

Tabella 12/PATTO/COM – spesa in conto capitale (Tutti i Comuni)

fascia demografica	n. Enti	Pagamenti dei debiti in conto capitale al 31/12/2013 di cui all'art. 4, co. 5 d.l. n. 133/2014	Spese sostenute per interventi di edilizia scolastica (art. 31, commi 14- ter e 14- quater, legge n. 183/2011)	Spese in conto capitale sostenute dai comuni delle aree colpite dal sisma del 20-29 maggio 2012	Spese in conto capitale sostenute dai comuni sede delle Città metropolitane a valore sulla quota di cofinanziamento	alcune spese in c/capitale escluse dal patto 2015 a sostegno degli investimenti	saldo finanziario 2015	incremento % sul saldo finale per effetto delle spese in c/capitale escluse	obiettivo 2015	riduzione % dell'obiettivo per effetto dei patti territoriali	totale interventi a favore della spesa in conto capitale	pagamenti in conto capitale	incidenza % interventi su totale pagamenti	differenza finale saldo - obiettivo 2015
Fascia 1	1.404	534	1.390	0	0	1.924	200.580	1,0	63.081	-54,4	77.052	919.658	8,38	137.499
Fascia 2	1.933	2.009	11.358	0	0	13.367	497.449	2,8	189.632	-46,9	180.888	1.451.597	12,46	307.817
Fascia 3	1.110	1.467	22.403	745	0	24.615	339.406	7,8	27.999	-84,6	177.868	1.218.857	14,59	311.407
Fascia 4	681	2.481	22.065	838	0	25.384	398.417	6,8	13.424	-91,8	175.811	1.206.881	14,57	384.993
Fascia 5	406	3.914	11.730	581	0	16.225	596.996	2,8	-11.067	-108,3	160.036	1.619.117	9,88	608.063
Fascia 6	89	5.112	1.969	38	1.772	8.891	432.923	2,1	-15.488	-118,3	108.813	2.146.128	5,07	448.411
Fascia 7	12	3.874	803	0	41.167	45.844	495.758	10,2	-343.921	56,2	169.612	1.799.023	9,43	839.679
Totale	5.635	19.391	71.718	2.202	42.939	136.250	2.961.529	4,8	-76.341	-109,1	1.050.081	10.361.261	10,13	3.037.870
Importo massimo per il 2015		40.000	122.000	5.000	700.000									
Incidenza %		48,48	58,79	44,04	6,13									

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RCS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

Tabella 12 bis/PATTO/COM – spesa in conto capitale (solo Comuni aderienti al patto)

fascia demografica	n. Enti	Pagamenti dei debiti in conto capitale al 31/12/2013 di cui all'art. 4, co. 5 d.l. n. 133/2014	Spese sostenute per interventi di edilizia scolastica (art. 31, comi 14-ter e 14-quater, legge n. 188/2011)	Spese in conto capitale sostenute dai comuni sede delle Città metropolitane a valere sulla quota di cofinanziamento	alcune spese in c/capitale dal patto 2015 a sostegno degli investimenti	saldo finanziario 2015	incremento % sul saldo finale per effetto delle spese in c/capitale escluse	riduzione, % dell'obiettivo per effetto dei patti territoriali	totale interventi a favore della spesa in conto capitale	pagamenti in conto capitale	incidenza % interventi su totale pagamenti	differenza finale saldo - obiettivo 2015
Fascia 1	1.356	488	1.390	0	1.878	207.077	0,9	-55,2	75.036	877.169	8,55	147.586
Fascia 2	1.878	1.791	11.358	0	13.149	508.714	2,7	-47,6	177.450	1.389.300	12,77	327.910
Fascia 3	1.086	1.402	22.403	0	24.550	356.551	7,4	-85,3	175.373	1.181.143	14,85	330.650
Fascia 4	668	2.461	22.065	0	25.364	406.878	6,6	-95,6	173.967	1.174.328	14,81	400.020
Fascia 5	397	3.598	11.730	0	15.909	609.317	2,7	-110,9	152.105	1.570.451	9,69	622.659
Fascia 6	89	5.112	1.969	1.772	8.891	432.923	2,1	-118,3	108.813	2.146.128	5,07	448.411
Fascia 7	11	3.117	803	0	44.071	495.458	9,8	51,8	167.839	1.699.888	9,87	858.040
Totale	5.485	17.969	71.718	41.923	133.812	3.016.918	4,6	-115,2	1.030.583	10.038.407	10,27	3.135.276

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

In termini generali, il totale degli interventi finalizzati allo “sblocco” della spesa in conto capitale è pari circa al 33% dell'*overshooting* complessivo (3,1 mld)⁵⁵ e al 76,3% dell'*overshooting* al netto del fondo pluriennale vincolato (1,38 mld).

A fronte degli interventi a sostegno della spesa in conto capitale, per 1,05 mld, risultano pagamenti in conto capitale per complessivi 10,4 miliardi (10%), in incremento rispetto al 2014 (+1,3 mld).

Chiaramente, i predetti valori possono essere influenzati anche dai programmi d'investimento di volta in volta formulati dagli enti sulla base delle rispettive disponibilità finanziarie del periodo.

2.2 Il patto di stabilità interno delle Province e delle Città metropolitane nel 2015

2.2.1 Brevi notazioni preliminari

A seguito dell'introduzione della Città metropolitane nell'ambito di un generale disegno di riforma organica di area vasta introdotto con l. n. 56/2014, è stato previsto (art. 1, co. 16) che queste ultime subentrino alle omonime Province, cui succedono in tutti i rapporti attivi e passivi e di cui esercitano le funzioni nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e del patto di stabilità interno. Per i predetti enti, non essendo stata avanzata – a differenza di quanto osservato per i Comuni – una proposta alternativa per la rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno 2015, valgono le metodologie di calcolo previste dall'art. 31, commi 2/4 della l. n. 183/2012, come modificati dall'art. 1, commi 489 e ss., della l. n. 190/2014.

Conseguentemente, agli enti di area vasta, cui è richiesto un contributo alla manovra di 350 mln sui 2.889 complessivi, si applica, ai fini della determinazione del saldo obiettivo, un coefficiente del 17,2 % sulla media degli impegni correnti del triennio 2010-2012.

Il saldo obiettivo, invece, viene ridotto per ciascun anno in misura corrispondente alla riduzione dei trasferimenti erariali disposta dall'art. 14, comma 2, d.l. n. 78 del 2010, quantificata in 500 mln.

La determinazione dell'obiettivo programmatico finale 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

⁵⁵ Tale rapporto d'incidenza decresce progressivamente con l'aumento delle dimensioni dell'ente, passando dal 51% della fascia 1 al 19% della fascia 7.

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, l. n. 66/2014).

Per tale sanzione, prevista dall'art. 31, co. 26, lett. a, l. n. 183 del 2011, viene confermata la disapplicazione anche per il 2015, ad opera dell'art. 7, co. 1, d.l. n. 113 del 2016.

2.2.2 I risultati dell'esercizio 2015

Ai fini dell'analisi, basata sulle risultanze della banca dati IGEPa, viene preso in esame un campione integrale dei 103 enti sottoposti al monitoraggio del Ministero dell'economia e finanze, anche in termini di popolazione rappresentata.

Tabella 13/PATTO/PROV – Campione di riferimento 2015

Regione	Enti tenuti all'invio	Popolazione ISTAT 01/01/2015	Enti che hanno inviato il prospetto di monitoraggio	Popolazione ISTAT 01/01/2015
Piemonte	8	4.424.467	8	4.424.467
Lombardia	12	10.007.302	12	10.007.302
Veneto	7	4.927.596	7	4.927.596
Liguria	4	1.583.263	4	1.583.263
Emilia-Romagna	9	4.172.866	9	4.172.866
Toscana	10	3.753.739	10	3.753.739
Umbria	2	894.762	2	894.762
Marche	5	1.282.047	5	1.282.047
Lazio	5	5.892.425	5	5.892.425
Abruzzo	4	1.331.574	4	1.331.574
Molise	2	313.348	2	313.348
Campania	5	5.861.529	5	5.861.529
Puglia	6	4.090.105	6	4.090.105
Basilicata	2	576.619	2	576.619
Calabria	5	1.976.631	5	1.976.631
Sicilia	9	5.092.080	9	5.092.080
Sardegna	8	1.663.286	8	1.663.286
Totale	103	57.843.639	103	57.843.639
Totale Italia	108	59.749.438	108	59.749.438
peso % su Totale Italia	95,37	96,81	95,37	96,81

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

A livello aggregato, ossia di comparto, le Province e le Città metropolitane non raggiungono l'obiettivo prefissato, realizzando un differenziale negativo di quasi 1 miliardo di euro (-962 mln).

Tabella 14/PATTO/PROV – Risultati finali 2015

SALDO FINANZIARIO 2015	COMPETENZA MISTA
ENTRATE FINALI (al netto delle esclusioni previste dalla norma)	8.573.142
SPESE FINALI NETTE (al netto delle esclusioni previste dalla norma)	8.899.972
SALDO FINANZIARIO 2015	-326.830
SALDO OBIETTIVO 2015	635.476
differenza	-962.306
SALDO FINANZIARIO FINALE 2015 al netto del SALDO FPV di parte corrente	-719.818
DIFFERENZA FRA SALDO FINANZIARIO E OBIETTIVO FINALE 2015	-1.355.294
INADEMPIENTI	64

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

Siffatta tendenza complessiva trova riscontro anche a livello disaggregato, dal momento che in tutte le Regioni, ad eccezione di Abruzzo (+11 mln), Calabria (+9,8 mln) e Molise (+2,3 mln), i risultati complessivi delle Province fanno registrare uno scostamento negativo, che raggiunge il suo apice in Campania (-143,8 mln), Toscana (-131 mln) e Lombardia (-125 mln), seguiti da Veneto (-111,7 mln) e Piemonte (-101,1 mln).

Ai fini del saldo finanziario finale di competenza mista, pari a – 326 mln, concorrono un avanzo corrente di competenza di 92,4 mln e un disavanzo di cassa, per la parte in conto capitale, di oltre 419 mln.

Analoga tendenza si riscontra anche a livello disaggregato, dal momento che in 14 Regioni su 20 si registra un avanzo di competenza lievemente positivo, a fronte di un generalizzato saldo di cassa negativo (rilevato in 19 Regioni su 20; fanno eccezione gli enti della Lombardia).

Come si rileva dalla tabella seguente, ai fini del raggiungimento del – pur lieve - avanzo della gestione di competenza, risulta determinante il saldo positivo tra fondo pluriennale corrente di entrata e di spesa, pari a 392,9 mln, che apporta un significativo correttivo al disavanzo iniziale di 41 mln, di cui finisce per invertire la tendenza.

Tabella 15/PATTO/PROV – Saldo di competenza 2015

ENTRATE CORRENTI	Accertamenti	%	SPESE CORRENTI	Impegni	%	saldi parziali e saldo finale	%
Titolo I+II+III	7.654.415	100,0	Titolo I Stanziamento definitivo di competenza di parte corrente del Fondo crediti di dubbia esigibilità (art. 31, comma 3, legge n. 183/2011)	7.695.463	100,0	-41.048	100,0
				135.085	1,8	-135.085	
<i>esclusioni:</i>			<i>esclusioni:</i>				
Entrate correnti correlate alla dichiarazione di stato di emergenza	5.254	0,1	Spese correnti correlate alla dichiarazione di stato di emergenza	2.559	0,0	-2.695	6,6
Entrate correnti correlate a dichiarazione di grande evento	0	0,0	Spese correnti correlate a dichiarazione di grande evento	0	0,0	0	0,0
Entrate correnti provenienti dall'Unione Europea	104.293	1,4	Spese correnti provenienti dall'Unione Europea	92.483	1,2	-11.810	28,8
Entrate provenienti dall'ISTAT	0	0,0	Spese connesse alle risorse provenienti dall'ISTAT	12	0,0	12	0,0
Contributo di 80 milioni alla città metropolitana di Milano e alle province	80.000	1,0	Spese correnti sostenute a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito, per far fronte ai danni causati da eventi calamitosi verificatisi nell'anno 2015 per i quali sia stato deliberato dal Consiglio dei ministri lo stato di emergenza prima del 1° dicembre 2015. (art. 3, comma 1 bis, D.L. n. 154/2015)	5	0,0	-109.995	268,0
Contributo di 30 milioni alle città metropolitane e alle province	30.000	0,4					
Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata)	891.706	11,6	Fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di spesa)	498.718	6,5	392.988	-957,4
Totale entrate correnti nette	7.827.856	102,3	Totale spese correnti nette	7.735.489	100,5	92.367	-225,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

In secondo luogo, effetti negativi sui saldi sono riconducibili ai saldi tra entrate e spese correnti da escludere provenienti dall'UE (-11,8 mln) e per spese correlate alla dichiarazione di emergenza (-2,7 mln).

A quest'ultimo proposito, rileva anche, sia pur per 5 mln, la sterilizzazione delle spese correnti sostenute, a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito, per far fronte ai danni causati da eventi calamitosi verificatisi nell'anno 2015, per i quali sia stato deliberato dal Consiglio dei ministri lo stato di emergenza prima del 1° dicembre 2015 (art. 3, comma 1 bis, d.l. n. 154/2015).

Infine, efficacia peggiorativa del saldo – per oltre 135 mln di euro - è da attribuire al fondo crediti di dubbia esigibilità.

Tale componente, peraltro, a differenza di quanto riscontrato nei Comuni, si ripercuote direttamente sul risultato finale, non rivenendosi nell'obiettivo programmatico⁵⁶ alcun simmetrico appostamento in grado di neutralizzarne l'incidenza.

Il disavanzo di cassa totalizzato nella gestione in conto capitale (-419,2 mln), grazie all'esclusione di una serie di poste contabili, risulta più lieve rispetto allo squilibrio di partenza (-526,8 mln) tra riscossioni e pagamenti.

Tra le componenti significative, si registra il saldo tra riscossione e concessione di crediti (art. 31, comma 3, l. n. 183/2011), pari a 62,9 mln, oltre ad una serie di poste contabili – in entrata e spesa - i cui effetti finali si elidono quasi del tutto.

Meritano menzione le sterilizzazioni (47,5 mln) relative alle spese sostenute (art. 31, commi 14-ter e 14-quater, l. n. 183/2011) per interventi di edilizia scolastica, pari a 42,1 mln, e quelle relative alle spese per pagamenti dei debiti pregressi in conto capitale previste dall'art. 4, comma 5, d.l. n. 133/2014 (5,3 mln).

⁵⁶ Per i soli Comuni, infatti, a seguito dell'Intesa in Conferenza unificata del 29 febbraio 2015, è previsto (art. 1, comma 1, d.l. n. 78/2015) che l'obiettivo programmatico sia ridotto di un importo pari all'accantonamento, stanziato nel bilancio di previsione di ciascun anno di riferimento, al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Tabella 16/PATTO/PROV – Saldo di cassa 2015

ENTRATE IN C/CAPITALE	Incassi	%	SPESE IN C/CAPITALE	Pagamenti	%	saldi parziali e saldo finale	%
TOTALE TITOLO 4°	920.107	100,0	TOTALE TITOLO 2°	1.446.935	100,0	-526.828	100,0
<i>esclusioni:</i>			<i>esclusioni:</i>				
Entrate derivanti dalla riscossione di crediti (art. 31, co. 3, l. n. 183/2011)	32.007	3,5	Spese derivanti dalla concessione di crediti (art. 31, co. 3, l. n. 183/2011)	94.925	6,6	62.918	-11,9
Entrate in conto capitale correlate alla dichiarazione di stato di emergenza	35.732	3,9	Spese in conto capitale correlate alla dichiarazione di stato di emergenza	34.909	2,4	-823	0,2
Entrate in conto capitale correlate a dichiarazione di grande evento	1.399	0,2	Spese in conto capitale correlate a dichiarazione di grande evento	0	-	-1.399	0,3
Entrate in conto capitale provenienti dall'Unione Europea	78.913	8,6	Spese in conto capitale provenienti dall'Unione Europea	100.004	6,9	21.091	-4,0
Proventi derivanti da dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione, di partecipazioni in società, individuati nei codici SIOPE E4121 e E4122 da utilizzare per effettuare spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni (art. 3-bis, co. 4-bis, del d.l. n. 138/2011)	26.770	2,9	Spese in conto capitale, ad eccezione delle spese per acquisto di partecipazioni, effettuate con proventi derivanti da dismissione totale o parziale, anche a seguito di quotazione, di partecipazioni in società, individuati nei codici SIOPE E4121 e E4122 (art. 3-bis, co. 4-bis, del d.l. n. 138/2011)	5.016	0,3	-21.754	4,1
Entrate in conto capitale derivanti dal rimborso da parte dello Stato delle rate di ammortamento dei mutui contratti prima del 1 gennaio 2005	0	-	Spese in conto capitale sostenute a valere sull'avanzo di amministrazione e su risorse rivenienti dal ricorso al debito, per far fronte ai danni causati da eventi calamitosi verificatisi nell'anno 2015 per i quali sia stato deliberato dal Consiglio dei ministri lo stato di emergenza prima del 1° dicembre 2015. (art. 3, co. 1 bis, d.l. n. 154/2015)	137	0,0	137	-0,0
Totale entrate in conto capitale nette	745.286	81,0	Sub-totale titolo II al netto delle esclusioni di voci equivalenti	1.211.944	83,8	-466.658	88,6
			Spese sostenute per interventi di edilizia scolastica (art. 31, co. 14-ter e 14-quater, l. n. 183/2011)	42.154	2,9	42.154	-8,0
			Pagamenti dei debiti in conto capitale al 31/12/2013 di cui all'articolo 4, co. 5 del d.l. n. 133/2014	5.307	0,4	5.307	-1,0
			Totale spese in conto capitale nette	1.164.483	80,5	-419.197	79,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

L'eccedenza del disavanzo di cassa sul – pur lieve - avanzo di competenza dà luogo ad un saldo finanziario finale, in termini di competenza mista, che ha segno negativo (-326 mln complessivi) in oltre la metà delle Regioni. Le punte più elevate di disavanzo finale si registrano in Campania (-85,54 mln) e in Sicilia (-85,1 mln)⁵⁷, seguite a distanza dal Veneto (-49 mln).

⁵⁷ Cfr, sul punto, Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo, audizione presso la II Commissione parlamentare permanente dell'Assemblea regionale siciliana del 14 aprile 2016.

Tabella 17/PATTO/PROV – Risultati per Regione 2015

Regione	n. Enti	inadempienti	saldo di competenza	saldo di cassa	entrate finali nette	spese finali nette	saldo finanziario 2015	obiettivo 2015	differenza	saldo del fpv di parte di parte corrente	differenza al netto del fpv
Piemonte	8	5	27.251	-34.518	715.625	722.892	-7.267	93.886	-101.153	-22.858	-78.295
Lombardia	12	8	3.192	2.095	1.544.757	1.539.470	5.287	130.498	-125.211	133.746	-258.957
Veneto	7	5	4.777	-53.825	620.346	669.394	-49.048	62.657	-111.705	788	-112.493
Liguria	4	4	6.460	-6.139	277.946	277.625	321	33.687	-33.366	6.486	-39.852
Emilia-Romagna	9	5	57.298	-30.488	662.670	635.860	26.810	56.970	-30.160	14.347	-44.507
Toscana	10	9	10.725	-56.694	811.042	857.011	-45.969	85.035	-131.004	37.872	-168.876
Umbria	2	2	-12.832	-11.431	140.900	165.163	-24.263	14.830	-39.093	1.617	-40.710
Marche	5	3	10.146	-515	314.100	304.469	9.631	32.984	-23.353	11.920	-35.273
Lazio	5	2	-2.782	-30.498	777.708	810.988	-33.280	65.098	-98.378	49.349	-147.727
Abruzzo	4	1	17.627	-4.588	219.703	206.664	13.039	1.937	11.102	17.879	-6.777
Molise	2	-	-1.205	-2.116	43.762	47.083	-3.321	-5.687	2.366	3.028	-662
Campania	5	4	-17.504	-67.998	658.129	743.631	-85.502	58.341	-143.843	35.750	-179.593
Puglia	6	4	-14.157	-26.096	534.292	574.545	-40.253	20.419	-60.672	25.773	-86.445
Basilicata	2	2	2.430	-15.532	173.714	186.816	-13.102	3.690	-16.792	201	-16.993
Calabria	5	-	36.291	-30.405	331.852	325.966	5.886	-3.932	9.818	25.277	-15.459
Sicilia	9	5	-56.576	-28.543	460.686	545.805	-85.119	-26.516	-58.603	13.378	-71.981
Sardegna	8	5	21.226	-21.906	285.910	286.590	-680	11.579	-12.259	38.435	-50.694
Totale complessivo	103	64	92.367	-419.197	8.573.142	8.899.972	-326.830	635.476	-962.306	392.988	-1.355.294

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RCS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

Ai fini della determinazione del saldo obiettivo finale, pari a 635,5 mln, concorrono, in controtendenza, i saldi aggregati di alcune Regioni meridionali (Sicilia, Molise e Calabria), che presentano valore negativo.

L'applicazione del coefficiente percentuale (17,2%) alla media degli impegni 2010-12 dà luogo ad un obiettivo iniziale di 1,4 mld, che viene sterilizzato della quota di riduzione dei trasferimenti erariali (500 mln) operata dal Ministero dell'interno nei confronti delle Province a decorrere dal 2012, in ossequio all'art. 14, co. 2, d.l. n. 78 del 2010.

L'effetto redistributivo dei patti di solidarietà contribuisce ad un ulteriore abbattimento dell'obiettivo di quasi 300 mln.

Tra questi, particolare incidenza assume il patto regionalizzato verticale incentivato, di cui all'art. 1, comma 484, l. n. 190/2014⁵⁸, in ragione del peculiare meccanismo agevolante ivi previsto, che ha visto l'erogazione alle Regioni – da parte dello Stato - di un contributo finanziario complessivo di 1 mld di euro, in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari validi ai fini del patto di stabilità interno degli Enti locali, da cedere a questi ultimi secondo percentuali predeterminate (per le Province il 25%) per pagamenti di debiti commerciali in conto capitale, ovvero di debiti da transazioni commerciali esigibili alla data del 31 dicembre 2014⁵⁹.

In questo specifico ambito, complessivamente, vengono attribuiti spazi finanziari per oltre 284 milioni di euro, i cui principali fruitori sono le Province della Lombardia (42,6 mln), della Sicilia (38,4 mln) e del Lazio (30,7 mln), con un andamento quasi simmetrico a quello riscontrato per i Comuni.

Con il patto regionalizzato verticale ordinario sono acquisiti spazi per soli 8,8 mln, principalmente richiesti dalle Province emiliane e sarde, mentre quello di tipo orizzontale grava per 7 mln di euro.

⁵⁸ Nel 2015, alle Regioni a statuto ordinario, alla Regione siciliana, alla Regione Sardegna e alla Regione Friuli-Venezia Giulia è attribuito un contributo, nei limiti dell'importo complessivo di 1.000.000.000 di euro, in misura pari all'83,33 per cento degli spazi finanziari validi ai fini del patto di stabilità interno degli enti locali, ceduti da ciascuna di esse e attribuiti, con le modalità previste dai commi 481 e 482, ai Comuni e alle Province ricadenti nel loro territorio, nei limiti degli importi indicati per ciascuna Regione nella tabella 1 allegata alla presente legge. Gli importi del contributo possono essere modificati, a invarianza del contributo complessivo, mediante accordo da sancire, entro il 31 gennaio 2015, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Gli spazi finanziari sono ceduti per il 25 per cento alle Province e alle Città metropolitane e per il 75 per cento ai Comuni, sino a soddisfazione delle richieste. Gli eventuali spazi non assegnati a valere sulle predette quote possono essere assegnati agli altri enti locali ricadenti nel territorio della Regione. Il contributo non rileva ai fini del pareggio di bilancio di cui al comma 463 ed è destinato dalle Regioni alla riduzione del debito. Gli spazi finanziari ceduti da ciascuna Regione sono utilizzati dagli enti locali beneficiari per sostenere pagamenti in conto capitale dando priorità a quelli relativi ai debiti commerciali di parte capitale maturati alla data del 31 dicembre 2014. Il contributo individuale attribuibile a ciascuna Regione, concordato in sede di Conferenza Stato Regioni il 26 febbraio 2015, è valso ai fini della riduzione di risorse imposta alle Regioni dal d.l. n. 66 del 2014 nei limiti di quanto effettivamente ceduto agli Enti locali in termini di maggiori spazi finanziari ed a condizione che le Regioni provvedano alla riduzione del proprio debito.

⁵⁹ Le transazioni commerciali sono definite come: "i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi contro il pagamento di un prezzo". In base alla normativa di recepimento della direttiva UE 2011/7 /UE, non rientrano fra i debiti commerciali le indennità di esproprio o le restituzioni di trasferimenti ad altre pubbliche amministrazioni.

All'esito dei meccanismi redistributivi previsti dai patti di solidarietà, il saldo obiettivo si riduce solamente a 646 mln (-55% rispetto a quello iniziale) e, sterilizzato dall'ultimo fattore di riduzione (art. 1, comma 122, ln. 220/2010) che incide per soli 10,5 mln, anche in questo caso a vantaggio di pochi enti (nella fattispecie, ubicati in Emilia Romagna), si arriva al saldo finale di 635 mln.

2.2.3 Analisi dei risultati del triennio 2013-15

Per via della difficile situazione finanziaria e gestionale scaturente dall'attuazione della riforma di area vasta di cui alla l. n. 56/2014 e dalle misure di coordinamento della finanza pubblica ad essa correlate, risulta evidente la scarsa capacità delle amministrazioni provinciali di far fronte ai vincoli del patto di stabilità interno, per come modulati.

Il numero di enti inottemperanti al patto passa tra il 2013 e il 2014 da 3 a 33, per poi ascendere addirittura a 64 nel 2015, con un differenziale negativo, a livello aggregato, pari ad oltre 962 mln di euro.

Anche in questo caso, 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 il limitato numero di enti sperimentatori.

Tra queste, si segnalano principalmente il fondo crediti di dubbia esigibilità, pari a 135 mln di euro, e il saldo tra entrata e spesa del fondo pluriennale vincolato di parte corrente, pari a circa 400 mln, senza i quali 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.

Tabella 18/PATTO/PROV – Risultati per triennio 2013-2015

esercizi	2013	2014	2015	var. % 2014/2013	var. % 2015/2014
n. enti	103	103	103		
titolo I	4.721.229	4.447.679	4.302.073	-5,79	-3,27
titolo II	2.679.333	2.235.714	2.641.195	-16,56	18,14
titolo III	732.138	664.396	711.147	-9,25	7,04
entrate correnti	8.132.700	7.347.789	7.654.415	-9,65	4,17
esclusioni	-243.923	-123.370	-219.547	-49,42	77,96
fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di entrata)	183.181	347.979	891.706	89,96	156,25
fondo pluriennale di parte corrente (previsioni definitive di spesa)	-154.686	-160.688	-498.718	3,88	210,36
entrate correnti nette	7.917.272	7.411.710	7.827.856	-6,39	5,61
spese correnti	7.239.377	6.939.789	7.695.463	-4,14	10,89
stanziamento definitivo di competenza di parte corrente del Fondo crediti di dubbia esigibilità			135.085		
esclusioni	-236.820	-129.106	-95.059	-45,48	-26,37
spese correnti nette	7.002.557	6.810.683	7.735.489	-2,74	13,58
SALDO DI COMPETENZA	914.715	601.027	92.367	-34,29	-84,63
SALDO DI COMPETENZA al netto del FCDE	914.715	601.027	227.452	-34,29	-62,16
entrate in conto capitale	1.513.210	1.048.655	920.107	-30,70	-12,26
esclusioni	-217.216	-173.503	-174.821	-20,12	0,76
entrate in conto capitale nette	1.295.994	875.152	745.286	-32,47	-14,84
spese in conto capitale	2.592.226	1.556.222	1.446.935	-39,97	-7,02
esclusioni	-1.290.370	-397.429	-282.452	-69,20	-28,93
spese in conto capitale nette	1.301.856	1.158.793	1.164.483	-10,99	0,49
SALDO DI CASSA	-5.862	-283.641	-419.197	4.738,64	47,79
ENTRATE FINALI NETTE	9.213.266	8.286.862	8.573.142	-10,06	3,45
SPESE FINALI NETTE	8.304.413	7.969.476	8.899.972	-4,03	11,68
SPESE FINALI NETTE al netto del FCDE	8.304.413	7.969.476	8.764.887	-4,03	9,98
SALDO FINANZIARIO	908.853	317.386	-326.830	-65,08	-202,98
SALDO FINANZIARIO al netto del FCDE			-191.745		
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	760.451	676.220	635.476	-11,08	-6,03
differenza fra risultato e obiettivo	148.402	-358.834	-962.306	-341,80	168,18
differenza fra risultato e obiettivo al netto del FCDE			-827.221		
saldo finanziario al netto del saldo FPV di parte corrente	-189.465	-867.501	-719.818	357,87	171,21
differenza fra risultato e obiettivo al netto del FPV	-949.916	-1.543.721	-1.355.294	62,51	93,57
Province inadempienti	6	33	64	450,00	90,91

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MEF-RGS/aggiornamento 02/11/2016/Importi in migliaia di euro

La progressiva flessione delle riscossioni in conto capitale, sia lorde che nette (le prime diminuiscono nel triennio di circa 600 mln, le seconde di circa 550 mln), risulta determinante ai fini del progressivo disavanzo di cassa, che passa dai 5,9 mln del 2013 a 420 mln del 2015.

Le spese in conto capitale, dopo il picco registrato nel 2013 (2,6 mld) subiscono un decremento del 40% nel 2014 ed un'ulteriore lieve flessione (-7%) nel 2015, in cui si attestano a 1,45 mld.

Meno marcata, invece, la spesa in conto capitale netta, che si mantiene pressoché in linea con quella del 2014 (1,16 mld).

Scarsa influenza, invece, risulta avere l'obiettivo programmatico annuale, il cui ammontare, in assenza di sua revisione, è in linea con quello degli anni precedenti.

Il differenziale negativo finale (-962 mln) risulta più che doppio rispetto a quello registrato nel 2014 (-359 mln). Nel 2013, lo scostamento manteneva ancora segno positivo per 148,4 mln.

2.3 Considerazioni conclusive e di sintesi

Gli esiti dell'analisi dei dati 2015, ultima annualità di vigenza del patto di stabilità interno, sembrano sostanzialmente confermare il quadro conoscitivo emerso in occasione delle precedenti verifiche.

Dal confronto con i due esercizi precedenti, si nota che, a differenza delle Province, i Comuni con popolazione superiore ai 1.000 abitanti confermano il raggiungimento dell'obiettivo finale con un margine quasi doppio (3 mld) rispetto a quello raggiunto sia nel 2013 che nel 2014 (oltre 1,6 mld). Nonostante questo evidente *surplus*, il numero di enti inottemperanti aumenta di oltre il 70% nell'ultimo anno, passando da 88 – secondo gli ultimi aggiornamenti forniti dal Mef - a 150.

A fronte di un obiettivo per il primo anno negativo (-77,8 mln), si registra un saldo finanziario finale pari a 2,96, mld, donde l'ampio scarto positivo realizzato, il quale conferma il grado di responsabilizzazione del sistema delle autonomie nel fornire il proprio contributo per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed una complessiva sostenibilità, da parte dei Comuni, degli oneri correlati.

L'aumento degli Enti inadempienti al patto si concentra prevalentemente nelle prime due fasce demografiche, che maggiormente risentono della carenza di adeguate risorse umane e strumentali, anche ai fini dell'attuazione di istituti e di principi contabili di nuova introduzione.

L'entrata a regime dell'armonizzazione contabile ha introdotto delle variabili, in termini di abbattimento dell'indebitamento netto, difficilmente stimabili sulla base dei risultati conseguiti all'esito della sperimentazione.

A questo riguardo, se l'inclusione del fondo crediti di dubbia esigibilità (2,5 mld) produce effetti più evidenti ai fini della riduzione dell'obiettivo programmatico (art. 1, co. 1, d.l. n. 78/2015) che ai fini del saldo finale, per via dell'elisione con l'analogo appostamento nel saldo finanziario di competenza mista (art. 1 co. 490, l. n. 190/2014), non altrettanto può dirsi con riferimento al fondo pluriennale vincolato, il cui saldo tra previsioni di entrata e di spesa di parte corrente, non essendo soggetto ad analoghi meccanismi di neutralizzazione, finisce per determinare un miglioramento del risultato complessivo per circa 1,66 mld.

Ciononostante, si ripropongono profili problematici ed incongruenze dell'impianto normativo che alcune recenti modifiche legislative miravano a superare.

Tra queste, particolare considerazione meritano anche i nuovi criteri, concordati nell'Intesa sancita nella Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali del 19 febbraio 2015, e recepiti dal d.l. n. 78/2015, appositamente studiati per neutralizzare i rischi di eccessivo “overshooting”.

L'ampia eccedenza di risparmio realizzatasi rispetto agli obiettivi impone ulteriori riflessioni sull'efficacia di alcune misure redistributive degli spazi finanziari rispetto agli effettivi fabbisogni di spesa, soprattutto in conto capitale.

Emerge, dunque, evidente come qualsiasi rivisitazione della disciplina del patto di stabilità dei Comuni, non possa prescindere ma, anzi, imponga una piena affermazione del principio di programmazione, a cui, peraltro, il sistema di contabilità armonizzata mira a restituire assoluta centralità.

Gli effetti finali delle politiche di sostegno degli investimenti sono riscontrabili nell'incremento della spesa in conto capitale: quella lorda aumenta di 1,34 mld (+15%), passando da 9 a 10,35 miliardi di euro, mentre quella al netto delle esclusioni previste per legge passa da 5,9 miliardi a 6,9 miliardi di euro (+16%).

Tale inversione di tendenza, che si registra dopo tre anni caratterizzati da decrescita dei livelli aggregati di spesa d'investimento, risulta apprezzabile non solo per gli effetti di sostegno allo sviluppo economico in una fase congiunturale particolarmente delicata, ma anche perché tale risultato viene raggiunto nonostante la diminuzione, rispetto agli anni precedenti, degli interventi finalizzati esclusivamente al sostegno degli investimenti.

La significativa ripresa, attesa da tempo, costituisce una possibile conseguenza delle politiche espansive messe in atto negli ultimi anni, anche se, probabilmente, appare ridimensionata, negli effetti finali, per via della limitata presenza di disponibilità liquide da parte degli enti, peraltro riscontrabile dal saldo negativo di 1,169 mld tra entrate in conto capitale nette (5,7 mld) e le corrispondenti spese (6,9 mld).

Gli apprezzabili effetti incrementali trovano la propria origine non solo nei volumi di spesa provenienti dai patti di solidarietà, ma anche negli interventi a favore dell'edilizia scolastica (142,3 mln, in aumento del 29% rispetto all'anno precedente) o nelle spese per dichiarazione dello stato di emergenza (950 mln, in aumento del 30% rispetto all'anno precedente), i cui *plafond* di spesa, tuttavia, risultano solo parzialmente utilizzati (rispettivamente, 59% e 48,5% circa).

Particolare rilevanza, in questo contesto, assumono anche i pagamenti in conto capitale con utilizzo di entrate in conto capitale provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione

Europea (art. 31, co. 10, l. n. 183/2011), i cui volumi di spesa, nell'ultimo anno di operatività, sono passati da 628 mln ad oltre 1,5 mld, con un incremento di quasi un miliardo di euro.

I Comuni che, in termini complessivi, contavano su un volume di pagamenti totali da escludere superiore agli anni passati, sono riusciti comunque a mantenere un elevato livello di spesa netta in conto capitale, dimostrando di avere utilizzato gli spazi liberati dalle agevolazioni previste anche per tipologie d'investimento non finalizzate.

Seppur nell'ambito di un quadro sanzionatorio mitigato⁶⁰, particolarmente difficile, inoltre, appare la situazione gestionale delle Province, anche in considerazione del progressivo incremento del numero di Enti non rispettosi del patto il quale passa tra il 2013 e il 2014 da 3 a 33, per poi ascendere addirittura a 64 nel 2015, con un differenziale negativo, a livello aggregato, pari ad oltre 962 mln di euro.

Tale differenziale negativo finale risulta più che doppio rispetto a quello registrato nel 2014 (-359 mln).

Una certa efficacia migliorativa è da attribuire al Fondo crediti di dubbia esigibilità, pari a 135 mln di euro, e al saldo tra entrata e spesa del fondo pluriennale vincolato di parte corrente, pari a circa 400 mln, senza i quali si registrerebbe un significativo disavanzo anche nella gestione di competenza.

Il disavanzo di cassa totalizzato nella gestione in conto capitale (-419,1 mln), grazie all'esclusione di una serie di poste contabili, risulta più lieve rispetto allo squilibrio di partenza (-526,8 mln) tra riscossioni e pagamenti.

Scarsa influenza, invece, risulta avere l'obiettivo programmatico annuale, il cui ammontare, in assenza di sua revisione, è in linea con quello degli anni precedenti.

2.4 Il saldo di finanza pubblica negli Enti locali al 30 settembre 2016 –

Prime valutazioni

2.4.1 Notazioni preliminari

L'esercizio 2016 segna un importante momento di transizione dal vecchio patto di stabilità interno – di cui rimangono in vigore solamente gli adempimenti relativi al monitoraggio ed alla

⁶⁰ Sugli effetti dell'art. 7, d.l. n. 113/2016 cfr. part. I, par. 3.2

certificazione 2015, nonché l'apparato sanzionatorio⁶¹ — al nuovo saldo finale di competenza, introdotto dall'art. 1, cc. 707 e ss., d.l. n. 208/2015.

Con le predette disposizioni, nelle more della piena operatività della l. 24 dicembre 2012, n. 243, recentemente riformulata⁶², è stato introdotto il nuovo vincolo del c.d. "pareggio di bilancio semplificato", consistente in un saldo non negativo in termini di competenza fra entrate finali e spese finali — declinato come differenza fra la somma dei primi 5 titoli delle entrate del bilancio armonizzato⁶³ e la somma dei primi 3 titoli delle spese⁶⁴ — al cui raggiungimento partecipa, limitatamente all'esercizio 2016⁶⁵, il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Tale rimodulazione dei vincoli di finanza pubblica, sostitutiva del patto di stabilità interno, ha introdotto in via transitoria il vincolo del pareggio di bilancio, anticipando, in tal modo, gli effetti della legge n. 164/2016 (che, come noto, ha soppresso gli obblighi di pareggio in termini di cassa ed in termini di saldo corrente, nonché sostituito i vincoli di competenza e di cassa con un unico saldo di competenza non negativo tra entrate e spese finali).

Come già chiarito con deliberazione n. 28/2016/QMIG, l'intervenuta semplificazione dei vincoli non compromette in alcun modo il disegno strategico unitario, garantito dall'interazione tra discipline operanti in ambiti diversi: il vincolo di parte corrente, pur escluso dai saldi di finanza pubblica, è comunque contemplato dal nuovo art. 162, comma 6, del Tuel per gli Enti locali e

⁶¹ Il legislatore, con l'art. 1, cc. 707 e ss., l. 28 dicembre 2015, n. 208, ha modificato profondamente il quadro dei vincoli di finanza pubblica applicabili agli Enti territoriali, prevedendo il superamento del patto di stabilità interno (art. 1, co. 707) e l'introduzione del nuovo vincolo basato sul pareggio di bilancio (art. 1, co. 710 e ss.), ferme restando, in relazione al previgente patto di stabilità, le disposizioni in materia di patti regionalizzati di flessibilità orizzontale e verticale (art. 1, commi 728-731) nonché le sanzioni conseguenti per gli Enti locali al mancato rispetto del patto di stabilità interno e per le Regioni alla mancata osservanza dell'obiettivo del pareggio di bilancio relativo all'anno 2015 (art. 1, co. 707).

⁶² La l. n. 164/2016 ha introdotto rilevanti modifiche alla l. n. 243/2012, al fine di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica con il nuovo quadro di regole contabili, introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 e dal successivo d.lgs. n. 126/2014, recanti la disciplina dell'armonizzazione dei bilanci regionali e locali. In particolare, all'art. 1 ha apportato significative modifiche all'art. 9, l. n. 243/2012, sostituendo ai previsti quattro saldi di riferimento ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali ivi previsti, un unico saldo non negativo, sia in fase di previsione che di rendicontazione, in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali. Nel computo del saldo di bilancio viene incluso il fpv di entrata e di spesa, in via transitoria per gli anni 2017-2019 (con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale) e in via permanente dal 2020.

⁶³ ENTRATE FINALI

1 – Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa

2 – Trasferimenti correnti

3 – Entrate extra-tributarie

4 – Entrate in c/capitale

5 – Entrate da riduzioni di attività finanziarie

⁶⁴ SPESE FINALI

1 – Spese correnti

2 – Spese in c/capitale

3 – Spese per incremento di attività finanziarie.

⁶⁵ L'art. 1, co. 463, l. n. 232/2016, abroga tale disposizione a decorrere dall'anno 2017.