89
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	6.478	0,73	4.651	0,74
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico	5.406	0,61	4.620	0,73
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	81.652	9,19	70.233	11,16
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	57.807	6,50	49.700	7,90
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	34.370	3,87	27.179	4,32
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	19.209	2,16	13.277	2,11
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	53.756	6,05	45.540	7,24
Totale	888.951	100,00	629.423	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

La composizione della spesa corrente articolata in funzioni non appare del tutto in linea con quanto risulta fissato negli statuti adottati dalle Città metropolitane istituite ed, infatti, le funzioni ivi indicate come principali e che si aggiungono alle funzioni fondamentali, ereditate dalle Province cui sono subentrate, riguardano la pianificazioni sia strategica che funzionale e lo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio. In realtà, è possibile constatare dalla lettura dei dati che la voce principale resta quella dell'amministrazione, gestione e controllo, i cui pagamenti rappresentano il 44,9% del totale dei pagamenti di competenza, seguita da funzioni come l'istruzione pubblica (20,89%) che, in realtà sono ancora quelle attribuite alle Province, alle quali sono subentrate a far data dal 1° gennaio 2015 e dimostrerebbero, in concreto, le difficoltà del passaggio alle nuove competenze dettate dalla legge di riforma⁹⁵.

⁹⁵ Oltre a ciò deve ricordarsi che sono poche eccezioni quelle Regioni che hanno destinato specifiche risorse agli Enti di nuova istituzione ed in particolare il Piemonte che con legge regionale n.23/2015 ha destinato alla Provincia di Verbano-Cusio-Ossola ed alla Città metropolitana di Torino risorse rispettivamente per 1 e 2 mln di euro per l'esercizio 2015. Più genericamente la legge regionale del Veneto ha stanziato circa 28 mln di euro per lo stesso esercizio. Le altre Regioni hanno utilizzato più o meno tutte la tecnica del rinvio in avanti individuando al massimo risorse da destinare genericamente alla legge di riordino.

Tabella 23/PROV/SP - Città metropolitane non sperimentatrici - Spese in conto capitale suddivise in interventi - Impegni e pagamenti di competenza Esercizio 2015

	Impegni competenza	Composizione % impegni competenza	Pagamenti competenza	Composizione % pagamenti competenza
Acquisizione di beni immobili	68.038	43,48	39.962	36,55
Espropri e servitù onerose	1.653	1,06	149	0,14
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	0	0,00	0	0,00
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	0	0,00	0	0,00
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	2.354	1,50	1.254	1,15
Incarichi professionali esterni	62	0,04	27	0,02
Trasferimenti di capitale	21.045	13,45	4.755	4,35
Partecipazioni azionarie	0	0,00	0	0,00
Conferimenti di capitale	15	0,01	0	0,00
Concessioni di crediti e anticipazioni	63.322	40,46	63.192	57,80
Totale	156.490	100,00	109.338	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

Le spese del Titolo II delle Città metropolitane, di importo complessivamente contenuto (i pagamenti di competenza ammontano a poco più di 100 mln di euro), sono costituite in prevalenza da concessione di crediti (57,8%) e da acquisizione di beni immobili (36,5%) e risultano destinate, principalmente, oltre che alla funzione 1, alla gestione del territorio, in modo attinente alle funzioni alle stesse città intestate.

Tabella 24/PROV/SP - Città metropolitane non sperimentatrici - Spese in conto capitale suddivise in funzioni - Impegni e pagamenti di competenza Esercizio 2015

	Impegni competenza	Composizione % impegni competenza	Pagamenti competenza	Composizione % pagamenti competenza
Funzione 1 - funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	59.191	37,82	54.492	49,84
Funzione 2 - funzioni di istruzione pubblica	21.532	13,76	12.467	11,40
Funzione 3 - funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	2.540	1,62	2.052	1,88
Funzione 4 - funzioni nel settore turistico	267	0,17	266	0,24
Funzione 5 - funzioni nel campo dei trasporti	1.956	1,25	556	0,51
Funzione 6 - funzioni riguardanti la gestione del territorio	54.476	34,81	34.142	31,23
Funzione 7 - funzioni nel campo della tutela ambientale	15.479	9,89	4.640	4,24
Funzione 8 - funzioni nel settore sociale	0	0,00	0	0,00
Funzione 9 - funzioni nel campo dello sviluppo economico	1.049	0,67	723	0,66
Totale	156.490	100,00	109.338	100,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel; importi in migliaia di euro

3.6 La spesa delle Città metropolitane sperimentatrici

I dati riportati nella tabella sottostante sono stati tratti dal sistema AGORÀ, al quale sono stati veicolati i modelli richiesti dalla delibera n. 12/SEZAUT/2016/INPR inviati dagli Enti interessati, (6 Città metropolitane⁹⁶).

**Tabella 25/PROV/SP - Città metropolitane sperimentatrici - Suddivisione in Macro-aggregati
Impegni in conto competenza - Esercizio 2015**

Titoli Macro-aggregati	Impegni	Composizione % 2015
Redditi da lavoro dipendente	279.198	20,74
Imposte e tasse a carico dell'Ente	23.732	1,76
Acquisto di beni e servizi	546.377	40,58
Trasferimenti correnti	465.699	34,59
Trasferimenti di tributi (solo per le Regioni)	0	0,00
Fondi perequativi (solo per le Regioni)	0	0,00
Interessi passivi	19.074	1,42
Altre spese per redditi da capitale	382	0,03
Rimborsi e poste correttive delle entrate	4.785	0,36
Altre spese correnti	7.217	0,54
Totale TITOLO 1	1.346.463	100,00
Tributi in conto capitale a carico dell'Ente	0	0,00
Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni	154.076	80,36
Contributi agli investimenti	18.041	9,41
Altri trasferimenti in conto capitale	19.400	10,12
Altre spese in conto capitale	218	0,11
Totale TITOLO 2	191.735	100,00
Acquisizioni di attività finanziarie	0	0,00
Concessione crediti di breve termine	0	0,00
Concessione crediti di medio-lungo termine	0	0,00
Altre spese per incremento di attività finanziarie	1.191	100,00
Totale TITOLO 3	1.191	100,00
Rimborso di titoli obbligazionari	25.731	50,59
Rimborso prestiti a breve termine	0	0,00
Rimborso mutui e altri finanziamenti a medio lungo termine	25.127	49,41
Rimborso di altre forme di indebitamento	0	0,00
Totale TITOLO 4	50.858	100,00
Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	80.848	100,00
Totale TITOLO 5	80.848	100,00
Uscite per partite di giro	126.405	86,13
Uscite per conto terzi	20.355	13,87
Totale TITOLO 7	146.760	100,00
TOTALE	1.817.856	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Agorà; importi in migliaia di euro

Dalla lettura della tabella emergono gli impegni di competenza ammontanti a complessivi 1 mld e 818 mln di euro articolati per quanto riguarda le spese correnti pari a 1 mld e 346,4 mln di euro principalmente nei macro-aggregati di seguito riportati:

⁹⁶ Bologna, Firenze, Genova, Napoli, Roma, Venezia.

1. acquisto di beni e servizi (40,58% del totale delle spese correnti), i cui impegni ammontano in valore assoluto a 546,37 mln di euro;
2. trasferimenti correnti (34,6%), ammontanti a complessivi 465.7 mln di euro;
3. redditi da lavoro dipendente che costituiscono il 20,74% del totale delle spese correnti e ammontano a complessivi 279,2 mln di euro.

Per quanto attiene alle spese del Titolo II ammontanti a complessivi 191,74 mln di euro, occorre evidenziare che la voce più rilevante nella composizione è quella relativa agli investimenti fissi lordi e acquisto di terreni, che da sola (154 mln di euro) rappresenta l'80,36% del complesso delle spese per investimenti e nel cui ambito rientrano le poste nello schema del d.p.r. n. 194/1996 riguardanti gli interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 delle spese dello stesso Titolo II.

Analogamente rilevanti risultano gli importi registrati per le spese riguardanti la chiusura di anticipazioni di tesoreria (Titolo IV), ammontanti a complessivi 80,84 mln di euro, nonché le spese riguardanti il Titolo VII (partite di giro e spese conto terzi) pari a 146,76 mln.

Tabella 26/PROV/SP - Province e Città metropolitane sperimentatrici - Confronto 2015 - 2013
Spesa corrente - Spesa in conto capitale Impegni in conto competenza

Macroaggregati	2015	Interventi	2013	Var % 2015-2013
1-Redditi da lavoro dipendente	506.603	1-Personale	556.285	-8,93
2-Imposte e tasse a carico dell'Ente	42.179	7-Imposte e tasse	50.360	-16,25
3-Acquisto di beni e servizi	909.819	2-Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	20.750	
		3-Prestazioni di servizi	957.157	
		4-Utilizzo di beni di terzi	68.571	
		(Totale Interventi 2-3-4)	1.046.478	-13,06
4-Trasferimenti correnti	718.264	5-Trasferimenti		
9-Rimborsi e poste correttive delle entrate	57.018			
(Totale Macroaggregati 4-9 Titolo 1)	775.281		373.622	107,50
7-Interessi passivi	49.587	6-Interessi passivi e oneri finanziari diversi	88.798	-44,16
8-Altre spese per redditi da capitale	854	-	-	-
10-Altre spese correnti	48.497	8-Oneri straordinari della gestione corrente	119.362	
		9- Ammortamento di esercizio	1	
		10-Fondo svalutazione crediti	0	
		11-Fondo di riserva	0	
		(Totale Interventi 8-9-10-11)	119.363	-59,37
Totale TITOLO 1	2.332.820	Totale TITOLO 1	2.234.906	4,38
1-Tributi in conto capitale a carico dell'Ente (Titolo 2)	9.028	-	-	-
2-Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni (Titolo 2)	321.619	1-Acquisizione di beni immobili	391.559	
		2-Espropri e servitù onerose	10.253	
		3-Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	328	
		4-Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	51	
		5-Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	17.212	
		6-Incarichi professionali esterni	2.083	
		(Totale Interventi 1-2-3-4-5-6)	421.486	-23,69
3-Contributi agli investimenti (Titolo 2)	41.822	7-Trasferimenti		
4-Altri trasferimenti in conto capitale (Titolo 2)	25.928			
(Totale Macroaggregati 3-4 Titolo 2)	67.749		74.193	-8,68
5-Altre spese in conto capitale (Titolo 2)	592	-	-	-
1-Acquisizioni di attività finanziarie (Titolo 3)	369	8-Partecipazioni azionarie	257.401	
		9-Conferimenti di capitale	2	
		(Totale Interventi 8-9)	257.403	-99,86
2-Concessione crediti di breve termine (Titolo 3)	663	10-Concessioni di crediti e anticipazioni		
3-Concessione crediti di medio-lungo termine (Titolo 3)	0			
(Totale Macroaggregati 2-3 Titolo 3)	663		28.008	-97,63
4-Altre spese per incremento di attività finanziarie (Titolo 3)	25.113	-	-	-
Totale (TITOLO 2 + TITOLO 3)	425.133	Totale TITOLO 2	781.089	-45,57

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel-Agorà; importi in migliaia di euro

I dati esposti nella tabella sopra riportata ed in quella successiva riguardano le spese correnti ed in conto capitale articolate in interventi per gli esercizi 2013 e 2014 ed in macro-aggregati per il 2015 e consentono, con le dovute cautele, confronti con le voci in cui risulta attualmente articolata la spesa nei nuovi schemi contabili armonizzati, attuabili sulla base dei criteri che sono stati

seguiti dagli Enti nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema, come indicato nelle successive tabelle⁹⁷.

Tabella 27/PROV/SP - Province e Città metropolitane sperimentatrici - Confronto 2015 - 2014
Spesa corrente - Spesa in conto capitale Impegni in conto competenza

Macroaggregati	2015	Interventi	2014	Var % 2015- 2014
1-Redditi da lavoro dipendente	506.603	1-Personale	535.771	-5,44
2-Imposte e tasse a carico dell'Ente	42.179	7-Imposte e tasse	45.301	-6,89
3-Acquisto di beni e servizi		2-Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	18.607	
		3-Prestazioni di servizi	936.427	
		4-Utilizzo di beni di terzi	64.561	
		(Totale Interventi 2-3-4)	1.019.595	-10,77
4-Trasferimenti correnti	718.264	5-Trasferimenti		
9-Rimborsi e poste correttive delle entrate	57.018			
(Totale Macroaggregati 4-9 Titolo 1)	775.281		449.777	72,37
7-Interessi passivi	49.587	6-Interessi passivi e oneri finanziari diversi	75.643	-34,45
8-Altres spese per redditi da capitale	854	-	-	-
10-Altres spese correnti		8-Oneri straordinari della gestione corrente	110.654	
		9-Ammortamento di esercizio	0	
		10-Fondo svalutazione crediti	0	
		11-Fondo di riserva	0	
		(Totale Interventi 8-9-10-11)	110.654	-56,17
Totale TITOLO 1	2.332.820	Totale TITOLO 1	2.236.743	4,30
1-Tributi in conto capitale a carico dell'Ente (Titolo 2)	9.028	-	-	-
2-Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni (Titolo 2)		1-Acquisizione di beni immobili	362.322	
		2-Esproprì e servitù onerose	341	
		3-Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	70	
		4-Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	3	
		5-Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	12.754	
		6-Incarichi professionali esterni	1.543	
	321.619	(Totale Interventi 1-2-3-4-5-6)	377.034	-14,70
3-Contributi agli investimenti (Titolo 2)	41.822	7-Trasferimenti		
4-Altres trasferimenti in conto capitale (Titolo 2)	25.928			
(Totale Macroaggregati 3-4 Titolo 2)	67.749		75.164	-9,86
5-Altres spese in conto capitale (Titolo 2)	592	-	-	-
1-Acquisizioni di attività finanziarie (Titolo 3)		8-Partecipazioni azionarie	3.944	
		9-Conferimenti di capitale	35	
	369	(Totale Interventi 8-9)	3.979	-90,73
2-Concessione crediti di breve termine (Titolo 3)	663	10-Concessioni di crediti e anticipazioni		
3-Concessione crediti di medio-lungo termine (Titolo 3)	0			
(Totale Macroaggregati 2-3 Titolo 3)	663		12.505	-94,70
4-Altres spese per incremento di attività finanziarie (Titolo 3)	25.113		-	-
Totale (TITOLO 2 + TITOLO 3)	425.133	Totale TITOLO 2	468.683	-9,29

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Sirtel-Agorà; importi in migliaia di euro

⁹⁷ Nelle tabelle i confronti effettuati sono fra dati esposti con articolazioni differenziate ma corrispondenti ad un campione omogeneo di Enti ottenuto omologando le anagrafiche delle differenti banche dati utilizzate (SIRTEL e AGORÀ).

Dall'osservazione dei dati riportati nella tabella e relativi al triennio 2013-2015 emerge il contenuto incremento delle spese del Titolo I (+4,38% rispetto al 2013 e +4,3% rispetto all'esercizio precedente), nel cui ambito l'andamento è determinato dall'incremento consistente dei trasferimenti (+107,5% rispetto al 2013 e +72,3% rispetto all'esercizio precedente) a fronte delle contrazioni registrate in tutte le altre voci di spesa, fra cui quella di personale - individuata nei nuovi schemi di bilancio come macro-aggregato "redditi da lavoro dipendente" – per una percentuale (-8,93 rispetto al 2013 e -6,89 rispetto all'esercizio precedente) peraltro contenuta rispetto alle riduzioni richieste dalle norme agli Enti del comparto (50%).

Anche il macro-aggregato "altre spese correnti" [comprensivo degli interventi ex d.p.r. n. 94/1996: oneri straordinari della gestione corrente, fondo svalutazione crediti, fondo di riserva] subisce una contrazione in termini percentuali pari a -59,37% rispetto al 2013 e -56,17% rispetto al 2014. Analogamente in riduzione risulta la voce "interessi passivi e oneri finanziari diversi" del 44,16% rispetto al 2013 e del 34,45% rispetto al 2014.

Analoga osservazione deve essere fatta per le spese del Titolo II, che si riducono per una percentuale pari al 9,29% rispetto all'esercizio precedente e pari al 45,57% nel confronto con il dato 2013.

L'anzidetta riduzione è da ricondursi principalmente alle forti contrazioni registrate per le voci acquisizione attività finanziarie (-90,73%⁶ rispetto all'esercizio precedente e -99,86% rispetto al 2013) e concessione crediti ed anticipazioni (-94,7%⁶ rispetto all'esercizio precedente e -97,63% rispetto al 2013) ed anche alla variazione intervenuta nelle spese relative al macro-aggregato "investimenti fissi lordi" [comprensivo degli interventi ex d.p.r. n. 94/1996: acquisizione beni immobili, espropri e servitù onerose, acquisto ed utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia, incarichi professionali esterni] che ha segno negativo e valore percentuale pari a -14,7% rispetto al 2013 e -23,69% rispetto al 2014⁹⁸.

3.7 Conclusioni

L'analisi della spesa delle Province, che ha riguardato un campione di 71 Enti, evidenzia, nel triennio considerato, l'andamento in contrazione degli impegni totali (-36%) rispetto al precedente esercizio. Contrazione che non trova conferma, tuttavia, nell'osservazione delle risultanze sia degli impegni (+22,86%) che dei pagamenti della gestione di competenza (+32%).

⁹⁸ Alcuni degli interventi ricompresi nel Titolo II sono attualmente contenuti nel Titolo III ad esempio le voci partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale confluiti nel macro-aggregato acquisizione di attività finanziarie.

La variazione percentuale delle spese del Titolo I rispetto all'esercizio precedente mostra segno negativo tanto negli impegni totali (24%) che nei pagamenti totali (5,5%).

Il dato che colpisce con riferimento alle spese del Titolo II è quello emergente dall'osservazione dei pagamenti in conto competenza, che si mostrano in crescita per valori percentuali piuttosto elevati (+209,2% rispetto al 2013 e +243,3% rispetto al 2014) ed in controtendenza rispetto agli andamenti in contrazione registrati con riferimento agli impegni ed ai pagamenti totali.

Gli andamenti osservati confermano le considerazioni già formulate in precedenti occasioni dalla Corte, ovvero che la spesa delle Province è stata profondamente incisa oltre che dalla nuova distribuzione di funzioni e compiti, disegnata dalla legge di riforma n.56/2014, anche dalle manovre finanziarie attuate nel corso degli ultimi anni (2012-2015), che hanno imposto agli Enti del sotto-comparto considerato una partecipazione alla riduzione della spesa corrente di ammontare complessivo pari a 3,2 mld di euro. A ciò deve aggiungersi che i tagli previsti dalla legge n.190/2014 sono andati a sommarsi a quelli già introdotti dal d.l. n. 66/2014, intervenendo ancor prima che fosse completato l'*iter* di redistribuzione delle competenze ed, in tal modo, hanno messo a rischio l'erogazione stessa di servizi fondamentali per i cittadini. Inoltre, sebbene dall'attribuzione ad altri Enti (Regioni e Comuni) delle funzioni non fondamentali ci si potesse attendere una significativa riduzione delle spese sostenute dagli Enti di area vasta, i ritardi verificatisi nella realizzazione della riforma hanno determinato un andamento in crescita dei pagamenti, sia in conto competenza che totali, anche in ragione dell'incremento registrato nei trasferimenti.

Pur prevedendo la legge di stabilità 2015 sanzioni da applicare in caso di mancata partecipazione dei nuovi Enti al conseguimento degli obiettivi di contenimento delle spese, lo stato di grave crisi finanziaria nel quale gli stessi versavano ha reso ancor più rigida la spesa legata all'erogazione di servizi necessari all'intera collettività amministrata (gestione degli edifici scolastici di competenza per 2,5 mln di studenti e gestione della rete viaria per complessivi 125 km) ed ha spinto il Governo ad adottare norme (art.7 d.l. n. 113/2016) finalizzate al salvataggio di quelli inadempienti.

Anche l'analisi delle spese delle Province si completa con un approfondimento dedicato agli Enti sperimentatori, con il commento degli impegni di competenza risultanti dai nuovi schemi introdotti dalla riforma contabile ed, in particolare, dei dati contenuti nell'allegato E si conclude con l'esposizione dei dati relativi alle Città metropolitane, ad oggi istituite ed operanti a far data dal 1 gennaio 2015, comprese quelle che hanno aderito alla sperimentazione.

4 LE UNIONI DI COMUNI

4.1 Sintesi del quadro ordinamentale di riferimento

L'Unione di Comuni (di seguito: Udc) è disciplinata dal comma 1 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico delle leggi sugli ordinamenti degli Enti locali - Tuel) quale “ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi”. Tale definizione normativa era già contenuta nell'art. 26 della legge n. 142/1990, che si inseriva nel quadro ordinamentale, successivamente mutato, che aveva previsto le Udc come passaggio istituzionale intermedio verso l'obiettivo (obbligato) della fusione dei Comuni componenti. In senso conforme è anche la lettera del comma 4 dell'articolo unico di cui si compone la legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. “legge Delrio”): “Enti locali costituiti da due o più Comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza”. La Corte Costituzionale, tuttavia, con sentenza n. 50/2015 ha affermato - contrariamente a quanto parrebbe evincersi dalle definizioni normative soprarichiamate - che “Tali unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un Ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'Ente Comune – rientrano, infatti, nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p)...”.

Ogni Comune può far parte di una sola Udc; mentre le Udc possono stipulare apposite Convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

La costituzione delle Udc ha come scopo l'esercizio associato delle funzioni fondamentali indicate dalla legge da parte dei Comuni partecipanti.

La legge n. 135/2012 definisce l'ambito delle funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata. L'art. 19 del citato disposto normativo ha modificato il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), stabilendo un elenco delle funzioni fondamentali omogeneo per tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione demografica. A seguito di tali modifiche, nell'art. 14, comma 27 del citato d.l. n. 78/2010, le funzioni fondamentali dei Comuni sono così indicate:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

- d) pianificazione urbanistica e edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle Province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.
- k) i servizi in materia statistica.

L'art. 1 del decreto legge 30/12/2015, n. 210, ha nuovamente⁹⁹ prorogato il termine ultimo dal quale decorre per i Comuni fino a 5 mila abitanti (o 3 mila per gli Enti che appartenevano a Comunità montane) l'obbligo di espletare in forma associata le funzioni comunali fondamentali (individuata dall'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78/2010) tramite Convenzioni o Unioni di Comuni è differito al 31 dicembre 2016. Per i Comuni aventi l'obbligo della gestione associata resta, comunque, invariato il termine del 30 settembre 2014 per dar corso alla gestione associata di almeno 6 funzioni fondamentali.

4.2 Profili anagrafici e metodologia dell'analisi

Nel 2015, secondo i più recenti dati anagrafici forniti dal Ministero dell'Interno, erano attive 501 Unioni di Comuni (rispetto alle 444 nel 2014), inclusive di 2.714 Comuni, dei quali il 78,7% (2.137 Enti) con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Emerge, quindi, che poco meno del 38% dei 5.640 Comuni con meno di 5.000 abitanti ha aderito a tale modello normativo di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali.

⁹⁹ In precedenza, il termine entro cui attuare le Gestioni associate obbligatorie era stato fissato (e prorogato) dal legislatore con diversi interventi normativi: art. 29, commi 11 e 11bis, d.l. n. 216/2011 (convertito in legge 14/2012); art. 1, comma 530, della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014); art. 4, comma 6-bis del d.l. 31 dicembre 2014 n. 192 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 27 febbraio 2015, n. 11).

Rispetto all'anno precedente (2014) gli incrementi più significativi del numero di Unioni si sono verificati in Piemonte (con l'istituzione di 19 nuovi Enti), in Liguria (14 nuovi Enti) e nelle Marche (10 nuovi Enti).

Per quanto riguarda la composizione delle Udc, con riferimento alla dimensione dei Comuni associati, nel 2015 i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono aumentati di circa il 23% rispetto all'anno precedente (passando da 1.735 a 2.137), mentre quelli con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sono aumentati in misura pari a circa l'8% (passando da 535 a 577).

Nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle Province autonome la gestione obbligatoria delle funzioni attraverso le Udc è stata variamente disciplinata secondo la competenza primaria ad esse attribuita in materia di ordinamento degli Enti locali. La Corte Costituzionale (sentenza n. 22/2014) ha, infatti, ricordato che le Regioni a statuto speciale devono comunque applicare la normativa sull'associazionismo obbligatorio, pur potendolo fare nei tempi e secondo le modalità stabilite dal legislatore regionale¹⁰⁰. Al riguardo, va evidenziato che sembrerebbe non conforme al principio richiamato dalla Consulta l'art. 41 della legge regionale siciliana n. 15/2015, il quale sancisce il divieto ai Comuni di istituire nuove entità, comunque denominate, ivi compresi gli organismi di cui agli articoli 31 (ConSORZI) e 32 (Unioni) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per l'esercizio associato di funzioni, fatte salve quelle previste per legge nonché le convenzioni per l'espletamento di servizi. In tutt'altro senso è indirizzata, invece, la nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali introdotta nella Valle d'Aosta con la legge regionale 5 agosto 2014, n. 6: entro il 31 marzo 2016 le 8 "Unités des Communes valdôtaines" (nelle quali si sono associati tutti i Comuni valdostani tranne Aosta) dovranno esercitare in forma associata tutte le funzioni indicate nell'art. 19 della stessa legge.

Il Ministero dell'Interno ha trasmesso alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti i dati relativi agli Enti locali, anagrafici e degli esercizi finanziari indicati, disponibili alla data del 28 settembre 2016, coerentemente con quanto previsto dall'art. 58 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.). I certificati di conto consuntivo relativi all'esercizio finanziario 2015, pervenuti dalle 501 Udc che risultano aver depositato lo Statuto costitutivo presso il Ministero dell'Interno, alla data sopraindicata risultano pari a 277.

Questa Sezione, tenendo conto anche del non scarso numero di Udc inadempienti all'obbligo di invio del consuntivo, ha ritenuto di effettuare le analisi degli aggregati finanziari maggiormente

¹⁰⁰ Corte Cost. cit., punto 4.2.3 in diritto: "... un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione "amministrativa", sia su quello dell'organizzazione "politica", lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita, senza, peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell'art. 123 Cost...".

omogenei in base ai dati complessivamente pervenuti, effettuando una campionatura degli Enti secondo i seguenti criteri:

- Unioni che hanno inviato il certificato di conto consuntivo per gli esercizi 2014-2015;
- Comuni, appartenenti ad Unioni, che hanno inviato i certificati di conto consuntivo per gli esercizi 2014-2015;
- Unioni che non hanno subito variazioni nella consistenza numerica dei Comuni associati nei due esercizi di riferimento.

Il campione in tal modo selezionato risulta composto da 170 Unioni e 839 Comuni appartenenti a tali Unioni (“Comuni associati”), di cui 608 hanno una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

4.3 Profili finanziari

4.3.1 Le entrate correnti

L’andamento delle entrate correnti nel 2015 ha evidenziato, relativamente alle Udc considerate nel campione, un aumento degli accertamenti in conto competenza rispetto all’anno precedente (11,4%); tale incremento si è registrato sia per quelli relativi a contributi e trasferimenti, che incidono per oltre il 75% sul totale delle entrate correnti, sia per le entrate extra-tributarie, come evidenziato nella tabella seguente.

TABELLA n. 1/UDC (n. 170) – Entrate correnti 2014-2015 per titoli: importi, variazione e composizione percentuale

Titoli	2014	2015	Variazione % 2015/2014	composizione % 2014	composizione % 2015
Totale Entrate Tributarie	12.906	12.208	-5,4	2,2	1,9
Totale Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	461.762	502.307	8,8	78,2	76,3
Totale Entrate Extra-tributarie	115.969	143.582	23,8	19,6	21,8
Totale Complessivo	590.637	658.096	11,4	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell’Interno - aggiornamento 28/09/2016 – Importi in migliaia di euro.

Nel dettaglio, calano nel 2015 le entrate tributarie, segnatamente quelle derivanti da imposte e tributi speciali; mentre si registra un incremento relativamente alle categorie che compongono le entrate extra-tributarie e quelle derivanti da contributi e trasferimenti correnti trasferimenti, ad eccezione di quelli regionali per funzioni delegate, come indicato nella tabella seguente.

TABELLA n. 2/UDC (n. 170) – Entrate correnti 2014-2015 per categorie: importi e variazioni percentuali

Entrate correnti	2014	2015	Variazione %
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	12.906	12.208	-5,4
Categoria 1 - Imposte	1.947	710	-63,6
Categoria 2 - Tasse	10.273	11.220	9,2
Categoria 3 - Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie	686	278	-59,5
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI	461.762	502.307	8,8
Categoria 1 - Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	15.665	18.314	16,9
Categoria 2 - Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	66.437	68.636	3,3
Categoria 5 - Contributi e trasferimenti correnti da altri Enti del settore pubblico	361.489	399.059	10,4
(di cui da Comuni associati in Unioni dei Comuni)	(269.198)	(283.343)	(5,3)
Altri contributi: (di cui dalle Regioni per funzioni delegate)	18.171 (17.832)	16.297 (15.192)	-10,3 (-14,8)
TOTALE ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	115.969	143.582	23,8
Categoria 1 - Proventi dei servizi pubblici	80.310	102.416	27,5
Totale entrate correnti (A+B+C)	590.637	658.096	11,4

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 28/09/2016 – Importi in migliaia di euro.

4.3.2 Le entrate in conto capitale

Le entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti - indicate nella tabella successiva - hanno subito nel 2015, con riguardo alle Udc considerate nel campione, un decremento di poco superiore al 16% rispetto al 2014, determinato da un calo dei trasferimenti regionali (-28,5%). Vistoso, di contro, appare l'incremento delle entrate da accensioni di prestiti, ma anche quello degli accertamenti per anticipazione di cassa (in aumento del 90,2% rispetto all'esercizio precedente) sintomatico di una scarsa fluidità della cassa.

Tabella n. 3/UDC (n.170): Entrate in conto capitale

Voce contabile	Importo Unione di Comuni 2014	Importo Unione di Comuni 2015
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ALIENAZIONE, TRASFERIMENTI DI CAPITALI E DA RISCOSSIONI DI CREDITI	64.133	53.793
Categoria 1 - Alienazione di beni patrimoniali (2)	640	1.058
Categoria 3 - Trasferimenti di capitali dalla Regione	32.454	23.199
TOTALE ENTRATE DERIVANTI DA ACCENSIONE DI PRESTITI	33.087	68.538
Categoria 1 - Anticipazioni di Cassa	30.567	58.144
Categoria 3 - Assunzioni di mutui e prestiti di cui:	2.520	10.394

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno - aggiornamento 28/09/2016 - Importi in migliaia di euro

4.3.3 Le spese correnti

Con riguardo agli impegni, per il campione di Unioni di Comuni selezionato, si registra – come evidenziato nella tabella successiva - un incremento della spesa corrente nel 2015, rispetto al precedente esercizio, pari a circa 45 milioni di euro (+ 8,05%), mentre per i singoli Comuni che appartengono alle Unioni del campione si registra un decremento della spesa corrente pari a circa 81 milioni di euro rispetto all'esercizio 2014 (- 2,6%).

La distinzione dei Comuni appartenenti alle Unioni in base alla popolazione consente di evidenziare che quelli con meno di 5.000 abitanti hanno ridotto gli impegni correnti del 3,5%, mentre quelli con più di 5.000 abitanti registrano una riduzione pari al 2,3%.

Tale andamento, seppur nei limiti già precisati dei dati disponibili e utilizzabili per l'analisi, sembra evidenziare quel risparmio tendenziale di spesa avuto di mira dal legislatore.

Da un lato, infatti, si riscontra un aumento della spesa corrente delle Unioni correlato all'incremento delle funzioni fondamentali che vengono associate; dall'altro i Comuni associati diminuiscono la loro spesa corrente complessiva, poiché, delegando le funzioni, riducono i correlati impegni correnti.

Tabella n. 4/UDC (n. 170) Spesa corrente delle Unioni di Comuni e dei Comuni appartenenti alle Unioni, suddivisa per Regione nel biennio 2014-2015

Regione	Impegni 2014				Impegni 2015				Variazione %			
	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti
Piemonte	45.692	319.586	112.891	206.695	48.526	310.609	114.041	196.568	6,20	-2,81	1,02	-4,90
Lombardia	64.942	200.323	144.516	55.807	65.933	195.621	140.610	55.011	1,53	-2,35	-2,70	-1,43
Veneto	47.023	277.933	86.466	191.467	61.990	274.943	80.382	194.561	31,83	-1,08	-7,04	1,62
Emilia-Romagna	273.701	1.248.327	193.241	1.055.086	295.512	1.202.486	176.560	1.025.926	7,97	-3,67	-8,63	-2,76
Toscana	87.772	445.566	109.750	335.816	86.810	442.385	109.130	333.256	-1,10	-0,71	-0,57	-0,76
Umbria	1.087	26.780	9.748	17.032	1.315	26.173	9.514	16.659	21,02	-2,27	-2,40	-2,19
Marche	15.209	102.696	58.339	44.357	16.162	97.585	60.945	36.640	6,27	-4,98	4,47	-17,40
Lazio	2.875	33.798	25.468	8.330	3.672	32.133	21.552	10.581	27,74	-4,93	-15,38	27,02
Abruzzo	2.936	25.082	18.378	6.704	2.658	24.620	17.520	7.100	-9,48	-1,84	-4,67	5,91
Molise	4.224	32.589	15.873	16.716	4.563	32.011	15.447	16.564	8,03	-1,77	-2,68	-0,91
Campania	52	51.138	0	51.138	55	55.018	0	55.018	6,07	7,59		7,59
Puglia	4.155	202.309	40.124	162.185	5.779	197.371	38.867	158.504	39,09	-2,44	-3,13	-2,27
Calabria	827	3.526	3.526	0	686	3.532	3.532	0	-17,11	0,16	0,16	
Sicilia	31	8.241	2.571	5.669	84	8.315	2.463	5.852	168,86	0,90	-4,21	3,21
Sardegna	11.412	113.217	78.485	34.732	11.530	108.767	75.203	33.564	1,04	-3,93	-4,18	-3,36
Friuli-Venezia Giulia	721	4.730	1.124	3.606	746	4.669	4.669	0	3,45	-1,28	315,56	-100,00
Trentino-Alto Adige	2.231	6.950	6.950	0	4.316	5.523	5.523	0	93,51	-20,53	-20,53	
Totale complessivo	564.889	3.102.790	907.450	2.195.340	610.337	3.021.760	875.956	2.145.804	8,05	-2,61	-3,47	-2,26

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro

Anche per gli Enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti la gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe costituire un'opportunità di razionalizzazione organizzativa al fine del conseguimento di più elevati standard di efficienza ed efficacia. A tal fine, potrebbe valutarsi l'opportunità di introdurre specifiche disposizioni da parte delle Regioni che si adattino ai diversi contesti territoriali, con la previsione di incentivi (anche di natura fiscale) per i Comuni più grandi, così da ottenere un incremento delle economie di scala.

A fronte del rilevato risparmio tendenziale, l'obiettivo dell'azzeramento della spesa per le funzioni associate imposto dalla legge (art. 14, comma 29, d.l. n. 78/2010: "I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa") non sembra procedere in modo uniforme, come dimostra il dettaglio della spesa riclassificata per funzione esposto nella tabella seguente.

Nel campione oggetto di analisi, la spesa delle Unioni distinta per funzioni fa registrare, nel 2015 rispetto al 2014, un aumento in valori assoluti superiore alla corrispondente riduzione di spesa dei Comuni in esse associati per quanto riguarda, in particolare, le funzioni di polizia locale, del campo di sviluppo economico e del settore sociale.

Inoltre, la spesa per le funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali risulta in incremento sia nelle Udc comprese nel campione analizzato, sia nei Comuni in esse ricompresi.

Con riguardo alle funzioni finanziariamente più rilevanti, si evidenzia nel 2015 la ancora notevole sproporzione tra la spesa impegnata dall'Unione e quella dei singoli Enti componenti. Si osserva, infatti, che la spesa impegnata dalle Udc analizzate per le funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo è pari ad appena il 13% di quella impegnata per la medesima funzione dai Comuni che la costituiscono. Percentuali ancora inferiori si riscontrano con riguardo alla spesa impegnata dalle Udc per le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente (12,4%) e per le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti (6,2%)

TABELLA n. 5/UDC (n. 170) – SPESA CORRENTE PER FUNZIONI 2014-2015

Descrizione delle funzioni	Impegni 2014				Impegni 2015				variazione %			
	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti
Funzioni di istruzione pubblica	78.50	341.895	90.278	251.618	83.635	331.320	86.460	244.860	6,54	-3,09	-4,23	-2,69
Funzioni di polizia locale	78.701	116.476	25.246	91.230	87.474	113.886	24.369	89.516	11,15	-2,22	-3,47	-1,88
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	113.390	974.701	353.935	620.766	123.542	951.303	341.784	609.519	8,95	-2,40	-3,43	-1,81
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	15.136	262.829	99.215	163.613	15.907	256.376	93.001	163.375	5,09	-2,45	-6,26	-0,15
Funzioni nel campo dello sviluppo economico	7.951	26.343	4.937	21.406	9.067	26.306	4.930	21.376	14,03	-0,14	-0,14	-0,14
Funzioni nel campo turistico	1.926	20.614	11.027	9.587	2.300	20.197	10.862	9.335	19,44	-2,02	-1,50	-2,63
Funzioni nel settore sociale	167.628	425.892	100.046	325.846	185.495	410.118	97.139	312.980	10,66	-3,70	-2,91	-3,95
Funzioni nel settore sportivo e ricreativo	1.820	51.435	14.848	36.587	2.078	49.927	14.400	35.527	14,18	-2,93	-3,02	-2,90
Funzioni relative a servizi produttivi	2.871	42.234	13.222	29.012	3.045	40.746	12.987	27.759	6,06	-3,52	-1,78	-4,32
Funzioni relative alla cultura ed ai beni culturali	5.194	90.381	16.274	74.108	7.368	91.010	16.444	74.566	41,86	0,70	1,04	0,62
Funzioni relative alla giustizia	0	6.289	163	6.125	1	4.701	151	4.551	197,91	-25,24	-7,71	-25,71
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	91.768	743.700	178.259	565.441	90.424	725.869	173.430	552.439	-1,46	-2,40	-2,71	-2,30
Totale complessivo	564.889	3.102.790	907.450	2.195.340	610.337	3.021.760	875.956	2.145.804	8,05	-2,61	-3,47	-2,26

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro

4.3.4 Il quadro riassuntivo della gestione finanziaria

La gestione finanziaria delle 170 Udc analizzate fa registrare nel 2015, come evidenziato nella tabella n. 6/UDC, un risultato di amministrazione positivo, dovuto essenzialmente alla contrazione dei residui passivi.

I dati esposti nelle tabelle 7/UDC e 8/UDC indicano come nel biennio, a fronte di un decremento poco consistente (e molto differenziato a livello locale) dei residui attivi (- 3,9%), si registra invece una evidente flessione nel 2015 dei residui passivi dovuti alle cancellazioni conseguenti al riaccertamento straordinario.

La tabella 9/UDC evidenzia, infine, la rilevante contrazione nel 2015 dei debiti fuori bilancio.

Tabella n. 6/UDC (n. 170) - QUADRO RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE FINANZIARIA

Descrizione	2014		2015		VAR. % Gestione/ Competenza	Var. % Gestione/ Residui
	Gestione/ Competenza	Gestione/ Residui	Gestione/ Competenza	Gestione/ Residui		
	1 - Fondo di cassa al 1° gennaio (a)	-	-	591		
2 - Riscossioni	506.808	179.876	583.188	190.336	15,07	5,82
3 - Pagamenti	479.594	199.457	583.569	186.818	21,68	-6,34
4 - Fondo di cassa al 31 dicembre (1+2-3) (a)	-553	-1.666	224	661	-140,61	-139,66
5 - Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31.12	-	-	-	-		
6 - Differenza (4-5)	-553	-1.666	-132	4	-76,19	-100,25
7 - Residui attivi	245.026	143.129	277.422	95.169	13,22	-33,51
8 - Residui passivi	262.105	155.550	234.023	51.186	-10,71	-67,09
9 - Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (1)	883	-	11.320	-	1.182,53	
10 - Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale (1)	1.436	-	24.997	-	1.641,32	
11 - Risultato di amministrazione = (6+7-8-9-10)	461	-3.331	1.712	334	271,21	-110,02
Totale complessivo	1.495.206	671.350	1.716.914	525.058	14,83	-21,79

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro

Tabella n. 7/UDC (n. 170) - GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI E TOTALE RESIDUI ATTIVI DI FINE GESTIONE

Regione UC	2014	2015	Var. % 2014/2015
Piemonte	36.395	34.827	-4,31
Lombardia	30.425	30.375	-0,16
Veneto	27.816	30.551	9,83
Emilia-Romagna	126.186	145.797	15,54
Toscana	94.307	91.526	-2,95
Umbria	330	368	11,72
Marche	7.269	11.199	54,07
Lazio	3.265	3.750	14,86
Abruzzo	1.968	1.346	-31,62
Molise	9.885	2.962	-70,03
Campania	626	415	-33,64
Puglia	25.297	7.334	-71,01
Calabria	1.796	1.613	-10,2
Sicilia	28	35	23,23
Sardegna	19.838	6.255	-68,47
Friuli-Venezia Giulia	253	92	-63,73
Trentino-Alto Adige	2.112	4.147	96,34
Totale complessivo	387.794	372.591	-3,92

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro

Tabella n. 8/UDC (n. 170) - GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI E TOTALE RESIDUI PASSIVI DI FINE GESTIONE

Voce contabile	2014	2015	Var. % 2014/2014
Titolo 1 - Correnti	248.980	224.257	-9,93
Titolo 2 - In conto capitale	151.892	40.147	-73,57
Titolo 3 - Rimborso di prestiti	4.657	6.483	39,2
Titolo 4 - Servizi per conto di terzi	11.736	14.321	22,03
TOTALE titoli 1+2+3+4	417.266	285.209	-31,65
Totale complessivo	834.531	570.418	-31,65

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro

Tabella n. 9/UDC (n. 170) - DATI RELATIVI AI DEBITI FUORI BILANCIO (2) - IMPORTI RICONOSCIUTI E FINANZIATI NELL'ESERCIZIO 2014 E 2015

Voce contabile	2014	2015	var %
Acquisizione di Beni e Servizi	291	2	-99,26
Sentenze esecutive	2	27	1.563,72
TOTALE	292	29	-89,92
Totale complessivo	585	59	-89,92

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro

4.3.5 Specifici interventi di spesa

L'analisi di due specifici interventi di spesa (per il personale e per prestazioni di servizi) consente di evidenziare alcuni aspetti significativi rispetto al quadro dell'andamento generale delle spese correnti.

Per quanto riguarda gli impegni relativi alla spesa del personale, con riferimento al campione selezionato secondo la metodologia più sopra indicata, emergerebbe un decremento nel 2015 rispetto al 2014 pari a circa 16 milioni di euro.

La tabella n. 10/UDC evidenzia, infatti, che, mentre gli impegni di spesa per il personale delle 170 Udc considerate aumentano nel 2015 di circa 9,8 milioni di euro rispetto all'anno precedente (in termini percentuali: +7,5%), gli impegni di spesa per il personale di tutti i Comuni associati nelle predette Unioni hanno registrato una diminuzione pari a circa 26,3 milioni di euro.

In base a tali dati, risulterebbe tendenzialmente il rispetto di quanto prescritto dal novellato art. 32 del T.U.E.L., il quale prevede che “la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale”. Inoltre, a decorrere dal 1° gennaio 2015, il comma 31-quinquies dell'art. 14 d.l. n. 78/10 (inserito dall'art. 1, comma 450, lett. b), L. 23 dicembre 2014, n. 190) stabilisce che “nell'ambito dei processi associativi di cui ai commi 28 e seguenti, le spese di personale e le facoltà assunzionali sono considerate in maniera cumulata fra gli Enti coinvolti, garantendo forme di compensazione fra gli stessi, fermi restando i vincoli previsti dalle vigenti disposizioni e l'invarianza della spesa complessivamente considerata”.

Tale complesso normativo comporta, come rilevato anche dalla giurisprudenza contabile (per tutte: deliberazione n. 8/AUT/2011/QMIG della Sezione delle Autonomie) che il contenimento dei costi del personale debba essere valutato sotto il profilo sostanziale: ove la spesa di una Unione di Comuni evidenzia un incremento dovuto al conferimento di nuovi servizi o funzioni, dovrà riscontrarsi una (almeno) corrispondente diminuzione dei costi di personale attribuibili ai Comuni che ne fanno parte.

TABELLA n. 10/UDC – Spesa del personale 2014-2015 distinta per Regione

Regione	Impegni 2014			Impegni 2015			Variazione % 2015/2014		
	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti
Piemonte	6.753	26.472	46.552	6.867	25.521	45.158	1,69	-3,59	-2,99
Lombardia	21.765	23.484	13.489	21.021	22.345	13.009	-3,42	-4,85	-3,56
Trentino-Alto Adige	0	1.501	0	0	1.448	0		-3,53	
Veneto	13.238	21.315	50.498	16.775	18.246	48.586	26,72	-14,40	-3,79
Friuli-Venezia Giulia	0	273	846	11	1.079	0		295,24	-100,00
Emilia-Romagna	74.212	41.982	226.260	82.106	38.519	212.781	10,64	-8,25	-5,96
Toscana	20.265	28.426	79.757	20.841	26.511	75.518	2,84	-6,74	-5,31
Umbria	738	2.804	4.566	932	2.717	4.221	26,29	-3,10	-7,56
Marche	3.181	15.076	9.542	3.375	14.889	8.248	6,10	-1,24	-13,56
Lazio	519	7.352	2.035	519	6.118	2.605	0,00	-16,78	28,01
Abruzzo	818	3.797	1.644	99	3.951	1.703	-87,90	4,06	3,59
Molise	116	4.102	3.514	147	3.872	3.198	26,72	-5,61	-8,99
Campania	0	0	13.187	0	0	12.947			-1,82
Puglia	502	13.172	40.323	262	12.908	39.370	-47,81	-2,00	-2,36
Calabria	109	1.128	0	95	1.250	0	-12,84	10,82	
Sicilia	0	1.068	2.601	17	1.039	2.566		-2,72	-1,35
Sardegna	692	20.689	8.494	669	20.214	8.245	-3,32	-2,30	-2,93
Totale	142.909	212.641	503.309	153.735	200.626	478.154	7,58	-5,65	-5,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro

L'applicazione del suddetto principio consente di garantire l'obiettivo primario del contenimento della spesa di personale, sia perché il “consolidato di spesa” tra Unione e Comuni aderenti dovrà registrare un decremento tendenziale, sia perché la spesa di personale riferibile a ciascun Comune dovrà risultare ugualmente in diminuzione. In altri termini, fermi restando i vincoli normativi imposti ai singoli Comuni ed all'Unione stessa (che saranno, a seconda delle circostanze, quelli previsti dall'art. 1, comma 557 e ss., legge 296/2006, o dal successivo comma 562), ciascun Comune dovrà procedere alla verifica del rispetto di tali limiti mediante il criterio del “ribaltamento” della quota spesa di personale dell'Unione ad esso riferibile¹⁰¹.

Con riguardo all'intervento di spesa delle Udc per prestazioni di servizi, la tabella seguente evidenzia un incremento pari a circa 19,5 milioni di euro rispetto al 2014, mentre la relativa spesa dei Comuni in esse associati registra un calo pari a circa 21,4 milioni di euro. Emerge dunque un risparmio di spesa sicuramente implementabile, ove si tenga conto che, per questo specifico intervento, gli impegni di spesa dei Comuni con meno di 5.000 abitanti sono stati in diversi ambiti regionali superiori a quelli delle Udc di cui fanno parte.

¹⁰¹ In termini: SRC Piemonte n. 102/PAR/2016.

TABELLA n. 10/UDC - Spesa per prestazioni di servizi 2014-2015 distinta per Regione

Regione	Impegni 2014			Impegni 2015			Variazione % 2015/2014		
	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti	Spesa Unione di Comuni	Spesa Comuni associati con meno di 5000 abitanti	Spesa Comuni associati con più di 5000 abitanti
Piemonte	19.212	50.292	97.112	19.884	49.495	96.617	3,5	-1,6	-0,5
Lombardia	30.053	55.201	25.219	30.418	52.946	25.831	1,2	-4,1	2,4
Trentino-Alto Adige	860	1.619	0	1.847	395	0	114,8	-75,6	
Veneto	22.496	30.837	88.577	27.548	26.410	89.688	22,5	-14,4	1,3
Friuli-Venezia Giulia	588	453	1.303	638	1.608	0	8,5	254,9	-100,0
Emilia-Romagna	128.059	81.398	490.733	141.747	79.108	476.798	10,7	-2,8	-2,8
Toscana	42.236	44.032	165.588	39.373	43.912	169.987	-6,8	-0,3	2,7
Umbria	219	4.831	7.804	214	4.707	7.979	-2,4	-2,6	2,3
Marche	7.820	22.205	19.634	8.549	23.573	16.792	9,3	6,2	-14,5
Lazio	1.639	10.745	4.119	1.656	8.472	5.470	1,0	-21,1	32,8
Abruzzo	1.584	9.551	2.813	1.798	8.909	3.337	13,6	-6,7	18,6
Molise	4.022	6.790	7.956	4.147	7.214	7.537	3,1	6,2	-5,3
Campania	9	0	25.326	12	0	28.434			12,3
Puglia	2.463	18.580	87.480	2.990	18.888	87.131	21,4	1,7	-0,4
Calabria	592	1.435	0	457	1.438	0	-22,8	0,1	
Sicilia	26	1.018	2.306	65	958	2.297		-5,8	-0,4
Sardegna	8.512	28.804	15.141	8.487	27.133	14.467	-0,3	-5,8	-4,4
Totale	270.392	367.792	1.041.110	289.832	355.167	1.032.366	7,2	-3,4	-0,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Ministero dell'Interno – aggiornamento 28/09/2016 in migliaia di euro.

4.4 Valutazioni di sintesi

Anche con riguardo al biennio 2014-2015 il numero dei certificati di conto consuntivo resi disponibili dalle Unioni di Comuni, la consistenza del campione di Enti analizzato e l'ulteriore rinvio dei termini di decorso dell'obbligo di associare le funzioni fondamentali, consentono valutazioni necessariamente non esaustive, in quanto formulate in base ad andamenti finanziari che, seppur non privi di significatività, necessitano di essere confermati una volta che il fenomeno risulterà "stabilizzato".

Va rilevato, in primo luogo, che l'inadempimento di circa il 45% delle Udc regolarmente registrate all'obbligo di invio dei certificati di conto consuntivo relativi agli esercizi finanziari dell'ultimo biennio consente a questa Corte un controllo soltanto parziale dei risultati conseguiti.

In base ai dati disponibili, emergerebbe che una completa ed efficace gestione associata delle funzioni fondamentali potrebbe realizzare l'obiettivo di risparmio di spesa pubblica perseguito dal legislatore.

Sembra opportuno, tuttavia, che il legislatore stesso operi una scelta chiara e precisa circa il modello organizzativo preferibile per gli Enti locali, al fine di realizzare sia l'obiettivo fondamentale del risparmio di spesa, sia quelli non meno importanti della semplificazione e

razionalizzazione delle modalità di erogazione dei servizi ai cittadini utenti, che potrebbero in tal modo godere anche dei possibili vantaggi in termini di pressione fiscale. La continua proroga dei termini dell'obbligo dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni comunali fondamentali non sembra andare in tale direzione. Al contrario, il reiterarsi di tale slittamento della tempistica di attuazione appare ostacolare la piena realizzazione del modello delle gestioni associate obbligatorie normativamente prefigurato.

Inoltre, come già evidenziato nel referto approvato da questa Sezione con deliberazione n. 8/2016, occorrerebbe valutare l'efficacia degli incentivi economici in rapporto ai risparmi di spesa concretamente conseguiti, nonché l'opportunità di istituire eventualmente altre forme di incentivazione (ad esempio, di natura fiscale) che potrebbero risultare di maggior efficacia. Tuttavia, anche nella legge di stabilità per il 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1, comma 17) il legislatore si è limitato a rendere permanente la destinazione di quota parte delle risorse del Fondo di solidarietà in favore delle Udc. In particolare, anche per gli esercizi successivi al 2016, la norma dispone la destinazione di 30 milioni di euro ad incremento del contributo spettante alle Udc (previsto ai sensi dell'art. 53, co. 10, della legge n. 388/2000).

Importante appare, altresì, l'effettivo esercizio da parte delle Regioni del proprio ruolo istituzionale nel predisporre, di concerto con i Comuni interessati, il programma, da aggiornarsi a cadenza triennale, di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi; nonché nel prevedere a livello di legislazione territoriale i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alle Udc.

In via più generale, l'analisi dei dati empirici conduce ad evidenziare alcuni aspetti della fenomenologia delle Udc che potrebbero costituire oggetto di riflessione nelle sedi istituzionali competenti. Ci si riferisce non solo alla soprarichiamata "incertezza" normativa che sta caratterizzando l'effettivo avvio delle gestioni associate obbligatorie, ma anche alla tendenza degli Enti a privilegiare l'associazione delle funzioni meno rilevanti in termini finanziari o di quelle per le quali già esiste un'esperienza di gestione associata. Ne consegue una poco accentuata spinta all'innovazione dei modelli di gestione e la difficoltà di accertare se agli eventuali risparmi di spesa corrisponda anche una maggior efficienza nell'erogazione dei servizi ai cittadini utenti.

5 LE ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ NEGLI ENTI LOCALI

5.1 Lo stato di attuazione dell'operazione sblocca-debiti

A completamento del percorso ricostruttivo intrapreso in occasione dei precedenti referti prosegue il focus della Sezione sulle anticipazioni di liquidità e sugli aspetti di maggiore interesse dell'operazione "sblocca debiti". Nell'integrare l'analisi svolta con riferimento agli elementi conoscitivi offerti dai questionari resi dagli organi di revisione ex art. 1 commi 166 e ss della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) nella relazione sull'esercizio finanziario 2014 (tratti dalla banca-dati SIQuEL sui rendiconti 2013 e 2014), i dati che si vanno ad illustrare – acquisiti dalla Cassa Depositi e prestiti, cui è intestata la gestione delle anticipazioni a favore di Comuni e Province – restituiscono una rappresentazione d'insieme del fenomeno nonché dello stato di attuazione di ciascun intervento normativo in cui si è articolata la complessiva manovra di immissione di liquidità. Come noto, la stessa, avviata dal d.l. 8 aprile 2013, n. 35, è stata significativamente implementata, anche sotto il profilo degli strumenti messi a disposizione degli Enti¹⁰², dapprima, dal coevo d.l. 31 agosto 2013, n. 102 nonché dalla legge di stabilità 2014 e, successivamente, dal d.l. 24 aprile 2014, n. 66. Con riguardo al d.l. n. 66/2014 deve, peraltro, evidenziarsi come, accanto ad ulteriori misure a sostegno del pagamento della generalità dei debiti commerciali, siano state previste specifiche risorse in relazione ai debiti degli Enti locali nei confronti delle società partecipate. In assoluta continuità si pongono le ulteriori iniziative assunte con il d.l. 19 giugno 2015, n. 78 che, all'art. 8 comma 6, ha stanziato risorse aggiuntive – per un importo complessivo di 850 milioni rivenienti da somme stanziare e non più dovute (650 milioni di euro) ovvero iscritte in conto residui (200 milioni di euro) – al fine di far fronte ai pagamenti da parte degli Enti locali di: a) debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2014; b) debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine; c) debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2014, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva, ivi inclusi quelli contenuti nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato con delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. In tale contesto le elaborazioni svolte mirano a dare evidenza ai dati finanziari afferenti ai diversi step – richiesta, concessione/stipulazione, erogazione e rendicontazione – previsti dalla procedura come disciplinata dalla normativa di riferimento e

¹⁰² Come noto accanto alle anticipazioni di liquidità è stata prevista la concessione di spazi finanziari sul patto di stabilità interno, il pagamento diretto dei debiti fuori bilancio da parte delle amministrazioni centrali e l'incremento di rimborsi fiscali in ragione di un disegno diversificato successivamente arricchito dal d.l. n. 66/2014.

dai correlati atti convenzionali intercorsi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Cassa depositi e prestiti¹⁰³. L'esame della complessiva manovra non può che prendere le mosse dalla ricostruzione dei passaggi più significativi del d.l. n. 35/2013 che, come già evidenziato, ha delineato l'impianto generale dell'intervento su cui si sono innestati e modellati i successivi provvedimenti normativi.

5.2 Il decreto legge n. 35/2013

La tabella n. 1.a evidenzia il numero di Enti locali – distinto, secondo le Regioni di appartenenza, in Province e Comuni – che hanno avuto accesso alle risorse messe a disposizione dal d.l. n. 35/2013, l'entità delle anticipazioni richieste nonché il volume di quelle accordate.

Tabella 1.a/EELL/AL - D.l. n. 35/2013: Enti per Regione - Anticipazioni richieste e concesse

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Anticipazioni richieste	Anticipazioni concesse	Anticipazioni concesse su richieste
Piemonte	3	69	479.338.213	299.591.070	62,5
Lombardia	0	49	59.694.936	37.309.919	62,5
Veneto	0	9	3.900.334	2.437.747	62,5
Liguria	0	12	15.518.965	9.699.505	62,5
Emilia-Romagna	0	23	30.272.914	18.920.867	62,5
Toscana	0	26	108.488.992	67.806.681	62,5
Marche	1	17	30.527.883	19.080.226	62,5
Umbria	0	19	74.043.358	46.277.823	62,5
Lazio	2	236	1.152.338.110	720.222.587	62,5
Abruzzo	1	83	113.056.859	70.661.643	62,5
Molise	1	51	39.718.459	24.824.425	62,5
Campania	0	329	1.888.606.850	1.180.397.748	62,5
Puglia	0	62	176.894.643	110.560.882	62,5
Basilicata	1	32	94.672.918	59.171.500	62,5
Calabria	4	248	835.966.953	522.487.520	62,5
Totale RSO	13	1265	5.103.040.390	3.189.450.142	62,5
Sardegna	0	9	11.072.286	6.920.287	62,5
Sicilia	2	174	645.797.211	403.629.572	62,5
Totale RSS	2	183	656.869.497	410.549.858	62,5
Totale RSO+RSS	15	1448	5.759.909.887	3.600.000.000	62,5

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni Dati aggiornati al 24/11/2016

¹⁰³ A partire dal d.l. n. 35/2013 ai fini della immediata operatività delle misure volte ad assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli Enti locali il Ministero dell'economia e delle finanze ha stipulato con la Cassa depositi e prestiti un apposito addendum alla Convenzione del 23 dicembre 2009 per la disciplina delle modalità di espletamento dell'incarico conferito alla stessa Cassa nonché per la regolamentazione degli adempimenti a carico degli Enti locali. All'originario addendum reso in data 12 aprile 2013 con riferimento al d.l. n. 35/2013, hanno fatto seguito l'atto integrativo ed il terzo atto aggiuntivo - intercorsi l'11 settembre 2013 ed il 5 agosto 2014 in relazione alle previsioni di cui al d.l. n. 102/2013 ed al d.l. n. 66/2014 - nonché da ultimo il quarto atto aggiuntivo recante criteri e modalità di accesso all'ulteriore tranche di risorse messe a disposizione dal d.l. n. 78/2015.

Consta, in particolare, come – a fronte di richieste per complessivi 5.759.909.887,00 euro– le risorse disponibili pari a 3.600.000.000,00 euro siano state ripartite secondo un criterio fisso di proporzionalità, rispetto alla richiesta, nella misura del 62,5% e come il maggior numero di Enti richiedenti (995 su un totale di 1.463) si concentri in Regioni del centro sud segnatamente in Campania (329), Calabria (248), Lazio (236) e Sicilia (174). Correlativamente rilevante, rispetto alle risorse stanziare, è il volume delle anticipazioni concesse (2.826.737.427 di euro, pari al 78%) in favore dei medesimi Enti.

Avendo riguardo alla progressione dell'iter procedimentale, i dati compendati nella tabella 2.a appaiono di interesse giacché, nel rappresentare gli andamenti dei contratti stipulati a fronte delle anticipazioni concesse, danno conto del meccanismo di formazione di quegli scarti tra risorse stanziare e risorse utilizzate oggetto di redistribuzione in forza del d.l. n. 78/2015. A tal riguardo si rileva, invero, come il totale degli importi dedotti in atti stipulati ascenda all'89,8% delle anticipazioni concesse e come, tranne singole eccezioni (Veneto, Molise, Puglia e Basilicata), per gli Enti di tutti gli ambiti regionali si rilevi una differenza tra concesso e stipulato che assume, peraltro, particolare consistenza nella Regione Lazio laddove ad una concessione di liquidità per 720.222.587 di euro ha fatto seguito la stipula di contratti per 371.256.594 di euro, pari al 51,55% di quanto accordato (cfr. tabella 2.a). Si segnalano, altresì, i dati relativi alla incidenza percentuale dei contratti afferenti a ciascun ambito regionale sul totale delle somme disponibili laddove, coerentemente con quanto evidenziato nella tabella 1.a, si rileva che la maggior parte delle risorse (76,5%) è, parimenti, assorbita dagli Enti delle Regioni Lazio – attestato all'11,5%, pur con il vistoso scostamento rilevato – Sicilia (12,4%), Calabria (16,2%), e, soprattutto, Campania (36,4%). Contenuto il ricorso alle anticipazioni di liquidità, alla stregua dei medesimi dati, nelle Regioni del Nord sia sotto il profilo del numero degli Enti beneficiari sia sotto il profilo delle risorse assegnate: nondimeno si segnala il dato della Regione Piemonte, che anche nel precedente referto elaborato sulla base dei dati comunicati dagli organi di revisione economico finanziaria, si attestava su una percentuale di richiesta di anticipazioni pari al 10% del totale delle richieste¹⁰⁴.

¹⁰⁴ Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali, Esercizio finanziario 2014 adottata con deliberazione 8/SEZAUT/2016/FRG, pag. 111.

Tab. 2.a/EELL/AL - D.l. n. 35/2013: Enti per Regione - Anticipazioni concesse ed importi stipulati

Regione	N° Enti riceventi erogazioni (1)	% Enti locali riceventi	Anticipazioni concesse (62,5% della richiesta)	Importi stipulati	% importi stipulati sul totale dello stanziamento concesso	Stipulato su concesso
Piemonte	72	4,9	299.591.070	299.567.632	9,3	99,99
Lombardia	49	3,3	37.309.919	33.401.230	1,0	89,52
Veneto	9	0,6	2.437.747	2.437.747	0,1	100,00
Liguria	12	0,8	9.699.505	9.331.333	0,3	96,20
Emilia-Romagna	23	1,6	18.920.867	17.587.721	0,5	92,95
Toscana	26	1,8	67.806.681	65.142.933	2,0	96,07
Marche	18	1,2	19.080.226	17.481.034	0,5	91,62
Umbria	19	1,3	46.277.823	44.887.176	1,4	97,00
Lazio	238	16,3	720.222.587	371.256.594	11,5	51,55
Abruzzo	84	5,7	70.661.643	70.474.140	2,2	99,73
Molise	52	3,6	24.824.425	24.824.425	0,8	100,00
Campania	329	22,5	1.180.397.748	1.177.364.291	36,4	99,74
Puglia	62	4,2	110.560.882	110.560.882	3,4	100,00
Basilicata	33	2,3	59.171.500	59.171.500	1,8	100,00
Calabria	252	17,2	522.487.520	522.118.011	16,2	99,93
Totale RSO	1278	87,4	3.189.450.142	2.825.606.648	87,4	88,59
Sardegna	9	0,6	6.920.287	6.201.526	0,2	89,61
Sicilia	176	12,0	403.629.572	400.896.881	12,4	99,32
Totale RSS	185	12,6	410.549.858	407.098.406	12,6	99,16
Totale RSO+RSS	1463	100,0	3.600.000.000	3.232.705.054	100,0	89,80

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

Di immediata lettura i dati rappresentati nella tabella 3.a che rilevano la misura delle erogazioni effettuate dalla Cassa Depositi e Prestiti pari a 3.194.874.956,00 di euro, evidenziando – tanto a livello nazionale (98,8%) quanto analiticamente per Regione – scostamenti assolutamente contenuti rispetto alle anticipazioni, pari a 3.232.705.054,00 di euro, oggetto di stipulazione. D’altro canto i medesimi dati completano l’informazione circa il peso di ciascuna Regione rispetto all’operazione complessiva confermando la particolare incidenza da annettersi, a detti fini, agli Enti della Regione Campania destinatari di liquidità per 1.173.567.844 di euro (cfr. tabella 3.a).

Tab. 3.a/EELL/AL - D.l. n. 35/2013: Enti per Regione - Anticipazioni richieste, importi stipulati, importi erogati

Regione	N° Enti riceventi erogazioni (1)	Anticipazioni richieste	Importi stipulati	Importi erogati	Importi erogati/stipulati
Piemonte	72	479.338.213	299.567.632	298.611.963	99,7
Lombardia	49	59.694.936	33.401.230	33.259.078	99,6
Veneto	9	3.900.334	2.437.747	2.395.692	98,3
Liguria	12	15.518.965	9.331.333	9.331.333	100,0
Emilia-Romagna	23	30.272.914	17.587.721	16.506.337	93,9
Toscana	26	108.488.992	65.142.933	64.828.504	99,5
Marche	18	30.527.883	17.481.034	17.481.034	100,0
Umbria	19	74.043.358	44.887.176	44.887.176	100,0
Lazio	238	1.152.338.110	371.256.594	368.426.853	99,2
Abruzzo	84	113.056.859	70.474.140	69.710.796	98,9
Molise	52	39.718.459	24.824.425	24.824.425	100,0
Campania	329	1.888.606.850	1.177.364.291	1.173.567.844	99,7
Puglia	62	176.894.643	110.560.882	110.202.814	99,7
Basilicata	33	94.672.918	59.171.500	58.837.213	99,4
Calabria	252	835.966.953	522.118.011	508.305.279	97,4
Totale RSO	1278	5.103.040.390	2.825.606.648	2.801.176.343	99,1
Sardegna	9	11.072.286	6.201.526	6.201.526	100,0
Sicilia	176	645.797.211	400.896.881	387.497.087	96,7
Totale RSS	185	656.869.497	407.098.406	393.698.613	96,7
Totale RSO+RSS	1463	5.759.909.887	3.232.705.054	3.194.874.956	98,8

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti; importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

Di interesse, da ultimo, i dati relativi alla rendicontazione (tabella 4.a) nonché quelli afferenti agli Enti che hanno provveduto alla restituzione anticipata della liquidità erogata (tabella 5.a). In particolare la tabella 4.a evidenzia un buon grado di assolvimento da parte degli Enti locali dell'obbligo di rendicontazione avendo a ciò provveduto il 100% delle Province beneficiarie ed il 99,1% dei Comuni destinatari delle erogazioni. In tale quadro si segnala, peraltro, il dato singolare rilevato con riferimento agli Enti delle Regioni Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Marche ed Umbria per i quali risultano rendicontati importi superiori – nel caso della Liguria più della metà (14.924.528 di euro rendicontati a fronte di 9.331.333 erogati) – alla liquidità accordata.

Tab. 4.a/EELL/AL - D.I. n. 35/2013: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e rendicontazioni pagamenti ai creditori

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno rendicontato (completamente/ parzialmente) pagamenti effettuati	Numero Comuni che hanno rendicontato (completamente/ parzialmente) pagamenti effettuati (1)	Importi erogati	Rendicontazioni pagamenti ai creditori	Importi rendicontati - erogati
Piemonte	3	69	3	69	298.611.963	295.301.406	-3.310.557
Lombardia	0	49	0	49	33.259.078	33.687.843	428.765
Veneto	0	9	0	9	2.395.692	3.186.136	790.444
Liguria	0	12	0	12	9.331.333	14.924.528	5.593.195
Emilia-Romagna	0	23	0	23	16.506.337	16.568.565	62.228
Toscana	0	26	0	26	64.828.504	61.102.875	-3.725.629
Marche	1	17	1	17	17.481.034	17.590.755	109.721
Umbria	0	19	0	19	44.887.176	45.058.041	170.865
Lazio	2	236	2	236	368.426.853	367.467.952	-958.901
Abruzzo	1	83	1	80	69.710.796	67.944.176	-1.766.620
Molise	1	51	1	51	24.824.425	24.216.181	-608.244
Campania	0	329	0	326	1.173.567.844	1.136.185.092	-37.382.753
Puglia	0	62	0	62	110.202.814	107.690.325	-2.512.489
Basilicata	1	32	1	31	58.837.213	57.448.384	-1.388.829
Calabria	4	248	4	244	508.305.279	486.545.135	-3.901.318
Totale RSO	13	1265	13	1254	2.801.176.343	2.734.917.394	
Sardegna	0	9	0	9	6.201.526	5.199.913	-1.001.613
Sicilia	2	174	2	172	387.497.087	371.707.563	-15.789.524
Totale RSS	2	183	2	181	393.698.613	376.907.476	
Totale RSO+RSS	15	1448	15	1435	3.194.874.956	3.111.824.870	
			% Enti che hanno rendicontato pagamenti effettuati				
			Province	Comuni (1)			
			100,0	99,1			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

Scarsa è la significatività, del dato relativo alle restituzioni della liquidità per estinzione anticipata sia ove si abbia riguardo agli Enti che vi hanno provveduto - 105 Enti (di cui 4 Province e 103 Comuni) a fronte dei 1.463 beneficiari – sia ove si abbia riguardo alle risorse oggetto di restituzione (pari a 42.926.336 a fronte di anticipazioni per 3.194.874.956). Nondimeno a livello di distribuzione geografica appare interessante rilevare come al dato medio nazionale dell'1,34% - che registra l'incidenza percentuale delle somme restituite sul totale delle somme erogate - concorra in maniera decisiva il dato registrato con riguardo agli Enti delle Regioni del Nord (cfr. tabella 5.a).

Tab. 5.a/EELL/AL - D.I. n. 35/2013: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e restituzioni anticipate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	Numero Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	% Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	% Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	Importi erogati	Importi restituiti per estinzione anticipata	% Restituito/Erogato
Piemonte	3	69	2	11	30,8	7,1	298.611.963	5.301.133	1,78
Lombardia	0	49	0	4			33.259.078	115.108	0,35
Veneto	0	9	0	2			2.395.692	461.030	19,24
Liguria	0	12	0	3			9.331.333	1.675.125	17,95
Emilia-Romagna	0	23	0	1			16.506.337	348.277	2,11
Toscana	0	26	0	1			64.828.504	5.014.540	7,74
Marche	1	17	0	1			17.481.034	410	0,00
Umbria	0	19	0	0			44.887.176	-	0,00
Lazio	2	236	1	21			368.426.853	5.952.999	1,62
Abruzzo	1	83	0	4			69.710.796	616.269	0,88
Molise	1	51	0	3			24.824.425	209.444	0,84
Campania	0	329	0	25			1.173.567.844	5.327.024	0,45
Puglia	0	62	0	1			110.202.814	16.162	0,01
Basilicata	1	32	0	5			58.837.213	834.925	1,42
Calabria	4	248	1	8			508.305.279	5.276.807	1,04
Totale RSO	13	1265	4	90					
Sardegna	0	9	0	2	0,0	7,1	6.201.526	439.382	7,09
Sicilia	2	174	0	11			387.497.087	11.337.703	2,93
TOTALE RSS	2	183	0	13					
Totale complessivo	15	1448	4	103	26,7	7,1	3.194.874.956	42.926.336	1,34

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

5.3 I successivi interventi normativi: il d.l. 102/2013, il d.l. 66/2014 ed il d.l. 78/2015

Analogamente, i dati compendati nelle tabelle che seguono restituiscono una interessante visione d'insieme in ordine alla portata ed agli esiti delle misure poste in essere con gli interventi successivi al d.l. n. 35/2013.

In particolare, per ciò che attiene al numero degli Enti beneficiari si rileva una significativa contrazione in valore assoluto rispetto all'omologo dato attestato per il d.l. n. 35/2013: nondimeno permane rilevante l'incidenza degli Enti delle Regioni Lazio, Campania, Calabria e Sicilia sul totale degli Enti che hanno avuto accesso alla liquidità, nonché la misura delle risorse assorbite dagli Enti medesimi. Così con riferimento al d.l. n. 102/2013 si segnala come a fronte di 462 Enti beneficiari ben 368 (pari al 79% del totale) si riferiscano alle predette Regioni (cfr. tabella 1.b). Parimenti, con riguardo agli Enti ammessi ai benefici del d.l. n. 66/2014 (quelli *ex art.* 32; facendosi rinvio, per quelli *ex art.* 31, allo specifico paragrafo) e del d.l. n. 78/2015 (cfr. tabelle 1.b, 1.c, 1.d) consta un totale pari rispettivamente a 665 ed a 713 Enti su cui quelli delle Regioni citate pesano nella misura dell'81% (537 Enti) e dell'80%(569 Enti).

Conformi gli andamenti delle risorse assegnate in favore dei predetti Enti.

In particolare, con riferimento al d.l. n. 102/2013, si rilevano assegnazioni in misura pari all'80% delle erogazioni totali (Lazio 9,1%; Campania 27,7%; Calabria 27,3%; Sicilia 16,0%) per complessivi circa 1.178 milioni di euro su un totale di 1.310 (Tab. 2.b). Il dato è, peraltro, in crescita, ove si guardi alle misure previste dal d.l. n. 66/2014, registrandosi un'incidenza dell'87% (860 milioni di euro su un totale di 989 milioni) partitamente riferibile, come evidenziato dalla tabella 2.c, alle risorse assorbite dalla Regione Lazio (9,4% sul totale disponibile, con 86 Enti), dalla Regione Campania (33,9% con 152 Enti) dalla Regione Calabria (22,3% con 164 Enti) ed, infine, dalla Regione siciliana (21,4% con 135). Analoghe conclusioni possono trarsi in relazione al d.l. n. 78/2015 per il quale si rileva una percentuale del 77% delle risorse assorbite sul totale di quelle erogate (pari a 645 milioni su 838 stipulati) cui concorrono i dati di dettaglio del Lazio (8,5%), della Campania (27,0%), della Calabria (18,9%) e della Sicilia (22,6%). Come già detto, il totale degli Enti che hanno ricevuto erogazioni in tali Regioni (Lazio, Campania, Calabria e Sicilia), è risultato pari a 569 (10,9% nel Lazio, 14,4% nella Campania, 25,9% nella Calabria e 18,5% nella Sicilia). Al pari di quanto evidenziato per il d.l. n. 35/2013, anche rispetto a tale ultimo decreto (cfr. tabella 2.d), tra le Regioni del Nord spicca il dato relativo alla Regione

Piemonte che, per soli 11 Enti riceventi erogazioni (1,5% sul totale), ha assorbito risorse pari al 10,1% del totale (84 milioni su 838).

Rispetto al d.l. n. 35/2013, risulta elevato, il volume delle risorse stipulate ed erogate a fronte delle richieste formulate dagli Enti: si segnalano, in particolare, i dati relativi al d.l. n. 102/2013 ed al d.l. n. 66/2014 per i quali – anche in ragione della consistenza delle richieste inferiori alle somme stanziare – risultano attestare incidenze percentuali medie ben superiori al 90% (rispettivamente 97,4% e 99,1% con punte a livello regionale del 100%). Tale valore tende, di contro, a ridimensionarsi ove si abbia riguardo al d.l. n. 78/2015 per il quale registrandosi un volume di richieste superiore alle disponibilità si è - nuovamente - fatta applicazione di un criterio di ripartizione omogeneo, in questo caso pari al 78%. In tale contesto distonico risulta, di contro, il dato relativo alla Regione Toscana (cfr. tabella 1.b – d.l. n. 102/2013) laddove, con riguardo alle erogazioni richieste in forza del d.l. n. 102/2013, laddove si registra un rapporto di incidenza delle anticipazioni stipulate/erogate su quelle richieste inferiori al 50% (22,5%).

Tabella 1.b/EELL/AL - D.l. n. 102/2013: Enti per Regione - Anticipazioni richieste e stipulate-erogate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Anticipazioni richieste	Anticipazioni stipulate ed erogate	Anticipazioni stipulate-erogate su richieste
Piemonte	0	12	51.188.246,72	51.149.210,02	99,9
Lombardia	0	4	1.500.232,34	1.403.616,34	93,6
Veneto	0	1	423.132,67	423.132,67	100,0
Liguria	0	2	1.622.994,14	1.622.994,14	100,0
Emilia-Romagna	0	6	2.535.595,72	2.133.558,73	84,1
Toscana	0	4	17.026.211,08	3.830.704,66	22,5
Marche	0	3	3.927.188,25	1.207.926,24	30,8
Umbria	0	3	7.767.205,94	7.767.205,94	100,0
Lazio	0	42	75.245.322,42	74.856.759,59	99,5
Abruzzo	0	20	23.690.910,16	18.722.906,23	79,0
Molise	2	18	10.119.707,83	10.036.118,69	99,2
Campania	0	128	544.622.125,86	536.368.708,22	98,5
Puglia	0	11	17.373.340,99	17.373.340,79	100,0
Basilicata	0	5	15.749.068,31	15.749.068,31	100,0
Calabria	1	125	251.588.926,41	250.551.896,21	99,6
Totale RSO	3	384	1.024.380.208,84	993.197.146,78	97,0
Sardegna	0	1	426.273,88	426.273,88	100,0
Sicilia	1	73	320.787.927,06	316.975.271,06	98,8
Totale RSS	1	74	321.214.200,94	317.401.544,94	98,8
Totale RSO+RSS	4	458	1.345.594.409,78	1.310.598.691,72	97,4

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
Dati aggiornati al 24/11/2016

Tab. 2.b/EELL/AL - D.l. n. 102/2013: Enti per Regione - Anticipazioni stipulate ed erogate

Regione	N° Enti riceventi erogazioni	% Enti locali riceventi	Anticipazioni stipulate ed erogate	% importi stipulati-erogati sul totale dello stanziamento concesso
Piemonte	12	2,6	51.149.210,02	3,9
Lombardia	4	0,9	1.403.616,34	0,1
Veneto	1	0,2	423.132,67	0,0
Liguria	2	0,4	1.622.994,14	0,1
Emilia-Romagna	6	1,3	2.133.558,73	0,2
Toscana	4	0,9	3.830.704,66	0,3
Marche	3	0,6	1.207.926,24	0,1
Umbria	3	0,6	7.767.205,94	0,6
Lazio	42	9,1	74.856.759,59	5,7
Abruzzo	20	4,3	18.722.906,23	1,4
Molise	20	4,3	10.036.118,69	0,8
Campania	128	27,7	536.368.708,22	40,9
Puglia	11	2,4	17.373.340,79	1,3
Basilicata	5	1,1	15.749.068,31	1,2
Calabria	126	27,3	250.551.896,21	19,1
Totale RSO	387	83,8	993.197.146,78	75,8
Sardegna	1	0,2	426.273,88	0,0
Sicilia	74	16,0	316.975.271,06	24,2
Totale RSS	75	16,2	317.401.544,94	24,2
Totale RSO+RSS	462	100,0	1.310.598.691,72	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
Dati aggiornati al 24/11/2016

Tabella 1.c/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 32: Enti per Regione - Anticipazioni richieste e stipulate/erogate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Anticipazioni richieste	Anticipazioni stipulate/erogate	Anticipazioni stipulate/erogate su richieste
Piemonte	0	16	9.608.516,58	9.608.516,58	100,0
Lombardia	0	12	6.945.271,69	6.945.271,69	100,0
Veneto	0	3	442.846,28	442.846,28	100,0
Liguria	0	3	1.604.051,92	1.604.051,92	100,0
Emilia-Romagna	0	3	2.339.762,41	2.339.762,41	100,0
Toscana	0	5	10.351.269,70	9.485.969,22	91,6
Marche	2	5	6.150.442,80	5.609.912,14	91,2
Umbria	0	3	11.438.585,90	11.438.585,90	100,0
Lazio	0	86	96.664.466,91	93.370.239,67	96,6
Abruzzo	0	28	19.094.723,28	19.094.723,28	100,0
Molise	2	21	15.645.188,07	15.645.188,07	100,0
Campania	0	152	335.286.235,38	334.846.734,14	99,9
Puglia	0	20	29.041.388,36	29.041.388,36	100,0
Basilicata	0	3	15.553.360,42	15.553.360,42	100,0
Calabria	2	162	221.613.115,19	220.139.692,51	99,3
Totale RSO	6	522	781.779.224,89	775.166.242,59	99,2
Sardegna	0	2	1.911.397,09	1.911.397,09	100,0
Sicilia	1	134	213.694.170,97	211.736.637,16	99,1
Totale RSS	1	136	215.605.568,06	213.648.034,25	99,1
Totale RSO+RSS	7	658	997.384.792,95	988.814.276,84	99,1

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
Dati aggiornati al 24/11/2016

Tab. 2.c/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 32: Enti per Regione - Anticipazioni stipulate ed erogate

Regione	N° Enti riceventi erogazioni	% Enti locali riceventi	Anticipazioni stipulate ed erogate	% importi stipulati-erogati sul totale dello stanziamento concesso
PIEMONTE	16	2,4	9.608.516,58	1,0
LOMBARDIA	12	1,8	6.945.271,69	0,7
VENETO	3	0,5	442.846,28	0,0
LIGURIA	3	0,5	1.604.051,92	0,2
EMILIA ROMAGNA	3	0,5	2.339.762,41	0,2
TOSCANA	5	0,8	9.485.969,22	1,0
MARCHE	7	1,1	5.609.912,14	0,6
UMBRIA	3	0,5	11.438.585,90	1,2
LAZIO	86	12,9	93.370.239,67	9,4
ABRUZZO	28	4,2	19.094.723,28	1,9
MOLISE	23	3,5	15.645.188,07	1,6
CAMPANIA	152	22,9	334.846.734,14	33,9
PUGLIA	20	3,0	29.041.388,36	2,9
BASILICATA	3	0,5	15.553.360,42	1,6
CALABRIA	164	24,7	220.139.692,51	22,3
Totale RSO	528	79,4	775.166.242,59	78,4
SARDEGNA	2	0,3	1.911.397,09	0,2
SICILIA	135	20,3	211.736.637,16	21,4
Totale RSS	137	20,6	213.648.034,25	21,6
Totale RSO+RSS	665	100,0	988.814.276,84	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
Dati aggiornati al 24/11/2016

Tabella 1.d/EELL/AL - D.l. n. 78/2015: Enti per Regione - Anticipazioni richieste e concesse

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Anticipazioni richieste	Anticipazioni concesse	Anticipazioni concesse su richieste
Piemonte	2	9	108.255.272,70	84.423.532,04	78,0
Lombardia	0	10	3.140.367,49	2.449.034,67	78,0
Veneto	0	1	211.745,29	165.130,85	78,0
Liguria	1	7	4.285.727,42	3.342.250,56	78,0
Emilia-Romagna	0	4	2.086.807,91	1.627.409,82	78,0
Toscana	0	10	9.839.907,77	7.673.711,83	78,0
Marche	1	6	4.048.805,16	3.157.485,29	78,0
Umbria	0	3	2.032.542,94	1.585.090,95	78,0
Lazio	0	78	92.641.917,27	72.247.361,91	78,0
Abruzzo	0	19	25.977.251,01	20.258.516,99	78,0
Molise	0	26	9.890.694,60	7.713.318,25	78,0
Campania	0	174	291.133.984,14	227.042.605,92	78,0
Puglia	0	35	52.781.775,50	41.162.188,23	78,0
Basilicata	0	8	23.751.987,70	18.523.131,89	78,0
Calabria	2	183	206.510.317,20	161.048.325,27	78,0
Totale RSO	6	573	836.589.104,10	652.419.094,47	78,0
Sardegna	0	2	4.088.545,13	3.188.476,75	78,0
Sicilia	0	132	249.267.057,30	194.392.428,78	78,0
Totale RSS	0	134	253.355.602,43	197.580.905,53	78,0
Totale RSO+RSS	6	707	1.089.944.706,53	850.000.000,00	78,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
Dati aggiornati al 24/11/2016

Tabella 2.d/EELL/AL - D.l. n. 78/2015: Enti per Regione - Anticipazioni stipulate ed erogate

Regione	N° Enti riceventi erogazioni	% Enti locali riceventi	Anticipazioni stipulate ed erogate	% importi stipulati-erogati sul totale dello stanziamento concesso
Piemonte	11	1,5	84.306.553,63	10,1
Lombardia	10	1,4	2.449.034,67	0,3
Veneto	1	0,1	165.130,85	0,0
Liguria	8	1,1	3.342.250,56	0,4
Emilia-Romagna	4	0,6	1.627.409,82	0,2
Toscana	10	1,4	7.673.711,83	0,9
Marche	7	1,0	3.157.485,29	0,4
Umbria	3	0,4	1.585.090,95	0,2
Lazio	78	10,9	71.368.070,98	8,5
Abruzzo	19	2,7	19.737.816,93	2,4
Molise	26	3,6	7.713.318,25	0,9
Campania	174	24,4	226.496.706,67	27,0
Puglia	35	4,9	39.680.648,18	4,7
Basilicata	8	1,1	18.178.906,69	2,2
Calabria	185	25,9	158.032.863,54	18,9
Totale RSO	579	81,2	645.514.999,84	77,1
Sardegna	2	0,3	3.188.476,75	0,4
Sicilia	132	18,5	188.901.516,62	22,6
Totale RSS	134	18,8	192.089.993,37	22,9
Totale RSO+RSS	713	100,0	837.604.992,21	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni

Dati aggiornati al 24/11/2016

Quanto al profilo adempimentale, i dati riassunti nelle tabelle che seguono (cfr. tabelle 3.b e 3.c) evidenziano, con riferimento al rapporto tra somme erogate e somme rendicontate, un'incidenza percentuale che, pur in diminuzione rispetto all'omologo valore relativo al d.l. n. 35/2013 (99,1%), permane elevata ove si abbia riguardo al d.l. n. 102/2013 (100% Province e 92,1% Comuni) ed al d.l. n. 66/2014 (100% Province e 93,3% Comuni), attestandosi, di contro, su valori assolutamente non soddisfacenti laddove si considerino dati relativi al d.l. n. 78/2015 (66,7% per le Province e 68,3% per i Comuni). A tal riguardo specifica significatività assumono gli scostamenti rilevati (cfr. tabella 3.d relativa al d.l. n. 78/2015) relativamente agli Enti delle Regioni Lazio, Campania e Sicilia. Tale andamento e la non univoca diligenza mostrata dagli Enti nell'assolvimento può, verosimilmente, considerarsi il naturale corollario della circostanza che l'accesso ai provvedimenti successivi al d.l. n. 35/2013 fosse condizionato all'allegazione ed alla rendicontazione dei pagamenti per i quali erano state accordate risorse. Progressivamente superata – probabilmente in ragione di una maggiore attenzione degli Enti nell'attendere al perfezionamento della diverse scansioni procedurali – risulta, di contro, la problematica relativa al disallineamento tra somme erogate e somme rendicontate, in misura superiore, riscontrato con riferimento alla prima *tranche* dell'operazione sblocca debiti, atteso che la stessa, come può rilevarsi dai dati in esame, ha perso

progressivamente consistenza. Si segnala, al riguardo, come siffatta incongruenza evidenziata ancora per importi significativi per il d.l. n. 102/2013 (cfr. tabella 3.b relativa al d.l. n. 102/2013, dato Regione Sardegna) risultati di scarso rilievo ove si prendano in considerazione i valori, più contenuti, relativi al d.l. n. 66/2014 ed al d.l. n. 78/2015.

Tabella 3.b/EELL/AL - D.l. n. 102/2013: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e rendicontazioni pagamenti ai creditori

Regione	N° Province che hanno ricevuto erogazioni	N° Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	N° Province che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati	N° Comuni che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati (1)	Importi erogati	Rendicontazioni pagamenti ai creditori	Importi rendicontati - erogati
Piemonte	0	12	0	12	51.149.210,02	51.149.430,48	220,46
Lombardia	0	4	0	3	1.403.616,34	1.367.611,06	-36.005,28
Veneto	0	1	0	1	423.132,67	302.104,78	-121.027,89
Liguria	0	2	0	2	1.622.994,14	1.627.217,84	4.223,70
Emilia-Romagna	0	6	0	6	2.133.558,73	2.130.294,69	-3.264,04
Toscana	0	4	0	4	3.830.704,66	3.828.500,80	-2.203,86
Marche	0	3	0	3	1.207.926,24	1.218.150,32	10.224,08
Umbria	0	3	0	3	7.767.205,94	6.622.524,39	-1.144.681,55
Lazio	0	42	0	40	74.856.759,59	65.305.533,65	-9.551.225,94
Abruzzo	0	20	0	20	18.722.906,23	15.872.233,53	-2.850.672,70
Molise	2	18	2	15	10.036.118,69	8.335.873,29	-1.700.245,40
Campania	0	128	0	115	536.368.708,22	459.621.857,26	-76.746.850,96
Puglia	0	11	0	11	17.373.340,79	13.509.262,25	-3.864.078,54
Basilicata	0	5	0	4	15.749.068,31	15.586.850,06	-162.218,25
Calabria	1	125	1	113	250.551.896,21	189.579.194,44	-60.972.701,77
Totale RSO	3	384	3	352	993.197.146,78	836.056.638,84	
Sardegna	0	1	0	1	426.273,88	542.941,54	116.667,66
Sicilia	1	73	1	69	316.975.271,06	271.438.405,75	-45.536.865,31
Totale RSS	1	74	1	70	317.401.544,94	271.981.347,29	
Totale RSO+RSS	4	458	4	422	1.310.598.691,72	1.108.037.986,13	
			% Enti che hanno rendicontato pagamenti effettuati				
			Province	Comuni (1)			
			100,0	92,1			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
Dati aggiornati al 24/11/2016

Tabella 3.c/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 32: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e rendicontazioni pagamenti ai creditori

Regione	N° Province che hanno ricevuto erogazioni	N° Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	N° Province che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati	N° Comuni che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati (1)	Importi erogati	Rendicontazioni pagamenti ai creditori	Importi rendicontati - erogati
Piemonte	0	16	0	15	9.608.516,58	9.553.780,87	-54.735,71
Lombardia	0	12	0	12	6.945.271,69	6.953.048,90	7.777,21
Veneto	0	3	0	3	442.846,28	442.846,00	-0,28
Liguria	0	3	0	2	1.604.051,92	1.458.943,14	-145.108,78
Emilia-Romagna	0	3	0	3	2.339.762,41	2.337.867,82	-1.894,59
Toscana	0	5	0	5	9.485.969,22	9.487.470,79	1.501,57
Marche	2	5	2	5	5.609.912,14	5.609.366,20	-545,94
Umbria	0	3	0	3	11.438.585,90	11.441.935,18	3.349,28
Lazio	0	86	0	84	93.370.239,67	88.113.824,55	-5.256.415,12
Abruzzo	0	28	0	27	19.094.723,28	14.286.672,50	-4.808.050,78
Molise	2	21	2	19	15.645.188,07	11.929.771,00	-3.715.417,07
Campania	0	152	0	139	334.846.734,14	295.353.141,37	-39.493.592,77
Puglia	0	20	0	18	29.041.388,36	21.625.485,13	-7.415.903,23
Basilicata	0	3	0	3	15.553.360,42	15.551.096,92	-2.263,50
Calabria	2	162	2	147	220.139.692,51	184.957.518,47	-35.182.174,04
Totale RSO	6	522	6	485	775.166.242,59		
Sardegna	0	2	0	2	1.911.397,09	1.911.396,17	-0,92
Sicilia	1	134	1	127	211.736.637,16	175.643.815,33	-36.092.821,83
Totale RSS	1	136	1	129	213.648.034,25		
Totale RSO+RSS	7	658	7	614	988.814.276,84		
			% Enti che hanno rendicontato pagamenti effettuati				
			Province	Comuni (1)			
			100,0	93,3			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
 Dati aggiornati al 24/11/2016

Tabella 3.d/EELL/AL - D.l. n. 78/2015: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e rendicontazioni pagamenti ai creditori

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati	Numero Comuni che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati (1)	Importi erogati	Rendicontazioni pagamenti ai creditori	Importi rendicontati - erogati
Piemonte	2	9	2	6	84.423.532,04	83.617.122,12	-806.409,92
Lombardia	0	10	0	6	2.449.034,67	1.411.095,55	-1.037.939,12
Veneto	0	1	0	0	165.130,85	0,00	-165.130,85
Liguria	1	7	0	6	3.342.250,56	3.236.188,04	-106.062,52
Emilia-Romagna	0	4	0	4	1.627.409,82	1.629.900,76	2.490,94
Toscana	0	10	0	9	7.673.711,83	7.217.803,65	-455.908,18
Marche	1	6	1	5	3.157.485,29	2.738.179,79	-419.305,50
Umbria	0	3	0	3	1.585.090,95	1.546.341,06	-38.749,89
Lazio	0	78	0	56	72.247.361,91	28.309.540,56	-43.937.821,35
Abruzzo	0	19	0	15	20.258.516,99	17.864.938,48	-2.393.578,51
Molise	0	26	0	14	7.713.318,25	4.041.894,96	-3.671.423,29
Campania	0	174	0	116	227.042.605,92	168.258.879,26	-58.783.726,66
Puglia	0	35	0	23	41.162.188,23	23.126.878,20	-18.035.310,03
Basilicata	0	8	0	8	18.523.131,89	17.935.351,89	-587.780,00
Calabria	2	183	1	119	161.048.325,27	84.037.377,60	-77.010.947,67
Totale RSO	6	573	4	390	652.419.094,47		
Sardegna	0	2	0	1	3.188.476,75	176.360,35	-3.012.116,40
Sicilia	0	132	0	92	194.392.428,78	99.868.149,34	-94.524.279,44
Totale RSS	0	134	0	93	197.580.905,53		
Totale RSO+RSS	6	707	4	483	850.000.000,00		
			% Enti che hanno rendicontato pagamenti effettuati				
			Province	Comuni (1)			
			66,7	68,3			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni

Dati aggiornati al 24/11/2016

Trovano, da ultimo, conferma le considerazioni svolte relativamente alla scarsa rilevanza – sia per ciò che attiene al numero di Enti sia per ciò che attiene al volume delle risorse interessate – dei dati afferenti alle restituzioni anticipate come evidenziati nelle tabelle seguenti:

Tabella 4.b/EELL/AL - D.l. n. 102/2013: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e restituzioni anticipate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	Numero Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	% Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	% Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	Importi erogati	Importi restituiti per estinzione anticipata	% Restituito/Erogato
Piemonte	0	12	0	2			51.149.210,02	49.713,76	0,10
Lombardia	0	4	0	0			1.403.616,34	-	0,00
Veneto	0	1	0	0			423.132,67	-	0,00
Liguria	0	2	0	0			1.622.994,14	-	0,00
Emilia-Romagna	0	6	0	1			2.133.558,73	3.328,27	0,16
Toscana	0	4	0	1			3.830.704,66	2.203,86	0,06
Marche	0	3	0	0			1.207.926,24	-	0,00
Umbria	0	3	0	1			7.767.205,94	964.693,35	12,42
Lazio	0	42	0	3			74.856.759,59	8.686.580,35	11,60
Abruzzo	0	20	0	4			18.722.906,23	2.690.926,53	14,37
Molise	2	18	0	0			10.036.118,69	-	0,00
Campania	0	128	0	16			536.368.708,22	15.046.713,46	2,81
Puglia	0	11	0	1			17.373.340,79	994.774,37	5,73
Basilicata	0	5	0	1			15.749.068,31	37.218,25	0,24
Calabria	1	125	0	12			250.551.896,21	5.838.093,27	2,33
TOTALE RSO	3	384	0	42	0,0	10,9	993.197.146,78		
Sardegna	0	1	0	0			426.273,88	-	0,00
Sicilia	1	73	0	12			316.975.271,06	39.658.495,81	12,51
TOTALE RSS	1	74	0	12	0,0	16,2	317.401.544,94		
Totale complessivo	4	458	0	54	0,0	11,8	1.310.598.691,72	73.972.741,28	5,64

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti; importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni

Dati aggiornati al 24/11/2016

Tabella 4.c/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 32: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e restituzioni anticipate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	Numero Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	% Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	% Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	Importi erogati	Importi restituiti per estinzione anticipata	% Restituito/Erogato		
Piemonte	0	16	0	1			9.608.516,58	792,05	0,01		
Lombardia	0	12	0	0			6.945.271,69		0,00		
Veneto	0	3	0	0			442.846,28		0,00		
Liguria	0	3	0	0			1.604.051,92		0,00		
Emilia-Romagna	0	3	0	1			2.339.762,41	1.894,59	0,08		
Toscana	0	5	0	0			9.485.969,22		0,00		
Marche	2	5	0	1			5.609.912,14	545,94	0,01		
Umbria	0	3	0	0			11.438.585,90		0,00		
Lazio	0	86	0	8			93.370.239,67	3.641.185,27	3,90		
Abruzzo	0	28	0	6			19.094.723,28	501.755,07	2,63		
Molise	2	21	1	3			15.645.188,07	2.668.400,74	17,06		
Campania	0	152	0	14			334.846.734,14	5.071.470,30	1,51		
Puglia	0	20	0	2			29.041.388,36	6.877.655,18	23,68		
Basilicata	0	3	0	1			15.553.360,42	2.263,50	0,01		
Calabria	2	162	0	12			220.139.692,51	6.078.637,58	2,76		
TOTALE RSO	6	522	1	49			16,7	9,4	775.166.242,59		
Sardegna	0	2	0	0					1.911.397,09		0,00
Sicilia	1	134	0	23					211.736.637,16	18.410.136,37	8,69
TOTALE RSS	1	136	0	23			0,0	16,9	213.648.034,25		
Totale complessivo	7	658	1	72			14,3	10,9	988.814.276,84	43.254.736,59	4,37

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti; import in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

Tabella 4.d/EELL/AL - D.l. n. 78/2015: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e restituzioni anticipate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	Numero Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	% Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	% Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	Importi erogati	Importi restituiti per estinzione anticipata	% Restituito/Erogato
Piemonte	2	9	0	0			84.423.532,04		0,00
Lombardia	0	10	0	0			2.449.034,67		0,00
Veneto	0	1	0	0			165.130,85		0,00
Liguria	1	7	0	0			3.342.250,56		0,00
Emilia-Romagna	0	4	0	0			1.627.409,82		0,00
Toscana	0	10	0	0			7.673.711,83		0,00
Marche	1	6	0	0			3.157.485,29		0,00
Umbria	0	3	0	0			1.585.090,95		0,00
Lazio	0	78	0	1			72.247.361,91	273.781,57	0,38
Abruzzo	0	19	0	1			20.258.516,99	116.350,96	0,57
Molise	0	26	0	0			7.713.318,25		0,00
Campania	0	174	0	1			227.042.605,92	177.444,87	0,08
Puglia	0	35	0	0			41.162.188,23		0,00
Basilicata	0	8	0	0			18.523.131,89		0,00
Calabria	2	183	0	3			161.048.325,27	1.187.514,54	0,74
TOTALE RSO	6	573	0	6	-	1,0	652.419.094,47		
Sardegna	0	2	0	0			3.188.476,75		0,00
Sicilia	0	132	0	3			194.392.428,78	2.149.670,88	1,11
TOTALE RSS	0	134	0	3	-	2,2	197.580.905,53		
Totale complessivo	6	707	0	9	0,0	1,3	850.000.000,00	3.904.762,82	0,46

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti; importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

5.4 Il d.l. n. 66/2014 e le specifiche misure a sostegno del pagamento da parte degli Enti locali dei debiti nei confronti delle società partecipate (art. 31)

Oggetto di separata trattazione, anche in ragione della specifica finalizzazione delle risorse al pagamento dei debiti degli Enti locali nei confronti delle società partecipate, è l'analisi dei dati relativi alle anticipazioni di liquidità come disciplinate dall'art. 31 del d.l. n. 66/2014 – che ha disposto, a detti fini, l'incremento per 2.000 milioni di euro del “Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili” di cui all'art. 1, comma 10, del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35 – e dai relativi provvedimenti attuativi. Secondo il già evidenziato modulo procedimentale la previsione normativa ha, invero, trovato significativo completamento nella disciplina di dettaglio recata dal Decreto reso in data 23 giugno 2014 del Ministero dell'Economia e delle Finanze nonché dallo specifico Secondo atto aggiuntivo al noto Addendum intercorso tra il citato Ministero e la Cassa Depositi e Prestiti in data 15 luglio 2014¹⁰⁵.

Venendo all'esame dei dati l'aspetto che emerge dalla disamina degli stessi è il carattere estremamente contenuto, nei fatti, della manovra, sia con riferimento al numero degli Enti beneficiari, sia con riferimento all'entità delle anticipazioni richieste e, conseguentemente, erogate. In questa prospettiva desta, peraltro, perplessità che solo 79 Enti – 77 Comuni e 2 Province – abbiano avuto accesso alle misure previste dall'art. 31 e che correlativamente siano state avanzate richieste pari al 26% delle risorse disponibili cui hanno fatto seguito erogazioni pari al 25% delle somme stanziare. Ancor più significativo il dato relativo alla distribuzione geografica – che oltre a confermare, sia pure con ordini di grandezza più limitati, quanto già rilevato circa il peso delle Regioni Campania e Sicilia – dà conto di un fenomeno di nessun rilievo in alcuni ambiti regionali per i quali il numero di Enti beneficiari si attesta all'unità.

¹⁰⁵ Il complesso dei citati provvedimenti interviene, invero, a definire i beneficiari dell'anticipazione – individuati conformemente alla previsione di cui al comma 2 del citato art. 31 – negli “enti locali per il pagamento dei propri debiti nei confronti delle società partecipate relativi a: a) debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2013; b) debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine; c) debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2013, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva, ivi inclusi quelli contenuti nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, approvato con delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti” nonché i criteri e le modalità per l'accesso da parte dei medesimi alle anticipazioni. Lo stesso art. 31 al comma 3 pone, peraltro, quale condizione che “la concessione dell'anticipazione è subordinata alla presentazione da parte degli stessi enti locali di una dichiarazione attestante la verifica dei crediti e debiti reciproci nei confronti delle società partecipate, asseverata dagli organi di revisione dello stesso Ente locale e, per la parte di competenza, delle società partecipate interessate”. Una precisa destinazione delle risorse, a detto titolo, ottenute dalle società partecipate, su cui gravano obblighi di comunicazione degli avvenuti pagamenti, è prevista dal comma 4 del citato art. 31 mentre il comma 5 instaura specifica funzione di controllo ai collegi sindacali chiamati a verificare le comunicazioni circa i pagamenti avvenuti dandone atto nei propri verbali e nella relazione al bilancio di esercizio.

Tali risultanze appaiono singolari e, peraltro, in netto contrasto con quanto rilevato in occasione del Referto sugli organismi partecipati degli Enti territoriali reso dalla Sezione al Parlamento giusta deliberazione 24/SEZAUT/2015/FRG circa il volume dei crediti vantati dagli organismi partecipati nei confronti degli Enti controllanti laddove con riferimento ai dati di bilancio 2013 – quelli di interesse ai fini dell’art. 31 – sono attestati, per i soli organismi a totale partecipazione pubblica, partite attive per 5.405.475.166 euro¹⁰⁶.

In tal senso il circoscritto ricorso alle misure in esame non appare di agevole lettura pur potendo lo stesso, verosimilmente, correlarsi alla circostanza che l’accesso alle stesse fosse condizionato all’assolvimento di un adempimento – nella specie la verifica, asseverata dall’organo di revisione, dei crediti e debiti reciproci nei confronti delle società partecipate – rispetto al quale sono emerse non poche criticità. D’altro canto lo stesso dato potrebbe discendere da una certa riluttanza degli Enti territoriali a dare compiuta evidenza alla propria posizione debitoria nei confronti degli organismi partecipati.

Tabella 1.e/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 31: Enti per Regione - Anticipazioni richieste e stipulate-erogate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Anticipazioni richieste	Anticipazioni stipulate/erogate	Anticipazioni stipulate/erogate su richieste
Piemonte	0	6	170.517.197,68	170.517.197,68	100,0
Lombardia	0	3	1.710.446,09	1.274.335,80	74,5
Veneto	0	1	125.734,99	125.734,99	100,0
Liguria	0	1	1.396.378,00	1.396.378,00	100,0
Emilia-Romagna	0	2	1.114.752,90	1.114.752,90	100,0
Toscana	0	3	14.972.397,38	7.374.929,16	49,3
Marche	0	1	850.986,00	850.986,00	100,0
Umbria	0	1	3.335.000,00	3.335.000,00	100,0
Lazio	0	5	15.281.726,64	14.852.028,14	97,2
Abruzzo	0	8	18.438.819,97	18.108.819,97	98,2
Campania	0	19	228.628.678,84	228.628.678,84	100,0
Puglia	0	1	3.791.119,97	3.791.119,97	100,0
Basilicata	0	1	5.474.348,18	5.474.348,18	100,0
Calabria	0	7	13.159.927,51	13.159.927,51	100,0
Totale RSO	0	59	478.797.514,15	470.004.237,14	98,2
Sardegna	0	1	724.882,76	724.882,76	100,0
Sicilia	2	17	39.288.084,58	27.450.479,96	69,9
Totale RSS	2	18	40.012.967,34	28.175.362,72	70,4
Totale RSO+RSS	2	77	518.810.481,49	498.179.599,86	96,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

¹⁰⁶ Il dato risulta, peraltro, in crescita se si fa riferimento alle risultanze della gestione 2014 che attestano crediti verso controllanti per 5.584.649.024,00 (cfr. del. n.27/SEZAUT/2016/FRG).

Tab. 2.e/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 31: Enti per Regione - Anticipazioni stipulate ed erogate

Regione	N° Enti riceventi erogazioni (1)	% Enti locali riceventi	Anticipazioni stipulate ed erogate	% importi stipulati-erogati sul totale dello stanziamento concesso
Piemonte	6	7,6	170.517.197,68	34,2
Lombardia	3	3,8	1.274.335,80	0,3
Veneto	1	1,3	125.734,99	0,0
Liguria	1	1,3	1.396.378,00	0,3
Emilia-Romagna	2	2,5	1.114.752,90	0,2
Toscana	3	3,8	7.374.929,16	1,5
Marche	1	1,3	850.986,00	0,2
Umbria	1	1,3	3.335.000,00	0,7
Lazio	5	6,3	14.852.028,14	3,0
Abruzzo	8	10,1	18.108.819,97	3,6
Campania	19	24,1	228.628.678,84	45,9
Puglia	1	1,3	3.791.119,97	0,8
Basilicata	1	1,3	5.474.348,18	1,1
Calabria	7	8,9	13.159.927,51	2,6
Totale RSO	59	74,7	470.004.237,14	94,3
Sardegna	1	1,3	724.882,76	0,1
Sicilia	19	24,1	27.450.479,96	5,5
Totale RSS	20	25,3	28.175.362,72	5,7
Totale RSO+RSS	79	100,0	498.179.599,86	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni Dati aggiornati al 24/11/2016

Coerenti con gli andamenti già evidenziati, benché con riferimento a più consistenti aggregati, sono i dati relativi al grado di assolvimento degli obblighi di rendicontazione sia per ciò che riguarda gli Enti (100% delle Province e 92,2% dei Comuni) sia per ciò che riguarda le risorse oggetto di rendicontazione. Di poco momento il disallineamento, pur riscontrato in due ambiti regionali (Piemonte ed Umbria), tra somme erogate e somme rendicontate in misura superiore.

Tab. 3.e/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 31: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e rendicontazioni pagamenti ai creditori

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati	Numero Comuni che hanno rendicontato (completamente/parzialmente) pagamenti effettuati (1)	Importi erogati	Rendicontazioni pagamenti ai creditori	Importi rendicontati - erogati
Piemonte	0	6	0	6	170.517.197,68	170.547.395,39	30.197,71
Lombardia	0	3	0	3	1.274.335,80	1.030.335,80	-244.000,00
Veneto	0	1	0	1	125.734,99	125.734,99	0,00
Liguria	0	1	0	1	1.396.378,00	1.396.377,90	-0,10
Emilia-Romagna	0	2	0	2	1.114.752,90	1.114.752,80	-0,10
Toscana	0	3	0	3	7.374.929,16	7.374.929,16	0,00
Marche	0	1	0	1	850.986,00	850.986,00	0,00
Umbria	0	1	0	1	3.335.000,00	3.337.371,92	2.371,92
Lazio	0	5	0	5	14.852.028,14	14.852.028,14	0,00
Abruzzo	0	8	0	7	18.108.819,97	15.981.000,68	-2.127.819,29
Campania	0	19	0	16	228.628.678,84	210.029.009,73	-18.599.669,11
Puglia	0	1	0	1	3.791.119,97	3.791.119,97	0,00
Basilicata	0	1	0	1	5.474.348,18	5.474.348,18	0,00
Calabria	0	7	0	6	13.159.927,51	11.346.444,44	-1.813.483,07
Totale RSO	0	59	0	54	470.004.237		
Sardegna	0	1	0	1	724.882,76	724.882,76	0,00
Sicilia	2	17	2	16	27.450.479,96	17.306.052,63	-10.144.427,33
Totale RSS	2	18	2	17	28.175.362,72		
Totale RSO+RSS	2	77	2	71	498.179.599,86		
			% Enti che hanno rendicontato pagamenti effettuati				
			Province	Comuni (1)			
			100,0	92,2			

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti, importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni
Dati aggiornati al 24/11/2016

Scarsamente significativo il dato relativo al fenomeno della restituzione anticipata che ha interessato solo dieci Enti (di cui 9 Comuni ed 1 Provincia) riconducibili a quattro ambiti regionali (Lombardia, Abruzzo, Campania, Sicilia) nonché un volume di risorse assolutamente modesto – sia in valore assoluto (26.335.364,89) sia per incidenza percentuale (5,29%) – rispetto al totale di quelle erogate.

In questa prospettiva deve, peraltro, segnalarsi come su dette risultanze pesi particolarmente il dato relativo ai 4 Enti della Regione siciliana ed, in misura minore, quello relativo alla Regione Lombardia che hanno dato corso a restituzioni anticipate rispettivamente per 8.803.138,15 e per 244.000,00 pari al 32,07% ed al 19,15% delle anticipazioni accordate.

Di poco momento le restituzioni rilevate per la Regione Campania attestata allo 0,07% delle erogazioni ricevute.

Tab. 4.e/EELL/AL - D.l. n. 66/2014, art. 31: Enti per Regione - Anticipazioni erogate e restituzioni anticipate

Regione	Numero Province che hanno ricevuto erogazioni	Numero Comuni che hanno ricevuto erogazioni (1)	Numero Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	Numero Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	% Province che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale	% Comuni che hanno restituito per estinzione anticipata totale e/o parziale (1)	Importi erogati	Importi restituiti per estinzione anticipata	% Restituito/Erogato
Piemonte	0	6	0	0			170.517.197,68		0,00
Lombardia	0	3	0	1			1.274.335,80	244.000,00	19,15
Veneto	0	1	0	0			125.734,99		0,00
Liguria	0	1	0	0			1.396.378,00		0,00
Emilia -Romagna	0	2	0	0			1.114.752,90		0,00
Toscana	0	3	0	0			7.374.929,16		0,00
Marche	0	1	0	0			850.986,00		0,00
Umbria	0	1	0	0			3.335.000,00		0,00
Lazio	0	5	0	0			14.852.028,14		0,00
Abruzzo	0	8	0	1			18.108.819,97	11.858,27	0,07
Campania	0	19	0	4			228.628.678,84	17.276.368,47	7,56
Puglia	0	1	0	0			3.791.119,97		0,00
Basilicata	0	1	0	0			5.474.348,18		0,00
Calabria	0	7	0	0			13.159.927,51		0,00
TOTALE RSO	0	59	0	6	-	10,17	470.004.237,14	17.532.226,74	3,73
Sardegna	0	1	0	0			724.882,76		0,00
Sicilia	2	17	1	3			27.450.479,96	8.803.138,15	32,07
TOTALE RSS	2	18	1	3	50,00	16,67	28.175.362,72	8.803.138,15	31,24
Totale RSO+RSS	2	77	1	9	50,0	11,7	498.179.599,86	26.335.364,89	5,29

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti - Sezione delle autonomie su dati forniti dalla Cassa depositi e prestiti; importi in euro

(1) il numero comprende eventuali Comunità montane e/o Unioni di Comuni. Dati aggiornati al 24/11/2016

5.5 Conclusioni

L'analisi dei dati relativi alla c.d. operazione sblocca debiti acquisiti dalla Cassa depositi e prestiti offre un interessante quadro, in ordine alla portata della stessa ed agli aspetti salienti di ciascun intervento normativo in cui si è articolata la complessiva manovra.

I dati di dettaglio relativi al numero di Enti locali – distinto per Regioni di appartenenza – che hanno avuto accesso alle risorse messe a disposizione dai citati provvedimenti normativi, nonché all'entità delle anticipazioni richieste ed al volume di quelle accordate restituiscono un fenomeno di indubbia rilevanza con una distribuzione, a livello territoriale, che ben fotografa le note asimmetrie della finanza locale: in tal senso la specifica incidenza delle risorse assorbite dagli Enti di alcune Regioni del Centro-sud rispetto al totale di quelle erogate, rilevata a partire dal d.l. n. 35/2013, risulta coerente con le criticità riscontrate sul versante delle procedure di entrata e con le tensioni nei flussi di cassa stigmatizzate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti nell'ambito dei controlli finanziari *ex art. 1, cc. 166 e ss della legge finanziaria per il 2006*.

Nondimeno il significativo volume di risorse non utilizzate – refluite nell'ultima manovra prevista dal d.l. n. 78/2015 – potrebbe leggersi come una opportunità non adeguatamente valorizzata dagli Enti territoriali.

Tale considerazione assume, peraltro, ancor più consistenza ove si abbia riguardo alle specifiche misure di sostegno al pagamento dei debiti nei confronti delle società partecipate previste dall'art. 31 del d.l. n. 66/2014 ed al carattere estremamente contenuto sia del numero di Enti beneficiari (complessivamente 79) sia delle anticipazioni richieste e conseguentemente erogate (pari al 25% delle somme stanziare).

Tali risultanze, pur potendo verosimilmente imputarsi ai diversi adempimenti, nella specie la c.d. circolarizzazione debiti/crediti, previsti dalla disciplina anche negoziale di riferimento, appaiono in stridente contrasto con quanto rilevato dalla magistratura contabile circa il volume dei crediti vantati dagli organismi partecipati nei confronti degli Enti controllanti (attestati secondo i dati di bilancio 2013 relativi ai soli organismi a totale partecipazione pubblica su un valore oltre i 5 miliardi di euro) e, comunque, indicative di un'occasione mancata.

6 IL PATRIMONIO DEGLI ENTI LOCALI NEGLI ESERCIZI 2013-2015

6.1 Premessa

Il d.lgs n. 267/2000¹⁰⁷ (Tuel), nell'individuare i principi generali dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni locali, all'articolo 151, comma 5, stabilisce che i risultati della gestione finanziaria, economico e patrimoniale sono dimostrati nel rendiconto, comprendente il conto del bilancio, il conto economico e lo stato patrimoniale. Peraltro, detto assunto trova conferma nel Tuel, nel successivo articolo 227, mentre l'articolo 230 al comma 1, assegna allo stato patrimoniale di rappresentare “.....i risultati della gestione patrimoniale e la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio..”.

Emerge per le amministrazioni locali, dunque, l'esigenza di adottare un documento contabile che, affiancandosi al conto del bilancio, consenta al rendiconto di fornire una rappresentazione contabile unitaria dell'intera gestione. Circostanza quest'ultima tanto più evidente ove si consideri che il “patrimonio” non è costituito solo da un complesso di beni, ma da un insieme di rapporti giuridici, sia attivi che passivi, che sorgono in capo all'Ente, come emerge chiaramente nel secondo comma del citato articolo 230 del Tuel, ove si stabilisce che “Il patrimonio degli Enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun Ente. Attraverso la rappresentazione contabile del patrimonio è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale”.

La valutazione e rappresentazione contabile di tali rapporti deve essere condotta in modo da poter pervenire all'evidenziazione di un risultato finale differenziale che esprima la consistenza netta della dotazione patrimoniale, rispetto alla quale verificare i risultati della gestione.

Il patrimonio dell'Ente locale di conseguenza, è costituito dall'insieme dei beni, quali immobili, attrezzature, mobili, crediti, denaro, che sono utilizzati, trasformati o consumati al fine di mettere a disposizione i servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata.

Rispetto a tali beni, l'Ente ha necessità di dotarsi di un documento che ne stabilisca la consistenza nei confronti di due particolari momenti della gestione: quello iniziale e quello finale.

Emerge, dunque, l'esigenza di stabilire la consistenza iniziale del patrimonio di un Ente pubblico al 1° gennaio dell'esercizio considerato e quella al 31 dicembre, ponendo in evidenza le variazioni

¹⁰⁷ D.lgs. 18/08/2000, n. 267 recante: “Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”.

nel frattempo intervenute in base alle risultanze del conto finanziario o degli effetti di circostanze extra-finanziarie.

Questa esigenza, in base al sistema vigente prima dell'entrata in vigore della nuova contabilità armonizzata veniva svolta dal conto del patrimonio, strumento sostituito dallo stato patrimoniale a seguito dell'introduzione del nuovo bilancio armonizzato conseguente all'entrata in vigore d.lgs. n. 118/2011, norma quest'ultima che è stata oggetto, a seguito degli esiti della sperimentazione, di numerosi interventi di modifica apportati con il successivo d.lgs. n. 126/2014¹⁰⁸.

Pertanto, appare di palmare evidenza come la valutazione e la rappresentazione contabile dei rapporti giuridici attivi e passivi “registrati” nel documento che evidenzia l'andamento del patrimonio dell'Ente al fine di verificarne i risultati della gestione, deve essere condotta in modo da assicurare un risultato finale che evidenzi la consistenza netta della dotazione patrimoniale.

Le rappresentazioni contabili del patrimonio dell'Ente locale, come visto, sono tese a soddisfare una serie complessa di esigenze informative e l'evoluzione dei sistemi contabili, in attuazione del sistema di bilancio armonizzato conseguente all'attuazione delle deleghe di cui alla l. n. 196/2009 e al decreto sul federalismo fiscale, è finalizzata ad assicurare la trasparenza e l'esaustività dei conti delle amministrazioni pubbliche.

6.2 Il quadro normativo di riferimento in un contesto di transizione al nuovo ordinamento contabile armonizzato

Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, all'art. 2 ha stabilito che le Regioni e gli Enti locali, nonché i rispettivi organismi strumentali, affiancano alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale in modo da garantire la rilevazione “unitaria” dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Il medesimo articolo prevede, per gli Enti in contabilità finanziaria, l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale.

¹⁰⁸ D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 recante: “Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

Nell'ambito di tale sistema integrato, la contabilità economico-patrimoniale affianca la contabilità finanziaria, che costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria, per rilevare i costi/oneri e i ricavi/proventi derivanti dalle transazioni poste in essere da una amministrazione pubblica (come definite nell'ambito del principio applicato della contabilità finanziaria) al fine di:

- predisporre il conto economico per rappresentare le "utilità economiche" acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, anche se non direttamente misurate dai relativi movimenti finanziari, e per alimentare il processo di programmazione;
- consentire la predisposizione dello stato patrimoniale (e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'Ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione);
- permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri Enti e organismi strumentali, aziende e società;
- predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi;
- consentire la verifica nel corso dell'esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell'Ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse;
- conseguire le altre finalità previste dalla legge e, in particolare, consentire ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche. (cfr. allegato 4/3 al d.lgs 118/2011).

Le transazioni delle pubbliche amministrazioni che si sostanziano in operazioni di scambio sul mercato (acquisizione e vendita) danno luogo a costi sostenuti e ricavi conseguiti, mentre quelle che non consistono in operazioni di scambio propriamente dette, in quanto più strettamente

conseguenti ad attività istituzionali ed erogative (tributi, contribuzioni, trasferimenti di risorse, prestazioni, servizi, altro), danno luogo ad oneri¹⁰⁹ sostenuti e proventi conseguiti^{110.111}.

Peraltro, l'integrazione dei sistemi di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale è favorita anche dall'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 4, d.lgs. n. 118/2011, costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali.

In tale contesto assume primario rilievo la corretta adozione di detto piano dei conti da realizzarsi attraverso l'adeguamento del sistema informativo degli Enti, "...strutturato in modo tale da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, correlando le voci del piano finanziario con quelle del piano economico-patrimoniale ed allo stesso tempo, l'elaborazione del conto economico e dello stato patrimoniale...".

¹⁰⁹ Il principio della competenza economica consente di imputare a ciascun esercizio costi/oneri e ricavi/proventi. L'allegato 4/3 al d.lgs 118/2011 nell'evidenziare l'operatività del principio rammenta come la competenza economica dei costi e dei ricavi direttamente conseguenti a operazioni di scambio sul mercato (acquisizione e vendita) è riconducibile al principio contabile n. 11 dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) ove si stabilisce che "l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti di numerario (incassi e pagamenti)". Gli oneri derivanti dall'attività istituzionale sono correlati con i proventi e i ricavi dell'esercizio o con le altre risorse rese disponibili per il regolare svolgimento delle attività istituzionali. Per gli oneri derivanti dall'attività istituzionale, il principio della competenza economica si realizza:

- per associazione di causa ad effetto tra costi ed erogazione di servizi o cessione di beni realizzati. L'associazione può essere effettuata analiticamente e direttamente o sulla base di assunzioni del flusso dei costi;
- per ripartizione dell'utilità o funzionalità pluriennale su base razionale e sistematica, in mancanza di una più diretta associazione. Tipico esempio è rappresentato dal processo di ammortamento;
- per imputazione diretta di costi al conto economico dell'esercizio perché associati a funzioni istituzionali o al tempo, ovvero perché sia venuta meno l'utilità o la funzionalità del costo.

¹¹⁰ I proventi correlati all'attività istituzionale sono di competenza economica dell'esercizio in cui si verificano le seguenti due condizioni:

- è stato completato il processo attraverso il quale sono stati prodotti i beni o erogati i servizi dall'amministrazione pubblica;
- l'erogazione del bene o del servizio è già avvenuta, cioè si è concretizzato il passaggio sostanziale (e non formale) del titolo di proprietà del bene oppure i servizi sono stati resi. I proventi, acquisiti per lo svolgimento delle attività istituzionali dell'amministrazione, come i trasferimenti attivi correnti o i proventi tributari, si imputano economicamente all'esercizio in cui si è verificata la manifestazione finanziaria (accertamento), qualora tali risorse risultino impiegate per la copertura degli oneri e dei costi sostenuti per le attività istituzionali programmate.

¹¹¹ L'allegato 4/3 del d.lgs 118/2011, evidenzia come per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale, le rilevazioni della contabilità finanziaria misurano il valore monetario dei costi/oneri sostenuti e dei ricavi/proventi conseguiti durante l'esercizio. In tale contesto, non esistendo una correlazione univoca fra le fasi dell'entrata e della spesa ed il momento in cui si manifestano i ricavi/proventi ed i costi/oneri nel corso dell'esercizio, i ricavi/proventi conseguiti sono rilevati in corrispondenza con la fase dell'accertamento delle entrate, ed i costi/oneri sostenuti sono rilevati in corrispondenza con la fase della liquidazione delle spese. In base al paragrafo 3 del citato allegato 4/3 costituiscono eccezione a tale principio:

- i costi derivanti dai trasferimenti e contributi (correnti, agli investimenti e in c/capitale) che sono rilevati in corrispondenza dell'impegno della spesa;
- le entrate dei titoli 5 "Entrate da riduzione di attività finanziaria", 6 "Accensione di prestiti", 7 "Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere" e 9 "Entrate per conto terzi e partite di giro", il cui accertamento determina solo la rilevazione di crediti e non di ricavi;
- le spese del titolo 3 "Spese per incremento attività finanziarie", 4 "Rimborso Prestiti", 5 "Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere" e 7 "Uscite per conto terzi e partite di giro", il cui impegno determina solo la rilevazione di debiti e non di costi;
- le entrate e le spese relative al credito iva e debito iva, il cui accertamento e impegno/liquidazione determinano la rilevazione di crediti e debiti;
- la riduzione di depositi bancari che è rilevata in corrispondenza agli incassi per Prelievi da depositi bancari;
- l'incremento dei depositi bancari che è rilevata in corrispondenza ai pagamenti per Versamenti da bancari.

L'armonizzazione contabile sopra richiamata, come ampiamente rilevato nei precedenti referti, finalizzata a restituire all'azione pubblica migliori livelli di efficienza, impone l'adozione di criteri e modalità di contabilizzazione in grado di assicurare una più oculata gestione delle risorse pubbliche. È noto, infatti che "...i sistemi di contabilità finanziaria, improntati ad una logica autorizzatoria della gestione, mostrano forti limiti rispetto ai nuovi fabbisogni informativi, limiti che la contabilità economico-patrimoniale permetterebbe in grande misura di superare"¹¹².

In un'ottica complessiva, in vista del consolidamento e del monitoraggio dei conti pubblici, nonché al fine di consentire un migliore raccordo dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali "...costituisce principio fondamentale del sistema dei conti del settore pubblico (SEC 2010) l'attuazione di una visione integrata della gestione degli Enti nella triplice dimensione (finanziaria, economica e patrimoniale) affinché la stessa sia rappresentata in modo da rilevare non solo i risultati finanziari ma, altresì, di valorizzare il risultato economico di periodo ed esporre le conseguenti variazioni del conto patrimoniale del settore pubblico"¹¹³.

Tuttavia, va evidenziato che il d. lgs. n. 126/2014¹¹⁴ con l'articolo 1, ha modificando l'art. 3, d.lgs n. 118/2011, ed ha previsto al nuovo comma 12¹¹⁵ del predetto articolo che gli Enti locali non interessati dalla sperimentazione potessero avvalersi della facoltà di rinviare all'anno 2016 l'adozione dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale e il conseguente affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria nonché l'adozione del piano dei conti integrato.

Ove gli Enti che non hanno partecipato alla sperimentazione si siano avvalsi della detta, facoltà, l'articolo 11¹¹⁶, comma 13¹¹⁷, del decreto prevede che il rendiconto relativo all'esercizio 2015, che gli stessi sono tenuti a presentare (predisposto secondo lo schema di cui all'allegato 10 al medesimo decreto) non comprenda il conto economico e lo stato patrimoniale. La norma, tuttavia, stabilisce

¹¹² Vedasi questa Sezione, deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG, "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali. Esercizio 2013, pag. 99 e ss.

¹¹³ Vedasi questa Sezione, deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR recante "Linee di indirizzo per la formazione del bilancio 2016-2018 e per l'attuazione della contabilità armonizzata negli enti territoriali."

¹¹⁴ D.lgs. 10 agosto 2014 n. 126 recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

¹¹⁵ Il comma in questione recita: "L'adozione dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale e il conseguente affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria previsto dall'art. 2, commi 1 e 2, unitamente all'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 4, può essere rinviata all'anno 2016, con l'esclusione degli enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione di cui all'art. 78".

¹¹⁶ Come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. m), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

¹¹⁷ Il comma in questione recita "Il bilancio di previsione e il rendiconto relativi all'esercizio 2015 predisposti secondo gli schemi di cui agli allegati 9 e 10 sono allegati ai corrispondenti documenti contabili aventi natura autorizzatoria. Il rendiconto relativo all'esercizio 2015 predisposto secondo lo schema di cui all'allegato 10 degli enti che si sono avvalsi della facoltà di cui all'art. 3, comma 12, non comprende il conto economico e lo stato patrimoniale. Al primo rendiconto di affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria previsto dall'art. 2, commi 1 e 2, è allegato anche lo stato patrimoniale iniziale".

che al primo rendiconto di affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, previsto dall'art. 2, commi 1 e 2, sia allegato anche lo stato patrimoniale iniziale.

In conseguenza delle disposizioni sopra evidenziate, gli Enti non in sperimentazione che si siano avvalsi della possibilità di non predisporre gli schemi armonizzati di cui all'allegato 10 del decreto n. 118/2011 relativi al conto del bilancio e allo stato patrimoniale, hanno continuato ad adottare anche per l'anno 2015 i precedenti schemi di bilancio.

In particolare, per quanto riguarda il conto del patrimonio, le amministrazioni locali hanno continuato ad utilizzare anche per l'esercizio 2015 gli schemi già individuati dai modelli previsti dal d.P.C.M. del 28 dicembre 2011 (Allegato 8), basati sull'impostazione a sezioni contrapposte (attivo e passivo), già a suo tempo adottati dal d.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194¹¹⁸¹¹⁹, ed in particolare il Modello 20¹²⁰ allo stesso decreto allegato. La struttura risultante dai richiamati modelli era stata infatti recepita nell'articolo 230 del Tuel ancor prima che intervenissero le modifiche apportate a detto articolo dal d.lgs. n. 126/2014 a seguito dell'esigenza di adeguarne le previsioni ai nuovi principi del nuovo bilancio armonizzato.

Proprio in relazione alla possibilità di esercizio della menzionata facoltà di rinvio, la Sezione delle autonomie ha ritenuto¹²¹ nella propria deliberazione n. 12/SEZAUT/2016/INPR, che gli Enti che se ne siano avvalsi "...non inviano i quadri riassuntivi della gestione finanziaria e della gestione di competenza e possono non inviare i quadri relativi al conto economico, al conto del patrimonio ed al prospetto di conciliazione...". Per contro, la Sezione nella medesima deliberazione aveva stabilito¹²² che gli Enti soggetti alla sperimentazione dovevano trasmettere alla Corte dei conti

¹¹⁸ Con il citato d.P.R., sono stati approvati il modello e gli schemi contabili, sulla base dei quali deve essere redatto il conto del patrimonio delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle Unioni di Comuni e delle Città metropolitane (modello n. 20).

¹¹⁹ Recante "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali".

¹²⁰ Lo schema di conto del patrimonio di cui al modello 20 allegato al d.P.R. n. 194/1996 si caratterizza per una struttura a sezioni divise e contrapposte: lo stesso è articolato nell'attivo in tre macroaree (classi) ordinate secondo il grado di liquidità o di smobilizzo e nel passivo in quattro macroaree (classi) ordinate secondo il tipo di finanziamento. Ciascuna delle macroaree dell'attivo e del passivo reca delle sottoclassi in cui trovano allocazione poste analitiche in vista di una compiuta rappresentazione della situazione economico-patrimoniale dell'Ente.

¹²¹ Delibera recante le Linee guida per la trasmissione dei rendiconti 2015 degli Enti locali ove viene stabilito all'articolo 1 che "Le Città metropolitane (istituite alla data del 01.01.2015), le Province ed i Comuni, fatta eccezione per gli enti di cui al successivo art. 3, debbono inviare alla Sezione delle autonomie, mediante trasmissione telematica in formato elettronico XML, secondo le modalità previste dal decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze 24 giugno 2004, modificato con D.M. 9 maggio 2006, ed in base alle indicazioni operative reperibili nel sito web www.corteconti.it, il rendiconto dell'esercizio 2015, composto dai quadri previsti dal citato d.P.R. n.194/1996. Gli stessi enti non inviano i quadri riassuntivi della gestione finanziaria e della gestione di competenza e possono non inviare i quadri relativi al conto economico, al conto del patrimonio ed al prospetto di conciliazione".

¹²² Nella deliberazione della Sezione n. 12/SEZAUT/2016/INPR, all'articolo 3 recante "Adempimenti per gli enti in sperimentazione" si prevede: "1. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione, ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, dovranno trasmettere, con le modalità che verranno rese note nel sito web www.corteconti.it esclusivamente la documentazione di seguito elencata:

una serie di documenti tra i quali non si annoverava il conto del patrimonio, redatto secondo i criteri del d.P.R. n. 194/1996. Di tal che, la trasmissione da parte di detti Enti del documento in questione predisposto secondo i precedenti schemi si poneva come mera facoltà: ciò non ha tuttavia precluso agli stessi Enti in sperimentazione di trasmetterlo ugualmente alla Sezione. Seppur la norma ha attribuito agli Enti non in sperimentazione la facoltà di rinviare l'adozione dei nuovi schemi di bilancio e la conseguente diversa classificazione, rispetto alle previsioni di cui al richiamato d.P.R. n. 194/1996 l'esercizio 2015, che ha comunque rappresentato un anno di transizione, doveva servire alle amministrazioni per porre in essere una serie di misure preparatorie finalizzate all'adozione dei nuovi schemi armonizzati.

L'esigenza di sviluppare nel corso dell'esercizio 2015 un'attività propedeutica alla piena applicazione dell'armonizzazione nel corso dell'anno 2016 per gli Enti non in sperimentazione è, peraltro, ben evidenziata nell'allegato 4/3 del d.lgs n. 118/2011 ed in particolare al punto 9.1, ove si prevede in primo luogo, la riclassificazione delle voci dello stato patrimoniale chiuso il 31 dicembre dell'anno precedente nel rispetto del d.P.R. n. 194/1996, secondo l'articolazione prevista dallo stato patrimoniale armonizzato¹²³. In secondo luogo, in base alle stesse previsioni, vanno adottati "...i criteri di valutazione dell'attivo e del passivo previsti dal principio applicato della contabilità economico patrimoniale all'inventario e allo stato patrimoniale riclassificato"¹²⁴.

Emerge chiaramente dal quadro normativo sopra descritto che, in riferimento alla situazione patrimoniale degli Enti, il passaggio dagli schemi ante riforma a quelli armonizzati comporterà una serie di ricadute anche relativamente alle modalità di computo delle componenti attive e passive del patrimonio. I predetti effetti, tuttavia, potranno emergere chiaramente rispetto alle evidenze dei documenti contabili redatti in base ai vecchi schemi, solo con la completa attuazione

-
- ✓ prospetto dimostrativo del Risultato di amministrazione (all. A)
 - ✓ quadro generale riassuntivo (all.10);
 - ✓ gestione delle entrate per titoli e tipologie (all. G)
 - ✓ riepilogo generale delle spese (all.10);
 - ✓ riepilogo delle spese per titoli e macro aggregati (all. E)
 - ✓ verifica degli equilibri (all.10).

¹²³ Per tale operazione, in base al medesimo punto 9.1 "...è necessario riclassificare le singole voci dell'inventario secondo il piano dei conti patrimoniale...".

¹²⁴ Il punto 9.1 dell'allegato 4/3 prevede: "A tal fine, si predispongono una tabella che, per ciascuna delle voci dell'inventario e dello stato patrimoniale riclassificato, affianca gli importi di chiusura del precedente esercizio, gli importi attribuiti a seguito del processo di rivalutazione e le differenze di valutazione, negative e positive. I prospetti riguardanti l'inventario e lo stato patrimoniale al 1° gennaio dell'esercizio di avvio della nuova contabilità, riclassificati e rivalutati, nel rispetto dei principi di cui al presente allegato, con l'indicazione delle differenze di rivalutazione, sono oggetto di approvazione del Consiglio in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio di avvio della contabilità economico patrimoniale, unitariamente ad un prospetto che evidenzia il raccordo tra la vecchia e la nuova classificazione. Considerato che si ridetermina il patrimonio netto dell'Ente, si ritiene opportuna l'approvazione da parte del Consiglio. All'avvio della contabilità economico patrimoniale armonizzata, le prime scritture sono quelle di apertura dei conti riclassificati secondo la nuova articolazione dello stato patrimoniale, con gli importi indicati nello stato patrimoniale di chiusura del precedente esercizio. Le scritture immediatamente successive riguardano la rilevazione delle differenze di valutazione".

della nuova armonizzazione che vedrà la compilazione dello stato patrimoniale in base ai nuovi criteri solo con riferimento all'esercizio 2016.

Peraltro, questa Sezione si era già attentamente soffermata sulle differenze tra i due modelli: quello del conto del patrimonio redatto in base al d.P.R. n. 194/1996 e quello dello stato patrimoniale armonizzato¹²⁵: Ciò, in quanto il nuovo modello armonizzato reca significative novità che dal punto di vista sostanziale, "...valgono a conferire maggiore valenza conoscitiva ad un documento contabile che, oggetto sinora di scarsa valorizzazione da parte degli Enti locali, dovrebbe, di contro, assolvere a specifiche finalità informative non meramente ricognitive.."¹²⁶.

Come anche evidenziato dalla Commissione Arconet nelle raccomandazioni alle amministrazioni locali¹²⁷, nel corso dell'esercizio 2015 emergeva l'esigenza di porre in essere quelle attività necessarie e propedeutiche finalizzate a dare attuazione agli adempimenti rinviati al 2016 in vista della piena applicazione del sistema armonizzato, con particolare riferimento:

¹²⁵ "Una significativa continuità della rappresentazione contabile è rinvenibile tra il nuovo stato patrimoniale come dianzi tratteggiato e lo schema previsto dal d.P.R. n. 194/1996 – recepito dal Tuel all'art. 230 – cui Province, Comuni, Comunità montane, Unioni di Comuni e Città metropolitane hanno riguardo per la redazione del conto del patrimonio atteso che, il d.p.c.m. 28 dicembre 2011 ha, di fatto, recepito dal punto di vista formale l'impostazione – a sezioni divise e contrapposte – che informa il modello 20 allegato al d.P.R. n. 194/96. Così per ciò che attiene alla sezione dell'attivo – la cui articolazione in macroaree correlate al grado di liquidità o di smobilizzo dei suoi componenti presenta, peraltro, marcate analogie con quella prevista dal d.P.R. n. 194/96 – giova rilevare il maggior grado di specificazione dei dati relativi alle immobilizzazioni immateriali ed alle immobilizzazioni finanziarie, la compiuta evidenza che viene data alle poste afferenti al leasing sia finanziario che operativo nonché l'introduzione della voce "conto di tesoreria" tra le disponibilità liquide dell'attivo circolante. Più marcate le differenze tra i due schemi contabili e, correlativamente, le affinità con il modello civilistico assunto dal legislatore quale parametro di riferimento, laddove si abbia, di contro, riguardo alla rappresentazione del passivo che si caratterizza per una struttura inedita sia in ragione della articolazione dello stesso in cinque macroaree – in luogo delle quattro previste dal modello 20 – pressoché sovrapponibili a quelle previste dall'art. 2424 c.c. sia in ragione della rivisitazione dei contenuti delle classi tradizionali. Elemento di novità è rappresentato, in particolare, dall'introduzione ex novo di due macroclassi relative, rispettivamente, al Fondo per rischi ed oneri ed al Tfr nonché la soppressione della macroclasse dei conferimenti la cui poste – sub specie di conferimenti da trasferimenti in c/capitale e da concessioni di edificare – rifluiscono in parte tra le riserve del patrimonio netto ed in parte tra quelle di cui alla voce ratei e risconti e contributi agli investimenti. Più aderente alle precipue finalità informative assegnate al documento contabile in parola è la rappresentazione dei debiti che, oltre ad una analitica classificazione fondata sulla natura e sul soggetto beneficiario, recano, altresì, un'indicazione circa la loro esigibilità. Di assoluto interesse per la rappresentatività del dato informativo è la nuova disciplina dei conti d'ordine che, iscritti nello schema ex d.P.R. n. 194/96 sia nell'attivo che nel passivo, sono nel modello armonizzato collocati in calce allo stato patrimoniale ed hanno riguardo, tra l'altro, alle garanzie prestate con specifico riferimento ad amministrazioni pubbliche, a imprese controllate, a imprese partecipate e garanzie prestate ad altre imprese. In questa prospettiva il nuovo schema interviene, invero, a colmare una significativa carenza informativa del modello 20 che, facendo riferimento sia nell'attivo che nel passivo a opere da realizzare, beni conferiti in aziende speciali e beni di terzi, non considera i conti d'ordine relativi al c.d. sistema dei rischi ed altri impegni. Risulta, di contro, espunto dal nuovo impianto il prospetto di conciliazione che, come noto, assolve, nel sistema delineato dal d.P.R. n. 194/96, ad una fondamentale funzione di raccordo tra le poste finanziarie del conto del bilancio e le componenti attive e passive sia del conto economico che del conto del patrimonio. Nel sistema armonizzato a siffatta finalità è, invero, preordinato il piano dei conti integrato che, articolato in tre distinti moduli tra loro correlati, consente l'integrazione e la coerenza tra le movimentazioni finanziarie e quelle economico-patrimoniali ed una lettura più articolata del medesimo fatto gestionale non più relegato al ristretto ambito della valutazione finanziaria". Vedasi questa Sezione, deliberazione N. 29/SEZAUT/2014/FRG, "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali. Esercizio 2013, pag. 99 e ss.

¹²⁶ Vedasi questa Sezione, deliberazione n. 29/SEZAUT/2014/FRG, "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali. Esercizio 2013, pag. 112.

¹²⁷ "Primi adempimenti per l'avvio della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118". Su <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/ARCONET/Documentazione>.

- all'aggiornamento delle procedure informatiche necessarie per la contabilità economico patrimoniale;
- all'aggiornamento dell'inventario;
- alla codifica dell'inventario secondo il piano patrimoniale del piano dei conti integrato (allegato n. 6 al d.lgs. n. 118/2011);
- alla valutazione delle voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato della contabilità economico patrimoniale;
- alla ricognizione del perimetro del gruppo amministrazione pubblica ai fini del bilancio consolidato.

Tra le operazioni propedeutiche all'avvio della contabilità economico patrimoniale e all'adozione del piano dei conti integrato, nel passaggio tra l'esercizio 2015 e 2016 assumeva rilievo la necessaria codifica dell'inventario secondo il piano patrimoniale del piano dei conti integrato. Ciò, sempre evitando l'applicazione del criterio della prevalenza, e l'eventuale aggiornamento dello stesso inventario (ove non rappresenti la reale situazione patrimoniale dell'Ente) nonché l'elaborazione dello stato patrimoniale di apertura, riferito contabilmente al 1° gennaio 2016. Quest'ultimo, da elaborare riclassificando l'ultimo stato patrimoniale/conto del patrimonio, secondo lo schema previsto dall'allegato n. 10 al d.lgs. n. 118/2011, avvalendosi della ricodifica dell'inventario e applicando i criteri di valutazione dell'attivo e del passivo previsti dal principio applicato della contabilità economico patrimoniale n. 9.3¹²⁸.

Sempre la medesima Commissione evidenziava per gli Enti che si sono avvalsi della facoltà di rinviare al 2016 l'adozione della contabilità economico patrimoniale, la necessità di "...allegare al rendiconto 2016 anche lo stato patrimoniale iniziale (articolo 11, comma 13, d.lgs. n. 118/2011)"¹²⁹.

Come visto quindi, l'Ente locale al fine di applicare i criteri imposti dal bilancio armonizzato finalizzato alla valutazione del proprio patrimonio deve tra gli altri adempimenti, applicare compiutamente l'istituto dell'inventario, strumento che consente di individuare analiticamente ciascun singolo bene oggetto di applicazione dei nuovi principi contabili.

¹²⁸ Denominato: "Il primo stato patrimoniale: criteri di valutazione".

¹²⁹ Le Linee guida della Commissione Arconet recanti "Adempimenti per l'entrata a regime della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nell'esercizio 2016", evidenziano: "Per quanto riguarda il rendiconto 2015:

- nella versione conoscitiva predisposta secondo lo schema 10 del d.lgs. n. 118/2011, gli Enti che si sono avvalsi della facoltà di rinviare la contabilità economico patrimoniale, non compilano il conto economico e lo stato patrimoniale;
- nella versione predisposta secondo lo schema previgente, gli Enti che hanno partecipato alla sperimentazione, possono non compilare gli allegati n. 17, 18 e 20 del d.P.R. n. 194 del 1996 (art. 11, comma 15, d.lgs. n. 118/2011), concernenti il conto economico, lo stato patrimoniale ed il prospetto di riconciliazione".

Proprio con riferimento all'inventario si rammenta che il rimodulato articolo 230 del Tuel, al comma 7 stabilisce che Enti locali provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari mentre al successivo comma 8, evidenzia che il regolamento di contabilità dell'Ente definisce le categorie di beni mobili non inventariabili in ragione della natura di beni di facile consumo o del modico valore.

Sia nell'esercizio 2015, nell'ambito dell'attività propedeutica e preparatoria all'applicazione del nuovo sistema armonizzato sopra evidenziata, sia in sede di applicazione del nuovo sistema contabile emerge chiaramente come l'operazione di inventariazione, seppur nella sua complessità, sia indispensabile per la determinazione del valore dei componenti del patrimonio mediante l'emersione di valori determinati in via extra-contabile. Detta operazione assume ancor più rilievo in presenza di circostanze in grado di incrementare la consistenza il patrimonio dell'Ente locale come ad esempio quelle conseguenti all'acquisizione di beni immobili dello Stato in attuazione del federalismo demaniale e culturale.

Tale operazione, assume precipuo rilievo, dunque anche nella fase di transizione al nuovo sistema di contabilità armonizzata atteso che il procedimento di inventariazione inteso quale lista di carico man mano aggiornata con le evidenze fattuali che riguardano il bene oggetto di valutazione e la posizione fisica che lo stesso assume nell'ambito dell'Ente nonché la riconduzione al soggetto persona fisica alla quale l'oggetto stesso è affidato, costituisce presupposto imprescindibile per l'esatta valutazione del valore patrimoniale del bene.

È necessario evidenziare, alla luce del quadro normativo sopra delineato e dell'esercizio della facoltà di rinvio nell'applicazione dei nuovi principi contabili, che le risultanze dei dati desunti dagli schemi del conto del patrimonio, come meglio si vedrà nel proseguo della trattazione¹³⁰, redatti secondo il sistema previgente, mostrano limitate variazioni rispetto al *trend* già rilevato dalla Sezione nelle analisi che hanno accompagnato le precedenti relazioni.

Va evidenziato, sul punto, che potrebbero emergere significative variazioni solo con l'effettivo recepimento dei nuovi criteri di classificazione secondo gli schemi armonizzati atteso che contestualmente a detta operazione potrebbe mutare lo stesso valore dei beni iscritti allo stato patrimoniale: ciò soprattutto con riferimento ai beni immobili atteso che i nuovi criteri imposti dal principio contabile 4/3 prevedono che l'iscrizione in sede di inventario avvenga per tale categoria al "valore di mercato".

¹³⁰ Vedasi il paragrafo 8.4 e ss.

6.3 Il federalismo demaniale e culturale e la valorizzazione del patrimonio immobiliare come strumenti in grado di accrescere la consistenza ed il valore del patrimonio degli Enti locali

Nel contesto operativo della nuova contabilità armonizzata rileva anche l'effetto che sulla contabilità delle Amministrazioni locali che assume o avrebbe dovuto assumere il cosiddetto federalismo demaniale, complessa operazione finalizzata a trasferire beni immobili dalla disponibilità dello Stato a quella degli Enti locali con ciò accrescendo il patrimonio di questi ultimi con indubbio effetto su un potenziale incremento del relativo valore.

Come noto, il federalismo demaniale¹³¹, è finalizzato al trasferimento a titolo gratuito agli Enti territoriali dei beni del patrimonio dello Stato e del demanio pubblico.

Con il federalismo demaniale dunque, Comuni, Province, Regioni e Città Metropolitane possono acquisire a titolo gratuito beni immobili di proprietà dello Stato presenti sul proprio territorio, richiedendoli all'Agenzia del Demanio.

Con il d.lgs. n. 85/2010¹³² emanato in attuazione delle deleghe contenute nella legge sul federalismo fiscale 5 maggio 2009, n.42 si era introdotta una procedura per l'attribuzione di beni statali a titolo non oneroso a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni con l'onere per gli Enti territoriali di garantirne la massima valorizzazione funzionale¹³³.

¹³¹ Il federalismo demaniale trova il suo sostrato normativo disposizioni di rango costituzionale quale l'art. 119 della Costituzione e in norme ordinarie quali: la legge 42 del 2009 recante Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione; Il d.lgs. 85 del 2010, recante Attribuzione ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell'art. 19 della legge 42 del 2009; l'art. 56 bis dalla legge 98 del 2013 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"; l'art. 33 della legge 111 del 2011 – recante "Disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio immobiliare".

¹³² Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42". La norma prevedeva: art. 1 – Oggetto; art. 2 – Parametri per l'attribuzione del patrimonio; art. 3 – Attribuzione e trasferimento dei beni; art. 4 – Status dei beni; art. 5 – Tipologie dei beni; art. 6 – Valorizzazione dei beni attraverso fondi comuni di investimento immobiliare; art. 7 – Decreti biennali di attribuzione; art. 8 – Utilizzo ottimale di beni pubblici da parte degli Enti territoriali; art. 9 – Disposizioni finali.

¹³³ "In particolare si prevede il trasferimento (ope legis) dei beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze alle Regioni, che già ne curano la gestione, con esclusione dei porti nazionali ed internazionali e delle aree di interesse statale. E' altresì disposta l'attribuzione (ope legis) dei beni appartenenti al demanio idrico e relative pertinenze e delle miniere ubicate su terraferma, fatta eccezione per i giacimenti petroliferi e di gas nonché per i siti di stoccaggio di gas naturale, in favore di livelli territoriali di governo (Regioni e Province) già espressamente individuati dalla legge e che ne curano già la gestione. Sono trasferiti alle Regioni (a richiesta) gli aeroporti di interesse regionale e locale appartenenti al demanio aeronautico civile, diversi da quelli di interesse nazionale da individuarsi con apposito d.P.R.. Per quanto riguarda i beni appartenenti al demanio storico-artistico, solo in parte gestito dall'Agenzia del demanio, viene definita una procedura speciale (articolo 5, comma 5) che prevede l'attribuzione dei beni inseriti in accordi di valorizzazione stipulati dalle Direzioni regionali del Ministero per i beni e le attività culturali presso cui sono costituiti appositi Tavoli tecnici operativi ai quali partecipa anche l'Agenzia del demanio". Camera dei deputati, Servizio Studi- dipartimento finanze, IL FEDERALISMO FISCALE- Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015 - Schede di lettura n.134/1, pag. 74 ess.

Il decreto affidava la sua attuazione all'emanazione di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e a successivi decreti ministeriali con una calendarizzazione che prevedeva specifici adempimenti con l'individuazione di numerosi termini alcuni ordinatori, altri perentori.

A seguito delle difficoltà attuative¹³⁴ della normativa prevista dal d.lgs. n. 85/2010 si giungeva all'emanazione della nuova disciplina in materia del c.d. federalismo demaniale ora contenuta nell'articolo 56-bis del d.l. 21 giugno 2013, n. 69¹³⁵ convertito dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, disposizione che, nel semplificare le procedure di trasferimento di beni immobili dello Stato agli Enti territoriali, modifica in più punti la disciplina originaria dettata dal d.lgs. n. 85/2010.

Il processo di trasferimento di beni del patrimonio dello Stato come ridisegnato dal d.l. n. 69/2013, consente agli Enti territoriali di poter ampliare il proprio portafoglio immobiliare da valorizzare e riqualificare, per attivare processi di rigenerazione urbana, individuando per gli immobili le destinazioni d'uso più idonee alle esigenze economiche, sociali e culturali della comunità locale.

¹³⁴ “..Il processo di trasferimento dei beni delineato dal d.lgs. n. 85 inizialmente si articolava in una fase di comunicazione da parte delle Amministrazioni statali all’Agenzia del demanio dei beni di cui ne chiedevano l’esclusione (che tuttavia confluivano in un apposito elenco) a seguito di comprovate finalità istituzionali. Conseguentemente veniva a determinarsi un elenco dei beni disponibili (identificati con appositi D.P.C.M.) da trasferire successivamente su domanda agli enti territoriali con un ulteriore provvedimento. Peraltro, la necessità della concertazione in sede di Conferenza unificata, ai fini dell’acquisizione delle prescritte intese ovvero dei pareri, ha comportato una dilatazione dei tempi del procedimento: lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ex articolo 5, comma 1, lettera e), previsto dal decreto legislativo n. 85 (beni patrimoniali trasferibili), iscritto più volte all’ordine del giorno della Conferenza unificata, non ha registrato l’acquisizione dell’intesa prescritta. Analogamente, lo schema di decreto del Direttore dell’Agenzia del demanio recante l’elenco dei beni esclusi dal trasferimento (articolo 5, comma 3) ha riportato il parere negativo della Conferenza. Di fronte a tale impasse, il legislatore ha in taluni casi emanato, nell’ambito di provvedimenti di urgenza, norme che hanno interessato singole tipologie di beni (quali, ad esempio, i beni culturali), al fine di accelerarne il trasferimento”. Camera dei deputati, Servizio Studi- dipartimento finanze, IL FEDERALISMO FISCALE- Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015 - Schede di lettura n. 134/1, pag. 74 ess.

¹³⁵ L’art. 56 bis, al comma 2 dispone: “A decorrere dal 1° settembre 2013, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni che intendono acquisire la proprietà dei beni di cui al comma 1 presentano all’Agenzia del demanio, entro il termine perentorio del 30 novembre 2013, con le modalità tecniche da definire a cura dell’Agenzia medesima, una richiesta di attribuzione sottoscritta dal rappresentante legale dell’Ente, che identifica il bene, ne specifica le finalità di utilizzo e indica le eventuali risorse finanziarie preordinate a tale utilizzo. L’Agenzia del demanio, verificata la sussistenza dei presupposti per l’accoglimento della richiesta, ne comunica l’esito all’Ente interessato entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta. In caso di esito positivo si procede al trasferimento con successivo provvedimento dell’Agenzia del demanio. In caso di esito negativo, l’Agenzia comunica all’Ente interessato i motivi ostativi all’accoglimento della richiesta. Entro trenta giorni dalla comunicazione del motivato provvedimento di rigetto, l’Ente può presentare una richiesta di riesame del provvedimento, unitamente ad elementi e documenti idonei a superare i motivi ostativi rappresentati dall’Agenzia del demanio”. Nel successivo comma 3 si prevede che: “Laddove le richieste abbiano ad oggetto immobili assegnati alle amministrazioni pubbliche, l’Agenzia del demanio interpella le amministrazioni interessate, al fine di acquisire, entro il termine perentorio di trenta giorni, la conferma della permanenza o meno delle esigenze istituzionali e indicazioni in ordine alle modalità di futuro utilizzo dell’immobile. Qualora le amministrazioni non confermino, entro tale termine, la permanenza delle esigenze istituzionali, l’Agenzia, nei successivi trenta giorni, avvia con le altre amministrazioni la verifica in ordine alla possibilità di inserire il bene nei piani di razionalizzazione di cui all’articolo 2, commi 222, 222-bis e 222-ter, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni. Qualora detta verifica dia esito negativo e sia accertato che l’immobile non assolve ad altre esigenze statali, la domanda è accolta e si procede al trasferimento del bene con successivo provvedimento del Direttore dell’Agenzia del demanio. In caso di conferma delle esigenze di cui al comma 2 da parte dell’amministrazione usuaria, l’Agenzia comunica all’Ente richiedente i motivi ostativi all’accoglimento della richiesta”. Il comma 4 dispone che: “Qualora per il medesimo immobile pervengano richieste di attribuzione da parte di più livelli di governo territoriale, il bene è attribuito, in forza dei principi di sussidiarietà e di radicamento sul territorio, in via prioritaria ai Comuni e alle Città metropolitane e subordinatamente alle province e alle Regioni. In caso di beni già utilizzati, essi sono prioritariamente trasferiti agli enti utilizzatori”.

Nel comma 1 dell'articolo 56-bis, vengono individuati i beni statali che possono essere oggetto del trasferimento a titolo non oneroso agli Enti locali¹³⁶ mentre nei successivi commi 2 e 3 viene puntualmente descritta la procedura da seguire per il trasferimento.

Per le richieste di trasferimento dei beni veicolate entro il 30 novembre 2013, come previsto dalla procedura, risulta dalle informazioni pubblicate dal sito dell'Agenzia del Demanio che molti trasferimenti sono già avvenuti, altri invece stanno per essere ultimati, alcuni, i casi più complessi, sono in corso di verifiche e approfondimenti.

I commi dal 5 all'8 e il comma 10 dell'articolo 56 *bis* si occupano di disciplinare i criteri e le condizioni di utilizzo dei beni trasferiti agli Enti territoriali¹³⁷.

Giova altresì evidenziare che il procedimento per il trasferimento del patrimonio statale risulta tuttora in atto, atteso che i termini di cui alla predetta norma sono stati poi ulteriormente

¹³⁶ Si tratta degli stessi beni già indicati dall'art. 5, comma 1, lettera e) e comma 4, d.lgs. n. 85/2010 siti nei territori degli Enti richiedenti (beni immobili dello Stato, ad eccezione di quelli esclusi dal trasferimento; beni immobili comunque in uso al Ministero della difesa non ricompresi quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale e gli alloggi di servizio ed altri) ad esclusione di quelli individuati nel medesimo comma 1 quali: beni immobili in uso per finalità dello Stato; i beni immobili da assegnare in uso o da trasferire ai fondi comuni di investimento immobiliare in seguito alla verifica da parte dell'Agenzia del demanio della corrispondenza dei fabbisogni di spazio allocativo comunicati dalle amministrazioni dello Stato con gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica; beni immobili per i quali siano in corso procedure volte a consentirne l'uso per le medesime finalità sopraindicate; beni per i quali siano in corso operazioni di valorizzazione o dismissione. Sono altresì esclusi i beni già considerati tali dall'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 85/2010 ovvero: immobili in uso alle Amministrazioni dello Stato, Enti pubblici e Agenzie per comprovate ed effettive finalità istituzionali; porti e aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale; beni oggetto di accordi o intese con gli Enti territoriali sottoscritti alla data del 26 giugno 2010; reti di interesse statale, comprese quelle stradali ed energetiche; strade ferrate in uso di proprietà dello Stato; parchi nazionali e riserve naturali statali; beni appartenenti al patrimonio culturale il cui regime trova disciplina nel cosiddetto federalismo culturale; beni costituenti la dotazione della Presidenza della Repubblica; beni in uso al Senato, alla Camera, alla Corte Costituzionale e agli organi di rilevanza costituzionale.

¹³⁷ I commi da 5 a 8 dell'articolo 56 bis così dispongono: "5. Nei provvedimenti di cui ai commi 2 e 3 si prevede che, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio l'Ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrino nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione. 6. I beni trasferiti, con tutte le pertinenze, accessori, oneri e pesi, entrano a far parte del patrimonio disponibile delle Regioni e degli Enti locali. Il trasferimento ha luogo nello stato di fatto e di diritto in cui i beni si trovano, con contestuale immissione di ciascun Ente territoriale, a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'atto formale di trasferimento del bene di cui ai commi 2 e 3, nel possesso giuridico e con subentro del medesimo in tutti i rapporti attivi e passivi relativi al bene trasferito. 7. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le risorse a qualsiasi titolo spettanti alle Regioni e agli Enti locali che acquisiscono in proprietà beni immobili utilizzati a titolo oneroso sono ridotte in misura pari alla riduzione delle entrate erariali conseguente al trasferimento di cui al comma 1. Qualora non sia possibile l'integrale recupero delle minori entrate per lo Stato in forza della riduzione delle risorse, si procede al recupero da parte dell'Agenzia delle entrate a valere sui tributi spettanti all'Ente ovvero, se non sufficienti, mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato da parte dell'Ente interessato. 8. Al fine di soddisfare le esigenze allocative delle amministrazioni statali, gli Enti territoriali continuano ad assicurare allo Stato l'uso gratuito di immobili di loro proprietà fino al permanere delle esigenze medesime". Il comma 10 rinvia la disciplina dell'utilizzo delle risorse nette derivanti a ciascun Ente territoriale dall'eventuale alienazione degli immobili trasferiti ovvero dall'eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi immobili siano conferiti, alle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 5, del d.lgs. n. 85/2010, norma quest'ultima che prevede: "5. Le risorse nette derivanti a ciascuna Regione ed Ente locale dalla eventuale alienazione degli immobili del patrimonio disponibile loro attribuito ai sensi del presente decreto nonché quelle derivanti dalla eventuale cessione di quote di fondi immobiliari cui i medesimi beni siano stati conferiti sono acquisite dall'Ente territoriale per un ammontare pari al settantacinque per cento delle stesse. Le predette risorse sono destinate alla riduzione del debito dell'Ente e, solo in assenza del debito o comunque per la parte eventualmente eccedente, a spese di investimento. La residua quota del venticinque per cento è destinata al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'Interno, il Ministro per i rapporti con le Regioni ed il Ministro per le riforme per il federalismo, sono definite le modalità di applicazione del presente comma. Ciascuna Regione o Ente locale può procedere all'alienazione di immobili attribuiti ai sensi del presente decreto legislativo previa attestazione della congruità del valore del bene da parte dell'Agenzia del demanio o dell'Agenzia del territorio, secondo le rispettive competenze. L'attestazione è resa entro il termine di trenta giorni dalla relativa richiesta".

prorogati al 31 dicembre 2016 dal d.l. 30 dicembre 2015, n. 210 (Milleproroghe” 2015 - art.10, comma 6 bis¹³⁸) coordinato con la legge di conversione 25 febbraio 2016, n. 21.

Le Amministrazioni locali, fino al termine del 31 dicembre 2016, potranno dunque presentare domande di trasferimento di beni presenti sul proprio territorio, da valorizzare con progetti di recupero in linea con i programmi di rigenerazione urbana e con le esigenze dei cittadini.¹³⁹

Peraltro, nella stessa relazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2015¹⁴⁰ si rileva un quadro non ancora ben delineato delle cessioni di beni patrimoniali statali alle amministrazioni locali.

Nella stessa Relazione si evidenzia che dal dato complessivo relativo al conto del patrimonio statale secondo la classificazione SEC '95, emerge una consistenza al 31 dicembre 2015 dei beni immobili demaniali e patrimoniali pari a 61,7 miliardi, a fronte dei 61,3 miliardi del 2014, con un incremento di circa 460 milioni, principalmente riconducibile alla voce relativa ai “Beni immobili di valore culturale” che registra una consistenza finale di 21,1 miliardi, con un incremento per 300 milioni¹⁴¹. Nella predetta relazione viene altresì evidenziato, per quello che interessa in questa sede, come nel 2015 “...in particolare si rinviene la diminuzione della categoria denominata “beni disponibili per la vendita” a causa dei trasferimenti ad Enti pubblici territoriali (303,6 milioni circa), delle “vendite provenienti da esercizi precedenti” (67,8 milioni circa) nonché per “vendite di esercizio con entrate in conto competenza” (9,4 milioni)”¹⁴². Ed ancora che: “...La consistenza dei beni immobili a fine esercizio 2015 è quella risultante dall’archivio aggiornato in tempo reale dalle Direzioni regionali dell’Agenzia del demanio e comprende i cespiti del patrimonio disponibile

¹³⁸ Comma inserito dall’art. 1 della legge di conversione 25 febbraio 2016, n. 21, che testualmente recita: «6-bis. Le richieste di cui all’articolo 56-bis, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, possono essere effettuate, secondo le modalità ivi indicate, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ed entro il termine perentorio del 31 dicembre 2016».

¹³⁹ Vedasi la comunicazione dell’Agenzia del demanio in ordine alla possibilità per gli Enti locali, considerata la riapertura dei termini, prevista dal d.l. n. 210/2015, di poter presentare richiesta di trasferimento di beni patrimoniali statali presenti nel loro territorio entro il 31 dicembre 2016. L’Agenzia del Demanio ha messo a disposizione sul proprio sito un applicativo dedicato, con cui effettuare le richieste online entro il 31 dicembre 2016.

<http://www.agenziademanio.it/opencms/it/federalismoDemaniale/federalismodemaniale2016/>.

¹⁴⁰ Volume I – I conti dello stato e le politiche di bilancio 2015, La gestione del patrimonio pagg. 195 e ss.. Relazione Comunicata alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica il 23 giugno 2016 (documento XIV, n. 4).

¹⁴¹ Viene altresì evidenziato come: “...Nel Conto patrimoniale sono presenti numerosi quadri prospettici che oltre ad analizzare i beni immobili secondo la classificazione SEC’95, sono affiancati da una classificazione per categoria patrimoniale; tuttavia, quest’ultima è analizzata per il solo Ministero dell’economia e delle finanze (che comprende la quasi totalità dei beni immobili di consistenza finale pari a 60,1 miliardi). E’ auspicabile che anche per le restanti Amministrazioni vengano rappresentati i medesimi elementi conoscitivi. La classificazione per categoria patrimoniale permette di evidenziare le causali che hanno determinato nell’anno le variazioni in aumento ed in diminuzione. In via generale, si rileva la genericità della voce “altre cause”, per la quale sarebbe opportuna una maggiore chiarezza espositiva di dettaglio, considerata la rilevanza quantitativa: infatti, la voce registra il maggior aumento (431,5 milioni)”.

¹⁴² Le Sezioni Riunite evidenziano che: “...Si registra, inoltre, in termini percentuali, un forte incremento (circa il 30 per cento) nell’ambito delle miniere e relative pertinenze, a seguito dell’aggiornamento del valore mediante capitalizzazione dei canoni minerari...”.

ed indisponibile nonché del demanio storico-artistico¹⁴³. Dall'esame del riepilogo viene in evidenza come nel 2015 si sia registrato, in modo marcato, un rallentamento nell'incremento annuale del valore del portafoglio". Sempre secondo quanto rilevato dalle Sezioni riunite: "Il trend storico registrava, infatti, un andamento sempre crescente di circa il 2 per cento annuo, che risulta dimezzato per il 2015, attestandosi su 431 milioni circa. Ciò viene attribuito alla rilevante attività di trasferimento agli Enti territoriali degli immobili richiesti ai sensi del federalismo demaniale e culturale, che nel 2015 ha mostrato i maggiori effetti, nonché all'attività di vendita, ordinaria e straordinaria effettuata nell'anno. Da un'analisi più di dettaglio si evince che la diminuzione di 1.974 beni ha interessato, nella quasi totalità dei casi, il patrimonio disponibile, proprio per i citati effetti dei trasferimenti per il federalismo demaniale, nonché dell'attività di vendita, non pienamente compensati dai nuovi beni assunti in consistenza".

Dovrebbe dedursi dal quadro ricostruttivo evidenziato dalle Sezioni Riunite che a fronte di un decremento nell'esercizio 2015 di parte del patrimonio statale a seguito anche degli effetti concentrati su detto anno dei procedimenti relativi a trasferimenti di beni in attuazione del federalismo demaniale seppur iniziati anteriormente, si possa riscontrare un incremento correlativo del patrimonio degli Enti territoriali beneficiari.

Allo stato, tuttavia, non sono desumibili dati aggiornati che possano consentire di ricollegare l'effetto complessivo dei trasferimenti del patrimonio statale in quello delle amministrazioni locali.

Manca, infatti la possibilità di assumere dei riscontri certi dell'eventuale rapporto tra il probabile incremento del valore delle immobilizzazioni dell'Ente di volta in volta considerato e l'eventuale acquisizione di un bene statale a seguito del trasferimento in attuazione del federalismo demaniale. Detta considerazione appare ulteriormente supportata dal quadro illustrativo dei dati in possesso di questa Sezione che, seppur, come si dirà nella nota metodologica rappresentino solo quasi il 50% degli Enti locali italiani, non evidenziano nel 2015 un incremento del lato attivo del patrimonio ed in particolare non emerge un incremento elevato delle immobilizzazioni materiali. La dinamica di detti dati, avrebbe dovuto risentire positivamente dell'acquisizione del patrimonio statale in attuazione del Federalismo demaniale. Emerge, invece come poi si dirà, un decremento dei valori della parte attiva del patrimonio nel rapporto tra il 2015 e l'esercizio precedente sia in

¹⁴³ In relazione ai beni storico artistici dello Stato le Sezioni Riunite rilevano come "...alcuni dei beni di demanio storico-artistico sono suscettibili di utilizzazione economica per effetto dell'art. 14, comma 2, del decreto legislativo n. 279/1997 e pertanto ad essi sono stati estesi i criteri di valutazione basati su principi di carattere economico, stabiliti con l'art. 3 del decreto interministeriale 18 aprile 2002. Non sono stati oggetto di valutazione economica i beni storico-artistici che per loro natura non hanno un mercato di riferimento quali, ad esempio, i siti archeologici o i monumenti di rilevanza nazionale".

termini assoluti per i 3.600 Comuni esaminati sia per quasi tutte le aree geografiche in base alle quali è stata effettuata l'analisi (Nord ovest, Nord est, Centro, Sud ed Isole). Il tema sopra evidenziato verrà analizzato nel paragrafo dedicato alle immobilizzazioni materiali tenendo in debita considerazione, che seppur la parte attiva del patrimonio degli Enti locali nel complesso risulti in riduzione, vi è una sostanziale tenuta della componente della stessa relativa alle immobilizzazioni materiali che potrebbe derivare dagli effetti dei trasferimenti dei beni in attuazione del federalismo demaniale.

Tuttavia, detta considerazione va necessariamente e prudenzialmente posta in relazione ad una serie di variabili che potrebbero aver influito sugli effetti incrementali conseguenti al trasferimento dei beni demaniali quali: la già evidenziata mancata conclusione di numerose procedure relative alla prima procedura di acquisizione dei beni patrimoniali dello Stato, che seppur avviate non hanno determinato ancora l'effettivo trasferimento della proprietà del bene all'Ente locale; la possibilità normativamente prevista che il bene trasferito ove non venga rispettato l'impegno di uso e valorizzazione assunto da parte dell'Ente locale, possa essere destinato alla retrocessione nel patrimonio dello stato¹⁴⁴; all'ulteriore possibilità che il bene acquisito nel patrimonio dell'Ente locale una volta valorizzato possa essere stato alienato da parte dell'amministrazione comunale¹⁴⁵.

Va poi ulteriormente evidenziato che analoga possibilità di acquisizione del patrimonio dello Stato, in questo caso culturale, è previsto dall'attuazione del federalismo demaniale culturale: da intendersi quest'ultimo quale processo di trasferimento dei beni del patrimonio culturale dallo Stato agli Enti locali secondo la procedura prevista dall'art. 5, co. 5, d.lgs. n. 85/2010¹⁴⁶. Il predetto comma, modificato dall'art. 27, co. 8, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, prevede: "Nell'ambito di specifici accordi di valorizzazione e dei conseguenti programmi e piani strategici di sviluppo culturale, definiti ai sensi e con i contenuti di cui all'articolo 112, comma 4, del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni, lo Stato provvede, entro un anno dalla data di presentazione della domanda di trasferimento, al trasferimento alle Regioni e agli

¹⁴⁴ Art. 56 bis, comma 5, d.l. n. 69/2013 ove si stabilisce che i provvedimenti adottati dall'Agenzia del demanio con i quali vengono trasferiti i beni statali alle amministrazioni locali debbano prevedere "...che, trascorsi tre anni dal trasferimento, qualora all'esito di apposito monitoraggio effettuato dall'Agenzia del demanio l'Ente territoriale non risulti utilizzare i beni trasferiti, gli stessi rientrino nella proprietà dello Stato, che ne assicura la migliore utilizzazione".

¹⁴⁵ Art. 4, comma 3, del d.lgs n. 85/2010.

¹⁴⁶ Si tratta del citato d.lgs. n. 28 maggio 2010 n. 85 recante "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

altri enti territoriali, ai sensi dell'articolo 54, comma 3, del citato codice, dei beni e delle cose indicati nei suddetti accordi di valorizzazione”.

Al fine di dare attuazione a detta disposizione il Ministero per i beni e le attività culturali con circolare n. 18 del 18 maggio 2011¹⁴⁷, ha stipulato un Protocollo d'intesa con l'Agenzia del demanio finalizzato ad individuare una procedura diversa da quella prescritta per gli altri beni statali da trasferire in base alle disposizioni del d.lgs. n. 85/2010 sul federalismo demaniale.

Detta procedura¹⁴⁸ è basata su Accordi di valorizzazione riferiti a singoli beni individuati dagli stessi Enti territoriali e alla quale sostanzialmente si ispirano le nuove modalità procedurali previste dal richiamato art. 56-bis, d.l. n. 69/2013.

L'attribuzione dei beni di interesse storico-artistico si avvia con la stipula di un Accordo di Valorizzazione per la riqualificazione, la salvaguardia e la tutela del bene tra l'Ente locale coinvolto, il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo e l'Agenzia del Demanio. L'Ente può così rifunzionalizzare l'immobile sulla base di un Programma di Valorizzazione a fini culturali, assicurandone una gestione efficace e sostenibile anche dal punto di vista economico-finanziario¹⁴⁹. Ad oggi, risulta che l'Agenzia del Demanio ha ricevuto richieste di trasferimento per 648 beni di demanio storico-artistico¹⁵⁰.

Un ulteriore istituto che potrebbe incidere sulla consistenza del patrimonio degli Enti locali è previsto dall'art. 27¹⁵¹, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità

¹⁴⁷ Avente ad oggetto la stipula di un Protocollo d'intesa tra il Ministero e l'Agenzia del demanio rivolto a garantire un'omogenea e coordinata attuazione delle procedure previste dall'articolo 5, comma 5 del decreto legislativo 85/2010.

¹⁴⁸ La procedura prevede: una fase di iniziativa a carico agli Enti territoriali interessati ad acquisire in proprietà beni appartenenti al patrimonio culturale dello Stato che inoltrano apposita istanza motivata al MIBAC e alla filiale dell'Agenzia del demanio competente per territorio; la costituzione in ciascuna Regione di un Tavolo tecnico operativo per l'esame preliminare delle condizioni necessarie per procedere alla conclusione di un accordo di valorizzazione, cui sono convocati i rappresentanti Enti territoriali richiedenti; successivamente all'esame del programma di valorizzazione da parte del Tavolo tecnico, il MIBAC, di concerto con l'Agenzia del demanio, condivide se ritiene e accettazione la proposta di valorizzazione alla quale segue la predisposizione e alla sottoscrizione dell'Accordo di valorizzazione; vengono attivate dall'Agenzia del demanio per quanto di competenza le procedure finalizzate al trasferimento del bene; i beni trasferiti in proprietà agli Enti territoriali conservano la natura di demanio pubblico- ramo storico, archeologico e artistico e restano assoggettati alla relativa disciplina di salvaguardia.

¹⁴⁹ Dalle informazioni desumibili dal sito dell'Agenzia del Demanio risultano istituiti dei Tavoli Tecnici Operativi (TTO) ai quali partecipano il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT), l'Agenzia del Demanio e gli Enti Territoriali coinvolti per agevolare la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali. Il Tavolo tecnico Operativo si riunisce per esaminare la richiesta di trasferimento del bene presentata dall'Ente e, in caso di esito positivo, individua il miglior percorso di recupero a fini culturali attraverso un Programma di Valorizzazione. In seguito all'approvazione del Programma da parte del MiBACT e dell'Agenzia del Demanio viene stipulato l'accordo che dà il via all'iter di valorizzazione e al trasferimento a titolo gratuito entro 120 giorni.

¹⁵⁰ Dati desunti dalla pagina web dedicata al Federalismo culturale dell'Agenzia del Demanio. Si rappresenta che il relativo dato al 1 aprile 2015 era pari a 627 beni come si rileva a pag. 78 della Scheda di lettura n.134/1, recante “IL FEDERALISMO FISCALE- Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015”, del Servizio Studi- dipartimento finanze - della Camera dei deputati.

¹⁵¹ Il comma 1 dell'articolo 27 del d.l. n. 101/2011 prevede: “Dopo l'articolo 33 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 è inserito il seguente articolo: "Art. 33 bis Strumenti sussidiari per la gestione degli immobili pubblici 1. Per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché' dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali, il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio promuove, anche ai sensi del presente decreto, iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o

e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito dalla legge 22 dicembre 2012, n. 214, che rimodulandolo, sostituisce l’articolo 33-bis del d.l. n. 98/2011.

La norma vuol introdurre nuovi processi di valorizzazione del patrimonio pubblico al fine di ottenere maggiore razionalità nella gestione e nell’alienazione dei beni e maggiore redditività dei medesimi anche al fine di trarre risorse necessarie alla stabilizzazione finanziaria e di determinare una ricomposizione della disciplina della materia.

Successivamente, l’art. 26, d.l. 12 settembre 2014, n. 133 recante “Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione

fondi immobiliari. 2. L'avvio della verifica di fattibilità delle iniziative di cui al presente articolo e' promosso dall'Agenzia del demanio ed e' preceduto dalle attività di cui al comma 4 dell'art. 3-ter del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. Qualora siano compresi immobili soggetti a vincoli di tutela, per l'acquisizione di pareri e nulla-osta preventivi ovvero orientativi da parte delle Amministrazioni preposte alla tutela, l'Agenzia del demanio procede alla convocazione di una conferenza dei servizi di cui all'articolo 14 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 che si deve esprimere nei termini e con i criteri indicati nel predetto articolo. Conclusa la procedura di individuazione degli immobili di cui al presente comma, i soggetti interessati si pronunciano entro 60 giorni dal ricevimento della proposta. Le risposte positive costituiscono intesa preventiva all'avvio delle iniziative. In caso di mancata espressione entro i termini anzidetti, la proposta deve essere considerata inattuabile. 3. Qualora le iniziative di cui al presente articolo prevedano forme societarie, ad esse partecipano i soggetti apportanti e il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio, che aderisce anche nel caso in cui non vi siano inclusi beni di proprietà dello Stato in qualità di finanziatore e di struttura tecnica di supporto. L'Agenzia del demanio individua, attraverso procedure di evidenza pubblica, gli eventuali soggetti privati partecipanti. La stessa Agenzia, per lo svolgimento delle attività relative all'attuazione del presente articolo, può avvalersi di soggetti specializzati nel settore, individuati tramite procedure ad evidenza pubblica o di altri soggetti pubblici. Lo svolgimento delle attività di cui al presente comma dovrà avvenire nel limite delle risorse finanziarie disponibili. Le iniziative realizzate in forma societaria sono soggette al controllo della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria, con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259. 4. I rapporti tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del demanio e i soggetti partecipanti sono disciplinati dalla legge, e da un atto contenente a pena di nullità i diritti e i doveri delle parti, anche per gli aspetti patrimoniali. Tale atto deve contenere, inoltre, la definizione delle modalità e dei criteri di eventuale annullamento dell'iniziativa, prevedendo l'attribuzione delle spese sostenute, in quota proporzionale, tra i soggetti partecipanti. 5. Il trasferimento alle società o l'inclusione nelle iniziative concordate ai sensi del presente articolo non modifica il regime giuridico previsto dagli articoli 823 e 829, primo comma, del codice civile, dei beni demaniali trasferiti. Per quanto concerne i diritti reali si applicano le leggi generali e speciali vigenti. Alle iniziative di cui al presente articolo, se costituite in forma di società, consorzi o fondi immobiliari si applica la disciplina prevista dal codice civile, ovvero le disposizioni generali sui fondi comuni di investimento immobiliare. 6. L'investimento nelle iniziative avviate ai sensi del presente articolo è compatibile con i fondi disponibili di cui all'articolo 2, comma 488, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. 7. I commi 1 e 2 dell'art. 58, d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, sono così sostituiti: "1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti Enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio. 2. L'inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell'atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d'uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplinano l'eventuale equivalenza della deliberazione del consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell'ambito della predetta normativa approvano procedure di copianificazione per l'eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell'articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3 della direttiva 2001/42/CE e al comma 4 dell'articolo 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e s.m.i. non sono soggette a valutazione ambientale strategica".

burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”, convertito con modificazioni dalla l. n. 164/2014, ha introdotto una nuova procedura per la valorizzazione del patrimonio immobiliare di proprietà dello Stato, compresi i beni in uso al Ministero della difesa e non più utili alle finalità istituzionali. A seguito della valorizzazione o alienazione degli immobili, la norma prevede che possa essere attribuita agli Enti territoriali che hanno contribuito, nei limiti delle loro competenze, alla conclusione del procedimento, una quota parte dei proventi, secondo modalità determinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare, limitatamente agli immobili dell'Amministrazione della difesa, di concerto con il Ministro della difesa.

Nella citata relazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato 2015 si rilevava come tale decreto “... risulta in corso di predisposizione” e che “...l'Agenzia del demanio ha, pertanto, comunicato di non poter ancora svolgere una valutazione circa gli effetti economico-patrimoniali generati dalla procedura di cui al citato art. 26”.

Si evidenzia che su richiesta della Sezione delle autonomie, l'Agenzia del Demanio ha reso disponibili alcuni dati ufficiali relativi alle istanze di trasferimento di beni presentate dagli Enti locali ai sensi dell'art. 56 bis, d.l. n. 69/2013, nonché ai beni trasferiti e al corrispondente valore.

Si precisa che l'Agenzia ha segnalato che i propri sistemi di consuntivazione restituiscono il valore degli immobili trasferiti distinto per Regione solamente a partire dai dati del 2015. Si è quindi preferito, per presentare un dato omogeneo, elaborare i valori complessivi, come evidenziato nel seguente prospetto 1.

Sono invece disponibili disaggregati per area regionali i dati relativi alle istanze presentate e ai beni che risultano trasferiti al 30 novembre 2016 (prospetto 2).

Complessivamente, a partire dall'avvio delle procedure sono stati trasferiti agli Enti locali 3.920 beni per un valore complessivo di 1.015.782.974 euro e un valore medio per bene pari a 259.128 euro (prospetto 1).

Il numero totale dei beni trasferiti nel biennio 2013-2014 è pari a 1.634, detto numero aumenta fino a 1.862 nel 2015, e si riduce a 424 nel 2016 (al 30 novembre). Il valore medio dei beni che si attesta da 194.920 euro nel biennio di avvio delle procedure, aumenta nel 2015 e rimane poi costante nel 2016 intorno ai 305.000 euro.

Prospetto I. Trasferimento di beni (art. 56 bis, d.l. n. 69/2013) – Anni 2013-2016 (al 30/11)

Anni	Totale beni trasferiti	Valore	Valore medio
2013-2014	1.634	318.500.000	194.920
2015	1.862	568.116.630	305.111
2016 (al 30/11)	424	129.166.344	304.638
Totale complessivo	3.920	1.015.782.974	259.128

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Agenzia del Demanio; importi in euro

Il numero di istanze pervenute, distinte per area regionale e per procedure (la prima del 2013 e la seconda del 2016), unitamente al totale complessivo delle istanze e dei beni trasferiti risultanti al 30 novembre 2016 sono evidenziati nel prospetto 2. Le aree regionali disponibili sono state elaborate secondo la classificazione utilizzata dalla Sezione delle autonomie per aree geografiche (Nord ovest, Nord est, Centro, Sud e Isole).

Dai dati disponibili risulta che il Nord ovest ha ricevuto 977 beni, il Nord est 796, il Centro 597, il Sud 1.550, le Isole (solo la Sicilia in questo caso) nessun bene.

Con riferimento alle istanze, risultano elevate per gli Enti della Lombardia (1.073), del Veneto (1.062) e dell'Emilia-Romagna (1.022), mentre gli Enti della Valle d'Aosta e della Regione siciliana evidenziano, rispettivamente 1 e 4 istanze presentate.

Altro aspetto che risulta dalla lettura di questi primi dati resi disponibili dall'Agenzia del Demanio (sempre riferiti al 30 novembre 2016) riguarda la riduzione delle istanze presentate, passate dalle complessive 9.367 del 2013 alle 810 della seconda procedura del 2016 (seppur le informazioni sono riferibili al novembre 2016 ad un mese esatto dallo spirare del termine ultimo per la presentazione delle domande stabilito, come visto in precedenza, dalla norma).

Prospetto 2. Trasferimento di beni (art. 56 bis, d.l. n. 69/2013) – Anni 2013-2016 (al 30/11)

Istanze pervenute	Prima procedura 2013	Seconda procedura 2016	Totale complessivo	Beni trasferiti (dati al 30/11/2016)
Valle d'Aosta	1		-	
Piemonte	507	81	588	198
Lombardia	1.033	40	1.073	509
Liguria	679	89	768	270
Totale Nord Ovest	2.220	210	2.429	977
Friuli-Venezia Giulia	8		8	
Veneto	979	83	1.062	328
Emilia-Romagna	961	61	1.022	468
Totale Nord Est	1.940	144	2.084	796
Toscana	879	25	904	359
Umbria	97	8	105	
Marche	372	16	388	112
Lazio	933	41	974	126
Totale Centro	2.281	90	2.371	597
Abruzzo	271	60	331	217
Molise	82	8	90	
Campania	791	134	925	390
Puglia	581	29	610	623
Basilicata	425	111	536	
Calabria	764	24	788	320
Totale Sud	2.914	366	3.280	1.550
Sicilia	4		4	-
Totale Isole	4		4	-
Totale complessivo	9.367	810	10.177	3.920

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Agenzia del Demanio

6.4 Analisi dei dati del conto del patrimonio dei Comuni relativi all'esercizio finanziario 2015 e andamenti nel triennio 2013-2015

6.4.1 Nota metodologica e perimetrazione dell'indagine

Come visto, l'esercizio 2015 costituisce anno di transizione in attesa dell'entrata a regime delle nuove modalità di rilevazione e per le motivazioni in precedenza richiamate l'analisi della Sezione verterà su i dati attestati nel conto del patrimonio redatto secondo le modalità di cui al d.P.R. n. 194/96.

Nonostante la facoltà accordata (si veda paragrafo 8.2) agli Enti in sperimentazione - che redigono lo stato patrimoniale secondo gli schemi armonizzati - di non inviare il conto del patrimonio, alcuni hanno comunque provveduto a trasmetterlo al sistema informativo della Corte dei conti (Sirtel)¹⁵².

L'indagine ha di conseguenza preso in considerazione i dati relativi al conto del patrimonio degli Enti locali, sperimentatori e non, disponibili per il triennio 2013-2015, ambito temporale oggetto

¹⁵² Anche la modalità di raccolta dei dati informatici subirà delle modifiche con l'entrata a regime della contabilità armonizzata per tutti gli Enti.

dell'analisi, nella banca dati Sirtel. Si evidenzia, inoltre, che per l'estrazione dei dati, si è osservato un criterio di assoluta omogeneità, per numerosità e per identità, degli Enti presi in esame, nel triennio 2013-2015 ambito temporale oggetto di osservazione (c.d. "identificativo"), con la conseguenza che sono stati scartati nell'estrazione le amministrazioni che non hanno inviato gli schemi di conto del patrimonio per tutti e tre gli anni considerati, ma solo per uno o due esercizi, oppure che hanno presentato schemi non "quadrati", ovvero che evidenziano errori di quadratura informatica e che pertanto vengono scartati e non inclusi nella banca dati. Si precisa che nell'indagine non sono presenti gli Enti della Valle d'Aosta poiché non inviano i propri quadri contabili in quanto difformi da quelli previsti gli altri Enti dal d.P.R. n. 194/96 presenti nel Sirtel. Pertanto la ridotta disponibilità dei dati dovuta al regime transitorio che caratterizza il passaggio verso l'armonizzazione e la descritta metodologia di estrazione e di rigorosa individuazione dell'insieme di Enti considerati, ha determinato necessariamente la riduzione della loro numerosità complessiva ai fini delle valutazioni oggetto del presente capitolo.

Nel paragrafo seguente si darà conto in dettaglio della consistenza e delle caratteristiche, anche demografiche, dell'insieme dei Enti oggetto di indagine in comparazione con quelli dei Comuni italiani, in modo da verificare entro quali limiti si possano estendere al dato nazionale le considerazioni emerse dalle elaborazioni svolte sugli Enti osservati.

In relazione ai dati assunti e nei limiti del campionamento disponibile, la Sezione, riferisce sugli aspetti più significativi e di immediato interesse della gestione patrimoniale, avendo specifico riguardo, in linea di continuità con l'impostazione dei precedenti referti, alle poste di particolare significatività tra quelle che concorrono a comporre il conto del patrimonio, quali, dal lato attivo le immobilizzazioni e, tra queste, l'andamento del patrimonio immobiliare materiale (beni demaniali, terreni e fabbricati indisponibili, terreni e fabbricati disponibili). Data l'attenzione dedicata ai temi del federalismo demaniale, è apparso di particolare interesse verificare come gli Enti detengono attualmente i propri *asset* immobiliari fisici, tra fabbricati, terreni eccetera, al fine di verificarne anche la dinamicità delle variazioni nel triennio.

Per quel che riguarda il passivo, si è approfondito l'andamento e la composizione dei debiti, per la rilevanza che la voce riveste nella gestione degli Enti locali.

Dato il numero circoscritto degli Enti, pari complessivamente, come meglio descritto nel paragrafo seguente, a 3.600, si è ritenuto opportuno indicare sempre, in ciascuna delle tabelle elaborate, accanto all'area regionale osservata, il numero di Comuni esaminati ad essa afferenti: ciò per consentire una valutazione ponderata dei valori riferibili a tale numero, in particolare

quelli assoluti, (rappresentati in migliaia di euro) ma anche quelli che esprimono le variazioni e le incidenze percentuali.

I 3.600 Comuni che hanno inviato il conto del patrimonio e che sono oggetto della presente indagine rappresentano per numerosità il 45% dei Comuni italiani, e per popolazione il 50%.

La fascia più rappresentata è quella relativa ai Comuni più grandi, 6 su un totale di 12 (fascia 7), che equivalgono al 65% del totale della popolazione della fascia stessa (tabella 2).

Nei grafici seguenti viene visualizzata la composizione per fasce demografiche dei Comuni esaminati e messa a confronto con la composizione dei Comuni italiani, di nuovo con riferimento sia al numero degli Enti sia alla popolazione.

Tabella 1/COM/CP - Composizione dei Comuni esaminati e dei Comuni italiani (*) per fascia demografica

Fasce demografiche	n. Comuni esaminati	Comuni in % sul totale	Popolazione	Popolazione in % sul totale
Fascia 1	1.315	36,53	1.350.884	4,42
Fascia 2	1.035	28,75	3.382.372	11,06
Fascia 3	639	17,75	4.498.600	14,71
Fascia 4	379	10,53	5.268.872	17,23
Fascia 5	182	5,06	5.884.479	19,25
Fascia 6	44	1,22	4.186.916	13,69
Fascia 7	6	0,17	6.001.411	19,63
Totale	3.600	100,00	30.573.534	100,00
Fasce demografiche	n. Comuni italiani	Comuni in % sul totale	Popolazione	Popolazione in % sul totale
Fascia 1	3.466	43,47	3.289.341	5,42
Fascia 2	2088	26,19	6.711.511	11,06
Fascia 3	1.187	14,89	8.372.473	13,80
Fascia 4	712	8,93	9.837.731	16,22
Fascia 5	415	5,21	13.643.848	22,49
Fascia 6	93	1,17	9.522.167	15,70
Fascia 7	12	0,15	9.290.231	15,31
Totale	7.973	100,00	60.667.302	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non

I Comuni sono stati suddivisi per fasce demografiche in base alla popolazione nel modo seguente: fascia 1: abitanti da 1 a 1999; fascia 2: abitanti da 2.000 a 4.999; fascia 3: abitanti da 5.000-9.999; fascia 4: abitanti da 10.000-19.999; fascia 5: abitanti 20000-59.999; fascia 6 abitanti da 60.000 a 249.999; fascia 7: abitanti oltre i 249.999.

La popolazione indicata è calcolata su quella Istat (2015).

(*) Non sono presenti i Comuni della Valle d'Aosta né tra i Comuni esaminati né, per omogeneità di confronto, tra i Comuni italiani

Grafico 1. Numero e composizione % Comuni esaminati per fascia demografica

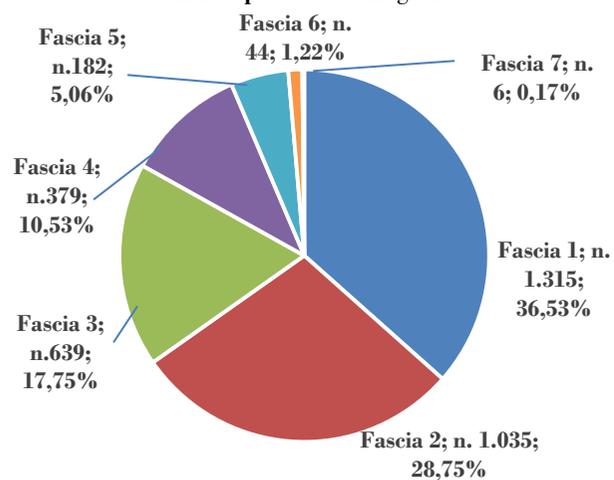
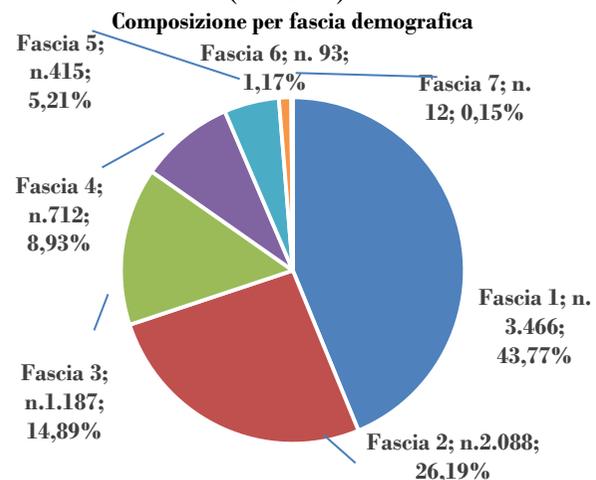
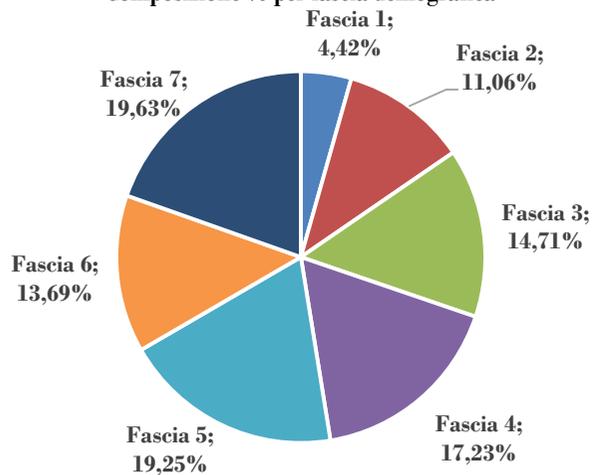


Grafico 2. Comuni italiani, esclusa la Val d'Aosta, (Istat 2015) .



**Grafico 3. Popolazione Comuni esaminati (Istat 2015).
Composizione % per fascia demografica**



**Grafico 4. Popolazione Comuni italiani, esclusa la Val d'Aosta (Istat 2015).
Composizione % per fascia demografica**

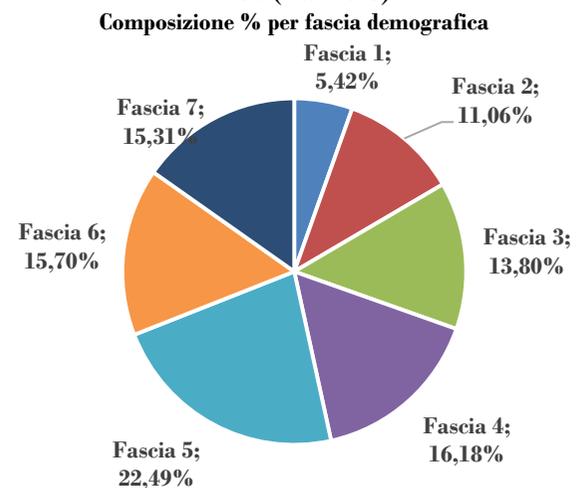


Tabella 2/COM/CP – Comuni esaminati - incidenza % sul totale dei Comuni italiani (*) per numero e per popolazione. Dettaglio per Regione

Zona	Regione	Numero Comuni		Popolazione	
		Esaminati	In % su totale Comuni italiani (*)	Esaminati	In% su totale Comuni italiani (*)
Nord ovest	Piemonte	208	17,2	2.109.835	47,7
	Lombardia	802	52,4	4.601.076	46
	Liguria	77	32,8	419.303	26,5
	Totale Nord ovest	1.087	36,6	7.130.214	44,5
Nord est	Trentino-Alto Adige	105	32,2	734.445	69,6
	Veneto	330	57	2.467.535	50,1
	Friuli-Venezia Giulia	128	59,3	885.275	72,1
	Emilia-Romagna	157	46,2	1.772.944	39,8
	Totale Nord est	720	49,3	5.860.199	50,3
Centro	Toscana	154	55,2	1.454.368	38,8
	Umbria	61	66,3	363.237	40,6
	Marche	134	56,8	720.784	46,5
	Lazio	167	44,2	4.282.356	72,7
	Totale Centro	516	52,4	6.820.745	56,4
Sud	Abruzzo	188	61,6	780.626	58,6
	Molise	76	55,9	160.990	51,4
	Campania	270	49,1	3.397.780	58
	Puglia	146	56,6	1.806.001	44,2
	Basilicata	89	67,9	409.617	71
	Calabria	177	43,3	995.141	50,3
	Totale Sud	946	52,9	7.550.155	53,4
Isole	Sicilia	124	31,8	2.336.575	45,9
	Sardegna	207	54,9	875.646	52,6
	Totale Isole	331	43,2	3.212.221	47,6
Totale	3.600	45,2	30.573.534	50,4	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non

La popolazione indicata è calcolata su quella Istat (2015).

(*) Non sono presenti i Comuni della Valle d'Aosta né tra i Comuni esaminati né, per omogeneità di confronto, tra i Comuni italiani.

Tabella 3/COM/CP – Comuni esaminati – incidenza percentuale della numerosità e della popolazione sui Comuni italiani (*) per fasce demografiche

Fasce demografiche	n. Comuni esaminati	In % su Comuni Italiani (*)	Popolazione Comuni esaminati	In % su popolazione italiana (*) (%)
Fascia 1	1.315	38	1.350.884	41
Fascia 2	1.035	49	3.382.372	50
Fascia 3	639	54	4.498.600	54
Fascia 4	379	53	5.268.872	54
Fascia 5	182	44	5.884.479	43
Fascia 6	44	47	4.186.916	44
Fascia 7	6	50	6.001.411	65
Totale	3.600	45	30.573.534	50

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non

I Comuni sono stati suddivisi per fasce demografiche in base alla popolazione nel modo seguente: fascia 1: abitanti da 1 a 1999; fascia 2: abitanti da 2.000 a 4.999; fascia 3: abitanti da 5.000-9.999; fascia 4: abitanti da 10.000-19.999; fascia 5: abitanti 20000-59.999; fascia 6 abitanti da 60.000 a 249.999; fascia 7: abitanti oltre i 249.999.

La popolazione indicata è calcolata su quella Istat (2015).

(*) Non sono presenti i Comuni della Valle d'Aosta né tra i Comuni esaminati né, per omogeneità di confronto, tra i Comuni italiani.

Tabella 4/COM/CP - Comuni esaminati - incidenza % sul totale dei Comuni italiani (*) per numero e per popolazione. Dettaglio per Regione e per fasce demografiche (fasce 1, 2, 3 e 4)

Zona	Regione di appartenenza	Fascia 1				Fascia 2				Fascia 3				Fascia 4			
		Numero Comuni		Popolazione		Numero Comuni		Popolazione		Numero Comuni		Popolazione		Numero Comuni		Popolazione	
		Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale
Nord ovest	Piemonte	123	14,4	89.479	14,2	36	16,7	114.165	17,3	18	25,7	118.421	24,5	13	36,1	191.741	37
	Lombardia	291	47,8	281.693	47,4	251	55,5	849.399	56,4	155	56	1.093.240	55,9	73	60,8	1.023.759	61,4
	Liguria	35	26,5	28.672	29,7	18	35,3	54.627	36,9	15	51,7	100.750	49,3	5	38,5	67.480	42,2
	Totale Nord ovest	449	28,2	399.844	30,2	305	42,5	1.018.191	44	188	50	1.312.411	49,6	91	53,8	1.282.980	54,7
Nord est	Trentino-Alto Adige	34	16,6	43.766	22,4	41	48,8	130.155	50,4	18	72	121.905	74,5	6	100	94.232	100
	Veneto	67	58,8	86.114	62,5	119	61,3	391.870	61,3	79	57,7	576.467	59	55	57,3	710.376	55,7
	Friuli-Venezia Giulia	52	57,8	56.989	62,4	35	56,5	106.452	57,8	28	68,3	197.578	69,8	8	44,4	104.502	42
	Emilia-Romagna	29	53,7	34.304	54,1	46	48,4	152.796	47,2	42	46,2	289.547	44	26	39,4	373.332	41,2
	Totale Nord est	182	39,3	221.173	45,3	241	55,4	781.273	55,6	167	56,8	1.185.497	56,9	95	51,1	1.282.442	50,8
Centro	Toscana	35	61,4	43.908	62,4	43	62,3	150.902	64,9	34	54,8	249.292	54,1	26	51	359.480	50,8
	Umbria	25	75,8	30.672	75,4	18	66,7	59.678	67,9	9	69,2	55.352	64,4	5	55,6	78.799	55,6
	Marche	56	58,3	61.358	62,2	43	58,1	134.745	57,2	18	58,1	133.197	58	10	52,6	139.034	52,7
	Lazio	59	37,6	56.830	38,2	47	50	147.590	49,3	28	56	208.718	57,4	17	48,6	262.090	52,7
	Totale Centro	175	51	192.768	53,8	151	57,2	492.915	57,6	89	57,1	646.559	56,7	58	50,9	839.403	52,1
Sud	Abruzzo	110	57	105.876	61,7	38	67,9	122.942	69,2	22	75,9	149.241	77,1	10	71,4	134.912	69,5
	Molise	60	56,6	55.876	60,1	10	52,6	33.932	57,7	4	57,1	26.277	58,1	1	100	11.329	100
	Campania	79	42,7	95.636	42,9	82	54,7	254.691	55	41	48,2	289.840	48,8	36	56,3	504.881	57
	Puglia	17	53,1	21.194	49,3	26	49,1	85.823	49	42	66,7	293.093	66,8	39	63,9	567.434	64,4
	Basilicata	39	60,9	45.421	61,3	26	70,3	89.404	72,8	14	77,8	87.232	77,2	9	90	127.036	91,4
	Calabria	71	37,6	79.731	37,2	59	44	190.316	45,6	25	48,1	170.046	48	15	65,2	209.298	64
	Totale Sud	376	48,9	403.734	49,3	241	53,7	777.108	54,9	148	58,3	1.015.729	58,4	110	63,6	1.554.890	63,8
Isole	Sicilia	28	32,2	30.767	30,2	36	30,5	120.258	30	25	34,2	179.702	34,1	14	25	169.693	22,9
	Sardegna	105	50	102.598	51,2	61	58,7	192.627	59,9	22	64,7	158.702	65,9	11	78,6	139.464	79,3
	Totale Isole	133	44,8	133.365	44,1	97	43,7	312.885	43,3	47	43,9	338.404	44	25	35,7	309.157	33,7
Totale	1.315	37,9	1.350.884	41,1	1.035	49,6	3.382.372	50,4	639	53,8	4.498.600	53,7	379	53,2	5.268.872	53,6	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; fonte popolazione: dati ISTAT 2015

I Comuni sono stati suddivisi per fasce demografiche in base alla popolazione nel modo seguente: fascia 1: abitanti da 1 a 1999; fascia 2: abitanti da 2.000 a 4.999; fascia 3: abitanti da 5.000-9.999; fascia 4: abitanti da 10.000-19.999; fascia 5: abitanti 20000-59.999; fascia 6 abitanti da 60.000 a 249.999; fascia 7: abitanti oltre i 249.999.

La popolazione indicata è calcolata su quella Istat (2015).

(*) Non sono presenti i Comuni della Valle d'Aosta né tra i Comuni esaminati né, per omogeneità di confronto, tra i Comuni italiani.

Tabella 5/COM/CP - Comuni esaminati - incidenza % sul totale dei Comuni italiani (*) per numero e per popolazione. Dettaglio per Regione e per fasce demografiche (fasce 5, 6, 7 e totale fasce)

Zona	Regione di appartenenza	Fascia 5				Fascia 6				Fascia 7				Totale			
		Numero Comuni		Popolazione		Numero Comuni		Popolazione		Numero Comuni		Popolazione		Numero Comuni		Popolazione	
		Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale	Esaminati	% su totale
Nord ovest	Piemonte	15	53,6	500.841	52,1	2	66,7	198.415	72,1	1	100,0	896.773	100,0	208	17,2	2.109.835	47,7
	Lombardia	26	44,1	797.563	43,5	6	50,0	555.422	50,0	0	0,0	0	0,0	802	52,4	4.601.076	46,0
	Liguria	3	42,9	73.784	32,6	1	50,0	93.990	60,4	0	0,0	0	0,0	77	32,8	419.303	26,5
	Totale Nord ovest	44	46,8	1.372.188	45,4	9	52,9	847.827	55,0	1	33,3	896.773	31,7	1.087	36,6	7.130.214	44,5
Nord est	Trentino-Alto Adige	4	100,0	120.973	100,0	2	100,0	223.414	100,0	0	-	0	-	105	32,2	734.445	69,6
	Veneto	8	24,2	231.373	24,0	1	33,3	211.210	51,7	1	50,0	260.125	49,6	330	57,0	2.467.535	50,1
	Friuli-Venezia Giulia	3	100,0	114.868	100,0	2	100,0	304.886	100,0	0	-	0	-	128	59,3	885.275	72,1
	Emilia-Romagna	9	40,9	273.565	41,1	5	45,5	649.400	44,9	0	0,0	0	0,0	157	46,2	1.772.944	39,8
	Totale Nord est	24	38,7	740.779	39,7	10	55,6	1.388.910	58,3	1	33,3	260.125	28,6	720	49,3	5.860.199	50,3
Centro	Toscana	14	48,3	479.426	53,1	2	20,0	171.360	17,2	0	0,0	0	0,0	154	55,2	1.454.368	38,8
	Umbria	4	50,0	138.736	53,2	0	0,0	0	0,0	0	-	0	-	61	66,3	363.237	40,6
	Marche	6	46,2	191.258	41,0	1	33,3	61.192	23,8	0	-	0	-	134	56,8	720.784	46,5
	Lazio	11	31,4	386.358	31,7	4	66,7	348.749	70,8	1	100,0	2.872.021	100,0	167	44,2	4.282.356	72,7
	Totale Centro	35	41,2	1.195.778	42,0	7	33,3	581.301	28,7	1	50,0	2.872.021	88,3	516	52,4	6.820.745	56,4
Sud	Abruzzo	8	72,7	267.655	66,4	0	0,0	0	0,0	0	-	0	-	188	61,6	780.626	58,6
	Molise	1	33,3	33.576	32,0	0	-	0	-	-	-	0	-	76	55,9	160.990	51,4
	Campania	26	46,4	901.644	46,4	5	55,6	372.689	48,2	1	100,0	978.399	100,0	270	49,1	3.397.780	58,0
	Puglia	19	47,5	584.472	42,9	3	37,5	253.985	29,4	0	0,0	0	0,0	146	56,6	1.806.001	44,2
	Basilicata	0	-	0	-	1	50,0	60.524	47,3	0	-	0	-	89	67,9	409.617	71,0
	Calabria	4	66,7	146.425	77,2	3	60,0	199.325	42,0	0	-	0	-	177	43,3	995.141	50,3
	Totale Sud	58	50,0	1.933.772	48,3	12	46,2	886.523	36,5	1	50,0	978.399	74,9	946	52,9	7.550.155	53,4
Isole	Sicilia	14	30,4	430.989	28,1	5	62,5	411.073	51,9	2	100,0	994.093	100,0	124	31,8	2.336.575	45,9
	Sardegna	7	58,3	210.973	56,9	1	33,3	71.282	20,2	0	-	0	-	207	54,9	875.646	52,6
	Totale Isole	21	36,2	641.962	33,7	6	54,5	482.355	42,1	2	100,0	994.093	100,0	331	43,2	3.212.221	47,6
Totale	182	43,9	5.884.479	43,1	44	47,3	4.186.916	44,0	6	50,0	6.001.411	64,6	3.600	45,2	30.573.534	50,4	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; fonte popolazione: dati ISTAT 2015

I Comuni sono stati suddivisi per fasce demografiche in base alla popolazione nel modo seguente: fascia 1: abitanti da 1 a 1999; fascia 2: abitanti da 2.000 a 4.999; fascia 3: abitanti da 5.000-9.999; fascia 4: abitanti da 10.000-19.999; fascia 5: abitanti 20000-59.999; fascia 6 abitanti da 60.000 a 249.999; fascia 7: abitanti oltre i 249.999.

La popolazione indicata è calcolata su quella Istat (2015).

(*)Non sono presenti i Comuni della Valle d'Aosta né tra i Comuni esaminati né, per omogeneità di confronto, tra i Comuni italiani.

6.5 Andamento dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2013-2015 nei Comuni esaminati

Il valore dell'attivo dei Comuni esaminati si è complessivamente ridotto, nel triennio 2013-2015, del 2,13% (tabella 6/COM/CP), ma l'osservazione nel dettaglio evidenzia forti differenze sia negli andamenti delle componenti dell'attivo sia, inoltre, nelle diverse aree regionali. Infatti, le variazioni complessive per zone geografiche mostrano a loro volta andamenti decrescenti senza alcuna esclusione seppur con qualche eccezione localizzata¹⁵³.

In particolare, con riferimento al primo profilo emerge la flessione, in alcuni casi notevole, dell'attivo circolante e dei ratei e risconti, probabile conseguenza di fenomeni che incidono, da un lato, sulla liquidità e sui crediti e, dall'altro, sulle partite contabili di rettifica. Dal secondo punto di osservazione, quello regionale, tale risultato è più marcato in termini di valori percentuali negativi per i Comuni del Molise (-43,28%), della Puglia (-35,28%), della Basilicata (-33,98%), della Sardegna (-33,59%) e dell'Umbria (-32,36%); solo i Comuni del Lazio esaminati evidenziano un aumento dell'attivo circolante pari al 4,75%.

Con riferimento alla diminuzione dei ratei e dei risconti, si segnalano le forti riduzioni per i Comuni del Lazio (-94,38%), della Campania (-83,87%) e della Sicilia (73,65%).

La voce più significativa dell'attivo è rappresentata – per gli Enti di tutte le aree regionali esaminate – dalle immobilizzazioni e, a seguire, dall'attivo circolante e, infine, dai ratei e risconti. Le immobilizzazioni, inoltre, evidenziano una tendenza alla lieve crescita o comunque alla sostanziale stabilità; le flessioni, infatti, si rilevano soltanto in tre aree regionali, nei Comuni lombardi (-0,06%), in quelli veneti (-0,25%), e in quelli del Lazio (-1,42%), confermando la tendenza degli Enti a mantenere la patrimonializzazione sugli *asset* immobilizzati (beni materiali, immateriali e finanziari).

Per la particolare importanza ed incidenza sull'attivo, le immobilizzazioni saranno esaminate di seguito con riferimento alla composizione per tipologia (immateriale, materiale, finanziaria), e all'andamento nel triennio 2013-2015.

¹⁵³ Con riferimento ai Comuni esaminati: 208 nell'area piemontese (da 12,83 a 12,98 miliardi di euro; +1,20%), 105 in Trentino-Alto Adige (da 8,27 a 8,49 miliardi di euro; +2,65%), 167 nel Lazio (da 27,33 a 27,46 miliardi di euro; +0,48%).

Tabella 6/COM/CP – Comuni esaminati. Attivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015

Zona	Regione	ATTIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Nord ovest	Piemonte n. Comuni 208	A) Immobilizzazioni	10.251.537	10.157.718	10.921.718	-0,92	7,52	6,54
		B) Attivo circolante	2.572.272	2.503.359	2.057.617	-2,68	-17,81	-20,01
		C) Ratei e risconti	4.061	3.805	2.917	-6,32	-23,34	-28,18
		Totale Attivo	12.827.870	12.664.882	12.982.252	-1,27	2,51	1,20
	Lombardia n. Comuni 802	A) Immobilizzazioni	15.604.187	15.560.405	15.594.102	-0,28	0,22	-0,06
		B) Attivo circolante	3.320.680	3.140.437	2.947.678	-5,43	-6,14	-11,23
		C) Ratei e risconti	29.455	26.665	26.117	-9,47	-2,05	-11,33
		Totale Attivo	18.954.322	18.727.507	18.567.897	-1,20	-0,85	-2,04
	Liguria n. Comuni 77	A) Immobilizzazioni	1.858.469	1.866.420	1.885.881	0,43	1,04	1,47
		B) Attivo circolante	500.170	472.322	394.850	-5,57	-16,40	-21,06
		C) Ratei e risconti	1.036	649	515	-37,37	-20,60	-50,27
		Totale Attivo	2.359.675	2.339.391	2.281.246	-0,86	-2,49	-3,32
	Totale Nord ovest		n. Comuni 1.807	34.141.867	33.731.780	33.831.395	-1,20	0,30
Nord est	Trentino-Alto Adige n. Comuni 105	A) Immobilizzazioni	6.738.885	6.880.002	6.997.159	2,09	1,70	3,83
		B) Attivo circolante	1.530.827	1.569.105	1.491.338	2,50	-4,96	-2,58
		C) Ratei e risconti	1.792	2.262	2.384	26,24	5,38	33,04
		Totale Attivo	8.271.503	8.451.369	8.490.881	2,17	0,47	2,65
	Veneto n. Comuni 330	A) Immobilizzazioni	8.771.512	8.754.585	8.749.941	-0,19	-0,05	-0,25
		B) Attivo circolante	2.029.218	1.809.755	1.602.913	-10,82	-11,43	-21,01
		C) Ratei e risconti	20.418	17.679	19.213	-13,41	8,68	-5,90
		Totale Attivo	10.821.147	10.582.019	10.372.068	-2,21	-1,98	-4,15
	Friuli-Venezia Giulia n. Comuni 128	A) Immobilizzazioni	5.788.098	5.789.261	5.859.327	0,02	1,21	1,23
		B) Attivo circolante	1.198.942	1.167.639	1.035.424	-2,61	-11,32	-13,64
		C) Ratei e risconti	5.850	4.463	2.867	-23,71	-35,76	-50,99
		Totale Attivo	6.992.891	6.961.363	6.897.618	-0,45	-0,92	-1,36
	Emilia-Romagna n. Comuni 157	A) Immobilizzazioni	8.500.515	8.500.734	8.518.432	0,00	0,21	0,21
B) Attivo circolante		1.544.076	1.436.760	1.236.018	-6,95	-13,97	-19,95	
C) Ratei e risconti		7.037	5.684	3.489	-19,22	-38,62	-50,42	
Totale Attivo		10.051.628	9.943.179	9.757.938	-1,08	-1,86	-2,92	
Totale Nord est		n. Comuni 720	36.137.169	35.937.930	35.518.505	-0,55	-1,17	-1,71

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 6/COM/CP – Comuni esaminati. Attivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	ATTIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Centro	Toscana n. Comuni 154	A) Immobilizzazioni	5.836.300	5.861.363	5.884.096	0,43	0,39	0,82
		B) Attivo circolante	1.479.678	1.416.826	1.258.250	-4,25	-11,19	-14,96
		C) Ratei e risconti	1.854	1.776	1.664	-4,22	-6,27	-10,22
		Totale Attivo	7.317.831	7.279.965	7.144.011	-0,52	-1,87	-2,38
	Umbria n. Comuni 61	A) Immobilizzazioni	2.123.331	2.141.058	2.154.794	0,83	0,64	1,48
		B) Attivo circolante	551.761	532.283	373.234	-3,53	-29,88	-32,36
		C) Ratei e risconti	384	341	452	-11,17	32,66	17,84
		Totale Attivo	2.675.475	2.673.682	2.528.481	-0,07	-5,43	-5,49
	Marche n. Comuni 134	A) Immobilizzazioni	2.691.683	2.723.779	2.748.914	1,19	0,92	2,13
		B) Attivo circolante	646.182	567.005	506.723	-12,25	-10,63	-21,58
		C) Ratei e risconti	2.675	2.564	849	-4,16	-66,87	-68,25
		Totale Attivo	3.340.541	3.293.348	3.256.487	-1,41	-1,12	-2,52
	Lazio n. Comuni 167	A) Immobilizzazioni	18.615.421	18.492.635	18.351.939	-0,66	-0,76	-1,42
		B) Attivo circolante	8.691.680	9.179.751	9.104.751	5,62	-0,82	4,75
		C) Ratei e risconti	18.988	16.942	1.067	-10,78	-93,70	-94,38
		Totale Attivo	27.326.089	27.689.327	27.457.757	1,33	-0,84	0,48
Totale Centro	n. Comuni 516	40.659.937	40.936.321	40.386.737	0,68	-1,34	-0,67	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 6/COM/CP – Comuni esaminati. Attivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	ATTIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Sud	Abruzzo n. Comuni 188	A) Immobilizzazioni	3.126.415	3.157.056	3.187.807	0,98	0,97	1,96
		B) Attivo circolante	1.124.343	1.104.470	848.891	-1,77	-23,14	-24,50
		C) Ratei e risconti	722	789	518	9,19	-34,28	-28,24
		Totale Attivo	4.251.480	4.262.315	4.037.217	0,25	-5,28	-5,04
	Molise n. Comuni 76	A) Immobilizzazioni	646.314	773.964	762.800	19,75	-1,44	18,02
		B) Attivo circolante	438.877	447.166	248.934	1,89	-44,33	-43,28
		C) Ratei e risconti	115	73	110	-36,63	50,39	-4,69
		Totale Attivo	1.085.306	1.221.203	1.011.843	12,52	-17,14	-6,77
	Campania n. Comuni 270	A) Immobilizzazioni	16.481.514	16.720.586	18.538.595	1,45	10,87	12,48
		B) Attivo circolante	7.823.272	8.619.250	5.377.058	10,17	-37,62	-31,27
		C) Ratei e risconti	76.488	64.706	12.340	-15,40	-80,93	-83,87
		Totale Attivo	24.381.273	25.404.542	23.927.993	4,20	-5,81	-1,86
	Puglia n. Comuni 146	A) Immobilizzazioni	4.890.227	5.012.573	5.268.510	2,50	5,11	7,74
		B) Attivo circolante	2.381.971	2.332.185	1.541.621	-2,09	-33,90	-35,28
		C) Ratei e risconti	1.001	716	3.172	-28,54	343,32	216,80
		Totale Attivo	7.273.199	7.345.474	6.813.303	0,99	-7,24	-6,32
	Basilicata n. Comuni 89	A) Immobilizzazioni	1.957.636	1.984.007	2.036.286	1,35	2,63	4,02
		B) Attivo circolante	821.267	791.040	542.166	-3,68	-31,46	-33,98
		C) Ratei e risconti	595	463	387	-22,17	-16,42	-34,95
		Totale Attivo	2.779.498	2.775.511	2.578.839	-0,14	-7,09	-7,22
	Calabria n. Comuni 177	A) Immobilizzazioni	3.468.728	3.542.654	3.640.081	2,13	2,75	4,94
		B) Attivo circolante	2.225.201	2.309.018	1.721.677	3,77	-25,44	-22,63
		C) Ratei e risconti	448	357	264	-20,25	-26,07	-41,04
		Totale Attivo	5.694.377	5.852.029	5.362.022	2,77	-8,37	-5,84
Totale Sud	n. Comuni 946	45.465.134	46.861.073	43.731.218	3,07	-6,68	-3,81	
Isole	Sicilia n. Comuni 124	A) Immobilizzazioni	7.963.469	8.075.629	8.020.110	1,41	-0,69	0,71
		B) Attivo circolante	3.888.146	3.994.625	3.596.586	2,74	-9,96	-7,50
		C) Ratei e risconti	7.623	9.546	2.009	25,23	-78,96	-73,65
		Totale Attivo	11.859.238	12.079.799	11.618.705	1,86	-3,82	-2,03
	Sardegna n. Comuni 207	A) Immobilizzazioni	4.767.784	4.841.995	4.944.244	1,56	2,11	3,70
		B) Attivo circolante	2.210.910	2.091.960	1.468.362	-5,38	-29,81	-33,59
		C) Ratei e risconti	6.111	3.908	15.161	-36,04	287,90	148,09
		Totale Attivo	6.984.805	6.937.863	6.427.767	-0,67	-7,35	-7,97
Totale Isole	n. Comuni 331	18.844.043	19.017.662	18.046.472	0,92	-5,11	-4,23	
Totale	n. Comuni 3.600	175.248.149	176.484.766	171.514.326	0,71	-2,82	-2,13	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Dall'analisi della composizione delle immobilizzazioni, emerge con evidenza l'importanza della voce relativa alle immobilizzazioni totali (tabella 7/COM/CP) che in tutte le zone geografiche presenta valori molto elevati di incidenza sul totale dell'attivo sia nel triennio considerato sia nell'ultimo anno di osservazione: infatti, per il 2015, tale voce rappresenta (per i Comuni esaminati, il cui numero è di seguito evidenziato in parentesi per ciascuna zona, unitamente alla percentuale da essi rappresentato sul totale Enti¹⁵⁴) l'84%% del totale attivo nel Nord ovest (1.807; 36,6% del totale Comuni), il 84,8% nel Nord est (720; 49,3% del totale Comuni), il 72,2% nel Centro (516; 52,4% del totale Comuni), il 76,5% nel Sud (946; 52,9% del totale Comuni) e infine il 71,8% nelle Isole (331; 43,2% del totale Comuni).

Inoltre, appare evidente come gli Enti oggetto di indagine detengano prevalentemente il proprio patrimonio in immobilizzazioni materiali: infatti sempre nel 2015, tale voce incide sull'attivo per il 75,6% nel Nord ovest (1.807), per il 74,1% nel Nord est (720), per il 64,9% nel Centro (516), il 70,5% nel Sud (946) e infine per il 67,4% nelle Isole (331).

Appare opportuno segnalare, poi, che le medesime immobilizzazioni materiali incidono notevolmente anche sullo stesso totale delle immobilizzazioni: per i Comuni, i dati rilevati relativi all'esercizio 2015 (stazionari o in lieve aumento rispetto ai due esercizi precedenti) indicano, infatti, che tale voce incide per il 90,1% nel Nord ovest, per l'87,3% nel Nord est, per il 90% nel Centro, per il 92,3% nel Sud ed, infine, per il 93,9% nelle Isole.

Pur considerando i limiti già ampiamente segnalati dell'insieme degli Enti osservati¹⁵⁵, in considerazione del contesto normativo indirizzato dal legislatore verso l'avvio di forme di federalismo demaniale, si è ritenuto utile riportare nell'Appendice al presente volume, le elaborazioni effettuate nel dettaglio della voce immobilizzazioni immateriali (tabelle da 1/COM/CP/Ap a 3/COM/CP/Ap), finanziarie (tabelle da 4/COM/CP/Ap a 6/COM/CP/Ap) e materiali¹⁵⁶ per una consultazione analitica degli andamenti e delle variazioni nel periodo 2013-2015 (tabelle da 7/COM/CP/Ap a 25/COM/CP/Ap).

Per quel che riguarda gli andamenti delle immobilizzazioni nel triennio 2013-2015, nella tabella 8/COM/CP sono evidenziate le variazioni percentuali annuali (2014-2013 e 2015-2014) nonché le variazioni percentuale complessive del triennio 2015-2013.

¹⁵⁴ Tali dati sono riportati nella tabella 2/COM/CP nel paragrafo 8.4.1.

¹⁵⁵ Si veda, nel presente capitolo, il paragrafo 8.4.1 "Nota metodologica e perimetrazione dell'indagine"

¹⁵⁶ Tale dettaglio riporta le seguenti sottovoci: beni demaniali, terreni indisponibili, terreni disponibili, fabbricati indisponibili, fabbricati disponibili, macchinari, attrezzature, auto moto mezzi, mobili macchine uff., universalità beni indisponibili, universalità beni disponibili, diritti, immobilizzazioni in corso.

Tale punto di osservazione fa emergere come le immobilizzazioni totali si mostrino sostanzialmente stabili, evidenziando importanti variazioni percentuali nel triennio solo presso i Comuni osservati di alcune aree regionali: in particolare nel Molise (+18%, con variazione sostanzialmente intervenuta tra il 2013 e il 2014), nella Campania (+12,5%, con variazione avvenuta in prevalenza tra il 2014 e il 2015) nella Puglia (+7,7%), nel Piemonte (6,5%, con variazione avvenuta in prevalenza tra il 2014 e il 2015), seguite da variazioni più modeste degli Enti della Basilicata (+4,0%), della Calabria (4,9%), del Trentino-Alto Adige (+3,8%) e della Sardegna (3,7%). Nelle altre aree regionali i valori oscillano tra -1,4% (Comuni del Lazio) e +2,1% (Comuni delle Marche).

Per quel che riguarda le immobilizzazioni materiali nel triennio considerato, spicca di nuovo la variazione nei Comuni osservati del Molise pari a +18,7%, che evidentemente spiega da sola la variazione delle immobilizzazioni totali già commentate; seguono, con analogha valutazione, i Comuni del Piemonte (+7,7%), della Puglia (+7,6%) e della Calabria (+5,0%).

Con la sola eccezione dei Comuni osservati della Campania, nei quali la variazioni delle immobilizzazioni totali appare fortemente determinata dalla variazione delle immobilizzazioni finanziarie (come si osserva in tabella, infatti, crescono moltissimo tra il 2014 e il 2015), negli altri Enti osservati l'andamento delle immobilizzazioni totali è condizionato da quello delle immobilizzazioni materiali.

Tabella 7/COM/CP – Comuni esaminati. Composizione percentuale delle immobilizzazioni per tipologia e incidenza sul totale attivo (consistenze finali) - anni - 2013- 2015

n. Comuni esaminati	2013			2014			2015		
	Nord ovest	Compos. %	Immob/attivo	Nord ovest	Compos.%	Immob/attivo	Nord ovest	Compos. %	Immob/attivo
1.087									
Imm. immateriali	147.271	0,5%	0,4%	190.992	0,7%	0,6%	191.948	0,7%	0,6%
Imm.materiali	24.919.104	89,9%	73,0%	24.783.609	89,8%	73,5%	25.586.814	90,1%	75,6%
Imm.finanziarie	2.647.818	9,6%	7,8%	2.609.942	9,5%	7,7%	2.622.939	9,2%	7,8%
Totale imm.ni	27.714.193	100,0%	81,2%	27.584.544	100,0%	81,8%	28.401.701	100,0%	84,0%
Totale attivo	34.141.867		100,0%	33.731.780		100,0%	33.831.395		100,0%
n. Comuni esaminati									
720	Nord est	Compos. %	Immob/attivo	Nord est	Compos.%	Immob/attivo	Nord est	Compos. %	Immob/attivo
Imm. immateriali	156.036	0,5%	0,4%	160.933	0,5%	0,4%	155.668	0,5%	0,4%
Imm.materiali	25.944.421	87,1%	71,8%	26.089.012	87,2%	72,6%	26.312.221	87,3%	74,1%
Imm.finanziarie	3.698.553	12,4%	10,2%	3.674.638	12,3%	10,2%	3.656.971	12,1%	10,3%
Totale imm.ni	29.799.010	100,0%	82,5%	29.924.582	100,0%	83,3%	30.124.859	100,0%	84,8%
Totale attivo	36.137.169		100,0%	35.937.930		100,0%	35.518.505		100,0%
n. Comuni esaminati									
516	Centro	Compos. %	Immob/attivo	Centro	Compos.%	Immob/attivo	Centro	Compos. %	Immob/attivo
Imm. immateriali	69.103	0,2%	0,2%	67.268	0,2%	0,2%	68.294	0,2%	0,2%
Imm.materiali	25.896.687	88,5%	63,7%	26.187.484	89,6%	64,0%	26.212.792	90,0%	64,9%
Imm.finanziarie	3.300.945	11,3%	8,1%	2.964.082	10,1%	7,2%	2.858.656	9,8%	7,1%
Totale imm.ni	29.266.735	100,0%	72,0%	29.218.834	100,0%	71,4%	29.139.743	100,0%	72,2%
Totale attivo	40.659.937		100,0%	40.936.321		100,0%	40.386.737		100,0%
n. Comuni esaminati									
946	Sud	Compos. %	Immob/attivo	Sud	Compos.%	Immob/attivo	Sud	Compos. %	Immob/attivo
Imm. immateriali	86.152	0,3%	0,2%	82.484	0,3%	0,2%	91.567	0,3%	0,2%
Imm.materiali	29.336.165	96,0%	64,5%	30.020.982	96,2%	64,1%	30.850.110	92,3%	70,5%
Imm.finanziarie	1.148.516	3,8%	2,5%	1.087.374	3,5%	2,3%	2.492.401	7,5%	5,7%
Totale imm.ni	30.570.833	100,0%	67,2%	31.190.840	100,0%	66,6%	33.434.078	100,0%	76,5%
Totale attivo	45.465.134		100,0%	46.861.073		100,0%	43.731.218		100,0%
n. Comuni esaminati									
331	Isole	Compos. %	Immob/attivo	Isole	Compos.%	Immob/attivo	Isole	Compos. %	Immob/attivo
Imm. immateriali	42.247	0,3%	0,2%	43.199	0,3%	0,2%	49.364	0,4%	0,3%
Imm.materiali	11.907.391	93,5%	63,2%	12.044.910	93,2%	63,3%	12.169.544	93,9%	67,4%
Imm.finanziarie	781.615	6,1%	4,1%	829.514	6,4%	4,4%	745.446	5,7%	4,1%
Totale imm.ni	12.731.252	100,0%	67,6%	12.917.623	100,0%	67,9%	12.964.354	100,0%	71,8%
Totale attivo	18.844.043		100,0%	19.017.662		100,0%	18.046.472		100,0%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Un altro tipo di analisi svolta riguarda i fattori che determinano le variazioni tra le consistenze iniziali e le consistenze finali dei valori patrimoniali. In particolare, nelle tabelle 9, 10 e 11/COM/CP, vengono riportate le variazioni contabili intervenute durante la gestione sul conto del patrimonio, che registrano i movimenti di tipo finanziario, positivi e negativi (cd. “Variazioni da conto finanziario”) e le variazioni cd. “da altre cause”, positive e negative, da attribuire a incrementi o decrementi dei valori patrimoniali non dovuti a corrispondenti movimenti finanziari ma a valutazioni extracontabili relative alla diminuzione o all’aumento dei valori patrimoniali stessi.

Dalla lettura del valore assunto (in migliaia di euro) dalla variazione della consistenza finale comparato con i saldi delle variazioni da conto finanziario e i saldi da variazione da altre cause, è

possibile effettuare una prima valutazione delle determinanti che hanno comportato l'incremento o la riduzione del valore detenuto, nel caso in esame, in immobilizzazioni totali.

Da un primo esame le variazioni delle consistenze finali appaiono da attribuire soprattutto alle variazioni finanziarie nel 2013 e nel 2014, dove prevalgono i saldi positivi, mentre invece i saldi delle variazioni da altre cause risultano frequentemente con il segno meno. Nel 2015 tale dinamica si interrompe, pertanto, le variazioni delle consistenze finali che si evidenziano beneficiano sia dei saldi da conto finanziario sia dei saldi da altre cause.

Tale analisi, evidenziata nelle tabelle 12, 13 e 14/COM/CP sostanzialmente si ripete focalizzando le elaborazioni sulle immobilizzazioni materiali.

Tabella 8/COM/CP – Comuni oggetto di indagine. Immobilizzazioni per tipologia- consistenze finali - variazioni percentuali - anni 2013- 2015

Zona	Regione	IMMOBILIZZAZIONI consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %	
Nord Ovest	Piemonte n. Comuni 208	Immobilizzazioni immateriali	58.822	106.364	106.969	80,8	0,6	81,9	
		Immobilizzazioni materiali	8.878.947	8.771.480	9.562.043	-1,2	9,0	7,7	
		Immobilizzazioni finanziarie	1.313.768	1.279.874	1.252.706	-2,6	-2,1	-4,6	
		Totale	10.251.537	10.157.718	10.921.718	-0,9	7,5	6,5	
	Lombardia n. Comuni 802	Immobilizzazioni immateriali	65.031	62.264	61.217	-4,3	-1,7	-5,9	
		Immobilizzazioni materiali	14.273.596	14.233.313	14.224.531	-0,3	-0,1	-0,3	
		Immobilizzazioni finanziarie	1.265.560	1.264.828	1.308.354	-0,1	3,4	3,4	
		Totale	15.604.187	15.560.405	15.594.102	-0,3	0,2	-0,1	
	Liguria n. Comuni 77	Immobilizzazioni immateriali	23.418	22.364	23.761	-4,5	6,2	1,5	
		Immobilizzazioni materiali	1.766.561	1.778.816	1.800.241	0,7	1,2	1,9	
		Immobilizzazioni finanziarie	68.491	65.239	61.879	-4,7	-5,2	-9,7	
		Totale	1.858.469	1.866.420	1.885.881	0,4	1,0	1,5	
	Totale Nord ovest		n. Comuni 1.087	27.714.193	27.584.544	28.401.701	-0,5	3,0	2,5
	Nord Est	Trentino-Alto Adige n. Comuni 105	Immobilizzazioni immateriali	50.930	57.865	57.080	13,6	-1,4	12,1
Immobilizzazioni materiali			5.679.185	5.811.698	5.951.196	2,3	2,4	4,8	
Immobilizzazioni finanziarie			1.008.769	1.010.439	988.883	0,2	-2,1	-2,0	
Totale			6.738.885	6.880.002	6.997.159	2,1	1,7	3,8	
Veneto n. Comuni 330		Immobilizzazioni immateriali	23.519	23.361	24.508	-0,7	4,9	4,2	
		Immobilizzazioni materiali	7.826.784	7.798.849	7.809.332	-0,4	0,1	-0,2	
		Immobilizzazioni finanziarie	921.208	932.375	916.101	1,2	-1,7	-0,6	
Totale		8.771.512	8.754.585	8.749.941	-0,2	-0,1	-0,2		
Friuli-Venezia Giulia n. Comuni 128		Immobilizzazioni immateriali	26.119	25.500	21.421	-2,4	-16,0	-18,0	
		Immobilizzazioni materiali	5.401.423	5.422.966	5.501.181	0,4	1,4	1,8	
		Immobilizzazioni finanziarie	360.556	340.795	336.725	-5,5	-1,2	-6,6	
Totale		5.788.098	5.789.261	5.859.327	0,0	1,2	1,2		
Emilia-Romagna n. Comuni 157		Immobilizzazioni immateriali	55.467	54.207	52.659	-2,3	-2,9	-5,1	
		Immobilizzazioni materiali	7.037.029	7.055.499	7.050.511	0,3	-0,1	0,2	
	Immobilizzazioni finanziarie	1.408.018	1.391.028	1.415.261	-1,2	1,7	0,5		
	Totale	8.500.515	8.500.734	8.518.432	0,0	0,2	0,2		
Totale Nord est		n. Comuni 720	29.799.010	29.924.582	30.124.859	0,4	0,7	1,1	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 8/COM/CP – Comuni oggetto di indagine. Immobilizzazioni per tipologia- consistenze finali - variazioni percentuali - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	IMMOBILIZZAZIONI consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %	
Centro	Toscana n. Comuni 154	Immobilizzazioni immateriali	19.727	18.359	16.200	-6,9	-11,8	-17,9	
		Immobilizzazioni materiali	5.448.716	5.488.195	5.514.946	0,7	0,5	1,2	
		Immobilizzazioni finanziarie	367.858	354.810	352.950	-3,5	-0,5	-4,1	
		Totale	5.836.300	5.861.363	5.884.096	0,4	0,4	0,8	
	Umbria n. Comuni 61	Immobilizzazioni immateriali	3.190	2.817	2.726	-11,7	-3,2	-14,5	
		Immobilizzazioni materiali	2.094.309	2.110.778	2.119.610	0,8	0,4	1,2	
		Immobilizzazioni finanziarie	25.832	27.463	32.457	6,3	18,2	25,6	
		Totale	2.123.331	2.141.058	2.154.794	0,8	0,6	1,5	
	Marche n. Comuni 134	Immobilizzazioni immateriali	13.046	12.674	12.879	-2,8	1,6	-1,3	
		Immobilizzazioni materiali	2.495.645	2.519.604	2.536.656	1,0	0,7	1,6	
		Immobilizzazioni finanziarie	182.993	191.501	199.379	4,6	4,1	9,0	
		Totale	2.691.683	2.723.779	2.748.914	1,2	0,9	2,1	
	Lazio n. Comuni 167	Immobilizzazioni immateriali	33.141	33.418	36.489	0,8	9,2	10,1	
		Immobilizzazioni materiali	15.858.017	16.068.908	16.041.580	1,3	-0,2	1,2	
		Immobilizzazioni finanziarie	2.724.263	2.390.309	2.273.870	-12,3	-4,9	-16,5	
		Totale	18.615.421	18.492.635	18.351.939	-0,7	-0,8	-1,4	
	Totale Centro		n. Comuni 516	29.266.735	29.218.834	29.139.743	-0,2	-0,3	-0,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 8/COM/CP – Comuni oggetto di indagine. Immobilizzazioni per tipologia- consistenze finali - variazioni percentuali - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	IMMOBILIZZAZIONI consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Sud	Abruzzo n. Comuni 188	Immobilizzazioni immateriali	11.208	8.424	5.656	-24,8	-32,9	-49,5
		Immobilizzazioni materiali	3.021.560	3.055.425	3.092.395	1,1	1,2	2,3
		Immobilizzazioni finanziarie	93.647	93.207	89.756	-0,5	-3,7	-4,2
		Totale	3.126.415	3.157.056	3.187.807	1,0	1,0	2,0
	Molise n. Comuni 76	Immobilizzazioni immateriali	94	66	122	-29,9	84,9	29,6
		Immobilizzazioni materiali	637.668	767.021	757.115	20,3	-1,3	18,7
		Immobilizzazioni finanziarie	8.552	6.877	5.563	-19,6	-19,1	-35,0
		Totale	646.314	773.964	762.800	19,8	-1,4	18,0
	Campania n. Comuni 270	Immobilizzazioni immateriali	31.919	30.971	40.615	-3,0	31,1	27,2
		Immobilizzazioni materiali	15.568.179	15.886.590	16.283.941	2,0	2,5	4,6
		Immobilizzazioni finanziarie	881.416	803.025	2.214.038	-8,9	175,7	151,2
		Totale	16.481.514	16.720.586	18.538.595	1,5	10,9	12,5
	Puglia n. Comuni 146	Immobilizzazioni immateriali	17.752	18.314	19.079	3,2	4,2	7,5
		Immobilizzazioni materiali	4.806.149	4.910.957	5.169.232	2,2	5,3	7,6
		Immobilizzazioni finanziarie	66.327	83.301	80.199	25,6	-3,7	20,9
		Totale	4.890.227	5.012.573	5.268.510	2,5	5,1	7,7
	Basilicata n. Comuni 89	Immobilizzazioni immateriali	16.032	15.774	16.615	-1,6	5,3	3,6
		Immobilizzazioni materiali	1.928.390	1.953.718	2.002.983	1,3	2,5	3,9
		Immobilizzazioni finanziarie	13.214	14.516	16.687	9,8	15,0	26,3
		Totale	1.957.636	1.984.007	2.036.286	1,3	2,6	4,0
	Calabria n. Comuni 146	Immobilizzazioni immateriali	9.148	8.935	9.480	-2,3	6,1	3,6
		Immobilizzazioni materiali	3.374.221	3.447.272	3.544.443	2,2	2,8	5,0
		Immobilizzazioni finanziarie	85.359	86.448	86.158	1,3	-0,3	0,9
		Totale	3.468.728	3.542.654	3.640.081	2,1	2,8	4,9
Totale Sud	n. Comuni 946	30.570.833	31.190.840	33.434.078	2,0	7,2	9,4	
Isole	Sicilia n. Comuni 124	Immobilizzazioni immateriali	12.095	11.095	16.681	-8,3	50,3	37,9
		Immobilizzazioni materiali	7.233.012	7.299.126	7.332.309	0,9	0,5	1,4
		Immobilizzazioni finanziarie	718.362	765.408	671.120	6,5	-12,3	-6,6
		Totale	7.963.469	8.075.629	8.020.110	1,4	-0,7	0,7
	Sardegna n. Comuni 207	Immobilizzazioni immateriali	30.152	32.104	32.683	6,5	1,8	8,4
		Immobilizzazioni materiali	4.674.379	4.745.784	4.837.235	1,5	1,9	3,5
		Immobilizzazioni finanziarie	63.253	64.106	74.326	1,3	15,9	17,5
		Totale	4.767.784	4.841.995	4.944.244	1,6	2,1	3,7
Totale Isole	n. Comuni 331	12.731.252	12.917.623	12.964.354	1,5	0,4	1,8	
Totale	n. Comuni 3.600	130.082.023	130.836.424	134.064.736	0,6	2,5	3,1	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tabella 9/COM/CP – Comuni esaminati. Immobilizzazioni totali – consistenze iniziale, consistenza finale, variazioni da conto finanziario, variazione da altre cause, variazione consistenza finale – 2013

Area	Regione	N. Enti	Consistenza iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da Altre Cause (+)	Variazioni da Altre Cause (-)	Consistenza Finale	Saldo variazioni Conto finanziario	Saldo variazioni Altre cause	Variazioni consistenza finale
Nord ovest	Piemonte	208	10.472.984	292.942	100.201	725.238	1.139.427	10.251.537	192.741	-414.189	-221.447
	Lombardia	802	15.151.167	601.874	80.755	990.432	1.058.530	15.604.187	521.118	-68.098	453.020
	Liguria	77	1.841.572	101.488	21.797	81.129	143.923	1.858.469	79.691	-62.794	16.897
	Totale Nord ovest	1.087	27.465.723	996.304	202.753	1.796.798	2.341.880	27.714.193	793.551	-545.081	248.470
Nord est	Trentino-Alto Adige	105	6.534.956	625.481	228.371	62.570	255.751	6.738.885	397.110	-193.181	203.929
	Veneto	330	8.682.232	344.078	31.108	408.806	632.496	8.771.512	312.970	-223.690	89.280
	Friuli-Venezia Giulia	128	5.711.073	225.478	74.360	363.447	437.539	5.788.098	151.118	-74.092	77.026
	Emilia-Romagna	157	8.427.238	335.694	55.175	267.560	474.802	8.500.515	280.519	-207.242	73.277
	Totale Nord est	720	29.355.499	1.530.730	389.014	1.102.382	1.800.587	29.799.010	1.141.716	-698.205	443.511
Centro	Toscana	154	5.744.207	259.454	29.541	226.044	363.864	5.836.300	229.913	-137.820	92.093
	Umbria	61	2.072.317	84.538	8.617	57.858	82.765	2.123.331	75.921	-24.907	51.014
	Marche	134	2.674.034	94.883	7.711	85.144	154.666	2.691.683	87.172	-69.523	17.650
	Lazio	167	17.865.884	1.336.878	35.983	432.769	984.127	18.615.421	1.300.895	-551.359	749.537
	Totale Centro	516	28.356.442	1.775.753	81.852	801.815	1.585.422	29.266.735	1.693.901	-783.608	910.293
Sud	Abruzzo	188	3.069.751	120.543	9.289	77.895	132.486	3.126.415	111.255	-54.590	56.664
	Molise	76	635.997	29.046	7.451	7.702	18.981	646.314	21.595	-11.279	10.316
	Campania	270	15.873.822	735.406	127.175	735.815	736.354	16.481.514	608.231	-539	607.692
	Puglia	146	4.755.315	238.915	9.173	125.133	219.963	4.890.227	229.742	-94.831	134.911
	Basilicata	89	1.898.697	88.028	3.903	60.989	86.177	1.957.636	84.126	-25.187	58.938
	Calabria	177	3.402.769	153.746	16.797	276.785	347.776	3.468.728	136.949	-70.990	65.959
	Totale Sud	946	29.636.352	1.365.685	173.787	1.284.320	1.541.736	30.570.833	1.191.898	-257.417	934.481
Isole	Sicilia	124	7.861.861	216.118	13.065	224.198	325.644	7.963.469	203.053	-101.446	101.607
	Sardegna	207	4.708.417	209.789	15.094	182.841	318.169	4.767.784	194.695	-135.328	59.367
	Totale Isole	331	12.570.278	425.908	28.159	407.039	643.813	12.731.252	397.749	-236.774	160.975
Totale Comuni esaminati		3.600	127.384.294	6.094.379	875.565	5.392.353	7.913.439	130.082.023	5.218.815	-2.521.085	2.697.730

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tutte le variazioni sono in valori assoluti (migliaia di euro)

Tabella 10/COM/CP – Comuni esaminati. Immobilizzazioni totali – consistenze iniziale, consistenza finale, variazioni da conto finanziario, variazione da altre cause, variazione consistenza finale – 2014

Area	Regione	N. Enti	Consistenza iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da Altre Cause (+)	Variazioni da Altre Cause (-)	Consistenza Finale	Saldo variazioni Conto finanziario	Saldo variazioni Altre cause	Variazioni consistenza finale
Nord ovest	Piemonte	208	10.252.400	235.340	55.719	345.788	620.091	10.157.718	179.622	-274.303	-94.681
	Lombardia	802	15.581.191	512.171	84.243	515.235	963.949	15.560.405	427.928	-448.714	-20.786
	Liguria	77	1.858.466	72.361	9.289	48.317	103.435	1.866.420	63.072	-55.118	7.954
	Totale Nord ovest	1.087	27.692.057	819.873	149.251	909.340	1.687.475	27.584.544	670.622	-778.135	-107.513
Nord est	Trentino-Alto Adige	105	6.738.885	528.645	201.140	58.887	245.273	6.880.002	327.505	-186.387	141.118
	Veneto	330	8.761.025	293.610	24.144	280.688	556.594	8.754.585	269.465	-275.905	-6.440
	Friuli-Venezia Giulia	128	5.788.083	170.163	31.749	220.366	357.601	5.789.261	138.414	-137.236	1.178
	Emilia-Romagna	157	8.508.642	264.749	70.659	222.932	424.930	8.500.734	194.090	-201.998	-7.908
	Totale Nord est	720	29.796.634	1.257.166	327.693	782.873	1.584.398	29.924.582	929.474	-801.525	127.948
Centro	Toscana	154	5.836.158	218.649	22.007	176.444	347.881	5.861.363	196.642	-171.436	25.205
	Umbria	61	2.123.331	65.573	5.651	24.033	66.227	2.141.058	59.922	-42.194	17.727
	Marche	134	2.689.908	104.917	6.646	84.127	148.528	2.723.779	98.271	-64.400	33.871
	Lazio	167	18.619.464	611.980	32.593	432.488	1.139.371	18.492.635	579.386	-706.882	-126.830
	Totale Centro	516	29.268.861	1.001.118	66.898	717.093	1.702.006	29.218.834	934.220	-984.913	-50.027
Sud	Abruzzo	188	3.123.288	97.063	7.353	44.902	100.844	3.157.056	89.710	-55.942	33.769
	Molise	76	646.810	65.937	6.883	94.455	26.355	773.964	59.054	68.100	127.154
	Campania	270	16.472.697	605.034	215.938	232.228	373.435	16.720.586	389.096	-141.207	247.889
	Puglia	146	4.893.003	222.471	10.190	88.776	181.488	5.012.573	212.281	-92.712	119.569
	Basilicata	89	1.957.636	69.670	2.875	26.126	66.550	1.984.007	66.795	-40.423	26.372
	Calabria	177	3.465.844	135.741	6.110	101.892	154.712	3.542.654	129.631	-52.820	76.810
	Totale Sud	946	30.559.278	1.195.916	249.349	588.379	903.383	31.190.840	946.567	-315.004	631.563
Isole	Sicilia	124	7.962.883	217.941	19.220	263.347	349.323	8.075.629	198.722	-85.976	112.746
	Sardegna	207	4.773.107	185.422	7.460	202.414	311.489	4.841.995	177.962	-109.075	68.887
	Totale Isole	331	12.735.990	403.364	26.679	465.761	660.812	12.917.623	376.684	-195.051	181.633
Totale Comuni esaminati		3.600	130.052.819	4.677.437	819.870	3.463.445	6.538.074	130.836.424	3.857.567	-3.074.629	783.604

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tutte le variazioni sono in valori assoluti (migliaia di euro)

Tabella 11/COM/CP – Comuni esaminati. Immobilizzazioni totali – consistenze iniziale, consistenza finale, variazioni da conto finanziario, variazione da altre cause, variazione consistenza finale – 2015

Area	Regione	N. Enti	Consistenza iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da Altre Cause (+)	Variazioni da Altre Cause (-)	Consistenza Finale	Saldo variazioni Conto finanziario	Saldo variazioni Altre cause	Variazioni consistenza finale
Nord ovest	Piemonte	208	208	10.156.596	283.846	32.190	1.052.096	538.630	10.921.718	251.656	513.466
	Lombardia	802	802	15.559.247	459.668	56.288	627.512	996.037	15.594.102	403.381	-368.525
	Liguria	77	77	1.866.420	76.733	3.547	66.391	120.116	1.885.881	73.186	-53.725
	Totale Nord ovest	1.087	1.087	27.582.262	820.248	92.025	1.746.000	1.654.784	28.401.701	728.223	91.216
Nord est	Trentino-Alto Adige	105	105	6.880.002	607.251	272.346	95.707	313.455	6.997.159	334.905	-217.748
	Veneto	330	330	8.767.761	272.215	28.832	225.666	486.869	8.749.941	243.383	-261.203
	Friuli-Venezia Giulia	128	128	5.789.399	192.614	34.372	183.535	271.849	5.859.327	158.242	-88.313
	Emilia-Romagna	157	157	8.489.514	255.917	78.020	291.938	440.917	8.518.432	177.897	-148.980
	Totale Nord est	720	720	29.926.677	1.327.996	413.570	796.846	1.513.090	30.124.859	914.426	-716.244
Centro	Toscana	154	154	5.861.643	229.718	41.910	275.630	440.985	5.884.096	187.808	-165.355
	Umbria	61	61	2.141.058	56.848	3.658	30.818	70.273	2.154.794	53.191	-39.455
	Marche	134	134	2.723.779	88.923	8.462	136.902	192.228	2.748.914	80.462	-55.326
	Lazio	167	167	18.339.024	504.425	10.694	630.259	1.111.074	18.351.939	493.730	-480.816
	Totale Centro	516	516	29.065.504	879.914	64.723	1.073.609	1.814.560	29.139.743	815.191	-740.951
Sud	Abruzzo	188	188	3.152.656	136.554	17.649	70.597	154.351	3.187.807	118.905	-83.755
	Molise	76	76	760.393	33.177	4.639	15.361	41.491	762.800	28.538	-26.130
	Campania	270	270	16.720.679	2.294.913	27.161	734.767	1.184.603	18.538.595	2.267.752	-449.836
	Puglia	146	146	5.017.424	466.282	11.642	30.922	234.476	5.268.510	454.640	-203.554
	Basilicata	89	89	1.983.993	138.110	10.455	32.493	107.855	2.036.286	127.654	-75.362
	Calabria	177	177	3.541.656	200.121	12.407	103.737	193.027	3.640.081	187.714	-89.290
	Totale Sud	946	946	31.176.802	3.269.156	83.953	987.876	1.915.803	33.434.078	3.185.203	-927.927
Isole	Sicilia	124	124	8.074.924	200.851	17.845	571.743	809.563	8.020.110	183.006	-237.820
	Sardegna	207	207	4.845.732	246.782	18.561	188.309	318.019	4.944.244	228.221	-129.710
	Totale Isole	331	331	12.920.657	447.633	36.406	760.052	1.127.582	12.964.354	411.227	-367.530
Totale Comuni esaminati		3.600	130.671.901	6.744.947	690.677	5.364.383	8.025.818	134.064.736	6.054.270	-2.661.435	3.392.835

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tutte le variazioni sono in valori assoluti (migliaia di euro)

Tabella 12/COM/CP – Comuni esaminati. Immobilizzazioni materiali – consistenze iniziale, consistenza finale, variazioni da conto finanziario, variazione da altre cause, variazione consistenza finale – 2013

Area	Regione	N. Enti	Consistenza iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da Altre Cause (+)	Variazioni da Altre Cause (-)	Consistenza Finale	Saldo variazioni Conto finanziario	Saldo variazioni Altre cause	Variazioni consistenza finale
Nord ovest	Piemonte	208	8.893.373	273.102	90.025	567.010	764.514	8.878.947	183.077	-197.503	-14.426
	Lombardia	802	13.865.511	576.361	69.346	851.464	950.394	14.273.596	507.015	-98.929	408.085
	Liguria	77	1.744.721	94.276	21.525	79.023	129.934	1.766.561	72.751	-50.911	21.840
	Totale Nord ovest	1.087	24.503.605	943.739	180.896	1.497.498	1.844.842	24.919.104	762.843	-347.344	415.499
Nord est	Trentino-Alto Adige	105	5.498.550	567.990	195.908	56.735	248.181	5.679.185	372.081	-191.447	180.635
	Veneto	330	7.783.486	316.452	22.882	248.274	498.546	7.826.784	293.570	-250.273	43.298
	Friuli-Venezia Giulia	128	5.343.747	210.910	68.621	227.652	312.265	5.401.423	142.289	-84.613	57.676
	Emilia-Romagna	157	6.944.949	309.333	37.039	214.952	395.165	7.037.029	272.294	-180.213	92.081
	Totale Nord est	720	25.570.732	1.404.685	324.451	747.612	1.454.157	25.944.421	1.080.234	-706.545	373.689
Centro	Toscana	154	5.362.700	251.664	24.631	140.744	281.762	5.448.716	227.033	-141.018	86.015
	Umbria	61	2.044.375	83.253	8.348	56.242	81.213	2.094.309	74.905	-24.972	49.933
	Marche	134	2.485.817	92.581	6.807	69.558	145.504	2.495.645	85.774	-75.947	9.828
	Lazio	167	14.917.536	1.298.938	35.865	378.089	700.682	15.858.017	1.263.074	-322.593	940.481
	Totale Centro	516	24.810.429	1.726.438	75.651	644.633	1.209.162	25.896.687	1.650.787	-564.529	1.086.257
Sud	Abruzzo	188	2.965.112	113.826	7.877	71.294	120.795	3.021.560	105.949	-49.501	56.448
	Molise	76	628.145	27.863	7.138	7.190	18.392	637.668	20.724	-11.202	9.523
	Campania	270	15.043.218	592.911	13.499	592.138	646.588	15.568.179	579.411	-54.450	524.961
	Puglia	146	4.672.876	231.980	9.152	121.049	210.604	4.806.149	222.828	-89.555	133.273
	Basilicata	89	1.870.166	87.287	3.902	59.098	84.259	1.928.390	83.385	-25.162	58.224
	Calabria	177	3.297.448	143.178	16.648	263.745	313.503	3.374.221	126.530	-49.757	76.772
	Totale Sud	946	28.476.964	1.197.045	58.217	1.114.514	1.394.140	29.336.165	1.138.828	-279.626	859.201
Isole	Sicilia	124	7.138.042	206.287	8.983	78.788	181.122	7.233.012	197.304	-102.334	94.970
	Sardegna	207	4.623.016	198.480	13.845	161.610	294.882	4.674.379	184.635	-133.272	51.362
	Totale Isole	331	11.761.058	404.767	22.828	240.398	476.005	11.907.391	381.939	-235.607	146.333
Totale Comuni esaminati	3.600	115.122.789	5.676.673	662.043	4.244.654	6.378.305	118.003.768	5.014.630	-2.133.651	2.880.979	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tabella 13/COM/CP – Comuni esaminati. Immobilizzazioni materiali – consistenze iniziale, consistenza finale, variazioni da conto finanziario, variazione da altre cause, variazione consistenza finale – 2014

Area	Regione	N. Enti	Consistenza iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da Altre Cause (+)	Variazioni da Altre Cause (-)	Consistenza Finale	Saldo variazioni Conto finanziario	Saldo variazioni Altre cause	Variazioni consistenza finale
Nord ovest	Piemonte	208	8.879.810	221.674	52.822	277.989	555.171	8.771.480	168.852	-277.182	-108.330
	Lombardia	802	14.251.460	486.087	69.357	369.430	804.307	14.233.313	416.730	-434.877	-18.147
	Liguria	77	1.766.549	69.427	8.810	37.541	85.890	1.778.816	60.617	-48.349	12.268
	Totale Nord ovest	1.087	24.897.818	777.188	130.989	684.960	1.445.368	24.783.609	646.199	-760.408	-114.209
Nord est	Trentino-Alto Adige	105	5.679.185	484.007	166.748	50.940	235.685	5.811.698	317.259	-184.745	132.513
	Veneto	330	7.816.342	283.591	22.469	241.932	520.547	7.798.849	261.122	-278.616	-17.494
	Friuli-Venezia Giulia	128	5.401.403	163.466	21.827	155.371	275.446	5.422.966	141.639	-120.076	21.564
	Emilia-Romagna	157	7.045.692	246.643	60.627	159.845	336.054	7.055.499	186.016	-176.209	9.807
	Totale Nord est	720	25.942.621	1.177.707	271.671	608.087	1.367.733	26.089.012	906.036	-759.645	146.390
Centro	Toscana	154	5.448.631	210.498	18.975	131.770	283.730	5.488.195	191.524	-151.960	39.564
	Umbria	61	2.094.309	64.027	5.178	21.633	64.012	2.110.778	58.848	-42.379	16.469
	Marche	134	2.493.875	101.413	4.383	67.761	139.063	2.519.604	97.030	-71.302	25.728
	Lazio	167	15.858.368	526.871	7.618	397.626	707.005	16.068.908	519.253	-309.379	210.540
	Totale Centro	516	25.895.183	902.809	36.154	618.790	1.193.811	26.187.484	866.655	-575.021	292.301
Sud	Abruzzo	188	3.021.565	95.381	6.350	36.926	92.098	3.055.425	89.032	-55.172	33.860
	Molise	76	638.061	65.892	5.387	94.180	25.726	767.021	60.506	68.454	128.960
	Campania	270	15.559.369	452.742	19.319	138.115	244.317	15.886.590	433.423	-106.202	327.221
	Puglia	146	4.808.861	210.025	10.188	72.200	169.941	4.910.957	199.837	-97.741	102.096
	Basilicata	89	1.928.390	69.074	2.868	23.702	64.579	1.953.718	66.205	-40.877	25.328
	Calabria	177	3.371.336	128.728	5.777	96.801	143.817	3.447.272	122.951	-47.015	75.936
	Totale Sud	946	29.327.581	1.021.843	49.888	461.924	740.477	30.020.982	971.954	-278.553	693.401
Isole	Sicilia	124	7.232.486	201.032	16.990	111.807	229.209	7.299.126	184.042	-117.402	66.640
	Sardegna	207	4.679.702	176.821	7.307	173.165	276.596	4.745.784	169.514	-103.431	66.082
	Totale Isole	331	11.912.188	377.853	24.298	284.972	505.805	12.044.910	353.556	-220.833	132.722
Totale Comuni esaminati		3.600	117.975.392	4.257.400	513.000	2.658.733	5.253.193	119.125.998	3.744.400	-2.594.460	1.150.606

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tabella 14/COM/CP – Comuni esaminati. Immobilizzazioni materiali – consistenze iniziale, consistenza finale, variazioni da conto finanziario, variazione da altre cause, variazione consistenza finale – 2015

Area	Regione	N. Enti	Consistenza iniziale	Variazioni da Conto Finanziario (+)	Variazioni da Conto Finanziario (-)	Variazioni da Altre Cause (+)	Variazioni da Altre Cause (-)	Consistenza Finale	Saldo variazioni Conto finanziario	Saldo variazioni Altre cause	Variazioni consistenza finale
Nord ovest	Piemonte	208	8.770.358	265.284	29.344	1.038.433	482.689	9.562.043	235.941	555.744	791.685
	Lombardia	802	14.231.862	441.405	48.571	469.234	869.399	14.224.531	392.833	-400.165	-7.332
	Liguria	77	1.778.816	71.722	3.346	63.720	110.671	1.800.241	68.376	-46.952	21.424
	Totale Nord ovest	1.087	24.781.037	778.411	81.261	1.571.387	1.462.759	25.586.814	697.150	108.627	805.778
Nord est	Trentino-Alto Adige	105	5.811.698	553.595	202.037	91.780	303.840	5.951.196	351.558	-212.060	139.498
	Veneto	330	7.812.033	264.194	21.614	185.737	431.017	7.809.332	242.580	-245.280	-2.701
	Friuli-Venezia Giulia	128	5.423.083	184.410	20.227	151.768	237.854	5.501.181	164.184	-86.086	78.098
	Emilia-Romagna	157	7.043.723	219.209	59.513	218.085	370.993	7.050.511	159.695	-152.907	6.788
	Totale Nord est	720	26.090.537	1.221.408	303.391	647.371	1.343.704	26.312.221	918.017	-696.333	221.683
Centro	Toscana	154	5.488.195	228.177	39.358	145.041	307.108	5.514.946	188.819	-162.067	26.751
	Umbria	61	2.110.778	56.161	3.610	22.513	66.232	2.119.610	52.552	-43.719	8.833
	Marche	134	2.519.604	85.920	6.784	108.051	170.135	2.536.656	79.136	-62.083	17.053
	Lazio	167	15.914.419	489.244	9.557	447.287	799.813	16.041.580	479.687	-352.526	127.161
	Totale Centro	516	26.032.995	859.502	59.309	722.893	1.343.288	26.212.792	800.193	-620.396	179.798
Sud	Abruzzo	188	3.051.142	135.162	16.392	60.623	138.140	3.092.395	118.770	-77.517	41.253
	Molise	76	753.095	33.235	3.985	14.508	39.737	757.115	29.249	-25.229	4.020
	Campania	270	15.885.404	861.263	23.110	554.713	994.330	16.283.941	838.153	-439.617	398.536
	Puglia	146	4.915.809	461.082	11.631	29.352	225.379	5.169.232	449.451	-196.028	253.423
	Basilicata	89	1.953.718	137.354	10.278	26.489	104.300	2.002.983	127.076	-77.811	49.265
	Calabria	177	3.446.260	192.266	11.581	96.389	178.892	3.544.443	180.685	-82.502	98.183
	Totale Sud	946	30.005.429	1.820.362	76.977	782.074	1.680.778	30.850.110	1.743.385	-898.704	844.681
Isole	Sicilia	124	7.298.422	191.662	15.622	276.589	418.742	7.332.309	176.040	-142.153	33.887
	Sardegna	207	4.745.724	237.092	17.951	149.787	277.416	4.837.235	219.140	-127.629	91.511
	Totale Isole	331	12.044.145	428.754	33.573	426.376	696.158	12.169.544	395.181	-269.782	125.399
Totale Comuni esaminati		3.600	118.954.143	5.108.437	554.511	4.150.100	6.526.687	121.131.481	4.553.926	-2.376.587	2.177.338

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

6.6 Andamento del passivo e dei debiti negli esercizi 2013-2015 nei Comuni esaminati

L'andamento del passivo nel triennio 2013-2015 nei 3.600 Comuni esaminati, evidenziato nella tabella 15/COM/CP, mostra complessivamente una lieve flessione pari al 2,1%.

Le riduzioni più significative del totale passivo sono relative ai Comuni della Sardegna (-8%), del Molise (-6,8%), della Puglia (-6,3%), della Basilicata (-7,2%). L'insieme dei Comuni che mostrano un seppur lieve incremento di tale voce sono quelli del Trentino-Alto Adige (+2,7%) e del Piemonte (+1,2%).

Passando ad osservare le componenti del passivo, si rilevano forti riduzioni dei conferimenti nei Comuni oggetto di indagine del Molise (-31,1%), seguiti dagli Enti della Calabria (12,8%), della Puglia (-9,5%), della Basilicata (-7,1%).

Per quel che riguarda il patrimonio netto, i Comuni osservati presentano una stabilità sostanziale, con l'eccezione degli Enti della Sardegna che presentano una flessione dell'1,4% e gli Enti della Basilicata che mostrano una riduzione dello 0,8%. Spicca la variazione in aumento del Molise, il cui patrimonio cresce del 25,1%.

I debiti presentano, nel triennio, riduzioni in tutti i Comuni osservati. Le variazioni percentuali più alte riguardano gli Enti della Sardegna (-35%), del Molise (-28%), del Veneto (-23,4%), dell'Emilia-Romagna e della Basilicata (entrambe-22%). Flessioni significative presentano anche i Comuni del Trentino-Alto Adige (-21,8%), della Liguria (21,2%), della Lombardia e della Puglia (entrambe -19,6%) e dell'Umbria (-19,5%).

Con riferimento ai debiti, la tabella 16/COM/CP espone l'incidenza dei debiti sul totale del passivo. Spicca la rilevante incidenza pari, nel 2015, al 42,82% nel caso dei Comuni osservati del Piemonte (208), in riduzione nel triennio considerato; seguono i Comuni della Calabria (177) che nello stesso anno evidenziano un'incidenza pari al 30,73% (costante rispetto al 2013 e in riduzione rispetto al 2014), e quelli della Campania (270) che presentano debiti pari al 27,99% del totale passivo nel 2015 (valore pressoché costante nel triennio).

Tabella 15/COM/CP – Comuni esaminati. Passivo - consistenze finali - variazioni % anni - 2013- 2015

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Nord Ovest	Piemonte n. Comuni 208	A) Patrimonio netto	5.304.761	5.317.544	5.714.468	0,2	7,5	7,7
		B) Conferimenti	1.805.554	1.808.238	1.696.071	0,1	-6,2	-6,1
		C) Debiti	5.705.959	5.525.090	5.559.468	-3,2	0,6	-2,6
		D) Ratei e risconti	11.597	14.010	12.244	20,8	-12,6	5,6
		Totale Passivo	12.827.870	12.664.882	12.982.252	-1,3	2,5	1,2
	Lombardia n. Comuni 802	A) Patrimonio netto	10.173.229	10.241.118	10.469.701	0,7	2,2	2,9
		B) Conferimenti	5.056.619	5.123.680	5.085.272	1,3	-0,7	0,6
		C) Debiti	3.609.024	3.244.685	2.903.268	-10,1	-10,5	-19,6
		D) Ratei e risconti	115.451	118.024	109.657	2,2	-7,1	-5,0
		Totale Passivo	18.954.322	18.727.507	18.567.897	-1,2	-0,9	-2,0
	Liguria n. Comuni 77	A) Patrimonio netto	1.243.133	1.274.779	1.289.684	2,5	1,2	3,7
		B) Conferimenti	492.368	501.440	505.100	1,8	0,7	2,6
		C) Debiti	596.935	537.127	470.548	-10,0	-12,4	-21,2
		D) Ratei e risconti	27.239	26.045	15.914	-4,4	-38,9	-41,6
		Totale Passivo	2.359.675	2.339.391	2.281.246	-0,9	-2,5	-3,3
Totale Nord ovest		n. Comuni 1.807	34.141.867	33.731.780	33.831.395	-1,2	0,3	-0,9
Nord Est	Trentino-Alto Adige n. Comuni 105	A) Patrimonio netto	3.803.577	3.914.027	4.061.713	2,9	3,8	6,8
		B) Conferimenti	2.991.732	3.144.551	3.270.487	5,1	4,0	9,3
		C) Debiti	1.457.002	1.372.677	1.139.655	-5,8	-17,0	-21,8
		D) Ratei e risconti	19.188	20.115	19.041	4,8	-5,3	-0,8
		Totale Passivo	8.271.498	8.451.369	8.490.897	2,2	0,5	2,7
	Veneto n. Comuni 330	A) Patrimonio netto	5.466.252	5.522.732	5.675.239	1,0	2,8	3,8
		B) Conferimenti	2.746.325	2.809.471	2.696.053	2,3	-4,0	-1,8
		C) Debiti	2.596.403	2.238.594	1.989.158	-13,8	-11,1	-23,4
		D) Ratei e risconti	12.168	11.222	11.618	-7,8	3,5	-4,5
		Totale Passivo	10.821.147	10.582.019	10.372.068	-2,2	-2,0	-4,2
	Friuli-Venezia Giulia n. Comuni 128	A) Patrimonio netto	4.199.914	4.277.600	4.400.440	1,8	2,9	4,8
		B) Conferimenti	1.214.132	1.214.902	1.159.022	0,1	-4,6	-4,5
		C) Debiti	1.521.852	1.411.626	1.279.155	-7,2	-9,4	-15,9
		D) Ratei e risconti	56.992	57.234	59.001	0,4	3,1	3,5
		Totale Passivo	6.992.891	6.961.363	6.897.618	-0,5	-0,9	-1,4
	Emilia-Romagna n. Comuni 157	A) Patrimonio netto	5.423.719	5.447.350	5.571.676	0,4	2,3	2,7
		B) Conferimenti	2.725.777	2.771.570	2.695.582	1,7	-2,7	-1,1
		C) Debiti	1.846.651	1.667.060	1.440.351	-9,7	-13,6	-22,0
		D) Ratei e risconti	55.481	57.199	50.329	3,1	-12,0	-9,3
		Totale Passivo	10.051.628	9.943.179	9.757.938	-1,1	-1,9	-2,9
	Totale Nord est		n. Comuni 720	36.137.164	35.937.930	35.518.521	-0,6	-1,2

Fonte: elaborazioni Cortei dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tabella 15/COM/CP – Comuni esaminati. Passivo - consistenze finali - variazioni % anni - 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Centro	Toscana n. Comuni 154	A) Patrimonio netto	3.306.267	3.296.039	3.320.089	-0,3	0,7	0,4
		B) Conferimenti	2.143.327	2.237.562	2.236.286	4,4	-0,1	4,3
		C) Debiti	1.832.721	1.712.700	1.568.907	-6,5	-8,4	-14,4
		D) Ratei e risconti	35.516	33.663	18.729	-5,2	-44,4	-47,3
		Totale Passivo	7.317.831	7.279.965	7.144.011	-0,5	-1,9	-2,4
	Umbria n. Comuni 61	A) Patrimonio netto	1.086.095	1.083.522	1.097.970	-0,2	1,3	1,1
		B) Conferimenti	1.102.007	1.134.558	1.043.631	3,0	-8,0	-5,3
		C) Debiti	468.375	433.872	377.269	-7,4	-13,0	-19,5
		D) Ratei e risconti	18.999	21.730	9.611	14,4	-55,8	-49,4
		Totale Passivo	2.675.475	2.673.682	2.528.481	-0,1	-5,4	-5,5
	Marche n. Comuni 134	A) Patrimonio netto	1.450.147	1.459.675	1.458.883	0,7	-0,1	0,6
		B) Conferimenti	966.316	973.677	993.125	0,8	2,0	2,8
		C) Debiti	920.077	844.764	789.379	-8,2	-6,6	-14,2
		D) Ratei e risconti	4.000	15.232	15.100	280,8	-0,9	277,5
		Totale Passivo	3.340.541	3.293.348	3.256.487	-1,4	-1,1	-2,5
	Lazio n. Comuni 167	A) Patrimonio netto	11.833.117	11.907.197	12.439.808	0,6	4,5	5,1
		B) Conferimenti	10.275.414	10.455.148	10.171.807	1,7	-2,7	-1,0
		C) Debiti	4.959.178	5.022.249	4.689.733	1,3	-6,6	-5,4
		D) Ratei e risconti	258.379	326.248	156.409	26,3	-52,1	-39,5
		Totale Passivo	27.326.089	27.710.841	27.457.757	1,4	-0,9	0,5
Totale Centro	n. Comuni 516	40.659.937	40.957.835	40.386.737	0,7	-1,4	-0,7	

Fonte: elaborazioni Cortei dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 15/COM/CP – Comuni esaminati. Passivo - consistenze finali - variazioni % anni - 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Sud	Abruzzo n. Comuni 188	A) Patrimonio netto	1.597.885	1.627.976	1.626.958	1,9	-0,1	1,8
		B) Conferimenti	1.486.106	1.543.212	1.424.521	3,8	-7,7	-4,1
		C) Debiti	1.166.313	1.089.607	984.570	-6,6	-9,6	-15,6
		D) Ratei e risconti	1.176	1.520	1.168	29,2	-23,1	-0,7
		Totale Passivo	4.251.480	4.262.315	4.037.217	0,3	-5,3	-5,0
	Molise n. Comuni 76	A) Patrimonio netto	460.637	574.081	576.305	24,6	0,4	25,1
		B) Conferimenti	410.700	427.163	282.768	4,0	-33,8	-31,1
		C) Debiti	213.940	219.930	152.746	2,8	-30,5	-28,6
		D) Ratei e risconti	29	29	25	0,0	-15,5	-15,5
		Totale Passivo	1.085.306	1.221.203	1.011.843	12,5	-17,1	-6,8
	Campania n. Comuni 270	A) Patrimonio netto	10.123.508	10.405.270	10.313.669	2,8	-0,9	1,9
		B) Conferimenti	7.231.885	7.949.726	6.898.979	9,9	-13,2	-4,6
		C) Debiti	7.014.279	7.014.890	6.698.069	0,0	-4,5	-4,5
		D) Ratei e risconti	11.601	34.655	17.277	198,7	-50,1	48,9
		Totale Passivo	24.381.273	25.404.542	23.927.993	4,2	-5,8	-1,9
	Puglia 146 n. Comuni	A) Patrimonio netto	2.600.019	2.631.584	2.742.005	1,2	4,2	5,5
		B) Conferimenti	3.115.767	3.231.942	2.820.021	3,7	-12,7	-9,5
		C) Debiti	1.556.782	1.481.492	1.250.879	-4,8	-15,6	-19,6
		D) Ratei e risconti	630	456	399	-27,6	-12,6	-36,7
		Totale Passivo	7.273.199	7.345.474	6.813.303	1,0	-7,2	-6,3
	Basilicata n. Comuni 59	A) Patrimonio netto	1.113.730	1.119.313	1.105.337	0,5	-1,2	-0,8
		B) Conferimenti	1.167.336	1.212.441	1.084.596	3,9	-10,5	-7,1
		C) Debiti	497.044	442.414	387.476	-11,0	-12,4	-22,0
		D) Ratei e risconti	1.387	1.343	1.431	-3,2	6,5	3,2
		Totale Passivo	2.779.498	2.775.511	2.578.839	-0,1	-7,1	-7,2
	Calabria n. Comuni 177	A) Patrimonio netto	2.146.966	2.186.457	2.148.657	1,8	-1,7	0,1
		B) Conferimenti	1.794.883	1.825.500	1.565.014	1,7	-14,3	-12,8
C) Debiti		1.751.536	1.839.248	1.647.872	5,0	-10,4	-5,9	
D) Ratei e risconti		992	824	479	-16,9	-41,9	-51,7	
Totale Passivo		5.694.377	5.852.029	5.362.022	2,8	-8,4	-5,8	
Totale Sud	n. Comuni 946	45.465.134	46.861.073	43.731.218	3,1	-6,7	-3,8	

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 15/COM/CP – Comuni esaminati. Passivo - consistenze finali - variazioni % anni - 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %	
Isole	Sicilia n. Comuni 124	A) Patrimonio netto	5.604.007	5.659.885	5.903.059	1,0	4,3	5,3	
		B) Conferimenti	2.860.750	2.993.176	2.779.703	4,6	-7,1	-2,8	
		C) Debiti	3.386.087	3.418.926	2.928.832	1,0	-14,3	-13,5	
		D) Ratei e risconti	8.394	7.812	7.111	-6,9	-9,0	-15,3	
		Totale Passivo	11.859.238	12.079.799	11.618.705	1,9	-3,8	-2,0	
	Sardegna n. Comuni 207	A) Patrimonio netto	2.433.428	2.464.017	2.399.826	1,3	-2,6	-1,4	
		B) Conferimenti	3.502.139	3.531.749	3.344.578	0,8	-5,3	-4,5	
		C) Debiti	1.024.887	918.929	658.469	-10,3	-28,3	-35,8	
		D) Ratei e risconti	24.351	23.168	24.894	-4,9	7,5	2,2	
		Totale Passivo	6.984.805	6.937.863	6.427.767	-0,7	-7,4	-8,0	
	Totale Isole 331		n. Comuni 331	18.844.043	19.017.662	18.046.472	0,9	-5,1	-4,2
	Totale		n. Comuni 3.600	175.248.144	176.506.280	171.514.343	0,7	-2,8	-2,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

Tabella 16/COM/CP – Comuni oggetto di indagine. Incidenza dei debiti totali sul totale passivo– consistenze finali – 2013-2015

Zona	Regione		2013	2014	2015	2013	2014	2015
			Consistenza finale			Debiti/Totale passivo (%)		
Nord ovest	Piemonte n. Comuni 208	Debiti totali	5.705.959	5.525.090	5.559.468	44,48	43,63	42,82
		Totale passivo	12.827.870	12.664.882	12.982.252			
	Lombardia n. Comuni 802	Debiti totali	3.609.024	3.244.685	2.903.268	19,04	17,33	15,64
		Totale passivo	18.954.322	18.727.507	18.567.897			
	Liguria n. Comuni 77	Debiti totali	596.935	537.127	470.548	25,30	22,96	20,63
		Totale passivo	2.359.675	2.339.391	2.281.246			
Nord est	Trentino-Alto Adige n. Comuni 105	Debiti totali	1.457.002	1.372.677	1.139.655	17,61	16,24	13,42
		Totale passivo	8.271.498	8.451.369	8.490.897			
	Veneto n. Comuni 330	Debiti totali	2.596.403	2.238.594	1.989.158	23,99	21,15	19,18
		Totale passivo	10.821.147	10.582.019	10.372.068			
	Friuli-Venezia Giulia n. Comuni 128	Debiti totali	1.521.852	1.411.626	1.279.155	21,76	20,28	18,54
		Totale passivo	6.992.891	6.961.363	6.897.618			
Emilia- Romagna n. Comuni 157	Debiti totali	1.846.651	1.667.060	1.440.351	18,37	16,77	14,76	
	Totale passivo	10.051.628	9.943.179	9.757.938				
Centro	Toscana n. Comuni 154	Debiti totali	1.832.721	1.712.700	1.568.907	25,04	23,53	21,96
		Totale passivo	7.317.831	7.279.965	7.144.011			
	Umbria n. Comuni 61	Debiti totali	468.375	433.872	377.269	17,51	16,23	14,92
		Totale passivo	2.675.475	2.673.682	2.528.481			
	Marche n. Comuni 134	Debiti totali	920.077	844.764	789.379	27,54	25,65	24,24
		Totale passivo	3.340.541	3.293.348	3.256.487			
Lazio n. Comuni 167	Debiti totali	4.959.178	5.022.249	4.689.733	18,15	18,12	17,08	
	Totale passivo	27.326.089	27.710.841	27.457.757				
Sud	Abruzzo n. Comuni 188	Debiti totali	1.166.313	1.089.607	984.570	27,43	25,56	24,39
		Totale passivo	4.251.480	4.262.315	4.037.217			
	Molise n. Comuni 76	Debiti totali	213.940	219.930	152.746	19,71	18,01	15,10
		Totale passivo	1.085.306	1.221.203	1.011.843			
	Campania n. Comuni 270	Debiti totali	7.014.279	7.014.890	6.698.069	28,77	27,61	27,99
		Totale passivo	24.381.273	25.404.542	23.927.993			
Puglia n. Comuni 146	Debiti totali	1.556.782	1.481.492	1.250.879	21,40	20,17	18,36	
	Totale passivo	7.273.199	7.345.474	6.813.303				
Basilicata n. Comuni 89	Debiti totali	497.044	442.414	387.476	17,88	15,94	15,03	
	Totale passivo	2.779.498	2.775.511	2.578.839				
Calabria n. Comuni 177	Debiti totali	1.751.536	1.839.248	1.647.872	30,76	31,43	30,73	
	Totale passivo	5.694.377	5.852.029	5.362.022				
Isole	Sicilia n. Comuni 124	Debiti totali	3.386.087	3.418.926	2.928.832	28,55	28,30	25,21
		Totale passivo	11.859.238	12.079.799	11.618.705			
	Sardegna n. Comuni 207	Debiti totali	1.024.887	918.929	658.469	14,67	13,25	10,24
		Totale passivo	6.984.805	6.937.863	6.427.767			

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti dei Comuni sperimentatori e non; importi in migliaia di euro

6.7 Analisi dei dati del conto del patrimonio e andamenti nel triennio 2013-2015 delle Province e delle Città metropolitane esaminate

6.7.1 Premessa

Questa Sezione, nel precedente referto sulla gestione finanziaria degli Enti locali¹⁵⁷, aveva avuto modo di evidenziare come la situazione finanziaria delle Province sia stata influenzata dal “...progressivo degrado prodotto dall’impatto degli effetti cumulati delle manovre correttive 2010-2014”. Già in detta sede si evidenziava che il “..livello di autosufficienza finanziaria rispetto alle spese finali, mantenutosi a livelli abbastanza costanti fino al 2013, intorno al 58%, grazie alla riduzione della spesa finale che ha assorbito la contrazione delle risorse, negli ultimi esercizi 2014-2015 si è andato deteriorando”^{158 159}.

Il descritto quadro peggiorativo in ordine gli andamenti finanziari di detti Enti tende a ripercuotersi anche nella gestione patrimoniale. Seppur, come si avrà modo di evidenziare nel successivo paragrafo, con la dovuta prudenza da apprestare in relazione alle risultanze di un

¹⁵⁷ Sezione delle Autonomie deliberazione n. 8/SEZAUT/2016/FRG pag. 187.

¹⁵⁸ Questa Sezione nella Relazione 2015 sul “Riordino delle Province - aspetti ordinamentali e riflessi finanziari” evidenziava come l’Unione delle Province Italiane, proprio in ordine a tali effetti, aveva lamentato in diverse sedi e nell’audizione del 12 marzo 2015 dinanzi alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, “...che la Legge di stabilità 2015 interviene ad interrompere bruscamente il processo di attuazione della l. n. 56/2014, poiché prevede il versamento allo Stato da parte delle Province di 1 miliardo per il 2015, 1 ulteriore miliardo per il 2016 e 1 ulteriore nuovo miliardo per il 2017, incidendo per oltre il 15% sulla spesa totale delle Province. Il legame tra funzioni fondamentali, funzioni trasferite, risorse e garanzia di copertura finanziaria verrebbe dunque ad essere completamente ignorato. E ciò, sempre ad avviso dell’Unione, in contrasto anche con il d.p.c.m. adottato il 26 settembre 2014, che conferma quanto stabilito dalla legge, specificando all’art. 2, co. 4 che in esito all’attribuzione delle funzioni ai sensi dell’articolo 1, comma 89, della Legge, le amministrazioni interessate concordano, entro i termini previsti e secondo le modalità stabilite dalle Regioni, tenendo conto del documento validato di cui al comma 3, il trasferimento dei beni e delle risorse, ivi comprese le risorse assegnate dallo Stato in conto capitale o interessi”. L’UPI osserva che la medesima legge di stabilità impone un taglio della spesa, ma non del personale, che nel frattempo resta a carico delle Province, in attesa di ricollocamento presso lo Stato, le Regioni e i Comuni; le Province, nel 2015, si trovano quindi a dovere gestire gli stessi servizi, poiché nessuna legge regionale è stata approvata, con 1 miliardo in meno di spesa e la spesa per il personale – circa 2 miliardi – che resta immutata. Per questo, rappresenta la necessità che siano riportate in Parlamento le richieste avanzate in più sedi dalle Province e sottoposte all’attenzione della Conferenza Unificata e della Conferenza Stato Città, al fine di determinare la predisposizione di norme in grado di rendere compatibile la manovra finanziaria con la piena attuazione della l. n. 56/2014 e assicurare agli Enti la possibilità di continuare a garantire l’erogazione dei servizi, senza compromettere gli equilibri finanziari”. Sezione delle autonomie deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG pag. 5 e ss.

¹⁵⁹ La Sezione aveva evidenziato che: “Il contributo richiesto a Province e Città metropolitane nel 2014 è stato pari a 2.060 mln, nel 2015 a 3.242 mln. Una situazione alleggerita, per il 2015, in misura minimale dagli strumenti “una tantum” introdotti dal d.l. n. 78/2015 per gli equilibri di bilancio quali l’utilizzo degli avanzi liberi (200 mln) e destinati (100 mln) e per interventi finanziari per complessivi 421 mln (risorse per handicap, centri per l’impiego, risparmi da rinegoziazione e salvaguardia equilibri). Nessuna risorsa è venuta dal fondo sperimentale di riequilibrio nel 2014 pari a 1.046.917.823,05 interamente assorbito da riduzioni (1.046.128.439 da *spending review* art. 16, co. 7 d.l. n. 95/2012) e recuperi, come già nel 2013 (riduzioni di risorse disposte, prima, dalle norme del decreto “salva Italia”, dal 2012 per 415 milioni di euro e poi da quello della legge di stabilità 2013 che ha elevato la riduzione appena ricordata fino a 1,2 miliardi di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e, a decorrere dal 2015, 1,25 miliardi di euro); riduzioni che non hanno trovato intera capienza nel FSR, per cui non pochi Enti hanno dovuto riversare proprie risorse allo Stato. Il finanziamento dei bilanci provinciali si è retto, principalmente, sulle fonti di maggiore rilievo rappresentate dal gettito dell’imposta provinciale di trascrizione e sull’imposta sui contratti per l’assicurazione della responsabilità civile correlata alla circolazione degli autoveicoli”.

limitato campione statistico a disposizione della Sezione, l'andamento dell'attivo patrimoniale sembra rilevare gli effetti deteriori descritti in precedenza. Tuttavia, una effettiva verifica della correlazione tra il fenomeno evidenziato e l'andamento delle risultanze patrimoniali delle amministrazioni locali potrà essere effettuata solo con la definitiva attuazione della nuova contabilità armonizzata e con un campione statistico più ampio di quello utilizzato in questa sede.

6.7.2 Nota metodologica e avvertenze con riferimento alla perimetrazione dell'indagine

Come già evidenziato nel paragrafo 8.4.1 in relazione ai Comuni, anche numerose Province e Città metropolitane hanno usufruito della facoltà accordata¹⁶⁰ agli Enti locali di non inviare il conto del patrimonio.

Pertanto, ne è conseguita una disponibilità dei dati ancora più ridotta rispetto a quella già emersa nell'analisi dei Comuni e, inoltre, come si evince dalle successive tabelle, particolarmente disomogenea: infatti alcune aree regionali vedono la completa disponibilità dei dati provinciali (Umbria, Abruzzo e Molise), mentre di altre sono pervenuti i dati di una sola Provincia (Liguria, Emilia-Romagna e Basilicata).

La eterogeneità dei dati a disposizione, pertanto, ha fatto ritenere opportuno limitare prudenzialmente l'esame all'esposizione delle risultanze complessive dell'attivo e del passivo del patrimonio, con un'analisi di dettaglio limitata, seguendo l'impostazione già utilizzata per i Comuni, alle sole voci relative alle tre tipologie di immobilizzazioni.

Va ulteriormente evidenziato che nell'indagine non sono prese in considerazione le risultanze patrimoniali delle amministrazioni della Valle d'Aosta, poiché le stesse non inviano i propri quadri contabili, in quanto difformi da quelli previsti gli altri Enti dal d.P.R. n. 194/96 presenti nel Sirtel.

¹⁶⁰ Si veda, in merito, quanto evidenziato nel paragrafo 8.2.

Tabella 17/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate - incidenza % sul totale delle Province e Città metropolitane italiane (*) per numero e per popolazione. Dettaglio per Regione

Zona	Regione	n. Province / Città metropolitane		Incidenza % sul totale Province / Città metropolitane	Popolazione		Incidenza % su totale Province / Città metropolitane italiane (*)
		Esaminate	Italiane		Esaminate	Italiana	
Nord ovest	Piemonte	3	8	37,5	2.839.258	4.424.467	64,2
	Lombardia	3	12	25,0	4.026.306	10.007.302	40,2
	Liguria	1	4	25,0	216.818	1.583.263	13,7
	Totale Nord ovest	7	24	29,2	7.082.382	16.015.032	44,2
Nord est	Veneto	2	7	28,6	450.427	4.927.596	9,1
	Friuli-Venezia Giulia	2	4	50,0	854.151	1.231.110	69,4
	Emilia-Romagna	1	9	11,1	395.897	4.450.508	8,9
	Totale Nord est	5	20	25,0	1.700.475	10.609.214	16,0
Centro	Toscana	6	10	60,0	1.737.641	3.753.739	46,3
	Umbria	2	2	100,0	894.762	894.762	100,0
	Marche	2	5	40,0	689.158	1.550.796	44,4
	Lazio	2	5	40,0	655.952	5.892.425	11,1
	Totale Centro	12	22	54,5	3.977.513	2.091.722	32,9
Sud	Abruzzo	4	4	100,0	1.331.574	1.331.574	100,0
	Molise	2	2	100,0	313.348	313.348	100,0
	Campania	2	5	40,0	710.257	5.861.529	12,1
	Puglia	2	6	33,3	1.034.560	4.090.105	25,3
	Basilicata	1	2	50,0	201.305	576.619	34,9
	Calabria	2	5	40,0	1.081.242	1.976.631	54,7
	Totale Sud	13	24	54,2	4.672.286	14.149.806	33,0
Isole	Sicilia	3	9	33,3	1.024.039	5.092.080	20,1
	Sardegna	3	8	37,5	492.498	1.663.286	29,6
	Totale Isole	6	17	35,3	1.516.537	6.755.366	22,4
Totale		43	107	40,2	18.949.193	59.621.140	31,8

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane

(*) Non sono presenti le Province della Valle d'Aosta né tra le Province esaminate né, per omogeneità di confronto, tra le Province italiane. Le Province di Trento e Bolzano in quanto a statuto speciale non sono state incluse nell'analisi. È presente solo una Città metropolitana ed un Ente sperimentatore.

6.8 Andamento dell'attivo e delle immobilizzazioni negli esercizi 2013-2015 nelle Province e Città metropolitane esaminate

L'andamento dell'attivo nelle Province e delle Città metropolitane osservate (43 su 107) mostra una generale flessione nel triennio considerato. Le flessioni più significative riguardano gli Enti piemontesi che riducono il loro attivo del 25,26% e a seguire quelli abruzzesi del 22,80%, quelli marchigiani (-14,75%), quelli lombardi (-13,54%), quelli friulani (13,37%) e infine quelli liguri (13,23%).

Dalla lettura dei dati emerge, altresì, che in alcune aree regionali, pur a fronte di una riduzione del totale dell'attivo, la voce contabile relativa alle immobilizzazioni è risultata in lieve crescita. In particolare, gli Enti della Basilicata mostrano una crescita dell'11,03%, quelli della Calabria del 5,74%, quelli dell'Abruzzo del 4,13%, quelli del Lazio del 4,02%) (Tabella 18/PR/CP).

Infine, negli Enti oggetto di indagine l'attivo circolante appare in forte riduzione nel triennio considerato.

Dall'analisi della composizione delle immobilizzazioni, emerge con evidenza l'importanza della voce relativa alle immobilizzazioni totali (tabella 19/PR/CP) che in tutte le zone geografiche presenta per gli Enti in questione, al pari di quanto osservato per i Comuni, valori molto elevati di incidenza sul totale attivo per tutto il triennio esaminato. Tale voce rappresenta per l'esercizio 2015 oggetto dell'indagine, il 68,4% del totale attivo nel Nord ovest, il 83,2% nel Nord est, il 77,2% nel Centro, il 76,3% nel Sud e infine il 77% nelle Isole.

Inoltre, analogamente a quanto rilevato per i Comuni, appare evidente come gli Enti oggetto di indagine detengano prevalentemente il proprio patrimonio in immobilizzazioni materiali (medesima tabella 19/PR/CP): infatti sempre relativamente al 2015 tale voce nel Nord ovest incide sull'attivo per il 64,2% (in crescita rispetto sia al 2013 che al 2014) e per il 93,9% sulla voce delle immobilizzazioni totali. Gli Enti dell'area Nord est mostrano valori analoghi con un'incidenza sul totale dell'attivo pari per il 77,5% e sulle immobilizzazioni totali del 93,2% mentre quelli riferibili all'area Centro presentano un'incidenza delle immobilizzazioni materiali sul totale dell'attivo pari al 73,9% e sulle immobilizzazioni totali del 95,7%. Le proporzioni non si discostano per gli Enti dell'area geografica Sud che mostrano un'incidenza delle immobilizzazioni materiali sul totale dell'attivo pari per il 74,1% e sulle immobilizzazioni totali del 97%, né per quelli delle Isole dove l'incidenza sul totale dell'attivo è pari al 76,1% e sulle immobilizzazioni totali del 98,8%.

Tali dati evidenziano, come già osservato per i Comuni, che anche le Province e le Città metropolitane mostrano la tendenza a mantenere la patrimonializzazione sugli *asset* immobilizzati ed in particolare su beni materiali (fabbricati, terreni eccetera).

Tabella 18/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate- Attivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015

Zona	Regione	ATTIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Nord Ovest	PIEMONTE	A) Immobilizzazioni	1.309.003	1.277.698	1.253.326	-2,39	-1,91	-4,25
		B) Attivo circolante	921.388	776.765	431.491	-15,70	-44,45	-53,17
		C) Ratei e risconti	23.785	769	0	-96,77	-100,00	-100,00
	n. Prov. 3	Totale Attivo	2.254.176	2.055.231	1.684.816	-8,83	-18,02	-25,26
	LOMBARDIA	A) Immobilizzazioni	1.995.778	1.804.801	1.782.929	-9,57	-1,21	-10,66
		B) Attivo circolante	1.195.556	1.281.444	976.436	7,18	-23,80	-18,33
		C) Ratei e risconti	286	29	240	-89,82	723,66	-16,13
	n. Prov/Città metr. 3	Totale Attivo	3.191.620	3.086.274	2.759.605	-3,30	-10,58	-13,54
	LIGURIA	A) Immobilizzazioni	135.629	127.394	123.167	-6,07	-3,32	-9,19
		B) Attivo circolante	59.641	61.566	51.670	3,23	-16,07	-13,36
		C) Ratei e risconti	6.217	5.074	0	-18,38	-100,00	-100,00
	n. Prov. 1	Totale Attivo	201.487	194.034	174.838	-3,70	-9,89	-13,23
		Totale Nord ovest	n. Prov/Città metr. 7	5.647.283	5.335.539	4.619.259	-5,52	-13,42
Nord-Est	VENETO	A) Immobilizzazioni	490.458	481.390	472.174	-1,85	-1,91	-3,73
		B) Attivo circolante	91.938	85.077	74.029	-7,46	-12,99	-19,48
		C) Ratei e risconti	2.847	3.477	4.407	22,13	26,73	54,77
	n. Prov. 2	Totale Attivo	585.243	569.945	550.610	-2,61	-3,39	-5,92
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	A) Immobilizzazioni	583.766	579.522	570.051	-0,73	-1,63	-2,35
		B) Attivo circolante	247.468	219.388	149.942	-11,35	-31,65	-39,41
		C) Ratei e risconti	134	139	183	4,13	31,36	36,79
	n. Prov. 2	Totale Attivo	831.368	799.049	720.176	-3,89	-9,87	-13,37
	EMILIA-ROMAGNA	A) Immobilizzazioni	337.605	339.901	338.055	0,68	-0,54	0,13
		B) Attivo circolante	83.415	67.169	49.968	-19,48	-25,61	-40,10
		C) Ratei e risconti	157	221	74	40,94	-66,37	-52,60
	n. Prov. 1	Totale Attivo	421.177	407.291	388.097	-3,30	-4,71	-7,85
		Totale Nord est	n. Prov. 5	1.837.788	1.776.284	1.658.883	-3,35	-6,61

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 18/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate- Attivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	ATTIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Centro	TOSCANA	A) Immobilizzazioni	1.459.786	1.475.044	1.479.694	1,05	0,32	1,36
		B) Attivo circolante	595.235	494.398	375.003	-16,94	-24,15	-37,00
		C) Ratei e risconti	7.123	4.467	412	-37,29	-90,79	-94,22
	n. Prov. 6	Totale Attivo	2.062.144	1.973.909	1.855.109	-4,28	-6,02	-10,04
	UMBRIA	A) Immobilizzazioni	579.753	575.156	595.136	-0,79	3,47	2,65
		B) Attivo circolante	216.505	181.957	122.061	-15,96	-32,92	-43,62
		C) Ratei e risconti	0	0	0	-	-	-
	n. Prov. 2	Totale Attivo	796.257	757.113	717.197	-4,92	-5,27	-9,93
	MARCHE	A) Immobilizzazioni	405.177	399.709	392.105	-1,35	-1,90	-3,23
		B) Attivo circolante	234.835	182.172	153.925	-22,43	-15,51	-34,45
		C) Ratei e risconti	526	219	0	-58,42	-100,00	-100,00
	n. Prov. 2	Totale Attivo	640.537	582.100	546.030	-9,12	-6,20	-14,75
	LAZIO	A) Immobilizzazioni	483.020	497.268	502.450	2,95	1,04	4,02
		B) Attivo circolante	326.388	286.509	224.252	-12,22	-21,73	-31,29
		C) Ratei e risconti	331	641	104	93,79	-83,78	-68,57
n. Prov. 2	Totale Attivo	809.739	784.418	726.806	-3,13	-7,34	-10,24	
	Totale Centro	n. Prov. 12	4.308.678	4.097.541	3.845.142	-4,90	-6,16	-10,76

Fonte: elaborazioni Cortei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 18/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate- Attivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	ATTIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Sud	ABRUZZO	A) Immobilizzazioni	904.143	947.392	941.520	4,78	-0,62	4,13
		B) Attivo circolante	765.199	696.715	353.391	-8,95	-49,28	-53,82
		C) Ratei e risconti	8.067	4.830	27	-40,13	-99,44	-99,66
	n. Prov. 4	Totale Attivo	1.677.408	1.648.937	1.294.938	-1,70	-21,47	-22,80
	MOLISE	A) Immobilizzazioni	554.267	559.470	563.257	0,94	0,68	1,62
		B) Attivo circolante	126.873	99.616	70.733	-21,48	-28,99	-44,25
		C) Ratei e risconti	72	51	0	-28,92	-100,00	-100,00
	n. Prov. 2	Totale Attivo	681.212	659.137	633.990	-3,24	-3,82	-6,93
	CAMPANIA	A) Immobilizzazioni	657.753	667.711	672.793	1,51	0,76	2,29
		B) Attivo circolante	349.847	335.047	235.761	-4,23	-29,63	-32,61
		C) Ratei e risconti	5	246	246	n.s	n.s	n.s
	n. Prov. 2	Totale Attivo	1.007.606	1.003.004	908.800	-0,46	-9,39	-9,81
	PUGLIA	A) Immobilizzazioni	712.339	730.336	739.326	2,53	1,23	3,79
		B) Attivo circolante	483.751	429.992	355.161	-11,11	-17,40	-26,58
		C) Ratei e risconti	80	69	69	-12,92	0,00	-12,92
	n. Prov. 2	Totale Attivo	1.196.169	1.160.397	1.094.556	-2,99	-5,67	-8,49
	BASILICATA	A) Immobilizzazioni	314.369	329.393	349.045	4,78	5,97	11,03
		B) Attivo circolante	183.821	170.806	99.659	-7,08	-41,65	-45,78
		C) Ratei e risconti	21	25	21	18,58	-15,67	0,00
	n. Prov. 1	Totale Attivo	498.211	500.224	448.725	0,40	-10,30	-9,93
CALABRIA	A) Immobilizzazioni	1.133.349	1.165.289	1.198.363	2,82	2,84	5,74	
	B) Attivo circolante	437.594	375.524	270.338	-14,18	-28,01	-38,22	
	C) Ratei e risconti	419	419	419	0,00	0,00	0,00	
n. Prov. 2	Totale Attivo	1.571.362	1.541.233	1.469.121	-1,92	-4,68	-6,51	
	Totale Sud	n. Prov. 13	6.631.967	6.512.932	5.850.130	-1,79	-10,18	-11,79
Isole	SICILIA	A) Immobilizzazioni	741.179	748.863	760.998	1,04	1,62	2,67
		B) Attivo circolante	226.064	185.501	149.543	-17,94	-19,38	-33,85
		C) Ratei e risconti	748	771	4	2,98	-99,43	-99,41
	n. Prov. 3	Totale Attivo	967.991	935.135	910.545	-3,39	-2,63	-5,93
	SARDEGNA	A) Immobilizzazioni	554.241	570.477	575.002	2,93	0,79	3,75
		B) Attivo circolante	305.696	270.796	250.320	-11,42	-7,56	-18,11
		C) Ratei e risconti	91	80	58	-12,06	-27,03	-35,83
n. Prov. 3	Totale Attivo	860.028	841.352	825.379	-2,17	-1,90	-4,03	
	Totale Isole	n. Prov. 6	1.828.019	1.776.487	1.735.924	-2,82	-2,28	-5,04
Totale n. Prov/Città metr. 43			20.253.735	19.498.784	17.709.338	-3,73	-9,18	-12,56

Fonte: elaborazioni Cortei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

Tabella 19/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate. Composizione percentuale delle immobilizzazioni e incidenza sul totale attivo (consistenze finali) - anni - 2013- 2015

n. Prov./Città metr. esaminate 7	2013			2014			2015		
	Nord ovest	Compos. %	Immob. / attivo	Nord ovest	Compos. %	Immob. / attivo	Nord ovest	Compos. %	Immob. / attivo
Imm. immateriali	68.292	2,0%	1,2%	59.901	1,9%	1,1%	55.699	1,8%	1,2%
Imm. materiali	2.985.487	86,8%	52,9%	2.987.581	93,1%	56,0%	2.967.238	93,9%	64,2%
Imm. finanziarie	386.631	11,2%	6,8%	162.410	5,1%	3,0%	136.485	4,3%	3,0%
Totale imm.ni	3.440.409	100,0%	60,9%	3.209.893	100,0%	60,2%	3.159.422	100,0%	68,4%
Totale attivo	5.647.283		100,0%	5.335.539		100,0%	4.619.259		100,0%
n. Prov./Città metr. esaminate 5	Nord est			Nord est			Nord est		
	Nord est	Compos. %	Immob. / attivo	Nord est	Compos. %	Immob. / attivo	Nord est	Compos. %	Immob. / attivo
Imm. immateriali	39.910	2,8%	2,2%	43.673	3,1%	2,5%	36.374	2,6%	2,2%
Imm. materiali	1.308.990	92,7%	71,2%	1.296.868	92,6%	73,0%	1.286.030	93,2%	77,5%
Imm. finanziarie	62.930	4,5%	3,4%	60.272	4,3%	3,4%	57.876	4,2%	3,5%
Totale imm.ni	1.411.830	100,0%	76,8%	1.400.813	100,0%	78,9%	1.380.280	100,0%	83,2%
Totale attivo	1.837.788		100,0%	1.776.284		100,0%	1.658.883		100,0%
n. Prov./Città metr. esaminate 12	Centro			Centro			Centro		
	Centro	Compos. %	Immob. / attivo	Centro	Compos. %	Immob. / attivo	Centro	Compos. %	Immob. / attivo
Imm. immateriali	56.467	1,9%	1,3%	53.934	1,8%	1,3%	51.486	1,7%	1,3%
Imm. materiali	2.787.011	95,2%	64,7%	2.809.225	95,3%	68,6%	2.841.446	95,7%	73,9%
Imm. finanziarie	84.258	2,9%	2,0%	84.019	2,9%	2,1%	76.454	2,6%	2,0%
Totale imm.ni	2.927.736	100,0%	67,9%	2.947.178	100,0%	71,9%	2.969.386	100,0%	77,2%
Totale attivo	4.308.678		100,0%	4.097.541		100,0%	3.845.142		100,0%
n. Prov./Città metr. esaminate 13	Sud			Sud			Sud		
	Sud	Compos. %	Immob. / attivo	Sud	Compos. %	Immob. / attivo	Sud	Compos. %	Immob. / attivo
Imm. immateriali	69.116	1,6%	1,0%	69.652	1,6%	1,1%	71.031	1,6%	1,2%
Imm. materiali	4.154.410	97,2%	62,6%	4.273.599	97,1%	65,6%	4.332.272	97,0%	74,1%
Imm. finanziarie	52.693	1,2%	0,8%	56.339	1,3%	0,9%	61.001	1,4%	1,0%
Totale imm.ni	4.276.219	100,0%	64,5%	4.399.591	100,0%	67,6%	4.464.303	100,0%	76,3%
Totale attivo	6.631.967		100,0%	6.512.932		100,0%	5.850.130		100,0%
n. Prov./Città metr. esaminate 6	Isole			Isole			Isole		
	Isole	Compos. %	Immob. / attivo	Isole	Compos. %	Immob. / attivo	Isole	Compos. %	Immob. / attivo
Imm. immateriali	12.865	1,0%	0,7%	12.716	1,0%	0,7%	12.127	0,9%	0,7%
Imm. materiali	1.277.778	98,6%	69,9%	1.302.351	98,7%	73,3%	1.320.595	98,8%	76,1%
Imm. finanziarie	4.776	0,4%	0,3%	4.273	0,3%	0,2%	3.277	0,2%	0,2%
Totale imm.ni	1.295.419	100,0%	70,9%	1.319.340	100,0%	74,3%	1.335.999	100,0%	77,0%
Totale attivo	1.828.019		100,0%	1.776.487		100,0%	1.735.924		100,0%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

6.9 Andamento del passivo negli esercizi 2013-2015 nelle Province e Città metropolitane esaminate

Anche per quel che riguarda il passivo patrimoniale, si evidenziano nel triennio 2013-2015 (successiva tabella 20/PR/CP) variazioni negative nel complesso degli Enti osservati¹⁶¹.

Nel dettaglio, il patrimonio netto si riduce particolarmente nelle Province esaminate dell'Umbria (2 Enti, -9,97%), della Liguria (1 Ente, -9,07%), della Puglia (2 Enti, -8,24%) e del Molise (2 Enti, -7,82%). Mostrano un andamento crescente gli Enti del Friuli-Venezia Giulia (2 Enti, +5,40%),

¹⁶¹ Tenendo in debita evidenza il numero degli Enti oggetto di osservazione.

della Campania (2 Enti, +4,44%), della Sardegna (3 Enti, +4,40%), del Lazio (2 Enti, +3,88%) e della Calabria (2 Enti, +1,83%).

In forte riduzione anche i debiti, in particolare nelle 3 Province del Piemonte esaminate (-43,40%), del Friuli-Venezia Giulia (2 Enti, -28,84%), della Toscana (6 Enti, -26,79%), delle Marche (2 Enti, -25,15%) e dell'Abruzzo (4 Enti, -24,28%). La riduzione più contenuta si registra nelle 3 Province osservate della Sicilia (-4,13), mentre un aumento dei debiti del 3,32%, si evidenzia in un solo caso, le 2 Province molisane.

Altra voce di rilievo del passivo è rappresentata dai conferimenti, caratterizzati, nel trienni 2013-2015, nell'insieme delle Province esaminate, da un andamento negativo, con un unico caso che evidenzia una sostanziale stabilità: le 2 Province dell'Umbria con una variazione pari allo 0,50%. Nelle altre aree regionali, la contrazione dei conferimenti si presenta consistente nelle 4 Province dell'Abruzzo (-31,51%) e nelle 2 Province più 1 Città metropolitana della Lombardia (-29,62%).

6.10 Conclusioni

Le risultanze delle analisi svolte a partire dai dati attestati nel conto del patrimonio di Province, Città metropolitane e Comuni, pur con i limiti informativi riconducibili come ben evidenziato dal limitato seppur omogeneo campione di Enti a disposizione, fotografano uno spaccato conoscitivo circa gli andamenti della finanza degli Enti territoriali nell'esercizio 2015 in mutevole evoluzione. Il conto del patrimonio, quale documento in cui trovano compiuta evidenza i risultati della gestione con riguardo al complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun Ente, appare idoneo a fornire un articolato quadro – destinato, peraltro, ad affinarsi allorché troveranno piena applicazione i nuovi principi della contabilità armonizzata – dal quale è possibile trarre alcune indicazioni in ordine allo stato di salute degli Enti monitorati.

Le evidenze dell'analisi svolta possono costituire base di partenza per approfondimenti, da svolgersi ove si voglia programmare un'apposita indagine, anche in sede regionale da parte delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, nella quale si vogliano definire puntualmente gli effetti dell'attuazione del federalismo demaniale sul patrimonio delle amministrazioni locali.

Proprio in relazione all'attuazione del federalismo demaniale, emerge dai dati trasmessi dall'Agenzia del demanio a seguito di specifica richiesta della Sezione (aggiornati al 30 novembre 2016) che, complessivamente a partire dall'avvio delle procedure, sono stati trasferiti agli Enti locali 3.920 beni per un valore complessivo di 1.015.782.974 euro e un valore medio per bene pari a 259.128 euro. Il numero totale dei beni trasferiti nel biennio 2013-2014 pari a 1.634, aumenta

fino a 1.862 nel 2015, e si riduce a 424 nel 2016 (al 30 novembre). Il valore medio dei beni parte da 194.920 euro nel biennio di avvio delle procedure, aumenta nel 2015 e rimane poi costante nel 2016 intorno ai 305.000 euro. Il numero di istanze pervenute, distinte per area regionale (elaborata secondo la classificazione utilizzata dalla Sezione delle autonomie per aree geografiche; Nord ovest, Nord est, Centro, Sud e Isole) e per procedure (la prima del 2013 e la seconda del 2016), unitamente al totale complessivo delle istanze e dei beni trasferiti risultanti al 30 novembre 2016 mostrano le seguenti evidenze: il Nord Ovest ha ricevuto 977 beni, il Nord Est 796, il Centro 597, il Sud 1.550, le Isole (solo la Sicilia in questo caso) nessun bene.

Con riferimento alle istanze, risultano elevate per gli Enti della Lombardia (1.073), del Veneto (1.062) e dell'Emilia-Romagna (1.022), mentre gli Enti della Valle d'Aosta e della Sicilia evidenziano, rispettivamente 1 e 4 istanze presentate. Altro aspetto che risulta dalla lettura di questi primi dati resi disponibili dall'Agenzia del Demanio (sempre riferiti al 30 novembre 2016) riguarda la riduzione delle istanze presentate, passate dalle complessive 9.367 del 2013 alle 810 della seconda procedura del 2016.

Venendo all'analisi dei dati elaborati dalla Sezione in ordine alle risultanze del conto del patrimonio, emerge che il valore dell'attivo dei Comuni esaminati si è complessivamente ridotto, nel triennio 2013-2015, del 2,13% mentre la contrazione nel medesimo periodo relativa alle Province ed alle Città metropolitane appare maggiore attestandosi al 12,56%.

Le elaborazioni effettuate relativamente ai Comuni evidenziano forti differenze negli andamenti delle componenti dell'attivo, ed inoltre si rilevano ulteriori differenze nelle diverse aree regionali, le variazioni complessive delle quali mostrano a loro volta andamenti decrescenti, seppur con qualche eccezione localizzata. Tali differenze risultano ancor più marcate per le Province e le Città metropolitane a seguito dell'eterogeneità dei dati a disposizione che, pertanto, ha fatto ritenere opportuno limitare prudenzialmente l'esame all'esposizione delle risultanze complessive dell'attivo e del passivo patrimonio.

La rilevata riduzione per i Comuni, appare riconducibile in particolare ad una flessione, in alcuni casi notevole, dell'attivo circolante e dei ratei e risconti, sintomo quest'ultimo del progressivo degrado sulla situazione finanziaria delle amministrazioni locali prodotto dall'impatto degli effetti cumulati delle manovre correttive di finanza pubblica 2010-2014 che hanno notevolmente inciso sulla capacità di detti Enti di assicurarsi una sufficiente autonomia finanziaria.

Sempre relativamente ai Comuni, mostra invece segni di tenuta, sempre dal lato dell'attivo patrimoniale, la voce relativa alle immobilizzazioni in lieve crescita o in sostanziale stabilità nel triennio considerato confermando la tendenza degli Enti a mantenere la patrimonializzazione

sugli *asset* immobilizzati (beni materiali, immateriali e finanziari). In particolare, si evidenzia che detta voce incide notevolmente sul totale dell'attivo facendo riscontrare nel 2015 valori, per quanto riguarda i Comuni, pari a l'84% del totale attivo nel Nord Ovest (1.807; 36,6% del totale Comuni), il 84,8% nel Nord Est (720; 49,3% del totale Comuni), il 72,2% nel Centro (516; 52,4% del totale Comuni), il 76,5% nel Sud (946; 52,9% del totale Comuni) e infine il 71,8% nelle Isole (331; 43,2% del totale Comuni).

Analogamente, tale conclusione può trarsi per tutto il triennio 2013-2015, dall'analisi del medesimo dato relativo alle Province ed alle Città metropolitane, seppur in tal caso si deve prudenzialmente tener conto del limitato numero di Enti scrutinati sul totale degli stessi (43 su un totale di 107). Più specificatamente per l'esercizio 2015, oggetto dell'indagine, il rapporto tra il totale delle immobilizzazioni e il totale dell'attivo si assesta a, 68,4% nel Nord Ovest, all'83,2% nel Nord Est, al 77,2% nel Centro, al 76,3% nel Sud e infine al 77% nelle Isole.

Appare opportuno segnalare, poi, che nell'ambito delle immobilizzazioni la voce che incide maggiormente è quella delle immobilizzazioni materiali. Per i Comuni i dati rilevati relativi all'esercizio 2015 (stazionari o in lieve aumento rispetto ai due esercizi precedenti) indicano infatti che tale voce incide sul totale delle immobilizzazioni per il 90,1% nel Nord Ovest per l'87,3% nel Nord Est, per il 90% nel Centro, per il 92,3% nel Sud ed infine per il 93,9% nelle Isole.

Come rilevato per i Comuni e sempre relativamente al 2015, anche per le Province e le Città metropolitane le immobilizzazioni materiali incidono notevolmente sul totale delle immobilizzazioni: si riscontrano infatti i seguenti valori: nel Nord Ovest (in crescita rispetto sia al 2013 che al 2014) per il 93,9%; nel Nord Est del 93,2%; nel Centro del 95,7%; nel Sud del 97%; nelle Isole del 98,8%.

Dall'analogia degli effetti desunti dal dato riscontrato per le due diverse tipologie di Enti si può ragionevolmente ritenere che le amministrazioni locali, seppur nella particolare situazione finanziaria sopra descritta determinata da un sempre maggiore richiesta di un congruo contributo al conseguimento dei saldi di finanza pubblica, continuino a manifestare una spiccata tendenza a mantenere la patrimonializzazione sugli *asset* immobilizzati ed in particolare sui beni materiali (fabbricati, terreni, etc.).

In relazione al passivo patrimoniale, nel triennio 2013-2015, l'andamento nei 3.600 Comuni esaminati, mostra complessivamente una lieve flessione pari al 2,1%. Le riduzioni più significative del totale passivo sono relative ai Comuni della Sardegna (-8%), del Molise (-6,8%), della Puglia (-6,3%), della Basilicata (-7,2%). L'insieme dei Comuni che mostrano un seppur lieve incremento di tale voce sono quelli del Trentino-Alto Adige (+2,7%) e del Piemonte (+1,2%).

Passando ad osservare le componenti del passivo, si rilevano forti riduzioni dei conferimenti nei Comuni oggetto di indagine del Molise (-31,1%), seguiti dagli Enti della Calabria (-12,8%), della Puglia (-9,5%), della Basilicata (-7,1%). Per quel che riguarda il patrimonio netto, i Comuni osservati presentano una stabilità sostanziale, con l'eccezione degli Enti della Sardegna che presentano una flessione dell'1,4% e gli Enti della Basilicata che mostrano una riduzione dello 0,8%. Spicca la variazione in aumento del Molise, il cui patrimonio cresce del 25,1%.

I debiti presentano, nel triennio, riduzioni in tutti i Comuni osservati. Le variazioni percentuali più alte riguardano gli Enti della Sardegna (-35%), del Molise (-28%), del Veneto (-23,4%), dell'Emilia-Romagna e della Basilicata (entrambe -22%). Flessioni significative presentano anche i Comuni del Trentino-Alto Adige (-21,8%), della Liguria (-21,2%), della Lombardia e della Puglia (entrambe -19,6%) e dell'Umbria (-19,5%). Con riferimento ai debiti, spicca la rilevante incidenza pari, nel 2015, al 42,82% nel caso dei Comuni osservati del Piemonte (208), in riduzione nel triennio considerato; seguono i Comuni della Calabria (177) che nello stesso anno evidenziano un'incidenza pari al 30,73% (costante rispetto al 2013 e in riduzione rispetto al 2014), e quelli della Campania (270) che presentano debiti pari al 27,99% del totale passivo nel 2015 (valore pressoché costante nel triennio).

Per quanto riguarda il passivo delle Province e delle Città metropolitane oggetto dell'analisi si evidenziano nel triennio 2013-2015 variazioni negative nel complesso degli Enti osservati (-12,56%)¹⁶². Nel dettaglio, il patrimonio netto si riduce particolarmente nelle Province esaminate dell'Umbria (2 Enti, -9,97%), della Liguria (1 Ente, -9,07%), della Puglia (2 Enti, -8,24%) e del Molise (2 Enti, -7,82%). Mostrano un andamento crescente gli Enti del Friuli-Venezia Giulia (2 Enti, +5,40%), della Campania (2 Enti, +4,44%), della Sardegna (3 Enti, +4,40%), del Lazio (2 Enti, +3,88%) e della Calabria (2 Enti, +1,83%).

In forte riduzione anche i debiti, in particolare nelle 3 Province del Piemonte esaminate (-43,40%), del Friuli-Venezia Giulia (2 Enti, -28,84%), della Toscana (6 Enti, -26,79%), delle Marche (2 Enti, -25,15%) e dell'Abruzzo (4 Enti, -24,28%). La riduzione più contenuta si registra nelle 3 Province osservate della Sicilia (-4,13%), mentre un aumento dei debiti del 3,32%, si evidenzia in un solo caso, nelle 2 Province molisane.

Altra voce di rilievo del passivo è rappresentata dai conferimenti, caratterizzati, nel triennio 2013-2015, nell'insieme delle Province esaminate, da un andamento negativo, con un unico caso che evidenzia una sostanziale stabilità: le 2 Province dell'Umbria con una variazione pari allo 0,50%.

¹⁶² Tenendo in debita evidenza il numero degli Enti oggetto di osservazione.

Nelle altre aree regionali, la contrazione dei conferimenti si presenta consistente nelle 4 Province dell'Abruzzo (-31,51%) e nelle 2 Province più 1 Città metropolitana della Lombardia (-29,62%). In conclusione, come già evidenziato nei precedenti referti, appare necessario trasformare il patrimonio immobiliare da onere in risorsa: esigenza quest'ultima che, in un situazione che vede la finanza locale "interessata da radicali trasformazioni e da una significativa tensione sulle entrate (soprattutto quelle trasferite)", si pone come obiettivo non ulteriormente differibile. Sotto tale profilo i numerosi adempimenti richiamati in precedenza, cui gli Enti sono tenuti anche sotto il profilo patrimoniale in coincidenza con l'entrata in vigore del nuovo sistema di contabilità armonizzata, "possono rappresentare una valida occasione per una attenta ricognizione del patrimonio, per una puntuale ricostruzione dello stesso in vista della sua valorizzazione, recupero e messa a reddito".

Tabella 20/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate- Passivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Nord Ovest	Piemonte	A) Patrimonio netto	686.325	660.309	684.600	-3,79	3,68	-0,25
		B) Conferimenti	374.119	356.557	325.875	-4,69	-8,61	-12,90
		C) Debiti	1.193.596	1.038.335	674.342	-13,01	-35,06	-43,50
		D) Ratei e risconti	136	30	0	-77,79	-100,00	-100,00
	n. Prov. 3	Totale Passivo	2.254.176	2.055.231	1.684.816	-8,83	-18,02	-25,26
	Lombardia	A) Patrimonio netto	1.342.916	1.322.590	1.293.679	-1,51	-2,19	-3,67
		B) Conferimenti	740.413	728.225	521.136	-1,65	-28,44	-29,62
		C) Debiti	1.102.589	1.031.819	944.584	-6,42	-8,45	-14,33
		D) Ratei e risconti	5.702	3.640	206	-36,16	-94,33	-96,38
	n. Prov/Città metr. 3	Totale Passivo	3.191.620	3.086.274	2.759.605	-3,30	-10,58	-13,54
	Liguria	A) Patrimonio netto	38.229	37.125	34.761	-2,89	-6,37	-9,07
		B) Conferimenti	80.001	82.800	79.958	3,50	-3,43	-0,05
		C) Debiti	77.039	69.035	60.118	-10,39	-12,92	-21,96
		D) Ratei e risconti	6.218	5.074	0	-18,40	n.s.	n.s.
n. Prov. 1	Totale Passivo	201.487	194.034	174.838	-3,70	-9,89	-13,23	
	Totale Nord ovest	n. Prov/Città metr. 7	5.647.283	5.335.539	4.619.259	-5,52	-13,42	-18,20
Nord Est	Veneto	A) Patrimonio netto	346.797	342.433	334.644	-1,26	-2,27	-3,50
		B) Conferimenti	94.603	91.915	88.358	-2,84	-3,87	-6,60
		C) Debiti	143.169	134.816	126.711	-5,83	-6,01	-11,50
		D) Ratei e risconti	674	780	896	15,64	14,89	32,86
	n. Prov. 2	Totale Passivo	585.243	569.945	550.610	-2,61	-3,39	-5,92
	Friuli-Venezia Giulia	A) Patrimonio netto	341.762	342.271	360.232	0,15	5,25	5,40
		B) Conferimenti	216.434	208.808	165.559	-3,52	-20,71	-23,51
		C) Debiti	273.164	247.918	194.377	-9,24	-21,60	-28,84
		D) Ratei e risconti	7	52	8	664,39	-84,47	18,74
	n. Prov. 2	Totale Passivo	831.368	799.049	720.176	-3,89	-9,87	-13,37
	Emilia-Romagna	A) Patrimonio netto	155.303	155.592	155.445	0,19	-0,09	0,09
		B) Conferimenti	139.194	138.843	129.933	-0,25	-6,42	-6,65
		C) Debiti	126.556	112.748	102.592	-10,91	-9,01	-18,94
		D) Ratei e risconti	124	108	127	-12,97	17,35	2,13
n. Prov. 1	Totale Passivo	421.177	407.291	388.097	-3,30	-4,71	-7,85	
	Totale Nord est	n. Prov. 5	1.837.788	1.776.284	1.658.883	-3,35	-6,61	-9,73

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 20/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate- Passivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Centro	Toscana	A) Patrimonio netto	902.381	895.221	849.273	-0,79	-5,13	-5,89
		B) Conferimenti	625.865	609.720	614.917	-2,58	0,85	-1,75
		C) Debiti	533.281	468.463	390.413	-12,15	-16,66	-26,79
		D) Ratei e risconti	617	505	506	-18,25	0,28	-18,02
	n. Prov. 6	Totale Passivo	2.062.144	1.973.909	1.855.109	-4,28	-6,02	-10,04
	Umbria	A) Patrimonio netto	409.086	388.280	368.310	-5,09	-5,14	-9,97
		B) Conferimenti	130.154	128.439	130.801	-1,32	1,84	0,50
		C) Debiti	257.017	240.395	218.085	-6,47	-9,28	-15,15
		D) Ratei e risconti	0	0	0	-	-	-
	n. Prov. 2	Totale Passivo	796.257	757.113	717.197	-4,92	-5,27	-9,93
	Marche	A) Patrimonio netto	194.809	185.275	183.402	-4,89	-1,01	-5,86
		B) Conferimenti	195.416	194.667	178.009	-0,38	-8,56	-8,91
		C) Debiti	246.635	202.152	184.615	-18,04	-8,68	-25,15
		D) Ratei e risconti	3.677	5	4	-99,86	-20,98	-99,89
	n. Prov. 2	Totale Passivo	640.537	582.100	546.030	-9,12	-6,20	-14,75
	Lazio	A) Patrimonio netto	312.233	316.403	324.334	1,34	2,51	3,88
		B) Conferimenti	267.413	254.500	212.001	-4,83	-16,70	-20,72
		C) Debiti	229.997	213.382	190.471	-7,22	-10,74	-17,19
		D) Ratei e risconti	97	133	0	37,77	-100,00	-100,00
	n. Prov. 2	Totale Passivo	809.739	784.418	726.806	-3,13	-7,34	-10,24
	Totale Centro	n. Prov. 12	4.308.678	4.097.541	3.845.142	-4,90	-6,16	-10,76

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 20/PR/CP – Province e Città metropolitane esaminate- Passivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %
Sud	Abruzzo	A) Patrimonio netto	412.960	397.002	407.848	-3,86	2,73	-1,24
		B) Conferimenti	789.194	824.113	540.554	4,42	-34,41	-31,51
		C) Debiti	457.668	412.798	346.536	-9,80	-16,05	-24,28
		D) Ratei e risconti	17.585	15.024	0	-14,57	-100,00	-100,00
	n. Prov. 4	Totale Passivo	1.677.408	1.648.937	1.294.938	-1,70	-21,47	-22,80
	Molise	A) Patrimonio netto	431.396	423.505	397.666	-1,83	-6,10	-7,82
		B) Conferimenti	187.201	172.586	171.633	-7,81	-0,55	-8,32
		C) Debiti	62.613	63.030	64.691	0,67	2,63	3,32
		D) Ratei e risconti	3	16	0	n.s	n.s	n.s
	n. Prov. 2	Totale Passivo	681.212	659.137	633.990	-3,24	-3,82	-6,93
	Campania	A) Patrimonio netto	272.921	280.395	285.047	2,74	1,66	4,44
		B) Conferimenti	641.822	632.816	541.855	-1,40	-14,37	-15,58
		C) Debiti	92.863	89.794	81.898	-3,31	-8,79	-11,81
		D) Ratei e risconti	0	0	0	-	-	-
	n. Prov. 2	Totale Passivo	1.007.606	1.003.004	908.800	-0,46	-9,39	-9,81
	Puglia	A) Patrimonio netto	502.556	480.948	461.148	-4,30	-4,12	-8,24
		B) Conferimenti	413.785	427.574	409.542	3,33	-4,22	-1,03
		C) Debiti	279.829	251.875	223.866	-9,99	-11,12	-20,00
		D) Ratei e risconti	0	0	0	-	-	-
	n. Prov. 2	Totale Passivo	1.196.169	1.160.397	1.094.556	-2,99	-5,67	-8,49
	Basilicata	A) Patrimonio netto	146.544	148.379	152.556	1,25	2,82	4,10
		B) Conferimenti	277.124	274.954	238.880	-0,78	-13,12	-13,80
		C) Debiti	74.544	76.891	57.288	3,15	-25,49	-23,15
D) Ratei e risconti		0	0	0	-	-	-	
n. Prov. 1	Totale Passivo	498.211	500.224	448.725	0,40	-10,30	-9,93	
Calabria	A) Patrimonio netto	361.021	373.146	367.629	3,36	-1,48	1,83	
	B) Conferimenti	494.130	490.187	467.009	-0,80	-4,73	-5,49	
	C) Debiti	716.210	677.900	634.483	-5,35	-6,40	-11,41	
	D) Ratei e risconti	0	0	0	-	-	-	
n. Prov. 2	Totale Passivo	1.571.362	1.541.233	1.469.121	-1,92	-4,68	-6,51	
	Totale Sud	n. Prov. 13	6.631.967	6.512.932	5.850.130	-1,79	-10,18	-11,79

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

→ segue

Tabella 20/PR/CP -. Province e Città metropolitane esaminate- Passivo - consistenze finali - variazioni % - anni 2013- 2015 (segue)

Zona	Regione	PASSIVO consistenza finale	2013	2014	2015	2014/2013 %	2015/2014 %	2015/2013 %	
Isole	Sicilia	A) Patrimonio netto	728.996	706.213	698.004	-3,13	-1,16	-4,25	
		B) Conferimenti	92.017	85.636	71.635	-6,93	-16,35	-22,15	
		C) Debiti	146.978	143.284	140.906	-2,51	-1,66	-4,13	
		D) Ratei e risconti	1	2	0	n.s	n.s	n.s	
	n. Prov. 3	Totale	967.991	935.135	910.545	-3,39	-2,63	-5,93	
	Sardegna	A) Patrimonio netto	404.879	413.430	422.705	2,11	2,24	4,40	
		B) Conferimenti	303.708	293.929	286.159	-3,22	-2,64	-5,78	
		C) Debiti	151.426	133.935	116.441	-11,55	-13,06	-23,10	
		D) Ratei e risconti	16	59	75	n.s.	n.s.	n.s.	
	n. Prov. 3	Totale	860.028	841.352	825.379	-2,17	-1,90	-4,03	
		Totale Isole	n. Prov. 6	1.828.019	1.776.487	1.735.924	-2,82	-2,28	-5,04
	Totale			20.253.735	19.498.784	17.709.338	-3,73	-9,18	-12,56

Fonte: elaborazioni Corte dei conti – Sezione delle autonomie su dati dei rendiconti delle Province in sperimentazione e non e delle Città metropolitane; importi in migliaia di euro

