



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**Audizione sulla finanza delle
Province e delle Città metropolitane**

2017

*Commissione Parlamentare per l'attuazione del
federalismo fiscale*

23/02/2017





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**Audizione sulla finanza delle Province e delle Città
metropolitane**

Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

23 febbraio 2017

1. Premessa

La Corte dei conti ha avuto modo in varie occasioni di esprimere le proprie valutazioni riguardo al progetto legislativo di riordino delle “Città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni”, poi divenuto legge 7 aprile 2014, n. 56, che ha ridisegnato confini e competenze dell'amministrazione locale.

In particolare la Sezione delle autonomie, per la parte di sua competenza, è stata sentita in due distinte audizioni: la prima presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati il 6 novembre 2013 (A.C. 1542); la seconda presso la Commissione Affari costituzionali del Senato il 16 gennaio 2014 (A.S. 1212). In tali occasioni la Corte si è soffermata su taluni ipotizzabili effetti della normativa, segnalando, tra l'altro, la necessità di un attento e continuo monitoraggio: 1) del rispetto dei termini previsti per gli adempimenti esecutivi della riforma; 2) dell'effettivo concretizzarsi dei potenziali risparmi attesi; 3) degli eventuali costi aggiuntivi emergenti, ai fini di una tempestiva ed adeguata copertura.

In un momento successivo, a poco più di un anno dall'entrata in vigore della n. 56/2014, nella Relazione al Parlamento su “Il riordino delle Province – Aspetti ordinamentali e riflessi finanziari” (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG del 30 aprile 2015), questa medesima Sezione ha trattato specificamente della situazione delle Province, segnalando, tra l'altro, i ritardi e le difficoltà che il progetto di riorganizzazione dell'amministrazione locale, delineato dalla legge, ha incontrato nella fase attuativa, in particolare per quanto riguarda il riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province. Nel referto si è anche proceduto ad una valutazione della situazione della finanza provinciale, rilevando: una costante tensione sulle entrate, determinata dalla progressiva contrazione di quelle derivate, solo parzialmente compensate dal potenziamento delle entrate proprie; vistosi ritardi nell'erogazione dei trasferimenti erariali e regionali e, soprattutto, le conseguenze delle reiterate manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio, che hanno, di fatto, annullato la capacità programmatoria delle Province; il consistente utilizzo di entrate a carattere straordinario per il finanziamento di spesa corrente, anche ripetitiva, cui le Province hanno fatto ricorso per fronteggiare la riduzione dei trasferimenti, nonché l'applicazione, talora integrale, dell'avanzo di amministrazione – peraltro influenzato dall'elevata mole di residui attivi – per il conseguimento dell'equilibrio di parte corrente. Ha rappresentato ancora la Corte, nel referto, la necessità di un riallineamento e di un costante coordinamento tra le fasi procedurali di trasferimento delle funzioni e delle risorse – come disciplinate dalla legge n. 56/2014 – e la produzione degli effetti finanziari che ad

esse si correlano, al fine di garantire una corretta attuazione della riforma degli Enti di area vasta ed il rispetto dei criteri di sana gestione finanziaria, nonché la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni dei medesimi Enti.

Da ultimo, nel referto in corso di pubblicazione, approvato con deliberazione n. 4/2017/FRG, sulla gestione finanziaria degli Enti locali per l'esercizio 2015, la Sezione ha dato ancora una volta atto delle persistenti criticità degli andamenti finanziari provinciali, evidenziando il significativo decremento del gettito dei tributi propri (-4,61% nell'esercizio e -10,93% nel triennio 2013/2015), la progressiva riduzione del numero di Enti in equilibrio economico-finanziario (nel 2015, 30 su 71) e il peggioramento di alcuni indici di bilancio, con tendenze negative per l'esercizio finanziario di gestione, nonché il significativo incremento degli Enti inadempienti al patto.

Dalla suesposta situazione prende l'avvio l'analisi che segue, nella quale, oltre a considerare gli effetti sotto il profilo ordinamentale dell'esito del referendum costituzionale, con riguardo anche all'ipotesi di un ulteriore intervento normativo, si procede ad una verifica, quanto più possibile completa, della stato e degli andamenti finanziari degli Enti di area vasta e delle Città metropolitane.

2. La situazione ordinamentale degli Enti di area vasta

La mancata conferma in sede di consultazione referendaria del testo di riforma costituzionale, approvato in seconda votazione nella seduta della Camera dei deputati il 12 aprile 2016, ha determinato l'interruzione del processo di riforma, creando una condizione di incertezza sia nella prospettiva del riassetto dei livelli di governo locale, sia nella gestione della situazione esistente, soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma.

Con la legge n. 56/2014, che – come noto – ha superato il vaglio di costituzionalità, «il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica» (Corte Cost. sentenza n. 50 del 2015), anticipando, in parte, quella prefigurata dalla riforma costituzionale. Ed è per questo che nella legge viene ripetutamente utilizzata la formula «in attesa della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione», sia con riferimento alle neo-istituite Città metropolitane, sia alle Province attualmente esistenti. Cionondimeno detti Enti, definiti dal legislatore di “area vasta”, hanno nella medesima legge n. 56/2014 una disciplina organica che deve ritenersi valida

fino all'adozione di nuove e diverse disposizioni; così come, se fosse stata approvata la riforma costituzionale, lo sarebbe stata fino all'adozione delle relative disposizioni di attuazione.

La legge n. 56/2014 regola, infatti, gli organi, le modalità elettive, la forma di governo e le funzioni fondamentali delle Province quali enti territoriali operanti nella vigenza del testo costituzionale del 2001.

La mancata approvazione del referendum sulla riforma costituzionale in sostanza ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta alle statuizioni della legge n. 56/2014. Non può, invece, attribuirsi a quest'ultima il valore di riforma-ponte destinata a durare solo il tempo necessario alla modifica costituzionale, perché non lo consente la lettura della norma, che non pone condizioni risolutive dell'efficacia della disciplina, né i principi affermati dalla Corte costituzionale sulla natura della materia oggetto della legge. In proposito la Consulta, con la sentenza n. 220/2013, ha precisato che l'art. 117 lett. p) della Carta costituzionale, nel definire il perimetro di competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia degli Enti territoriali, ne ha individuato i contenuti nel potere di definire «le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli Enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali e istituzionali di lungo periodo». La formula espressiva della transitorietà sopra ricordata va intesa in questa prospettiva e non può ritenersi che coincida con una limitazione di durata temporale, anche perché la disciplina “a termine” per questo tipo di riforme è già stata censurata dalla stessa Corte (sentenza n. 220 del 2013), con riferimento al ricorso alla decretazione d'urgenza. In pratica la legge n. 56/2014 esprime un nuovo assetto delle Province e del livello istituzionale di area vasta che è da ritenere stabile per il rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative e, in quanto tale, opera, oggettivamente, in una prospettiva duratura. D'altra parte, sotto un profilo generale, agli Enti di area vasta vengono assegnate funzioni di livello sovra-comunale che sono indispensabili per gestire interessi di dimensione più ampia rispetto a quelli di prossimità che devono, comunque, essere garantiti. Pertanto, fino a nuova e diversa disciplina dell'area vasta, questa resta identificata negli enti esistenti, Province e Città metropolitane, ed in particolare le Province conservano il ruolo di enti essenziali per l'esercizio a livello locale di funzioni amministrative (c.d. funzioni di area vasta) di dimensione ultracomunale così come individuate dalle medesima legge.

Precisato quanto sopra e posto che, sotto il profilo ordinamentale, all'attuale assetto può riconoscersi una stabilità non condizionata, non può dirsi altrettanto per quello che riguarda

gli assetti gestionali e funzionali, le cui modifiche pure sono state sostanzialmente anticipate rispetto alla scansione dei tempi che normalmente impongono le complesse fasi procedurali di riforma di sistema. In questo caso si è determinata un'oggettiva condizione di precarietà che incide sulle prerogative costituzionali degli Enti interessati dalla riforma. Infatti non sembra opinabile che dal progetto di riforma e dall'obiettivo di riassetto e razionalizzazione dei livelli di governo locale siano derivate norme che hanno inciso sull'autonomia delle Province. Ciò vale per l'art. 1, comma 420, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che ha fatto divieto alle Province di effettuare determinate tipologie di spese e di procedere ad assunzioni di personale nei diversi profili disciplinati dalla normativa vigente in materia di rapporti di lavoro nella pubblica amministrazione; così come per le altre misure di riduzione delle dotazioni organiche, di cui al successivo comma 421, che ha proporzionato riduzioni e limitazioni di spesa al nuovo assetto delle funzioni. Si tratta di norme che hanno resistito al vaglio costituzionale (Corte Cost. sentenza n. 143/2016 sulle eccezioni relative al comma 420) «in considerazione della programmata soppressione delle province»«previa cancellazione dalla Carta costituzionale come Enti costitutivi della Repubblica». Lo stesso dicasi sul piano dell'autonomia organizzativa con riguardo sia alla struttura degli organi di governo, sia all'articolazione dell'ordinamento funzionale interno. Sul piano dell'autonomia finanziaria le rilevanti riduzioni di risorse disposte dalla medesima legge di stabilità 2015, sia pure teoricamente parametrize alla riduzione di compiti, trovano ragione in un nuovo assetto istituzionale progettato dalla riforma costituzionale *in itinere* e della programmata nuova disciplina dell'area vasta.

Con il venir meno, dunque, della «programmata soppressione delle province», almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti Enti – previsti tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 Cost. come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite – non risenta degli effetti di tale prospettiva condizionata.

Indirizzo, questo, da seguire sia nella disciplina delle funzioni non fondamentali sia di quelle fondamentali¹.

¹ In proposito si veda l'art. 32 del d.lgs. n. 68/2011: «1. L'autonomia finanziaria delle regioni, delle province e delle Città metropolitane deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il Patto di stabilità e crescita. 2. La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prende parte alla definizione del patto di convergenza di cui all'articolo 18 della citata legge n. 42 del 2009, concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, con specifico riguardo al limite massimo di pressione fiscale e degli altri adempimenti previsti dal processo di coordinamento della finanza pubblica con le modalità previste dalla citata legge n. 196 del 2009. 3. In caso di trasferimento di ulteriori funzioni amministrative dallo Stato alle province e alle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, è assicurato al complesso degli enti del comparto l'integrale finanziamento di tali funzioni ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento e al trasferimento. 4. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 39, commi 3 e 4, ((a decorrere dall'anno 2013)), lo Stato provvede alla soppressione dei

Bisogna, infatti, tenere conto della circostanza che, sul piano concreto degli sviluppi del progetto di riforma per la parte affidata alla disciplina di legge ordinaria, tutte le Regioni a statuto ordinario, anche all'esito delle misure sollecitatorie-sanzionatorie di cui all'art. 7, comma 9-*quinquies*, del citato d.l. n. 78/2015², hanno completato l'iter dei progetti di legge di trasferimento delle funzioni non fondamentali delle Province, scegliendo soluzioni alternative nella riallocazione delle funzioni a suo tempo delegate secondo i termini dell'accordo sancito tra Stato e Regioni in sede di conferenza unificata dell'11 settembre del 2014. Il quadro istituzionale per gli aspetti regolativi dei rapporti finanziari per questo specifico profilo non può non essere definito nella logica di una adeguata simmetria tra compiti affidati e risorse assegnate nei casi di conferma delle suddette funzioni alle Province.

Per le funzioni fondamentali rimane, invece, la necessità di rivedere la coerenza e la congruità delle misure finanziarie adottate nell'ambito dell'intrapreso progetto di riforma, con le esigenze immediate delle amministrazioni provinciali. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale.

3. Analisi dei dati finanziari 2015

3.1. Le entrate delle Province e delle Città metropolitane

Profonde modificazioni negli ultimi anni hanno interessato, come è noto, il sistema delle entrate provinciali, riferibili all'intervento di norme fra le quali quelle introdotte dai capi II e III del d.lgs. n. 68/2011, che hanno disposto la soppressione dei trasferimenti statali e regionali e la loro contestuale sostituzione, a partire dall'anno 2012, con le principali voci di entrata rappresentate da tributi propri, dalle partecipazioni e dai neo istituiti fondi³.

trasferimenti statali alle regioni, aventi carattere di generalità e permanenza, relativi al trasporto pubblico locale e alla conseguente fiscalizzazione degli stessi trasferimenti».

² D.l. 19/06/2015, n. 78 - Ulteriori disposizioni concernenti gli Enti locali (*in vigore dal 1 gennaio 2017*).

Art. 7, co. 9-quinquies: Al fine di dare compiuta attuazione al processo di riordino delle funzioni delle province disposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, le regioni che, ai sensi dell'articolo 1, comma 95, della medesima legge, non abbiano provveduto nel termine ivi indicato ovvero non provvedano entro il 31 ottobre 2015 a dare attuazione all'accordo sancito tra Stato e regioni in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014, con l'adozione in via definitiva delle relative leggi regionali, sono tenute a versare, entro il 30 novembre per l'anno 2015 ed entro il 30 aprile per gli anni successivi, a ciascuna provincia e città metropolitana del rispettivo territorio, 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, da adottare entro il 31 ottobre 2015. 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.

³ Al fine di assicurare l'autonomia di entrata delle province e delle città metropolitane gli articoli da 16 a 23 del d.lgs. n. 68/2011 prevedono la soppressione dei trasferimenti statali e regionali e la loro sostituzione con voci di entrata riassumibili come di seguito indicato: a) tributi propri relativi al trasporto su gomma ed in particolare dall'imposta provinciale di trascrizione (Ipt)

Disposizioni specifiche (cfr. art. 25) sono intervenute a regolamentare, altresì, l'autonomia di entrata delle Città metropolitane destinata ad adeguarsi alla complessità delle funzioni loro attribuite nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Le anzidette modificazioni, come sottolineato già in precedenti occasioni dalla Corte, hanno comportato un progressivo deterioramento della situazione economico-finanziaria del comparto considerato. In particolare, la mancata realizzazione del disegno in senso federalista dell'autonomia impositiva delle Province, ora Enti di area vasta, ha fatto sì che alla soppressione dei trasferimenti dallo Stato e dalle Regioni non abbiano fatto seguito soddisfacenti meccanismi di adeguamento dell'autonomia finanziaria. Come già sottolineato dalla Corte, in occasione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, le manovre fiscali intervenute negli ultimi anni hanno contribuito a ridurre il ricorso alla leva fiscale da parte degli Enti territoriali, rendendoli maggiormente dipendenti dai trasferimenti dallo Stato ed in tal modo finendo per rovesciare il processo di potenziamento delle entrate proprie posto in essere in vista del coordinamento della leva fiscale territoriale con quella nazionale.

3.1.1. Gli andamenti del triennio 2013-2015⁴.

La lettura dei dati (Sirtel) relativi agli accertamenti di competenza, al 31/12/2015, evidenzia andamenti in contrazione per quanto riguarda sia le entrate tributarie, la cui riduzione rispetto all'esercizio precedente (-4,61%) conferma il *trend* in contrazione degli ultimi tre esercizi (-10,93% rispetto al 2013) che quelle da accensione prestiti (titolo V; -13,31%); contrazioni alle quali si contrappongono le variazioni incrementali delle entrate da trasferimenti correnti (+22,71%) nonché delle entrate da trasferimenti in conto capitale (Titolo IV +98,27%) oltre che delle entrate del titolo VI (+155,91%).

e dall'imposta sulla Rc auto; b) compartecipazione provinciale all'IRPEF che sostituisce i soppressi trasferimenti statali e l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, anch'essa abolita; c) compartecipazione alla tassa automobilistica che sostituisce i trasferimenti regionali soppressi ai sensi dell'art. 19 a partire dall'anno 2013; d) fondo sperimentale di riequilibrio, istituito ai sensi dell'art. 21, al fine di realizzare, in forma progressiva ed equilibrata, l'attuazione dell'autonomia di entrata degli enti considerati; e) ulteriori tributi provinciali previsti a legislazione vigente (art. 20); f) fondo perequativo per le città metropolitane e le province - articolato in due distinte sezioni destinate rispettivamente alle funzioni fondamentali, da quantificare in base ai fabbisogni standard, ed a quelle non fondamentali (art. 23).

⁴ Per il triennio 2013/2015 le analisi finanziarie sono state condotte facendo riferimento ad un campione di Enti comprensivo tanto delle Province quanto delle Città metropolitane (istituite ed operanti a far data dal 1° gennaio 2015). I dati utilizzati per l'elaborazione delle tabelle sono quelli presenti sulla banca dati Sirtel resi disponibili attraverso le elaborazioni del sistema Conosco. Per quanto riguarda gli Enti che hanno aderito alla sperimentazione ai sensi dell'art.78 del d.lgs. n. 118/2011, l'analisi delle risultanze del solo esercizio 2015 è stata realizzata partitamente per Province e Città metropolitane, sulla base dei dati raccolti sulla piattaforma Agorà, attraverso l'invio da parte dei suddetti enti degli allegati al rendiconto armonizzato richiesti sulla scorta di quanto disposto dall'art. 3 della delibera n. 12/SEZAUT/2016/INPR.

**Tabella n. 1 - Province e Città metropolitane non sperimentatrici: Accertamenti conto competenza
Esercizi 2013-2015**

	2013	Comp. % su Totale Titoli 2013	2014	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	Var% 2015-2013	Var% 2015-2014
Titolo I - Entrate tributarie	2.724.334	41,35	2.544.022	2.426.674	33,17	-10,93	-4,61
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	1.893.537	28,74	1.549.020	1.900.742	25,98	0,38	22,71
Titolo III - Entrate extratributarie	451.808	6,86	409.890	465.758	6,37	3,09	13,63
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	828.276	12,57	573.617	1.137.286	15,54	37,31	98,27
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	201.725	3,06	317.863	275.542	3,77	36,59	-13,31
Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi	488.131	7,41	434.088	1.110.885	15,18	127,58	155,91
TOTALE TITOLI	6.587.812	100,00	5.828.500	7.316.887	100,00	11,07	25,54

FONTE: dati Sirtel - Importi in migliaia di euro

I risultati sopra illustrati trovano conferma anche nell'analisi delle riscossioni in conto competenza, che per le entrate tributarie fanno registrare una contrazione del 15,42% rispetto al 2013 e del 5,5% rispetto all'esercizio 2014.

**Tabella n. 2 - Province e Città metropolitane non sperimentatrici: Riscossioni conto competenza
Esercizi 2013-2015**

	2013	Comp. % su Totale Titoli 2013	2014	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	Var. % 2015-2013	Var. % 2015-2014
Titolo I - Entrate tributarie	2.402.328	52,11	2.150.201	2.031.919	38,79	-15,42	-5,50
Titolo II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	987.745	21,43	981.889	1.244.708	23,76	26,02	26,77
Titolo III - Entrate extratributarie	332.179	7,21	286.079	279.621	5,34	-15,82	-2,26
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	268.296	5,82	252.057	389.992	7,45	45,36	54,72
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	172.386	3,74	194.979	213.012	4,07	23,57	9,25
Titolo VI - Entrate da servizi per conto di terzi	446.831	9,69	403.924	1.078.521	20,59	141,37	167,01
TOTALE TITOLI	4.609.764	100,00	4.269.129	5.237.773	100,00	13,62	22,69

FONTE: dati Sirtel - Importi in migliaia di euro

Le riferite contrazioni del Titolo I non hanno impedito, tuttavia, un aumento delle entrate totali rispetto al precedente esercizio, sia con riferimento agli accertamenti (+25,54%) che alle riscossioni di competenza (+22,69%). A tale andamento hanno concorso, infatti, sia per gli accertamenti che per le riscossioni le entrate da alienazione e da trasferimenti; in particolar

modo le variazioni incrementali dei trasferimenti in conto capitale (rispettivamente +98,27% e +54,72 %) ma anche di quelli correnti (rispettivamente + 22,71% e + 26,77 %). Hanno inciso in misura decisamente rilevante anche le variazioni di segno positivo registrate per le entrate da servizi conto terzi, in misura pari a +155,91% per gli accertamenti e +167% per le riscossioni in conto competenza.

**Tabella n. 3. - Province e Città metropolitane non sperimentatrici: Titolo I - accertamenti in conto competenza
Esercizi 2013-2015**

	2013	Comp. % su Totale Titoli 2013	2014	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	Var. % 2015-2013	Var. % 2015-2014
Imposte	2.570.380	39,02	2.379.474	2.296.527	31,39	-10,65	-3,49
Tasse	10.577	0,16	11.856	9.270	0,13	-12,35	-21,81
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	143.378	2,18	152.691	120.877	1,65	-15,69	-20,84
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	2.724.334	41,35	2.544.022	2.426.674	33,17	-10,93	-4,61

FONTE: dati Sirtel - Importi in migliaia di euro

**Tabella n. 4 - Province e Città metropolitane non sperimentatrici: Titolo I - riscossioni conto competenza
Esercizi 2013-2015**

	2013	Comp. % su Totale Titoli 2013	2014	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	Var. % 2015-2013	Var. % 2015-2014
Imposte	2.326.063	50,46	2.073.894	2.001.138	38,21	-13,97	-3,51
Tasse	8.497	0,18	7.437	5.503	0,11	-35,24	-26,01
Tributi speciali e altre entrate tributarie proprie	67.768	1,47	68.869	25.279	0,48	-62,70	-63,29
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	2.402.328	52,11	2.150.200	2.031.920	38,79	-15,42	-5,50

FONTE: dati Sirtel - Importi in migliaia di euro

La lettura dei dati relativi al Titolo I articolato nelle categorie di cui si compone restituisce la fotografia di una situazione di tensione di tale tipologia di entrate, rappresentate principalmente da tributi propri, relativi al trasporto su gomma (imposta sulla Rca e Ipt), nonché dalla compartecipazione provinciale all'Irpef. Le riduzioni registratesi nel confronto con l'esercizio 2013 per le imposte con riferimento tanto agli accertamenti (-10,65%) quanto alle riscossioni in conto competenza (-13,97%) devono essere lette tenendo a mente il non trascurabile impatto sulle risultanze del primo esercizio di riferimento del nuovo sistema impositivo relativo all'Ipt, entrato in funzione proprio nel 2013, nonché all'incremento delle aliquote Rc auto.

**Tabella n. 5 - Province e Città metropolitane non sperimentatrici: Accertamenti conto competenza
Categorie Titolo IV - Esercizi 2013-2015**

	2013	Comp. % su Totale Titoli 2013	2014	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	Var. % 2015-2013	Var. % 2015-2014
Alienazione di beni patrimoniali	116.756	1,77	91.646	149.922	2,05	28,41	63,59
Trasferimenti di capitale dallo Stato	117.441	1,78	90.019	101.584	1,39	-13,50	12,85
Trasferimenti di capitale dalla Regione	341.891	5,19	273.539	582.020	7,95	70,24	112,77
Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	80.160	1,22	14.108	72.898	1,00	-9,06	416,72
Trasferimenti di capitale da altri oggetti	78.853	1,20	16.625	20.862	0,29	-73,54	25,49
Riscossione di crediti	93.174	1,41	87.680	210.001	2,87	125,39	139,51
Tit. IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione crediti	828.276	12,57	573.617	1.137.286	15,54	37,31	98,27

FONTE: dati Sirtel - Importi in migliaia di euro

Per quanto riguarda la gestione delle entrate in conto capitale, le risorse destinate ad investimenti mostrano un deciso incremento rispetto al primo dei tre esercizi considerati (Titolo IV +37,31%) ma anche rispetto al 2014 (Titolo IV +98,27%). Gli andamenti osservati evidenziano, con riferimento all'ultimo biennio, un consistente aumento degli accertamenti per trasferimenti di capitale dalla Regione (+112,77%) e da altri enti del settore pubblico allargato (+416,72%), che trova conferma anche per le riscossioni di competenza (+156,94% e +125,63%), invertendo significativamente la tendenza al decremento registrata nel periodo 2013-2014.

**Tabella n. 6 - Province e Città metropolitane non sperimentatrici: Riscossioni conto competenza
Categorie Titolo IV - Esercizi 2013-2015**

	2013	Comp. % su Totale Titoli 2013	2014	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	Var. % 2015-2013	Var. % 2015-2014
Alienazione di beni patrimoniali	111.995	2,43	89.859	137.094	2,62	22,41	52,57
Trasferimenti di capitale dallo Stato	22.370	0,49	19.193	34.439	0,66	53,95	79,44
Trasferimenti di capitale dalla Regione	74.141	1,61	70.303	180.638	3,45	143,64	156,94
Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	7.363	0,16	5.813	13.116	0,25	78,12	125,63
Trasferimenti di capitale da altri oggetti	21.851	0,47	9.034	3.396	0,06	-84,46	-62,40
Riscossione di crediti	30.576	0,66	57.856	21.308	0,41	-30,31	-63,17
Tit. IV - Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione crediti	268.296	5,82	252.057	389.992	7,45	45,36	54,72

FONTE: dati Sirtel - Importi in migliaia di euro

Le riscossioni derivanti da accensione di prestiti fanno registrare, nel triennio considerato, un aumento percentuale del 23,57% a fronte di una variazione del +9,25% nel biennio 2014-2015 (cfr. tabella n. 2). Tali andamenti non risultano in linea con i reiterati interventi del legislatore tesi a ridurre, quanto più possibile, il ricorso al debito da parte degli Enti considerati, ma anche

in ragione del contesto di incertezza nel quale gli Enti si sono venuti a trovare, che mal si concilia con la programmazione di medio-lungo periodo delle operazioni di indebitamento, dimostrando, nello stesso tempo, il protrarsi di una tendenza in atto da alcuni anni.

Per quanto concerne la gestione dei residui deve evidenziarsi che l'andamento registrato nell'arco di tempo considerato, nonostante la problematicità rappresentata dal consistente stock di residui risalenti ad esercizi precedenti, mostra una contrazione dei residui finali passati dall'89% del 2013 al 58,2% del 2015. Tale miglioramento riguarda tanto la parte corrente quanto quella in conto capitale. Perplessità suscita, tuttavia, l'elevato volume dei residui di nuova formazione sintomatici di una non corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata nonché di ricadute non positive in termini di attendibilità dei conti.

3.1.2. I dati di cassa 2016⁵

Le osservazioni sugli esiti della gestione delle entrate dell'esercizio 2016, al momento, sono possibili esclusivamente in termini di cassa, non essendo ancora disponibili i dati dei rendiconti, esposti secondo le nuove modalità dei conti armonizzati. Peraltro, l'articolazione delle codifiche SIOPE che, ai sensi dell'art. 11 d.lgs. n.118/2011, si adeguerà solo a partire dal 1° gennaio 2017 al piano dei conti integrato, consente, ancora per il 2016, un confronto immediato con i dati dell'esercizio precedente.

Tabella n. 7 - Province e Città metropolitane: Entrate dati cassa SIOPE - Esercizi 2015-2016

	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	2016	Comp. % su Totale Titoli 2016	Var% 2015-2016
Tit. I - Entrate tributarie	2.908.575	33,42	2.801.118	36,54	-3,69
Tit. II - Entrate da contributi e trasferimenti correnti	2.603.065	29,91	2.464.647	32,15	-5,32
Tit. III - Entrate extratributarie	460.039	5,29	425.270	5,55	-7,56
Tit. IV Entrate da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	852.143	9,79	763.274	9,96	-10,43
Tit. V - Entrate da accensione di prestiti	533.815	6,13	262.835	3,43	-50,76
Tit. VI - Entrate da servizi per conto di terzi	1.345.036	15,46	948.758	12,38	-29,46
Totale titoli	8.702.673	100,00	7.665.901	100,00	-11,91
Incassi da regolarizzare	17.545		320.490		1.726,71
Totale generale incassi	8.720.218		7.986.392		-8,42

FONTE: dati SIOPE - Importi in migliaia di euro

⁵ Gli aggiornamenti relativi all'esercizio 2016 sono stati condotti sulla base dei dati di cassa tratti dal sistema SIOPE che hanno consentito il confronto con l'esercizio 2015 in ragione dell'invarianza delle codifiche utilizzate fino al 31 dicembre 2016. I dati sono espressi in migliaia di euro, con arrotondamenti alla prima cifra dopo la virgola.

Al riguardo, può evidenziarsi, innanzitutto, la riduzione registrata nel 2016 con riferimento al totale degli incassi (comprensivi anche delle poste da regolarizzare) nella misura dell'8,42% rispetto al dato dell'esercizio precedente. Tale contrazione è, in effetti, la risultante delle variazioni di segno negativo di tutti i titoli, ma, in particolare, deve ricollegarsi alle entrate derivanti da accensione prestiti (-50,76%), per le quali si assiste ad una rilevante riduzione delle anticipazioni di cassa, passate, in valore assoluto, da 304,78 a 178,95 mln di euro, ma anche dell'assunzione di mutui e prestiti, la cui contrazione è pari al 63,67%.

Tabella n. 8 - Province e Città metropolitane: Entrate Titolo V - Esercizi 2015-2016

	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	2016	Comp. % su Totale Titoli 2016	Var% 2015-2016
Anticipazioni di cassa	304.785	3,50	178.949	2,33	-41,29
Finanziamenti a breve termine	1	0,00	0,00	0,00	-100,00
Assunzione di mutui e prestiti	226.510	2,60	82.286	1,07	-63,67
Emissione di prestiti obbligazionari	2.520	0,03	1.600	0,02	-36,52
Totale Tit. V Entrate da accensione prestiti	533.815	6,13	262.835	3,43	-50,76

Fonte: dati Corte dei conti – SIOPE – aggiornamento febbraio 2017 - Importi in migliaia di euro

Il dato da ultimo commentato dovrebbe consentire la formulazione di valutazioni positive in ordine al fatto che si sia ridotto il ricorso ad uno strumento quale quello delle anticipazioni di cassa che negli ultimi anni è stato fin troppo utilizzato dagli Enti locali, in generale, e dalle Province, in particolare, per sopperire all'endemica carenza di liquidità nel corso della gestione. Peraltro, con riferimento specifico all'assunzione di mutui e prestiti occorre evidenziare riduzioni importanti anche per quanto riguarda i mutui da Cassa depositi e prestiti (-61,46 gestione tesoro e -67% gestione CDP Spa) ed i mutui e prestiti da enti del settore pubblico (-96,75%).

Coerenti ai riferiti sviluppi della riforma ordinamentale introdotta dalla legge n. 56/2014 si mostrano le risultanze delle entrate relative ai trasferimenti correnti, che, in generale, evidenziano una contenuta contrazione (-5,32%) risultante dalla combinazione dell'incremento (+33,71%) dei trasferimenti correnti dallo Stato e da altri enti del settore pubblico (+68,77%) con le contrazioni evidenziate nei trasferimenti dalla Regione (-16,43%) anche per le funzioni delegate (-24,84%). Rilevante la riduzione registrata per i trasferimenti dall'Unione europea e da altre istituzioni internazionali (-47,29%).

**Tabella n. 9 - Province e Città metropolitane: Entrate Titolo II
Esercizi 2015-2016**

	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	2016	Comp. % su Totale Titoli 2016	Var.% 2015-2016
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	630.190	7,24	842.645	10,99	33,71
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	991.457	11,39	828.515	10,81	-16,43
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate	877.966	10,09	659.898	8,61	-24,84
Contributi e trasferimenti da parte di Organismi comunitari e internazionali	35.331	0,41	18.624	0,24	-47,29
Contributi e trasferimenti correnti da altri enti del settore pubblico	68.120	0,78	114.964	1,50	68,77
Totale Tit.II - Entrate da contributi e trasferimenti correnti	2.603.065	29,91	2.464.647	32,15	-5,32

Fonte: dati Corte dei conti – SIOPE – aggiornamento febbraio 2017 - Importi in migliaia di euro

Ancora con riferimento ai trasferimenti ed in particolare a quelli in conto capitale, i dati di cassa mostrano in riduzione sia quelli dallo Stato (- 8,53%) che quelli dalla Regione (-24,35%).

**Tabella n. 10 - Province e Città metropolitane: Entrate Titolo IV
Esercizi 2015-2016**

	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	2016	Comp. % su Totale Titoli 2016	Var.% 2016/2015
Alienazione di beni patrimoniali	118.749	1,36	135.100	1,76	13,77
Trasferimenti di capitale dallo Stato	95.478	1,10	87.337	1,14	-8,53
Trasferimenti di capitale dalla Regione	483.684	5,56	365.918	4,77	-24,35
Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico	34.328	0,39	40.712	0,53	18,60
Trasferimenti di capitale da altri soggetti	17.425	0,20	33.376	0,44	91,53
Riscossione di crediti	102.479	1,18	100.831	1,32	-1,61
Totale Entrate derivanti da alienazioni, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti	852.143	9,79	763.274	9,96	-10,43

Fonte: dati Corte dei conti – SIOPE – aggiornamento febbraio 2017 - Importi in migliaia di euro

Per quanto riguarda, in particolare, gli andamenti relativi agli incassi delle entrate proprie, i dati SIOPE evidenziano il lieve incremento (+8,38%) rispetto all'esercizio 2015 dell'imposta di trascrizione, ma, al contempo, rilevano una contrazione rispetto ai valori registrati negli esercizi precedenti alla riforma (1 mld e 325 mln di euro nel 2012 e 1 mld e 346 mln nel 2013). L'imposta sulle assicurazioni Rc auto mostra nel confronto fra l'esercizio 2015 e quello 2016 una riduzione nella misura del 10%, che conferma il *trend* in contrazione in atto ormai da alcuni anni, se solo si considera che il valore registrato nel 2013 era pari a 2 mld e 556 mln di euro.

**Tabella n. 11 - Province e Città metropolitane: Entrate proprie
Esercizi 2015-2016**

ENTRATE PROPRIE	2015	2016	Var.% 2016/2015
1. Imposta Provinciale di Trascrizione	1.023.187	1.108.926	8,38
2. Compartecipazione alla Tassa Automobilistica Regionale	37.403		-100,00
3. Imposta sulle Assicurazioni Rc Auto	1.449.353	1.300.516	-10,27
4. Tributo Ambientale riscosso attraverso Ruoli o Altro	221.030	205.754	-6,91
5. Fondo Sperimentale di Riequilibrio	104.029	117.716	13,16

Fonte: dati Corte dei conti – SIOPE – aggiornamento febbraio 2017 - Importi in migliaia di euro

Sebbene gli Enti di area vasta abbiano perso, in linea generale, le funzioni di gestione diretta di servizi pubblici, tuttavia, i dati di cassa ci restituiscono un andamento in incremento dei relativi proventi (+6,52%), ove le voci più rilevanti sono quelle dei proventi da servizi produttivi (+65%) e da sanzioni amministrative (+20,83%).

**Tabella n. 12 - Province e Città metropolitane: Entrate Titolo III
Esercizi 2015-2016**

	2015	Comp. % su Totale Titoli 2015	2016	Comp. % su Totale Titoli 2016	Var% 2015-2016
Proventi dei servizi pubblici	117.258	1,35	124.899	1,63	6,52
Proventi dei beni dell'ente	121.259	1,39	108.277	1,41	-10,71
Interessi su anticipazioni e crediti	7.412	0,09	4.625	0,06	-37,59
Utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi	18.154	0,21	17.667	0,23	-2,68
Proventi diversi	195.957	2,25	169.802	2,22	-13,35
Totale Tit. III - Entrate Extratributarie	460.039	5,29	425.270	5,55	-7,56

Fonte: dati Corte dei conti: SIOPE – aggiornamento febbraio 2017 - Importi in migliaia di euro

3.1.3. Le entrate degli enti sperimentatori nel 2015

Al fine di completare l'analisi delle entrate relative agli enti considerati è necessario fare riferimento anche ai dati di quegli enti che hanno aderito alla sperimentazione fino al 2014, che sono stati raccolti, ai sensi dell'art.3 della deliberazione n. 12/SEZAUT/2016, sulla piattaforma Agorà. Si tratta in buona sostanza di alcuni dei dati contenuti negli allegati al rendiconto 2015 armonizzato, che i predetti enti sono stati invitati a produrre in luogo dei consueti schemi contabili ex DPR n. 194/1996, non più compilati, se non a fini esclusivamente conoscitivi. Occorre precisare, al riguardo, che le tabelle sotto riportate riepilogano i dati raccolti, distinguendo fra Province e Città metropolitane sperimentatrici.

Tabella n. 13 - Province sperimentatrici: Accertamenti ed incassi 2015

	ACCERTAMENTI	Comp. % su Totale Titoli	INCASSI	Comp. % su Totale Titoli
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	545.241	39,19	525.154	35,88
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	328.119	23,58	384.017	26,24
Titolo 3 - Entrate extratributarie	113.697	8,17	90.469	6,18
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	102.617	7,38	155.296	10,61
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	26.783	1,93	14.806	1,01
Titolo 6 - Accensione di prestiti	25.731	1,85	44.164	3,02
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	104.902	7,54	104.902	7,17
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	144.206	10,36	144.655	9,88
TOTALE TITOLI	1.391.296	100,00	1.463.463	100,00

Fonte: dati Agorà - Importi in migliaia di euro

Tabella n. 14 - Città metropolitane sperimentatrici: Accertamenti ed incassi 2015

	ACCERTAMENTI	Comp. % su Totale Titoli	INCASSI	Comp. % su Totale Titoli
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	872.653	53,40	848.213	50,75
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	384.972	23,56	446.119	26,69
Titolo 3 - Entrate extratributarie	90.694	5,55	70.879	4,24
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	40.453	2,48	58.761	3,52
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	16.967	1,04	15.371	0,92
Titolo 6 - Accensione di prestiti	845	0,05	6.116	0,37
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	80.848	4,95	80.848	4,84
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	146.760	8,98	144.960	8,67
TOTALE TITOLI	1.634.192	100,00	1.671.267	100,00

Fonte: dati Agorà - Importi in migliaia di euro

I dati raccolti per le entrate riguardano tanto gli incassi totali delle Province sperimentatrici che ammontano a 1 mld e 463 mln, quanto gli accertamenti complessivamente pari a 1 mld e 391 mln di euro (cfr. tabella n. 13), le cui due componenti principali sono costituite da incassi di natura tributaria, contributiva e perequativa (35,88% del totale) e dai trasferimenti correnti (26,24%). Tali voci di entrata rappresentano le componenti principali anche degli incassi delle Città metropolitane (rispettivamente 50,75% e 26,69%), che nel complesso assommano a 1 mld e 671 mln di euro, a fronte di accertamenti per complessivi 1 mld e 634 mln (cfr. tabella n. 14). Le entrate in conto capitale rappresentano per le Città metropolitane una componente percentualmente meno significativa (3,52% del totale degli incassi) rispetto a quella delle Province (10,61%), ove, in valore assoluto, ammontano a 102,6 mln di euro gli accertamenti a fronte di 155,3 mln di euro di incassi totali (cfr. tabella n. 13).

3.2. Le spese delle Province e delle Città metropolitane

3.2.1. Gli andamenti del triennio 2013-2015

L'analisi delle spese delle Province evidenzia per il 2015 un andamento in crescita sia degli impegni che dei pagamenti di competenza confrontati con i dati dell'esercizio 2013 (rispettivamente +10,63% e +27,9%) ma anche dell'esercizio 2014 (rispettivamente + 22,86% e +32%). Il fenomeno monitorato rappresenta la risultante dell'incremento delle spese di tutti i titoli, ad eccezione del titolo III, ed in particolare di quelle del titolo II, che nel confronto con l'esercizio precedente risultano incrementate in modo significativo nei pagamenti di competenza (+243,34%) confermando l'andamento registrato nel triennio (+209,19%).

Si tratta di una brusca inversione di tendenza rispetto al *trend* in contrazione registrato negli esercizi precedenti, che si giustifica in ragione del cambiamento delle regole del Patto di stabilità interno, per l'utilizzo dell'opportunità fornita loro, al dichiarato fine di incrementare la propensione per tale tipologia di spesa, consistente nelle sterilizzazioni del saldo di parte capitale relative alle spese sostenute per interventi di edilizia scolastica e per il pagamento di debiti pregressi in conto capitale.

**Tabella n. 15 - Province escluse sperimentatrici. Spesa suddivisa in titoli
Impegni c/competenza – Esercizi 2013-2015**

	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

**Tabella n. 16 - Province escluse sperimentatrici. Spesa suddivisa in titoli
Pagamenti c/competenza – Esercizi 2013-2015**

	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 nelle tabelle di seguito riportate, che articolano in funzioni gli impegni ed i pagamenti della gestione di competenza dell'esercizio 2015, non appaiono, a dire il vero, in linea con quanto, alla luce della riforma ordinamentale in atto e della prevista attribuzione ad altri Enti (Regioni e Comuni) delle funzioni non fondamentali, era possibile prevedere, ovvero una significativa riduzione delle spese sostenute dai predetti Enti nei cennati settori. Infatti, alla luce del ritardo registrato nella realizzazione delle anzidette disposizioni risulta sostanzialmente differito anche l'atteso effetto riduttivo delle relative voci di spesa, che si è evidenziato solo per alcune delle funzioni la cui gestione doveva essere trasferita ad altri Enti.

**Tabella n 17 - Province escluse le sperimentatrici. Spesa corrente suddivisa in funzioni
Impegni c/competenza – Esercizi 2013-2015**

	2013	2014	2015	Composizione% 2015	Var% 2015-2013	Var% 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

Quanto osservato sopra trova conferma nelle indicazioni fornite dalla lettura dei dati relativi all'articolazione delle spese correnti in funzioni (cfr. tabella n. 17), che ci restituiscono un andamento in lieve incremento (+4,18%) degli impegni di competenza rispetto a quelli registrati nel 2013. Incremento che risulta essere, tuttavia, la risultante delle contrazioni caratterizzanti tutte le funzioni, che oscillano fra il 26,3% della funzione cultura e beni culturali ed il 5% della funzione trasporti, a fronte della variazione di segno positivo (46,92%) registrata con riferimento alla funzione 1 "amministrazione, gestione e controllo" che nell'esercizio 2015 rappresenta il 41,26% del totale degli impegni di competenza ed il 34,77% dei pagamenti di competenza e che da sola è in grado di determinare il segno dell'andamento registrato.

**Tabella n. 18 - Province escluse le sperimentatrici. Spesa corrente suddivisa in funzioni
Pagamenti c/competenza – Esercizi 2013-2015**

	2013	2014	2015	Composizione% 2015	Var% 2015-2013	Var% 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

Analoghe osservazioni possono essere formulate con riferimento ai pagamenti in conto competenza, ove la variazione incrementale registrata con riferimento all'esercizio 2013 (+8,31%) superata, in termini percentuali, da quella registrata con riferimento all'esercizio precedente (+12,12%) è il portato di una serie di contrazioni registrate per la maggior parte delle funzioni (cultura, turismo, trasporti, gestione del territorio e sociale) a fronte degli incrementi osservati soprattutto per quanto riguarda le funzioni di gestione e controllo nonché di quelle nel campo dello sviluppo economico.

Al riguardo, non può sottacersi che alcune delle variazioni osservate nel confronto con l'esercizio precedente erano del tutto prevedibili. Questo è il caso dei contenuti incrementi registrati nei pagamenti correnti in conto competenza per funzioni nei settori dell'istruzione pubblica (+16,6%) e della tutela ambientale (+7,53%). Si tratta, infatti, di funzioni fondamentali, per le quali le Province sono impegnate a fornire alla collettività amministrata servizi attinenti, fra l'altro, all'acquisto di materiale scolastico, per i laboratori e per le palestre, nonché alla manutenzione ordinaria delle aree verdi. Nello stesso modo prevedibili appaiono la contrazione registrata con riferimento alla funzione cultura (-13,98%) e la sostanziale invarianza della funzione turismo, in quanto non più rientranti nelle competenze degli enti del comparto considerato. A tale proposito deve osservarsi che in linea di massima, si è assistito ad una generale contrazione delle spese legate alle funzioni non fondamentali oggetto di trasferimento agli altri Enti territoriali. Ciò in ragione dell'endemica carenza delle risorse a disposizione delle

Province che hanno dovuto destinare tali disponibilità all'esercizio delle funzioni fondamentali, riducendo, al contempo, drasticamente i pagamenti relativi alle altre funzioni. In tal modo, tuttavia, non essendosi ancora completato l'atteso passaggio di competenze e funzioni, la gestione di alcuni rilevanti settori della vita della collettività amministrata è stata condotta con le ridotte risorse a tal fine stanziare nei bilanci degli enti considerati.

Altre variazioni, invero, destano perplessità. Si tratta degli incrementi registrati nei pagamenti di competenza per le funzioni: sociali (+ 7,96%) – esplicantesi fra l'altro nella gestione dei centri per l'impiego – e dello sviluppo economico (+24%) – relative ai settori agricoltura, industria, commercio ed artigianato – anch'esse non più rientranti nelle competenze dei nuovi Enti di area vasta. Non in linea con le intervenute modifiche ordinamentali risultano essere anche i decrementi registrati per i settori: trasporti (-2,32%) e gestione del territorio (-5,97%), funzioni ricomprese nelle competenze degli attuali Enti di area vasta (cfr. Tabella n. 18).

Le stesse osservazioni possono essere svolte con riferimento alla gestione delle spese in c/capitale.

In particolare, gli investimenti, per i quali era prevedibile un incremento, riguardano *in primis* il settore dell'istruzione pubblica – in termini di costruzione, nonché di manutenzione degli edifici scolastici esistenti – che trova riscontro nelle variazioni incrementali registrate sia per gli impegni (+36%) che per i pagamenti di competenza (+ 361%) rispetto all'esercizio 2014.

**Tabella n. 19 - Province triennio non sperimentatrici. Spesa in conto capitale in funzioni
Impegni di competenza – Esercizi 2013-2015**

	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

**Tabella n. 20 - Province triennio non sperimentatrici. Spesa in conto capitale in funzioni
Pagamenti di competenza – Esercizi 2013-2015**

	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

Gli altri tre settori per i quali si attendeva una crescita delle spese in c/capitale sono quello dei trasporti, quello della gestione del territorio e quello della tutela ambientale che, come già detto, rientrano fra le funzioni fondamentali ancora di competenza delle Province, sostanziantesi, fra l'altro, nella costruzione e gestione delle strade provinciali, nella manutenzione delle aree verdi e nella raccolta e smaltimento dei rifiuti. Le attese risultano pienamente rispettate con riferimento ai pagamenti in conto competenza, come dimostrato dai dati registrati che evidenziano incrementi pari rispettivamente a 290, 401 e 457 punti percentuali, mentre appaiono parzialmente disattese per ciò che concerne la voce impegni. Per quest'ultimi, si registrano, infatti, variazioni in diminuzione nelle funzioni relative ai trasporti (-3,22%) e alla tutela ambientale (-3,29%). Anzidetti incrementi interessano in particolare, alcuni servizi e segnatamente quelli relativi al trasporto pubblico locale, quelli riguardanti la viabilità e l'urbanistica, nonché i servizi relativi alla tutela ambientale ed, in particolare, il controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche, nonché l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale e la valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche.

Non altrettanto può dirsi degli incrementi nei pagamenti di competenza evidenziatesi con riferimento alle funzioni "cultura" e "sociale", rientranti fra quelle non fondamentali oggetto

di trasferimento ad altri enti⁶. In particolare, le variazioni incrementali hanno riguardato alcuni servizi segnatamente quelli relativi ad agricoltura, industria, commercio ed artigianato, nonché il mercato del lavoro.

L'osservazione degli andamenti registrati nella gestione considerata risulta adeguatamente completata dall'esposizione del parametro della velocità di gestione che evidenzia la capacità degli enti di tradurre in pagamenti le spese impegnate nel corso dell'esercizio e che nel 2015 si attesta a livello nazionale su un valore pari a 68,79% per le spese correnti ed al 50,93% per quelle in conto capitale⁷.

Gli auspicati effetti, conseguenti all'entrata a regime della riforma contabile e dell'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. Al contrario, si evidenzia, nonostante le variazioni incrementali registrate da alcune realtà regionali, una contrazione del dato nazionale rispetto all'esercizio 2014; esercizio quest'ultimo sul quale hanno pesato, vale rammentare, gli effetti delle disposizioni tese ad accelerare la spesa degli enti ed il rispetto dei tempi dei pagamenti.

Per quanto riguarda la gestione dei residui passivi l'analisi dei dati riferiti al triennio 2013-2015 evidenzia una significativa riduzione di quelli finali, passati dal 90,2 % del 2013 al 34,7% del 2015, ascrivibili principalmente all'operazione di riaccertamento straordinario che ha comportato l'eliminazione di debiti pregressi sia di natura corrente che in conto capitale sulla scorta dell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata.

3.2.2. I dati di cassa

Analogamente alle entrate, anche per le spese, l'aggiornamento al 2016 dei dati analizzati è possibile solo avvalendosi dei dati di cassa SIOPE dei quali si dà conto nelle tabelle di seguito riportate che mettono a confronto gli esercizi 2016 e 2015.

⁶ Sebbene nel caso specifico gli anzidetti incrementi possono essere ricondotti ad alcuni pochi Enti che hanno fatto registrare nell'esercizio 2015 pagamenti di competenza per le funzioni 3 e 8 che, sebbene di importo contenuto, confrontati con il valore 0 delle risultanze del 2013 hanno comportato il determinarsi di variazioni incrementali così rilevanti.

⁷ (Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti locali-Esercizio 2015, approvata con delibera n. 4/SEZAUT/2017/FRG).

**Tabella n. 22 - Province e Città metropolitane: Spese - dati cassa SIOPE
Esercizi 2015-2016-**

	2015	Comp. % 2015	2016	Comp. % 2016	Var% 2015-2016
Titolo I - Spese correnti	4.928.175	60,37	4.803.367	66,75	-2,53
Titolo II - Spese in conto capitale	1.309.583	16,04	1.029.347	14,30	-21,40
Titolo III - Spese per rimborso di prestiti	617.492	7,56	435.430	6,05	-29,48
Titolo IV - Spese per servizi in conto terzi	1.307.915	16,02	928.034	12,90	-29,04
Totale Titoli	8.163.166	100,00	7.196.178	100,00	-11,85
Pagamenti da regolarizzare	697		239.278		
TOTALE GENERALE	8.163.863		7.435.456		-8,92

FONTE: dati SIOPE - Importi in migliaia di euro

Dalla lettura dei dati emerge la generale contrazione delle spese del 2016 rispetto a quelle registrate per l'esercizio precedente pari a circa 9 punti percentuali che è la risultante delle riduzioni registrate con riferimento a tutti i titoli in cui le stesse sono articolate. Il dato che colpisce è quello relativo alla riduzione del Titolo II, in netta controtendenza rispetto a quanto osservato per l'esercizio 2015 nell'analisi dei dati di competenza che segnavano una decisa inversione di tendenza degli investimenti.

**Tabella n. 23 - Province e Città metropolitane: Spese Titolo II - dati cassa SIOPE
Esercizi 2015-2016**

	2015	Comp. % 2015	2016	Comp. % 2016	Var% 2015-2016
Acquisizione di beni immobili	962.087	73,47	800.922	77,81	-16,75
Espropri e servitù onerose	10.328	0,79	3.208,67	0,31	-68,93
Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia	1.838	0,14	1.377,74	0,13	-25,06
Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	34	0,00	23,34	0,00	-31,67
Acquisizione di beni mobili, macchine e attrezzature tecnico-scientifiche	25.302	1,93	14.796	1,44	-41,52
Incarichi professionali esterni	8.597	0,66	10.011	0,97	16,45
Trasferimenti di capitale	160.009	12,22	160.305	15,57	0,18
Partecipazioni azionarie	37	0,00	1.012	0,10	2.599,04
Conferimenti di capitale	3.635,51	0,28	398,07	0,04	-89,05
Concessioni di crediti e anticipazioni	137.714	10,52	37.293	3,62	-72,92
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE	1.309.583	100,00	1.029.347	100,00	-21,40

FONTE: dati SIOPE - Importi in migliaia di euro

Nella voce di spesa considerata il dettaglio per interventi restituisce la fotografia di andamenti in generale contrazione, ai quali si contrappongono solo le variazioni incrementali registrate per gli incarichi professionali esterni (+16,45%) e le partecipazioni azionarie per un importo decisamente rilevante che tuttavia lascia impregiudicato l'andamento del titolo considerato in

ragione del peso del tutto irrilevante della specifica voce di spesa (0,1%) e della sua intuibile riconducibilità a circostanze riguardanti qualche specifica realtà gestionale.

Il dato relativo agli incarichi professionali esterni deve essere rimarcato soprattutto in considerazione del fatto che la relativa spesa è stata sottoposta negli ultimi anni a drastici tagli, oltre che al rispetto di precise regole per il conferimento, che, pur essendo esplicitamente vietato dal comma 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.

**Tabella n. 24 - Province e Città metropolitane: Spese Titolo I - dati cassa SIOPE
Esercizi 2015-2016**

	2015	Comp. % 2015	2016	Comp. % 2016	Var% 2015-2016
Personale	1.390.816	28,22	1.033.164	21,51	-25,72
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	48.773	0,99	42.490	0,88	-12,88
Prestazioni di servizi	1.889.389	38,34	1.617.236	33,67	-14,40
Utilizzo di beni di terzi	89.798	1,82	82.425	1,72	-8,21
Trasferimenti	988.328	20,05	1.270.383	26,45	28,54
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	149.429	3,03	231.588	4,82	54,98
Imposte e tasse	115.420	2,34	92.135	1,92	-20,17
Oneri straordinari della gestione corrente	256.222	5,20	433.946	9,03	69,36
TOTALE SPESE CORRENTI	4.928.176	100,00	4.803.367	100,00	-2,53

FONTE: dati SIOPE - Importi in migliaia di euro

Dalla lettura dei dati SIOPE si ricava una contrazione complessivamente contenuta delle spese correnti (-2,53%), che, tuttavia, si sostanzia, fra l'altro, di una riduzione significativa delle spese di personale (-25,72%) da ricollegarsi direttamente alla procedura di mobilità del personale delle ex Province, transitato nel corso del 2015 e del 2016 nei ruoli di altri Enti.

Devono segnalarsi, in quanto in linea con la corretta attuazione del processo di riforma in atto, anche le riduzioni registratesi per l'acquisto di beni di consumo (-12,88%) e per le prestazioni di servizi (-14,4%) legate, peraltro, anche ai tagli imposti, come è noto, dalle manovre finanziarie succedutesi negli ultimi anni.

**Tabella n. 25 -Province e Città metropolitane: Spese Titolo III - dati cassa SIOPE
Esercizi 2015-2016**

	2015	Comp. % 2015	2016	Comp. % 2016	Var% 2015-2016
Rimborso anticipazioni di cassa	348.298	56,41	177.399	40,74	-49,07
Rimborso finanziamenti a breve termine	93	0,02	1,20	0,00	-98,71
Rimborso quota capitale mutui e prestiti	180.378	29,21	160.320	36,82	-11,12
Rimborso prestiti obbligazionari	87.830	14,22	94.901	21,79	8,05
Rimborso quota capitale debiti pluriennali	893	0,14	2.809	0,65	214,41
TOTALE SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	617.492	100,00	435.430	100,00	-29,48

FONTE: dati SIOPE - Importi in migliaia di euro

Infine, per quanto riguarda la voce del rimborso prestiti anch'essa in contrazione (-29,48%) occorre evidenziare che tale riduzione è speculare a quella registrata per le entrate del Titolo V e valgono, pertanto, analoghe considerazioni in merito alla riduzione delle spese sostenute per il ricorso allo strumento delle anticipazioni di cassa e per i finanziamenti a breve termine.

3.2.3. Le spese degli enti sperimentatori nel 2014

Anche per le spese come per le entrate è necessario rappresentare separatamente le risultanze della gestione degli Enti che hanno aderito alla sperimentazione. In questo caso la tabella sotto riportata espone gli impegni riportati nei modelli "all. E" inviati dai suddetti enti sulla piattaforma Agorà, relativi all'articolazione in titoli e macro-aggregati, secondo i nuovi modelli introdotti dalla riforma in senso armonizzato degli schemi di bilancio.

**Tabella n. 26 - Province sperimentatrici: Suddivisione in Macro-aggregati
Impegni in conto competenza - Esercizio 2015**

Titoli Macro-aggregati	Impegni	Comp. % 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

Tabella n. 26 - Segue

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

Gli impegni di competenza ammontano a complessivi 1 mld e 519 mln di euro di cui circa il 65% è rappresentato da spese correnti pari in valore assoluto a 986,36 mln di euro. Dalla lettura della tabella emerge che le voci più rilevanti nell'ambito delle spese correnti sono rappresentate dai macro-aggregati relativi a: 1) acquisto di beni e servizi (36,85% del totale delle spese correnti), i cui impegni ammontano in valore assoluto a 363,44 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 Comuni⁸, come pure i trasferimenti alle università, alle aziende sanitarie e 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, pari a complessivi 207,25 mln di euro, occorre evidenziare che la voce più rilevante è rappresentata dagli investimenti fissi lordi, che da sola rappresenta

⁸ 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.

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, 6 e 7 delle spese dello stesso titolo II. Analogamente rilevanti risultano gli importi registrati per le spese riguardanti la chiusura di anticipazioni di tesoreria (Titolo 5), ammontanti a complessivi 104,9 mln di euro, nonché le spese riguardanti il Titolo 7 (uscite spese conto terzi e partite di giro) pari a 144,2 mln.

**Tabella n. 27 - 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

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alle Città metropolitane che hanno partecipato alla sperimentazione, per le quali gli impegni di competenza ammontano a

complessivi 1 mld e 818 mln di euro la cui voce principale è rappresentata dalle spese correnti pari a 1 mld e 346,4 mln di euro. Tale voce è articolata, principalmente, nei macro-aggregati: 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 Tit. II ammontanti a circa 191,74 mln di euro, occorre evidenziare che anche per le Città metropolitane come per le Province la voce più rilevante nella composizione è quella relativa agli investimenti fissi lordi, 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, 6 e 7 delle spese dello stesso titolo II. Analogamente rilevanti risultano gli importi registrati per le spese riguardanti la chiusura di anticipazioni di tesoreria (Tit. 5), ammontanti a complessivi 80,85 mln di euro, nonché le spese riguardanti il Tit.7 (uscite spese conto terzi e partite di giro) pari a 146,76 mln di euro.

3.2.4.1 Le risultanze del Patto di stabilità 2015

Nell'ultimo anno di vigenza del Patto di stabilità per le Province e le Città metropolitane, in assenza di una proposta da parte dell'UPI, hanno trovato applicazione le regole di calcolo previste dall'art. 31, commi 2 - 4 della l. n. 183/2011, come modificati dall'art. 1, comma 489 lettere b) - e), della l. n. 190/2014. La determinazione dell'obiettivo programmatico finale, altresì, tiene conto dei patti di solidarietà (patto regionale verticale incentivato, patto regionale verticale ordinario e orizzontale, nonché patto orizzontale nazionale), secondo le nuove tempistiche e modifiche procedurali introdotte al fine di migliorarne l'operatività e, da ultimo, dai meccanismi di riduzione degli obiettivi per gli Enti inadempienti al patto, ma in linea con i tempi di pagamento (art. 41, co. 3, d.l. n. 66/2014).

Alla luce dei dati acquisiti dalla banca dati IGEPA è possibile affermare che, su un campione di 103 enti il numero di quelli inottemperanti al patto, passato tra il 2013 e il 2014 da 6 a 33, è quasi raddoppiato (salendo a 64) nel 2015, con un differenziale negativo, a livello aggregato, pari ad oltre 962 mln di euro, anch'esso più che raddoppiato rispetto all'esercizio precedente.

Alla determinazione di tale risultato contribuiscono anche alcune grandezze entrate a regime con la riforma dell'armonizzazione contabile, i cui effetti erano difficilmente preventivabili negli anni precedenti, se non per un limitato numero di Enti sperimentatori.

Tra queste, si segnalano principalmente gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità, pari a 135 mln di euro, che ha effetto migliorativo, e il saldo tra entrata e spesa del fondo pluriennale vincolato di parte corrente, pari a circa 400 mln, senza il quale si registrerebbe un significativo disavanzo anche nella gestione di competenza.

Il risicato equilibrio nella gestione di competenza (+92,4 mln, che diviene -227 mln al netto del FCDE), costituisce una significativa novità rispetto al biennio precedente (in cui si registra un avanzo, rispettivamente, di 914,7 e 601 mln), è determinato principalmente da un incremento delle entrate extra tributarie che consente di far fronte al decremento di quelle contabilizzate al titolo I. Infine, deve evidenziarsi l'effetto prodotto dalle sterilizzazioni consentite sia per interventi di edilizia scolastica che per i pagamenti di debiti pregressi (art. 4, co. 5, d.l. n. 133/2014). Per quanto riguarda l'aggiornamento delle risultanze della banca dati IGEP, deve premettersi che nel 2016 sono complessivamente cambiate le regole del Patto. Il concorso degli enti agli obiettivi di finanza pubblica (art. 1, commi 707 e ss. l. n. 208/2015) consiste nel conseguimento di un saldo non negativo fra le entrate e le spese finali di competenza (primi 5 titoli delle entrate – primi tre titoli delle spese), come modificato eventualmente dai patti di solidarietà relativi all'anno 2016 e fatti salvi gli effetti dei patti orizzontali regionali. Nel computo del saldo deve essere ricompreso per il 2016 l'importo del FPV da sommare alle entrate, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento, ed aggiungere agli impegni delle spese correnti ed in c/capitale. Inoltre, in sede di monitoraggio finale non devono essere ricompresi il FCDE ed i fondi destinati a confluire nell'avanzo di amministrazione con ciò contribuendo ad incrementare la capacità di spesa degli enti del comparto. Effetto quest'ultimo che, tuttavia, per quanto è dato constatare dalla lettura dei dati di cassa SIOPE, sembrerebbe sostanzialmente disatteso con particolare riferimento a quelle d'investimento. Le risultanze allo stato disponibili (aggiornamento al 16 febbraio 2017) mostrano che, su un campione di 101 enti, 87 hanno ottemperato agli obblighi di comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze – relativamente alla scadenza del 31 dicembre 2016 – e 37 risultano inadempienti per mancato rispetto dell'obiettivo.

Inoltre, per quanto è dato constatare dalla lettura dei dati di cassa SIOPE, pur tenendo conto della loro natura, sembrerebbe sostanzialmente disatteso il previsto effetto espansivo della spesa ed in particolare di quella di investimento, alla luce delle nuove modalità di determinazione dell'obiettivo da conseguire, consistente nel saldo non negativo fra entrate e spese di competenza.

Conclusivamente, deve sottolinearsi che, 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 comparto⁹, lo stato di grave crisi finanziaria nel quale tali Enti versavano ed il peso posto a carico degli Enti del sotto-comparto considerato ad opera delle manovre finanziarie attuate nel corso degli ultimi anni (2012-2015)¹⁰ ammontante complessivamente a 3,2 mld di euro hanno reso difficile l'erogazione di servizi necessari all'intera collettività amministrata ed hanno 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 2015¹¹.

4. Enti in dissesto e pre-dissesto

Le considerazioni svolte circa gli andamenti della finanza provinciale trovano completamento nei dati relativi alle gestioni in dissesto ed in c.d. predissesto che danno plastica evidenza alle difficoltà degli enti di conseguire, mantenere e, se del caso, ripristinare attraverso gli ordinari strumenti previsti dal Testo Unico degli enti locali condizioni di equilibrio di bilancio.

Assolutamente contenute dal punto di vista numerico le ipotesi di dissesto.

⁹ 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.

¹⁰ 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 e 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 che ha superato tuttavia positivamente il taglio della Consulta espressasi al riguardo nella sentenza n.205/2016. La riduzione della spesa corrente disposta dal citato comma 418 si inserisce nel complesso disegno di riforma delle province e persegue al tempo stesso il più generale obiettivo di miglioramento dell'efficienza della spesa pubblica come risulta confermato dallo stesso disposto normativo censurato che fa riferimento per la quantificazione dell'ammontare della riduzione della spesa alla differenza fra quella storica ed i costi standard. Il comma 418 letto in combinato disposto con il successivo comma 419 dimostra che il recupero in caso di mancato versamento dei risparmi ottenuti dai prescritti tagli non si configura quale compressione dell'autonomia fiscale ma come semplice compensazione per il mancato rispetto dell'obiettivo imposto.

¹¹ L'art.7 co1.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».

Allo stato consta, invero, che sono interessate da procedure ex art. 244 Tuel due amministrazioni provinciali, segnatamente, la Provincia di Vibo Valentia¹² e quella di Caserta¹³ mentre per quella di Biella risulta intervenuta, nel corso del 2015, l'approvazione della ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

Specificativa significatività, di contro, riveste l'evoluzione delle procedure c.d. di predissesto ex art. 243-bis Tuel¹⁴, per quanto in recessione nel biennio 2015/2016 anche in ragione delle misure di natura emergenziale adottate nel corso dei relativi esercizi.

Di immediata evidenza i dati compendati nella tabella seguente che registrano un fenomeno, per un verso, omogeneo quanto alla distribuzione territoriale ma, per altro, fortemente concentrato, sotto il profilo temporale, nel triennio 2012-2014¹⁵ in cui si sono manifestati gli effetti pregiudizievoli delle plurime manovre di finanza pubblica aventi ad oggetto il comparto provinciale.

Tabella n. 28 - PROVINCE IN PIANO DI RIEQUILIBRIO EX ART. 243 TUEL

PROVINCE	ANNO
Chieti	2012
Potenza	2012
Catania	2012
Ascoli Piceno	2013
Imperia	2013
Verbania Cusio Ossola	2013
Asti	2014
Novara	2014
Isernia	2014
La Spezia	2014
Varese	2015
Terni	2016

¹² Procedura avviata con deliberazione n. 39 in data 21 giugno 2013 del Consiglio provinciale cui ha fatto seguito la deliberazione n. 68 del 30 ottobre 2013 del Commissario straordinario. Con d.p.r. in data 10 febbraio 2014 è stata nominata la Commissione straordinaria di liquidazione che nel 2016 ha approvato il piano di rilevazione della massa passiva.

¹³ Esperita infruttuosamente la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con deliberazione del Consiglio provinciale n. 37 del 29 dicembre 2015 è stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario. Con d.p.r. in data 29 marzo 2016 è stata nominata la Commissione straordinaria di liquidazione per l'amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregresso nonché per l'adozione di tutti i provvedimenti per l'estinzione dei debiti dell'Ente. Con deliberazione n. 2 del 21 aprile 2016 è stata avviata la procedura di rilevazione delle passività.

¹⁴ Come noto il d.l. 174/2012 ha inserito nel Titolo VIII del d.lgs 18 agosto 2000 n. 267 – Enti locali deficitari e dissestati – l'art. 243-bis che prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli Enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario: trattasi, all'evidenza, di fattispecie che si aggiunge a quelle disciplinate agli artt. 242 e 244 Tuel e che, pur postulando una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, privilegia l'affidamento agli ordinari organi dell'ente la gestione delle iniziative per il risanamento.

¹⁵ Come può rilevarsi dalla lettura della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (cfr. deliberazione n. 401/2015) la procedura di predissesto cui è interessata la provincia di Varese, ancorché attivata nell'esercizio 2015, attiene a criticità relative ai rendiconti 2012-2013 rispetto alle quali l'amministrazione non è stata in grado di adottare le opportune misure correttive in ragione delle difficoltà incontrate sia con le nuove norme della contabilità armonizzata sia con le novità introdotte dalla legge n. 56/2014 sul riordino delle Province. Detto piano adottato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 4 del 17 febbraio 2016 ed oggetto di rimodulazione giusta deliberazione n. 16 del 20 aprile 2016 approvato con prescrizioni in forza della deliberazione n. 14/2017/PRSP della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Come già evidenziato nell'ambito del referto sul riordino delle Province reso dalla Sezione delle Autonomie giusta deliberazione n. 17/2015/SEZAUT univoche e concludenti sono, al riguardo, le risultanze delle verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti cui, come noto, sono intestate specifiche competenze sia per ciò che attiene all'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale sia per ciò che attiene all'attuazione dello stesso¹⁶. Nell'occasione è stato, invero, rappresentato come le procedure di riequilibrio, pur differenziate sia in relazione all'obiettivo di risanamento sia in relazione all'arco temporale prospettato per il conseguimento dello stesso, risultino significativamente accomunate per ciò che riguarda i fattori generatori dello squilibrio individuati, principalmente, negli effetti indotti dalla riduzione dei trasferimenti¹⁷ e dalle manovre sul Fondo sperimentale di riequilibrio¹⁸.

In un'ottica prospettica – è stata, altresì, rimarcata l'esigenza di un ripensamento della finanza provinciale finalizzato a restituire alle Province una effettiva capacità programmatica e, per l'effetto, conferire ai piani di riequilibrio quella sostenibilità di medio lungo periodo che permea il complesso delle disposizioni regolatrici della materia e che, nondimeno, è stata sinora fortemente ipotizzata da quella situazione di transitorietà in parte correlata alle modalità attuative del complessivo processo di riordino degli enti intermedi.

Significativi spunti di riflessioni sono, in tal senso, offerti dalle pronunce adottate dalle Sezioni regionali di controllo nell'ambito delle verifiche infrannuali circa il raggiungimento dei c.d. obiettivi intermedi.

Così la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con riferimento alla Provincia di Chieti ha, tra l'altro, sottolineato come il mancato completamento dell'*iter* relativo alla legge regionale di riordino delle funzioni, con tutto ciò che ne consegue in relazione alle coperture finanziarie, costituisca ulteriore elemento di incertezza sulla condizione finanziaria dell'Ente¹⁹.

¹⁶ L'art. 243 *quater* Tuel tratteggia un articolato *iter* procedurale nell'ambito del quale sono intestate significative funzioni alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti cui compete la valutazione finale circa la congruenza del piano – da svolgersi alla stregua delle risultanze della relazione resa dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali alla quale la stessa norma demanda lo svolgimento della istruttoria – nonché un monitoraggio semestrale sul conseguimento dei c.d. obiettivi intermedi.

¹⁷ Di interesse la ricostruzione operata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria (cfr. deliberazione n. 49/2014/PRSP) che, chiamata a pronunciarsi in ordine alla congruità ai fini del riequilibrio del piano finanziario pluriennale adottato dalla Provincia di Imperia, ha attestato come il principale fattore generatore delle difficoltà insorte nella gestione finanziaria sia rappresentato dal non preventivato taglio dei trasferimenti erariali subito dalla Provincia, nel corso dell'esercizio 2012, in applicazione del decreto di revisione della spesa.

¹⁸ Si segnala, a tal riguardo, deliberazione n. 5/2014/PRSP della Sezione regionale di controllo per la Basilicata con la quale la Sezione nel dare compiuta evidenza alle deduzioni della Provincia di Potenza circa le cause dello squilibrio ha proceduto ad una compiuta ricostruzione dei tagli subiti dalla amministrazione dapprima a partire dal d.l. n. 78/2010 sino al d.l. n. 95/2012 evidenziando, peraltro, come i riflessi indotti da tali riduzioni si sono manifestate nel corso dell'esercizio 2012 a causa del disallineamento tra l'importo del FSR come stimato dall'Ente e quello effettivamente assegnato.

¹⁹ Cfr. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, n. 31/2015/PRSP

Parimenti la Sezione regionale di controllo per le Marche, chiamata a pronunciarsi in sede di monitoraggio sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale della Provincia di Ascoli Piceno, pur rilevando il reiterato mancato conseguimento di alcuni obiettivi intermedi, ha rimarcato come “il processo di riordino delle Province, operato a costituzione invariata, dalla c.d. legge Delrio importi conseguenze di carattere non solo ordinamentale ma vada ad incidere su assetti finanziari già seriamente deteriorati” e come detta circostanza non possa non essere adeguatamente valutata nell’ambito di quel giudizio sulla gravità dell’inadempimento demandato alle Sezioni regionali di controllo²⁰.

Di interesse, altresì, le nette conclusioni cui è pervenuta la Sezione regionale di controllo per il Piemonte all’esito della “Indagine sulla situazione finanziaria delle amministrazioni provinciali del Piemonte a seguito della riduzione dei trasferimenti statali e regionali” approvata con deliberazione n. 74/2015/SRCPIE/COMP.

Operata una puntuale ricostruzione dello stato della finanza provinciale²¹ nella Regione Piemonte – caratterizzata dalla peculiare situazione per cui su otto Province una è interessata da un dissesto e tre hanno attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell’art. 243-*bis* Tuel – la Sezione ha evidenziato come «analisi effettuata ha messo in luce un deterioramento della situazione finanziaria delle Province Piemontesi che (...) per quelle già in dissesto fa dubitare della idoneità dei percorsi intrapresi a consentire il raggiungimento del risultato di risanamento».

Emerge, dunque, di tutta evidenza come la ridefinizione di un quadro di riferimento stabile – scevro da elementi di precarietà e di straordinarietà – rappresenti presupposto ineludibile per il corretto procedere degli intrapresi percorsi di riequilibrio oltre che per una applicazione dell’istituto coerente con la *ratio* dell’art. 243-*bis* Tuel.

A tal riguardo non appare, invero, superfluo rimarcare come sia estranea allo spirito originario della disciplina in parola, per un verso, la logica dell’intervento “tampone” – cui pure le amministrazioni hanno dovuto, sinora, informare la propria azione per neutralizzare gli effetti pregiudizievoli di eventuali “fattori esogeni” sopravvenuti²² – e per altro, la continua

²⁰ *cf.* Sezione regionale di controllo per le Marche, n. 82/2016/PRSP

²¹ A partire dal quadro normativo di riferimento l’indagine ha avuto riguardo agli andamenti dei trasferimenti erariali e delle entrate proprie nel periodo 2010-2014, agli andamenti dei trasferimenti regionali per funzioni delegate/trasferite nel quinquennio 2010/2014, nonché agli effetti degli stessi sugli equilibri di bilancio.

²² Di interesse, a tal riguardo, le considerazioni svolte dalla Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo che, nel rilevare un netto peggioramento del disavanzo da recuperare rispetto a quello quantificato al momento dell’approvazione del piano, ha sottolineato come detta circostanza sia legata alla forte incidenza sulla gestione di fattori esogeni rispetto alle scelte politiche ed amministrative dell’ente rimarcando, altresì, come per fronteggiare tale aggravamento siano state indicate misure straordinarie.

rimodulazione dei piani di riequilibrio che il legislatore ha ritenuto di legittimare, talora, ben oltre i limiti della stretta indispensabilità.

Sotto tale profilo, pur non potendo, allo stato, compiutamente apprezzarsi gli effetti di siffatti interventi manutentivi, essendo in corso istruttorie e verifiche tanto presso la Commissione ministeriale quanto presso le Sezioni regionali di controllo, è auspicabile che vengano create le condizioni normative e finanziarie perché l'istituto di cui all'art. 243-bis Tuel riacquisti quella vocazione pianificatoria indispensabile per il conseguimento, in termini di effettività, dell'obiettivo di risanamento.

5. Conclusioni

1.

L'interruzione del processo di riforma costituzionale, a seguito della mancata conferma del relativo testo in sede di consultazione referendaria, ha avuto l'effetto di cristallizzare la riforma ordinamentale, per i profili relativi alle Province e agli Enti di area vasta, alle statuizioni della legge n. 56/2014, determinando, però, una condizione di incertezza soprattutto per la regolamentazione degli assetti istituzionali e degli aspetti finanziari degli Enti interessati dalla riforma.

Allo stato, infatti, la legge n. 56/2014 esprime un nuovo assetto delle Province e del livello istituzionale di area vasta che è da ritenere stabile anche in funzione del rispetto del principio di continuità delle funzioni amministrative e, in quanto tale, opera, oggettivamente, in una prospettiva duratura.

Non può dirsi altrettanto per quello che riguarda gli assetti gestionali e funzionali, resi precari dalle norme che hanno inciso sull'autonomia organizzativa e finanziaria delle Province, norme che hanno resistito al vaglio costituzionale (sentenza n. 143 del 2016 sulle eccezioni relative al comma 420) «in considerazione della programmata soppressione delle province» ...e...«previa cancellazione dalla Carta costituzionale come Enti costitutivi della Repubblica».

Con il venir meno, dunque, della «programmata soppressione delle province», almeno nel medio termine, sembra imporsi la necessità che, nelle politiche pubbliche di settore, l'operatività di detti Enti – previsti tanto dall'art. 114 che dall'art. 118 Cost. come soggetti istituzionali destinatari di funzioni proprie e fondamentali e funzioni conferite – non risenta più degli effetti di questa prospettiva condizionata. E ciò con riguardo al grave deterioramento delle condizioni di equilibrio strutturale dei relativi bilanci, determinatosi negli ultimi due esercizi conclusi ed

al quale non hanno posto rimedio organico gli interventi di natura emergenziale succedutisi, in parte estranei al sistema regolativo della finanza locale.

2.

Il quadro dei principali aspetti della situazione finanziaria delle Province che si delinea dall'osservazione dei dati relativi agli accertamenti su un campione di 71 Enti non sperimentatori, comprensivo delle Città metropolitane, evidenzia, a chiusura dell'esercizio 2015, una contrazione delle entrate tributarie, (-4,61%) che conferma il *trend* degli ultimi tre esercizi (-10,93%) rispetto al 2013. Di converso crescono le entrate complessive – sia con riferimento agli accertamenti (+25,54%) che alle riscossioni di competenza (+22,69%) – per effetto, soprattutto, dell'aumento di quelle in conto capitale (+ 98,27% e + 54,72 %).

L'esercizio 2016, osservato nei dati di cassa contenuti nella banca dati SIOPE e con riferimento alla totalità degli Enti del comparto considerato (Province e Città metropolitane), evidenzia una riduzione del totale degli incassi (comprensivi anche delle poste da regolarizzare) nella misura dell'8,42% rispetto al dato dell'esercizio precedente, riduzione che è la risultante delle variazioni di segno negativo di tutti i titoli, ma, in particolare, deve ricollegarsi alle entrate derivanti da accensione prestiti (-50,76%). Per quanto riguarda, le entrate proprie, si registra un lieve incremento (+8,38%) rispetto all'esercizio 2015 dell'imposta di trascrizione, ma, al contempo, una contrazione rispetto ai valori registrati negli esercizi precedenti alla riforma. L'imposta sulle assicurazioni Rc auto mostra, nel confronto fra l'esercizio 2015 ed il 2016, una riduzione nella misura del 10%, che conferma il *trend* in diminuzione in atto ormai da alcuni anni.

L'analisi delle spese delle Province consente di osservare per il 2015 un andamento in crescita sia degli impegni che dei pagamenti di competenza rispetto all'esercizio precedente (+ 22,86% e +32%) e al 2013 (+10,63% e +27,9%). Il fenomeno monitorato rappresenta la risultante dell'incremento delle spese di tutti i titoli ed in particolare di quelle del titolo II.

Per la parte corrente va messo in evidenza l'incremento dei pagamenti in conto competenza per funzioni relative ai settori dell'istruzione pubblica (+16,6%) e della tutela ambientale (+7,53%). Si tratta, infatti, di funzioni fondamentali, per le quali le Province sono impegnate a fornire alla collettività amministrata servizi attinenti, fra l'altro, all'acquisto di materiale scolastico, per i laboratori e per le palestre, nonché alla manutenzione ordinaria delle aree verdi. La contrazione registrata dei pagamenti riferiti alla funzione cultura (-13,98%) e la sostanziale

invarianza della funzione turismo, conseguono, invece, al fatto che le stesse non rientrano più nelle competenze degli enti del comparto considerato. A tale proposito deve osservarsi che si è assistito ad una generale contrazione delle spese legate alle funzioni non fondamentali oggetto di trasferimento agli altri enti territoriali. Ciò in ragione dell'endemica carenza di risorse a disposizione delle Province che ha condotto le stesse a destinare le risorse disponibili allo svolgimento delle funzioni fondamentali, riducendo, al contempo, drasticamente i pagamenti relativi alle altre funzioni.

Analoghe osservazioni possono essere svolte con riferimento alla gestione delle spese in c/capitale. In particolare, gli investimenti, per i quali era prevedibile un incremento, riguardano *in primis* il settore dell'istruzione pubblica – in termini di costruzione, nonché di manutenzione degli edifici scolastici esistenti – che trova riscontro nelle variazioni incrementali registrate sia per gli impegni (+36%) che per i pagamenti di competenza (+ 361%).

Gli altri tre settori, per i quali si attendeva una crescita delle spese in c/capitale, sono quello dei trasporti, della gestione del territorio e della tutela ambientale che, come già detto, rientrano fra le funzioni fondamentali ancora di competenza delle Province, sostanziandosi, fra l'altro, nella costruzione e gestione delle strade provinciali, nella manutenzione delle aree verdi e nella raccolta e smaltimento dei rifiuti. Le aspettative risultano in tali casi rispettate come dimostrato dai dati elaborati.

Per quanto riguarda l'esercizio 2016 relativo alle Province ed alle Città metropolitane, osservato sulla base dei dati di cassa SIOPE emerge la generale contrazione (-9%) delle spese rispetto a quelle registrate per l'esercizio precedente in ragione delle riduzioni dei pagamenti di tutti i titoli in cui le stesse sono articolate. Il dato che colpisce è quello relativo alla diminuzione relativa al Titolo II in netta controtendenza rispetto a quanto osservato per l'esercizio 2015 nell'analisi dei dati di competenza, che segnava un significativo incremento e dunque una decisa inversione di tendenza degli investimenti.

Espressivi della condizione di affanno in cui versano le gestioni di questi Enti sono, poi, i dati relativi all'ultimo anno di vigenza del Patto di stabilità, in base ai quali si rileva che il numero di Enti inottemperanti, passato tra il 2013 e il 2014 da 6 a 33, è quasi raddoppiato (salendo a 64) nel 2015.

In linea con tali risultanze appaiono, anche, gli andamenti dei dati concernenti la nuova regola fiscale di coordinamento della finanza pubblica che ha sostituito il patto e cioè quella del pareggio in forma semplificata, ovvero un saldo non negativo fra le entrate e le spese finali di

competenza. Le risultanze del monitoraggio al 16 febbraio 2017 mostrano che, su un campione di 101 enti, 87 hanno ottemperato agli obblighi di comunicazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze – relativamente alla scadenza del 31 dicembre 2016 – e 37 risultano inadempienti per mancato rispetto dell'obiettivo.

3.

Anche i dati relativi alle gestioni in dissesto ed in c.d. predissesto offrono significativo riscontro a quanto rappresentato circa gli effetti pregiudizievoli prodotti, per un verso, dalle plurime manovre di finanza pubblica che hanno interessato il comparto e, per altro verso, dalla situazione di precarietà connessa all'incerta attuazione del processo di riordino istituzionale.

In particolare dall'analisi delle procedure di predissesto ben si evidenziano le difficoltà delle amministrazioni provinciali a conseguire nonché a mantenere condizioni di equilibrio di bilancio; precarietà che risale alla riduzione dei trasferimenti e alle plurime manovre sul Fondo sperimentale di equilibrio che hanno significativamente concorso a determinare le situazioni di scompenso, cui non è stato possibile ovviare con gli ordinari strumenti apprestati dal Tuel e per le quali si è reso necessario il ricorso a procedure di risanamento pluriennale.

D'altro canto, le numerose pronunce di grave irregolarità rese dalle Sezioni regionali di controllo nell'ambito del monitoraggio periodico sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, nel rimarcare le difficoltà degli Enti interessati a conseguire i c.d. obiettivi intermedi, attestano come la mancanza di un quadro finanziario di riferimento connotato da caratteristiche di certezza e di stabilità – unitamente alla situazione di precarietà istituzionale – abbia, altresì, inciso negativamente sui percorsi di risanamento in essere, ponendo le condizioni per l'avvio delle procedure di dissesto c.d. guidato, nell'ipotesi del reiterarsi di gravi inadempimenti.

4.

La Consulta ha reiteratamente sottolineato i contenuti sostanziali dei precetti costituzionali finalizzati a garantire il diritto alla prestazione dei servizi, assicurati anche dall'esercizio delle funzioni amministrative che non possono venir meno e che devono essere adeguate a livelli minimi essenziali al di sotto dei quali i finanziamenti insufficienti risultano altresì inutili (sent. n. 10/2016). Così come la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il

dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015). Ancora più cogente sovviene il richiamo alla violazione dell'art. 3 Cost causato dall'inadeguatezza dei servizi per l'insufficienza delle risorse: «profilo di garanzia (che) presenta un carattere fondante nella tavola dei valori costituzionali e non può essere sospeso nel corso del lungo periodo di transizione che accompagna la riforma delle autonomie territoriali» (sentenza n. 10/2016).

Si tratta di principi che inducono a ritenere prioritaria una ricognizione, a legislazione vigente, delle esigenze per il funzionamento delle Province. Detti Enti nella cornice delle proprie responsabilità istituzionali e nel quadro delle proprie attribuzioni, devono poter disporre delle risorse finanziarie, di personale e strumentali necessarie per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali e per la garanzia dei servizi essenziali per i cittadini ed i territori, sempre nell'ottica della massima razionalizzazione dell'uso delle risorse. A ciò i medesimi Enti sono impegnati, ponendo in essere le necessarie azioni amministrative, come tutti gli altri Enti dei diversi livelli di governo locale, conformi ai canoni di una corretta programmazione, necessaria ad una sana gestione verificabile con una trasparente rendicontazione.

INDICE

1. Premessa	1
2. La situazione ordinamentale degli Enti di area vasta	2
3. Analisi dei dati finanziari 2015	5
<i>3.1. Le entrate delle Province e delle Città metropolitane</i>	5
3.1.1. Gli andamenti del triennio 2013-2015.	6
3.1.2. I dati di cassa 2016.	10
3.1.3. Le entrate degli enti sperimentatori nel 2015	13
<i>3.2. Le spese delle Province e delle Città metropolitane</i>	15
3.2.1. Gli andamenti del triennio 2013-2015.	15
3.2.2. I dati di cassa	20
3.2.3. Le spese degli enti sperimentatori nel 2014	23
3.2.4.1 Le risultanze del Patto di stabilità 2015.	26
4. Enti in dissesto e pre-dissesto.	28
5. Conclusioni	32

