

(art. 16, co. 9, del d.l. n. 95/2012), che, come precisato dalla stessa Corte, riguarda tutte le tipologie di personale¹⁴⁶ in vista della riorganizzazione prevista dalla l. n.56/2014¹⁴⁷.

Tabella n. .4/ SP**Province triennio 2011 - 2013. Spesa corrente suddivisa per aree geografiche: stanziamenti***Importi in migliaia di euro*

Zona	Stanziamenti conto competenza 2011	Stanziamenti conto competenza 2012	Stanziamenti conto competenza 2013	Stanziamenti conto competenza var. % 2011-2012	Stanziamenti conto competenza var. % 2012-2013
Nord Ovest	2.543.340	2.473.138	2.329.594	-2,76	-5,80
Nord Est	1.542.179	1.491.090	1.466.184	-3,31	-1,67
Centro	2.048.023	1.990.981	2.021.045	-2,79	1,51
Sud	2.342.103	2.182.122	1.918.419	-6,83	-12,08
Isole	862.962	842.796	809.591	-2,34	-3,94
Totale	9.338.607	8.980.128	8.544.833	-3,84	-4,85

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Tabella n. .5/ SP**Province triennio 2011 - 2013. Spesa corrente suddivisa per aree geografiche: impegni***Importi in migliaia di euro*

Zona	Impegni conto competenza 2011	Impegni conto competenza 2012	Impegni conto competenza 2013	Impegni conto competenza var. % 2011-2012	Impegni conto competenza var. % 2012-2013
Nord Ovest	2.297.528	2.198.072	2.095.652	-4,33	-4,66
Nord Est	1.442.208	1.393.938	1.368.620	-3,35	-1,82
Centro	1.814.182	1.714.330	1.624.365	-5,50	-5,25
Sud	2.148.770	1.949.695	1.640.406	-9,26	-15,86
Isole	779.772	693.437	694.828	-11,07	0,20
Totale	8.482.461	7.949.473	7.423.871	-6,28	-6,61

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

¹⁴⁶ Il personale delle Province ammonta complessivamente, secondo quanto riportato da un'analisi dell'UPI, a 54.242 unità delle quali 51.968 a tempo indeterminato e 1200 dirigenti.

¹⁴⁷ Nella direzione dell'attuazione della legge n. 56/2014 si colloca il d.p.c.m. 26 settembre 2014 recante i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie umane, strumentali e organizzative, connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali. Criteri che sono stati definiti sulla base dell'intesa intervenuta in sede di Conferenza Unificata Stato, Regioni, Città ed autonomie locali in data 11 settembre 2014. Il criterio generale al quale si riferiscono le specifiche discipline relative alle diverse tipologie di beni e risorse da trasferire dalle Province agli enti subentranti è contenuto all'art. 1, co. 2, del predetto decreto. Alla luce di tale criterio generale le Province, anche quelle destinate a trasformarsi in Città metropolitane, devono effettuare una ricognizione dei beni e delle risorse connesse alle funzioni fondamentali e non da comunicare all'Osservatorio regionale che dovrà verificare la coerenza di tale ricognizione con i criteri stabiliti dallo stesso d.p.c.m. Criteri specifici sono stati individuati con riferimento alle risorse umane.

Tabella n. 6/ SP
Province triennio 2011 - 2013. Spesa corrente suddivisa in interventi per aree geografiche
Pagamenti conto competenza

Zona: Totale Nazionale

Importi in migliaia di euro

Progressivo e Descrizione Intervento/Capitolo	Pagamenti conto competenza 2011	Pagamenti conto competenza 2013	Pagamenti conto competenza 2012	Pagamenti conto competenza var % 2011-2012	Pagamenti conto competenza var % 2012-2013
Personale	1.979.710	1.833.921	1.912.071	-3,42	-4,09
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	51.999	46.303	52.244	0,47	-11,37
Prestazioni di servizi	2.169.417	1.946.959	2.109.141	-2,78	-7,69
Utilizzo di beni di terzi	182.982	165.505	167.793	-8,30	-1,36
trasferimenti	712.453	429.584	546.877	-23,24	-21,45
Interessi passivi e oneri finanziari diversi	416.715	363.517	397.668	-4,57	-8,59
Imposte e tasse	152.857	144.086	152.315	-0,35	-5,40
Oneri straordinari della gestione corrente	97.731	120.533	90.430	-7,47	33,29
Ammortamenti di esercizio	0	1	0	-100,00	-100,00
Fondo svalutazione crediti	0	0	0	-100,00	-100,00
Fondo di riserva	0	0	0	-100,00	-100,00
Totale	5.763.865	5.050.408	5.428.539	-5,82	-6,97

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

3.2 La gestione in conto capitale. Entrate

Nell'illustrazione degli effetti complessivi delle manovre di bilancio sul sottosettore degli enti locali è stato posto in evidenza che l'azione amministrativa più penalizzata è risultata quella diretta agli investimenti, con percentuali di incidenza che, per Comuni e Province, hanno raggiunto, mediamente, il 60% delle economie di spesa.

In realtà nel 2013 c'è stato un rallentamento della tendenza decrementativa delle spese per gli investimenti che per le Province è stato misurato in un rallentamento degli impegni per -333 milioni di euro, mentre nel 2012 era stato pari a -1.108,5 milioni di euro (v. già citato rapporto COPAFF); sul versante delle entrate si è avuta una dinamica molto debole che si può riassumere nel dato di sintesi che, in un contesto di sostanziale stasi delle risorse disponibili per gli investimenti, nel 2013 si è avuta una flessione dei trasferimenti regionali come dato più significativo tenuto conto dei valori assoluti (706 mln di euro gli accertamenti nel 2012, 548 mln quelli del 2013), arginata in minima parte dai maggiori trasferimenti statali, in valore assoluto + 30 mln di euro, e da un'accelerazione delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, molto anomala nella distribuzione geografica. Positivi i dati

della riscossione delle entrate destinate agli investimenti, +58% nel 2013, dei quali di rilievo il dato concernente le riscossioni delle entrate del titolo IV che migliorano del 53%.

Più in dettaglio, dai risultati da rendiconto 2013 gli accertamenti delle entrate destinate agli investimenti risultano in crescita del 5% quale risultante di una crescita delle entrate del Titolo IV pari a +8,3% gli accertamenti rispetto al 2012 (-4,0% nel 2012 sul 2011) e di un decremento del 24,5% di quelle del Titolo V. Tali andamenti, riferiti all'intero comparto, sembrano controbilanciare il cedimento dei trasferimenti di capitale dalla Regione -22% e sopperiscono alla riduzione delle risorse da indebitamento -18,6%. Disaggregando l'analisi a livello di categorie di entrata le maggiori risorse dagli accertamenti sono formalmente ascrivibili alle alienazione dei beni patrimoniali che nel 2013 crescono del 96% e le riscossioni crescono del 132% (v. tabella AP5 in appendice sui risultati "alienazioni beni patrimoniali"); tuttavia si tratta di un dato apparente, in quanto influenzato in maniera determinante da quello degli enti di una singola Regione, il Lazio, il cui incremento degli accertamento per 768mila euro nel 2012 a 255 milioni di euro nel 2013 altera il risultato finale. Non mancano altri ambiti regionali, come il Piemonte e l'Emilia-Romagna dove hanno buona consistenza gli incrementi dei valori in esame, mentre per quasi tutte le altre aree regionali la dinamica è negativa. Più omogenei risultano, invece, gli andamenti a livello di aree e Regioni per quel che riguarda gli accertamenti di entrata da trasferimenti sia dallo Stato che dalle Regioni, come evidenziano i dati raccolti nella già richiamata tabella in appendice.

TAB PE6

**Province 2011 - 2013. Totale entrate per investimenti (titolo IV dep catg. 6+ titolo V dep. catg.1)
tasso di realizzazione**

Importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	2011			2012			2013		
	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Tasso Real	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Tasso Real	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Tasso Real
TITOLO IV	1.266.204	467.294	36,9	1.215.461	411.765	33,9	1.316.713	630.208	47,9
TITOLO V	308.549	88.389	28,6	132.794	16.554	12,5	100.166	46.520	46,4
Totale	1.574.753	555.682	35,3	1.348.255	428.319	31,8	1.416.879	676.728	47,8

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

TAB PE7

**Province triennio 2011 - 2013. Totale entrate per investimenti (titolo IV dep catg. 6 + titolo V dep. catg.1) in categorie
Accertamenti e riscossioni in conto competenza**

Importi in migliaia di euro

Titolo Entrate	Categoria	2011		2012		2013		Accertamenti	
		Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Variazioni % 2012-2011	Variazioni % 2013-2012
TITOLO IV	CATEGORIA 1	89.703	58.832	222.293	183.471	436.400	426.727	147,8	96,3
	CATEGORIA 2	335.484	155.937	116.352	22.303	146.532	31.201	-65,3	25,9
	CATEGORIA 3	635.815	195.793	706.053	176.876	548.879	135.783	11,0	-22,3
	CATEGORIA 4	99.327	14.069	92.798	11.035	95.551	12.793	-6,6	3,0
	Totale	1.266.204	467.294	1.215.461	411.765	1.316.713	630.208	-4,0	8,3
TITOLO V	CATEGORIA 2	78	0	9.715	9.702	0	0	12.307,0	-100,0
	CATEGORIA 3	308.202	88.389	123.079	6.852	100.166	46.520	-60,1	-18,6
	CATEGORIA 4	269	0	0	0	0	0	-100,0	0,0
Totale entrate per investimenti	1.574.753	555.682	1.348.255	428.319	1.416.879	676.728	-14,4	5,1	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

Tit. IV: CATEGORIA 1 - ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI; CATEGORIA 2 - TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLO STATO; CATEGORIA 3 - TRASFERIMENTI DI CAPITALE DALLA REGIONE; CATEGORIA 4 - TRASFERIMENTI DI CAPITALE DA ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO; CATEGORIA 5 - TRASFERIMENTI DI CAPITALE DA ALTRI SOGGETTI

Tit. V: CATEGORIA 2 - FINANZIAMENTI A BREVE TERMINE; CATEGORIA 3 - ASSUNZIONE DI MUTUI E PRESTITI; CATEGORIA 4 - EMISSIONE DI PRESTITI OBBLIGAZIONARI

3.2.1 Le anticipazioni di cassa

Particolarmente significativo il dato relativo alle anticipazioni di cassa, i cui accertamenti nel 2013 si incrementano del 403% che rappresenta un dato abnorme, reale e non meramente computistico, visto anche il dato dei valori assoluti che cifrano 58 mln di euro di entrate accertate per anticipazioni di cassa nel 2012 e 292,3 mln di euro nel 2013. Si tratta di una provvista di liquidità che molto verosimilmente è risultata necessaria non solo per sopperire a momentanee tensioni sulla cassa, ma ad una protratta precarietà dei flussi di entrata.

TAB PE8

**Province triennio 2011 - 2013. Entrate: Titolo 5 categoria 1 (Anticipazioni di cassa)
Accertamenti e riscossioni conto competenza**

Importi in migliaia di euro

Zona	Regione	2011		2012		2013		ACCERTAMENTI		RISCOSSIONI	
		Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Accertamenti conto competenza	Riscossioni conto competenza	Variazioni % 2012-2011	Variazioni % 2013-2012	Variazioni % 2012-2011	Variazioni % 2013-2012
Nord Ovest	Piemonte	41.472	41.472	3.191	3.191	25.190	25.190	-92,3	689,3	-92,3	689,3
	Lombardia	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Liguria	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale	41.472	41.472	3.191	3.191	25.190	25.190	-92,3	689,3	-92,3	689,3
Nord Est	Veneto	5.630	5.630	0	0	0	0	-100,0	0,0	-100,0	0,0
	Friuli V.G.	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	E. Romagna	0	0	0	0	7.941	7.941	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale	5.630	5.630	0	0	7.941	7.941	-100,0	0,0	-100,0	0,0
Centro	Toscana	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Umbria	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Marche	195	195	0	0	0	0	-100,0	0,0	-100,0	0,0
	Lazio	0	0	3.843	3.843	23.609	23.609	0,0	514,3	0,0	514,3
	Totale	195	195	3.843	3.843	23.609	23.609	1.874,3	514,3	1.874,3	514,3
Sud	Abruzzo	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Molise	0	0	0	0	2.959	2.959	0,0	0,0	0,0	0,0
	Campania	0	0	11.378	11.378	82.589	82.589	0,0	625,9	0,0	625,9
	Puglia	9.380	9.380	0	0	6.847	6.847	-100,0	0,0	-100,0	0,0
	Basilicata	0	0	12.755	12.755	96.489	96.489	0,0	656,5	0,0	656,5
	Calabria	0	0	0	0	25.963	25.963	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale	9.380	9.380	24.132	24.132	214.846	214.846	157,3	790,3	157,3	790,3
Isole	Sicilia	6.590	6.590	26.913	26.913	20.808	20.808	308,4	-22,7	308,4	-22,7
	Sardegna	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Totale	6.590	6.590	26.913	26.913	20.808	20.808	308,4	-22,7	308,4	-22,7
Totale	63.266	63.266	58.080	58.080	292.395	292.395	-8,2	403,4	-8,2	403,4	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL.

3.3 La spesa in conto capitale

La spesa del Titolo II mostra nell'esercizio 2013 un'inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti ed, in particolare, rispetto al 2012, allorquando si evidenziava una contrazione pari al 46,7% con riferimento ai pagamenti in conto competenza ed una riduzione del 24,4% degli impegni.

L'analisi dei dati della gestione di competenza conferma quanto osservato per la gestione di cassa a proposito dell'incremento delle spese in conto capitale ed, in particolare, dell'incremento registrato con riferimento all'intervento 8 "partecipazioni azionarie" pari a 1.324 punti percentuali per la gestione di cassa e 1.778 punti percentuali per quella di competenza. Tale scostamento così rilevante in termini assoluti (+255 mln di euro) e percentuali, che ha avuto un'incidenza notevole sulle risultanze delle spese dello stesso titolo è da ricollegare essenzialmente all'incremento dell'anzidetto intervento 8 (funzione 1, servizio 3), registratosi con riferimento all'Amministrazione Provinciale di Roma.

Nel 2013 risultano incrementate in modo significativo anche le spese per espropri e servitù onerose e per l'acquisto di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche.

Tabella n. .7/ SP

Province triennio 2011 - 2013. Spesa per investimenti suddivisa in interventi Stanziamanti

Struttura spese investimenti	Stanziamanti conto competenza 2011	Stanziamanti conto competenza 2012	Stanziamanti conto competenza 2013	Stanziamanti conto competenza var %		Stanziamanti conto competenza var %	
				2011	2012	2012	2013
Int. 1 - Acquisizione di beni immobili	6.362.644	5.682.866	4.387.559	-10,68		-22,79	
Int. 2 - Espropri e servitù onerose	53.049	30.740	33.899	-42,05		10,28	
Int. 3 - Acquisizione di beni specifici per realizzazioni in economia	6.649	3.620	1.833	-45,55		-49,37	
Int. 4 - Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	68	120	57	76,13		-52,62	
Int. 5 - Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	101.395	68.627	66.802	-32,32		-2,66	
Int. 6 - Incarichi professionali esterni	58.381	58.555	25.926	0,30		-55,72	
Int. 7 - Trasferimenti di capitale	554.956	506.230	396.942	-8,78		-21,59	
Int. 8 - Pagamenti conto residui partecipazioni azionarie	30.236	21.830	283.939	-27,80		1.200,67	
Int. 9 - Conferimenti di capitale	3.958	51.439	1.503	1.199,51		-97,08	
Int. 10 - Concessioni di crediti e anticipazioni	602.496	447.034	274.914	-25,80		-38,50	
Totale Titolo II	7.773.833	6.871.062	5.473.373	-11,61		-20,34	
Totale Investimenti	7.171.337	6.424.028	5.198.459	-10,42		-19,08	

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Tabella n. .8/ SP

**Province triennio 2011 - 2013. Spesa per investimenti suddivisa in interventi
Impegni**

Importi in migliaia di euro

Struttura spese investimenti	Impegni conto competenza 2011	Impegni conto competenza 2012	Impegni conto competenza 2013	Impegni conto competenza var % 2011-2012	Impegni conto competenza var % 2012-2013
Int. 1 - Acquisizione di beni immobili	1.595.792	1.131.013	1.282.600	-29,13	13,40
Int. 2 - Espropri e servitù onerose	28.515	20.365	18.583	-28,58	-8,75
Int. 3 - Acquisizione di beni specifici per realizzazioni in economia	4.519	2.075	888	-54,09	-57,22
Int. 4 - Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	25	118	51	371,82	-56,59
Int. 5 - Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	64.254	35.154	41.266	-45,29	17,39
Int. 6 - Incarichi professionali esterni	18.584	16.019	10.937	-13,80	-31,73
Int. 7 - Trasferimenti di capitale	337.718	311.325	251.625	-7,82	-19,18
Int. 8 - Pagamenti conto residui partecipazioni azionarie	23.540	18.382	269.098	-21,91	1.363,95
Int. 9 - Conferimenti di capitale	2.919	35.350	142	1.111,13	-99,60
Int. 10 - Concessioni di crediti e anticipazioni	226.309	137.662	121.639	-39,17	-11,64
Totale Titolo II	2.302.174	1.707.462	1.996.830	-25,83	16,95
Totale Investimenti	2.075.865	1.569.800	1.875.191	-24,38	19,45

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Tabella n. .9/ SP

**Province triennio 2011 - 2013. Spesa per investimenti suddivisa in interventi
Pagamenti conto competenza**

Importi in migliaia di euro

Struttura spese investimenti	Pagamenti conto competenza 2011	Pagamenti conto competenza 2012	Pagamenti conto competenza 2013	Pagamenti conto competenza var % 2011-2012	Pagamenti conto competenza var % 2012-2013
Int. 1 - Acquisizione di beni immobili	107.101	59.613	158.028	-44,34	165,09
Int. 2 - Espropri e servitù onerose	7.459	242	8.503	-96,75	3.411,52
Int. 3 - Acquisizione di beni specifici per realizzazioni in economia	681	601	147	-11,74	-75,54
Int. 4 - Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia	3	101	4	3.291,73	-96,31
Int. 5 - Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche	7.131	4.128	11.700	-42,12	183,46
Int. 6 - Incarichi professionali esterni	1.308	871	799	-33,36	-8,34
Int. 7 - Trasferimenti di capitale	56.578	24.491	68.512	-56,71	179,74
Int. 8 - Pagamenti conto residui partecipazioni azionarie	17.145	14.118	265.226	-17,66	1.778,67
Int. 9 - Conferimenti di capitale	1.412	1.784	124	26,33	-93,03
Int. 10 - Concessioni di crediti e anticipazioni	216.409	125.328	111.360	-42,09	-11,15
Totale Titolo II	415.227	231.277	624.402	-44,30	169,98
Totale Investimenti	198.818	105.949	513.042	-46,71	384,24

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

3.4 La gestione in conto residui

3.4.1 I residui attivi conservati 2009-2013

Anche per le Province, richiamando la stessa avvertenza fatta per i residui dei Comuni, l'analisi dei residui forma oggetto di trattazione unica, sia per quelli di parte corrente, sia per la parte del conto capitale, per le medesime ragioni esposte nella trattazione relativa ai Comuni. Per detti enti si osserva un progressivo miglioramento del tasso di smaltimento dei residui di parte corrente nel quinquennio, non altrettanto per quelli del conto capitale (campione di 99 enti). Si tratta di volumi finanziari in assoluto contenuti, ma quello che rileva maggiormente è la prospettiva degli effetti dei nuovi assetti istituzionali che andranno ad assumere le Province in attuazione della l. n. 56/2014 di riordino delle Province e di costituzione delle Città metropolitane. Le complesse regolazioni che seguiranno all'attribuzioni di risorse e funzioni in dipendenza della redistribuzione di queste ultime, richiederanno specifica attenzione nella gestione della titolarità dei vecchi crediti (v. tabella AP5 in appendice).

TAB PE9

Province quinquennio 2009-2013. Entrate correnti: gestione residui Suddivisione per titoli

Importi in migliaia di euro

TITOLI	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Tasso di realizzazione Risc./Acc.	Residui da Riportare (Residui)
2009				
TITOLO I	396.911	272.124	68,6	124.787
TITOLO II	5.881.315	1.349.121	22,9	4.532.194
TITOLO III	493.708	176.589	35,8	317.119
Totale	6.771.934	1.797.834	26,5	4.974.100
2010				
TITOLO I	437.026	290.812	66,5	146.214
TITOLO II	5.877.576	1.305.008	22,2	4.572.568
TITOLO III	510.923	178.804	35,0	332.119
Totale	6.825.526	1.774.625	26,0	5.050.901
2011				
TITOLO I	589.603	339.099	57,5	250.504
TITOLO II	5.761.338	1.435.187	24,9	4.326.151
TITOLO III	550.461	165.712	30,1	384.750
Totale	6.901.402	1.939.997	28,1	4.961.405
2012				
TITOLO I	602.892	284.118	47,1	318.774
TITOLO II	5.412.592	1.345.022	24,8	4.067.570
TITOLO III	525.997	149.322	28,4	376.675
Totale	6.541.481	1.778.462	27,2	4.763.018
2013				
TITOLO I	957.284	483.521	50,5	473.764
TITOLO II	5.324.108	1.930.486	36,3	3.393.622
TITOLO III	568.222	181.353	31,9	386.869
Totale	6.849.614	2.595.359	37,9	4.254.255

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

TAB PE10

Province quinquennio 2009-2013- Comuni
Entrate destinate agli investimenti Tit. IV dep. cat. 6 e Tit. V dep. cat.1: gestione residui
Suddivisione per titoli

Importi in migliaia di euro

TITOLI	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Tasso di realizzazione Risc./Acc.	Residui da Riportare (Residui)
2009				
TITOLO IV	6.013.998	1.042.436	17,3	4.971.563
TITOLO V	2.513.581	679.808	27,0	1.833.773
Totale	8.527.579	1.722.244	20,2	6.805.336
2010				
TITOLO IV	5.927.821	951.172	16,0	4.976.649
TITOLO V	2.254.205	493.846	21,9	1.760.359
Totale	8.182.027	1.445.019	17,7	6.737.008
2011				
TITOLO IV	6.145.350	868.559	14,1	5.276.791
TITOLO V	2.093.870	468.057	22,4	1.625.813
Totale	8.239.221	1.336.616	16,2	6.902.604
2012				
TITOLO IV	5.439.507	854.958	15,7	4.584.549
TITOLO V	1.682.582	416.508	24,8	1.266.074
Totale	7.122.089	1.271.466	17,9	5.850.623
2013				
TITOLO IV	5.122.413	765.533	14,9	4.356.880
TITOLO V	1.296.581	282.554	21,8	1.014.027
Totale	6.418.994	1.048.087	16,3	5.370.907

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIRTEL

3.4.2 I residui passivi 2009-2013

Dall'analisi sulla gestione dei residui passivi, condotta con riferimento alle 103 Province monitorate da SIRTEL si evidenzia nel triennio 2011-2013 una contrazione del valore assoluto della massa debitoria, che, passa dai 18,94 miliardi di euro dell'esercizio 2011 ai 14,01 miliardi del 2013.

Tabella n. 10/SP

Province - Spese: residui passivi

Esercizio: 2011

Importi in migliaia di euro

Titolo Spesa	Residui conservati	Riaccertamento conto residui	Riaccertamento conto residui /Residui Conservati	Impegni conto residui	Pagamenti conto residui	Pagamenti conto residui / Impegni conto residui	Residui finali residui (*)	Totale dei residui passivi	Toti residui passivi / Residui conservati
Titolo I	6.113.582	525.872	8,60%	5.587.710	2.545.710	45,56%	3.042.000	5.760.595	94,23%
Titolo II	13.699.702	706.113	5,15%	12.993.589	2.161.340	16,63%	10.832.249	12.719.196	92,84%
Titolo III	36.738	223	0,61%	36.515	11.379	31,16%	25.135	46.589	126,82%
Totale	19.850.022	1.232.208	6,21%	18.617.813	4.718.429	25,34%	13.899.384	18.526.381	93,33%
Titolo IV	479.379	32.667	6,81%	446.712	155.084	34,72%	291.628	418.230	87,24%
Totale	20.329.401	1.264.876	6,22%	19.064.525	4.873.513	25,56%	14.191.012	18.944.610	93,19%

(*) Differenza fra Impegni conto residui e pagamenti conto residui

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Tabella n. 11/SP

Province - Spese: residui passivi

Esercizio: 2012

Importi in migliaia di euro

Titolo Spesa	Residui conservati	Riaccertamento conto residui	Riaccertamento conto residui /Residui Conservati	Impegni conto residui	Pagamenti conto residui	Pagamenti conto residui / Impegni conto residui	Residui finali residui (*)	Totale dei residui passivi	Toti residui passivi / Residui conservati
Titolo I	5.761.003	605.863	10,52%	5.155.141	2.428.005	47,10%	2.727.136	5.248.069	91,10%
Titolo II	12.719.196	1.911.832	15,03%	10.807.364	1.846.224	17,08%	8.961.141	10.437.326	82,06%
Titolo III	46.589	14.368	30,84%	32.221	6.642	20,61%	25.579	90.016	193,21%
Totale	18.526.788	2.532.063	13,67%	15.994.726	4.280.870	26,76%	11.713.855	15.775.411	85,15%
Titolo IV	418.230	42.353	10,13%	375.877	116.143	30,90%	259.734	396.979	94,92%
Totale	18.945.018	2.574.415	13,59%	16.370.603	4.397.014	26,86%	11.973.589	16.172.390	85,36%

(*) Differenza fra Impegni conto residui e pagamenti conto residui

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

Tabella n. 12/SP

Province - Spese: residui passivi

Esercizio: 2013

Importi in migliaia di euro

Titolo Spesa	Residui conservati	Riaccertamento conto residui	Riaccertamento conto residui /Residui Conservati	Impegni conto residui	Pagamenti conto residui	Pagamenti conto residui / Impegni conto residui	Residui finali residui (*)	Totale dei residui passivi	Toti residui passivi / Residui conservati
Titolo I	5.248.671	387.391	7,38%	4.861.281	2.444.333	50,28%	2.416.948	4.790.411	91,27%
Titolo II	10.437.326	632.691	6,06%	9.804.635	2.071.340	21,13%	7.733.295	9.105.722	87,24%
Titolo III	90.016	4.833	5,37%	85.183	69.358	81,42%	15.825	119.151	132,37%
Totale	15.776.013	1.024.915	6,50%	14.751.099	4.585.031	31,08%	10.166.068	14.015.284	88,84%
Titolo IV	396.377	26.638	6,72%	369.739	104.052	28,14%	265.687	375.632	94,77%
Totale	16.172.390	1.051.552	6,50%	15.120.838	4.689.083	31,01%	10.431.754	14.390.916	88,98%

(*) Differenza fra Impegni conto residui e pagamenti conto residui

Fonte: Sezione delle Autonomie - dati SIRTEL al 16/09/2014

In particolare, la riduzione dei residui passivi totali registrata alla chiusura dell'esercizio 2013 rispetto ai residui passivi totali del 2011 è pari a -24% e si evidenzia con riferimento tanto ai residui di competenza (-24,27%) che ai residui riportati dai precedenti esercizi (-28,61%), mentre lo stesso valore per le Province in sperimentazione al 2014 è pari a -45,04% (cfr. tab.).

Le anzidette contrazioni sia per le Province in sperimentazione che per le altre sono da ricollegarsi principalmente alla riduzione dei residui passivi del tit. II (rispettivamente -54,98% e -28,41%).

I residui passivi di parte corrente si riducono anch'essi ma in misura minore rispetto a quella dei residui in conto capitale, con riferimento tanto ai residui di competenza (-12,7%) quanto a quelli finali (-16,84%).

Considerazioni conclusive dei capitoli 1, 2 e 3

Il complesso percorso di riequilibrio dei conti pubblici ha impegnato, dal 2009 in avanti, costantemente il comparto degli Enti locali, imponendo vincoli alla spesa e tagli ai trasferimenti, con riflesso inasprimento della leva fiscale rimessa all'autonoma disponibilità dei livelli di governo locale. I dati del primo rapporto COPAFF sugli effetti, in termini complessivi, delle manovre di finanza pubblica 2008-2013 sui bilanci degli Enti locali evidenzia, nel 2012, una riduzione di spesa primaria del 28,3% per le Province (corrispondente, in valore assoluto, ad un taglio di 2,9 miliardi) e del 14,5% per i Comuni (corrispondente, in valore assoluto, a 8,4 miliardi). Il settore più penalizzato è risultato quello degli investimenti (incidenza che, per Comuni e Province, ha raggiunto, mediamente, il 60% delle economie di spesa).

Anche dall'analisi dei dati di rendiconto dei Comuni per l'esercizio 2013 si traggono elementi di conferma del peso dei suddetti effetti che si leggono nell'andamento della spesa primaria e di quello dell'autosufficienza finanziaria, data dal rapporto tra entrate proprie e spesa finale. Tale rapporto, cresciuto nel 2012 per effetto dell'anticipazione sperimentale dell'IMU, si è contratto, solo relativamente, nel 2013 nonostante il minor gettito dovuto all'esclusione dalla tassazione delle "abitazioni principali", in parte compensato dai trasferimenti statali ed in parte dai risultati dell'azionamento della leva fiscale soprattutto sul fronte delle addizionali all'IRPEF. Tuttavia ciò non ha favorito una maggiore spesa, soprattutto negli investimenti, proprio a causa dei vincoli ad essa imposti e della rigidità della spesa corrente che è cresciuta, in termini di impegni del 5,5%, mentre quella in conto capitale è diminuita del 5,8%. Per gli aspetti qualitativi della spesa corrente va messo in evidenza che continua il positivo andamento della flessione della spesa per il personale (-2,2% gli impegni nel 2013 rispetto al 2012), e delle spese di funzionamento(-6,4%), mentre cresce quella per prestazione di servizi (+4,9%), che rappresenta, in valore assoluto, l'intervento di maggior peso nel rapporto di composizione di tale tipologia di spesa cifrando oltre 24,7 mld di euro.

Per le Province l'impatto delle manovre sulle condizioni di autosufficienza è stato contenuto per effetto di una severa riduzione della spesa che ha consentito di assorbire i tagli delle risorse particolarmente incisivi: il rapporto di incidenza delle entrate proprie sulle spese finali, nel 2013 risulta pari al 57,9%, ma solo a fronte di una riduzione delle spese finali di oltre 1,3 miliardi di euro, che ha consentito di assorbire la riduzione di oltre 561 mln di euro gli accertamenti del 2013 rispetto al 2012.

L'impatto sui bilanci delle suddette misure ha trovato un'attenuazione nell'inasprimento della fiscalità locale, visto che nel 2013 gli accertamenti di competenza di tutte le entrate correnti crescono del 4,1%; in valore assoluto si passa dai 53,07 miliardi di

euro del 2012 ai 55,2 miliardi di euro. In sostanza il venir meno del gettito dell'IMU "prima casa" (compensato, peraltro, con circa 4,5 mld di euro di contributi erariali) che ha fatto registrare un -3,3% delle entrate tributarie - laddove a rendiconto del 2012, gli accertamenti sullo stesso titolo era cresciuto dell'11,1% - ha avuto relativa incidenza sul livello delle risorse proprie, accresciute in maniera parimenti determinante dal gettito prodotto dallo sforzo fiscale sulle aliquote standard dell'IMU relative alle altre tipologie immobiliari e all'addizionale IRPEF (+10% gli accertamenti nel 2013).

Si è quindi registrata una sostanziale tenuta delle entrate tributarie espressiva di una capacità fiscale che, a parità di basi imponibili, non può che derivare da una modulazione della pressione fiscale verso l'alto, certamente maggiore di quella che sarebbe stata necessaria per garantire la parità di gettito perso. Peraltro si tratta di una tendenza alla crescita che continua a manifestarsi anche nei recenti dati relativi all'anno in corso che nei primi otto mesi ha fatto registrare un maggior gettito IMU, per la quota di spettanza comunale, rispetto allo stesso periodo del 2013, nella misura del 12,6% che in valore assoluto cifra 964 milioni di euro (dati tratti dal "Rapporto sulle entrate Agosto 2014 del Dipartimento delle Finanze del MEF). Nella stessa direzione incrementativa della pressione tributaria si muovono i primi dati da riscossione TASI che, prima della rata di saldo (16 dicembre 2014), secondo SIOPE, ammontano a circa 1,3 mld di euro ossia a circa un terzo del gettito IMU prima casa ad aliquota base, pari a circa 4,5 mld di euro. Dalla somma della riscossione anche del saldo, tenuto conto della generalizzata incapienza delle aliquote sulle altre tipologie di abitazioni che ha indotto a riversare la TASI essenzialmente sulle "prime case", potrà valutarsi l'effettiva variazione del carico fiscale tra IMU e TASI.

Sul fronte delle tasse viene in evidenza un incremento progressivo dell'ammontare complessivo degli accertamenti concernenti le varie "tariffe" per il servizio della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti (+8,8% nel 2012 e +17,8% nel 2013); nel 2013 tale posta contabile costituisce il 25,6% del totale degli accertamenti delle entrate correnti dei Comuni (nel 2011 rappresentavano il 21,4%).

Particolarmente critica la situazione delle risorse correnti per le Province che nel 2013 hanno registrato l'azzeramento del fondo sperimentale di riequilibrio (dotato per il 2013 di euro 1.039.917.823,00) per effetto delle riduzioni di risorse fino a 1.200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014 e, laddove le riduzioni non hanno trovato intera capienza nel FSR, non pochi enti hanno dovuto riversare proprie risorse allo Stato. In pratica gli accertamenti delle entrate correnti nel 2013 rispetto al 2012 cedono nella misura del 10,4%. In valore assoluto le Province nel 2013 accertano meno entrate rispetto al 2011 per l'importo di 1,33 miliardi di euro e riscuotono 1,44 miliardi in meno.

Per il conto capitale dei Comuni, le entrate nell'esercizio 2013 mostrano tre linee di tendenza: decremento delle entrate da alienazioni di beni (-16,6%); incremento del ricorso alle anticipazioni di cassa (+35,1%) e ripresa dell'indebitamento (+63,4%). In valore assoluto nel 2013 i maggiori accertamenti da indebitamento superano di 1,6 mld di euro quelli del 2012. La spinta all'indebitamento, con la sola eccezione dei piccoli Comuni nei quali flette, fa registrare incrementi anche a tre cifre, naturalmente enfatizzati nel dato contabile dalla bassa base di partenza, ma che, comunque, denota una vera e propria ripartenza generale degli investimenti.

Le ragioni di maggior peso sull'elevato ricorso alle anticipazioni (+1 mld di euro) sono da ricondursi anche ai vuoti di liquidità determinati dal convulso legiferare in materia di entrate tributarie che ha reso necessario elevare i limiti legislativi, per far fronte agli inderogabili impegni di spesa soprattutto quelli di natura indisponibile.

Per le Province nel 2013 sul versante delle entrate si è avuta una dinamica molto debole i cui connotati si possono riassumere nel dato di sintesi che, in un contesto di sostanziale stasi delle risorse disponibili per gli investimenti, si è avuta una flessione dei trasferimenti regionali (706 mln di euro gli accertamenti nel 2012, 548 mln quelli del 2013) arginata in minima parte dai maggiori trasferimenti statali (+30 mln di euro) e da un'accelerazione delle entrate da alienazioni di beni patrimoniali, molto anomala nella distribuzione geografica. Positivi i dati della riscossione delle entrate destinate agli investimenti, +58% nel 2013, dei quali di rilievo il dato concernente le riscossioni delle entrate del titolo IV che migliorano del 53%.

Un *focus* è stato fatto sulla gestione dei residui al centro delle nuove disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, il cui avvio muoverà proprio da una revisione straordinaria dei residui. Si tratta di un'operazione non priva di profili di criticità soprattutto per quello che riguarda i crediti di parte corrente. Da un rapido esame della serie storica dei risultati dei rendiconti 2009-2013 (6.507 Comuni), al 1° gennaio 2014, la massa complessiva dei residui attivi di parte corrente proveniente dai precedenti esercizi (al netto quindi di quelli di nuova formazione concernente la competenza 2013) ammontava a 27 mld di euro, di cui 12,06 mld riscossi nell'anno e oltre 15,7 mld ancora da riscuotere. La causa di maggiore accumulo è quella dei residui relativi alle entrate extra-tributarie, il cui tasso di realizzazione, pur migliorando negli ultimi esercizi non arriva neanche alla soglia del 40%. I crediti da riscuotere del titolo III, tra i quali figurano anche le poste relative alle sanzioni per violazione al codice della strada, notoriamente di difficile esigibilità, ammontano, al 31 dicembre 2013, a circa 7 miliardi di euro. Non diversa è la situazione dei residui del conto capitale delle entrate

destinate agli investimenti (calcolate con lo stesso metodo dei residui di parte corrente), ammontanti al 31 dicembre 2013 ad oltre 18,4 miliardi di euro, imputabili, per la maggior parte, alle entrate destinate agli investimenti del Titolo IV cioè entrate non da indebitamento ed in buona misura riferibili ai trasferimenti da altri enti, in particolare dalla Regione.

Per le Province si osserva un progressivo miglioramento del tasso di smaltimento dei residui delle entrate correnti nel quinquennio 2009-2013 (campione di 99 enti), dei quali restano da riscuotere pari a 4,2 mld di euro e 5,3 mld di euro del conto capitale (di cui 3,3 dal titolo II), la cui velocità di riscossione è più ridotta.

4 Le Unioni di Comuni

4.1 La disciplina normativa

Nel processo di riforma della pubblica amministrazione degli ultimi anni nel quale gli Enti locali hanno avuto sempre più parte con il trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato centrale al sistema delle autonomie, l'introduzione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, la costituzionalizzazione della riforma del Titolo V, la ricerca di un'adeguatezza strutturale e dimensionale dei piccoli comuni ha rappresentato un obiettivo importante che ha portato ad individuare i migliori criteri per realizzare politiche di gestione associata di servizi e funzioni pubbliche.

La "Cooperazione Intercomunale" per la gestione associata di funzioni e servizi, dal 1990 ad oggi, ha formato oggetto di molteplici interventi normativi dei quali appare utile un rapido *excursus* che consenta di cogliere sia il senso dell'evoluzione, sia il peso che tali figure vanno assumendo nella composizione della spesa di un settore di rilievo nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche qual è quello delle Amministrazioni locali. In effetti la successione delle leggi nel settore pongono in evidenza come il legislatore, ferma restando l'originaria finalità di promuovere il superamento di limiti strutturali tipici dei comuni di piccole dimensioni, sia stato spinto dalle tensioni sulla situazione finanziaria a superare la fase volontaristica e a privilegiare il vincolo legislativo nella costituzione delle Unioni. Vale ricordare la recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 44 del 10 marzo 2014), nella quale nel contesto argomentativo teso ad individuare la competenza legislativa nella materia, chiarisce che l'associazionismo obbligato ha come scopo la riduzione della spesa pubblica corrente e che l'associazionismo stesso, in quest'ottica, diventa un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica legittimamente fissato dal legislatore statale in un ambito di competenza concorrente ex art. 117, co.3 della Costituzione.

La "storia" normativa delle Unioni prende le mosse dalla legge 8 giugno 1990, n.142, recante "Ordinamento delle autonomie locali" che, all'articolo 26, aveva disciplinato e introdotto il modello associativo dell'Unione di Comuni, sebbene in previsione di una

successiva fusione entro dieci anni dalla costituzione, a pena di scioglimento dell'Unione ed aveva previsto anche i parametri cui attenersi: la contiguità territoriale, l'appartenenza alla stessa Provincia, una popolazione non superiore a 5.000 abitanti eccezione fatta per un solo Comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

Con l'articolo 6, della legge 3 agosto 1999, n. 265, sono state inserite alcune sostanziali modifiche in tema di Fusioni e Unione di Comuni, poi confluite e coordinate nel Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267) nel quale l'articolo 32¹⁴⁸) ha riscritto il modello delle Unioni di Comuni con alcuni significativi passaggi che ne avrebbero consentito, negli anni seguenti, una nuova diffusione su tutto il territorio nazionale.

Nella legge 5 maggio 2009, n. 42, recante: *"Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, l'articolo 12, lett. f), tra i principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, stabilisce la *"previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali"*.

La sfavorevole congiuntura economica e le prime rilevanti manovre di consolidamento finanziario sono all'origine dell'accelerazione impressa ad uno degli strumenti di razionalizzazione della spesa qual è l'esercizio associato, obbligatorio, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se montani o appartenuti a C.M.) delle funzioni fondamentali, introdotto dall'art 14, comma 28 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, successivamente modificato; obbligo che scaglionato a "tappe" nel tempo è previsto debba essere adempiuto, per tutte le funzioni fondamentali, come individuate dal comma 27 del medesimo articolo, (come successivamente modificato dall'art. 19 del decreto legge 95/2012, convertito dalla legge 135/2012)¹⁴⁹, alla data del 31 dicembre 2014.

¹⁴⁸ Articolo 32 nel testo del d.lgs n.267/2000: «1) Le Unioni di Comuni sono Enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza; 2) L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai Consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse; 3) Lo statuto deve comunque prevedere il Presidente dell'Unione scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze; 4) L'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni; 5) Alle Unioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni. In particolare: le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati».

¹⁴⁹ Comma 27: «Ferre restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;