

Andamenti ed equilibri generali

COMUNITÀ MONTANE

F.t. 1/cm

Accertamenti e Impegni di competenza 1/cm

(in migliaia di euro)

Accertamenti c/competenza			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	446.690	479.520	7,35
II	113.509	130.725	15,17
Tot. I + II	560.199	610.245	8,93
III	610.628	523.890	-14,20
1) III dep.	605.526	515.676	-14,84
IV	38.349	67.515	76,05
2) IV dep.	29.132	45.033	54,58
Tot. III + IV	648.977	591.405	-8,87
Tot. Dep. III + IV	634.658	560.709	-11,65
V	196.675	193.436	-1,65
V dep.	0	0	
Totale generale	1.405.851	1.395.086	-0,77
Totale generale dep.	1.194.857	1.170.954	-2,00

(in migliaia di euro)

Impegni in c/competenza			Var. %
Tit.	2005	2006	
I	527.744	568.987	7,81
II	671.149	604.242	-9,97
3) II dep.	670.526	602.972	-10,07
III	26.638	42.415	59,23
4) III dep.	17.421	19.933	14,42
IV	196.681	193.487	-1,62
IV dep.	0	0	
Totale generale	1.422.212	1.409.131	-0,92
Totale generale dep.	1.215.691	1.191.892	-1,96

Depurato da:

- 1 - Riscossione di crediti ed anticipazioni (cat. VI)
- 2 - Anticipazioni di cassa (cat. I);
- 3 - Concessione di crediti ed anticipazioni
- 4 - Anticipazioni di cassa

F.t. 2/cm

COMUNITÀ MONTANE

Riscossioni e Pagamenti totali 2/cm

(in migliaia di euro)

Riscossioni totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	437.440	461.737	5,55
II	112.195	118.371	5,50
Tot. I-II	549.635	580.108	5,54
III	478.807	492.892	2,94
IV	52.354	69.155	32,09
Tot. III-IV	531.161	562.047	5,81
V	196.568	196.483	-0,04
Totale generale	1.277.364	1.338.638	4,80

(in migliaia di euro)

Pagamenti totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	503.345	532.540	5,80
II	563.114	574.936	2,10
III	25.703	40.305	56,81
IV	192.506	190.343	-1,12
Totale generale	1.284.668	1.338.124	4,16

F.t. 3/cm

Residui attivi e Residui passivi totali 3/cm

(in migliaia di euro)

Residui attivi totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	215.611	225.878	4,76
II	75.000	83.153	10,87
Tot. I-II	290.611	309.031	6,34
III	1.463.453	1.400.669	-4,29
IV	115.190	110.684	-3,91
Totale III-IV	1.578.643	1.511.353	-4,26
V	74.622	68.534	-8,16
Totale generale	1.943.876	1.888.918	-2,83

(in migliaia di euro)

Residui passivi totali			Variazioni %
Tit.	2005	2006	
I	284.646	302.370	6,23
II	2.028.431	1.948.752	-3,93
III	5.058	6.989	38,18
IV	99.172	99.273	0,10
Totale generale	2.417.307	2.357.384	-2,48

Andamenti ed equilibri generali

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F. t. 4/c, p, cm

Risultati della gestione di competenza
per n. enti

	N. Enti	N. Enti in Avanzo		N. Enti in Disavanzo		N. Enti in Pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	17	21	86	82	0	0
Comuni	1294	401	438	888	855	5	3
Com. Montane	275	88	115	186	160	1	0

Risultati della gestione di competenza
per saldi
(migliaia di euro)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con entr. di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	27.600	33.478	480.458	398.861	-452.858	-365.383	4,83	3,98
Comuni	1294	317.850	296.168	1.126.850	881.007	-809.000	-584.839	2,29	1,66
Com.Montane	275	7.071	8.663	23.432	22.709	-16.361	-14.046	2,92	2,30

F. t. 5/ c, p, cm

Risultati del riaccertamento dei residui
per n. enti

	N. enti	N. enti con Saldo positivo		N. enti con Saldo negativo		N. enti con Saldo in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	96	94	5	7	2	2
Comuni	1294	1.060	1.014	233	277	1	3
Comunità Montane	275	211	223	56	44	8	8

Saldi positivi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.>0

Saldi negativi: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.<0

Saldo in pareggio: +Magg. R.A.+Min. R.P.- Min.R.A.=0

Saldo in pareggio: nessun riaccertamento

Risultati del riaccertamento dei residui
per saldi

	N. Enti	(migliaia di euro)							
		Saldi positivi		Saldi negativi		Saldi complessivi		Rapp. % con stanz. residui attivi	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	357.310	327.088	20.231	13.492	337.079	313.596	4,71	4,30
Comuni	1294	959.182	677.040	209.622	144.612	749.560	532.428	3,31	2,20
Comunità Montane	275	20.916	24.322	4.050	4.273	16.866	20.049	0,88	1,03

d.p.= differenza punti percentuali

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F.t. 6/ c, p, cm

Risultati di amministrazione
per n. enti

	N. Enti	N. Enti in Avanzo		n. Enti in Disavanzo		N. Enti in Pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	103	103	0	0	0	0
Comuni	1294	1.290	1.280	4	14	0	0
Comunità Montane	275	273	275	1	0	1	0

Risultati di amministrazione
per saldi

(migliaia di euro)

	N. Enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		Rapp. % con attivo finanz. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	1.087.354	1.035.488	0	0	1.087.354	1.035.488	4,70	4,49
Comuni	1294	4.072.453	4.049.007	13.443	40.189	4.059.010	4.008.818	6,02	6,08
C. Montane	275	71.175	76.582	70	0	71.105	76.582	2,86	3,15

Attivo finanziario = Residui attivi finali + fondo di cassa al 31 dicembre

COMUNI PROVINCE COMUNITÀ MONTANE

F.t. 7/ c, p, cm

Risultati economico-finanziari
per n. di enti

a)

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	84	86	19	17	0	0
Comuni	1.294	871	916	414	368	9	10
C. Montane	275	193	209	80	65	2	1

Risultati economico-finanziari
per saldi

(migliaia di euro)

	n. enti	Avanzi		Disavanzi		Saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	485.323	577.875	145.555	46.234	339.768	531.641	3,63	5,76
Comuni	1294	988.719	1.418.076	1.431.965	532.255	-443.246	885.821	1,25	2,52
C. Montane	275	55.393	58.945	5.015	4.142	50.378	54.803	8,99	8,98

Segue=>

**Risultati economico-finanziari al netto delle quote di capitale dei mutui in estinzione
per n. enti**

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	99	97	4	6	0	0
Comuni	1294	1.191	1.191	103	103	0	0
Comunità montane	275	229	240	46	35	0	0

**Risultati economico-finanziari al netto delle quote di capitale dei mutui in estinzione
per saldi**

	n. enti	(migliaia di euro)							
		Avanzi		Disavanzi		saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	949.276	1.052.201	19.029	7.923	930.247	1.044.278	590.479	512.637
Comuni	1294	2.944.412	3.235.998	108.618	83.934	2.835.794	3.152.064	3.278.995	2.266.243
C.montane	275	67.237	71.156	3.157	2.061	64.080	69.095	13.702	14.292

**Risultati economico-finanziari al netto dell'avanzo di Amm.ne
applicato per n. enti**

	n. enti	n. enti in avanzo		n. enti in disavanzo		n. enti in pareggio	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	82	84	21	19	0	0
Comuni	1294	826	866	460	419	8	9
Comunità montane	275	190	204	84	70	1	1

**Risultati economico-finanziari al netto dell'avanzo di Amm.ne
applicato per saldi**

	n. enti	(migliaia di euro)							
		Avanzi		Disavanzi		saldi complessivi		rapp.% con entrate correnti di comp. (segno neutro)	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Province	103	458.422	559.881	151.201	48.911	307.221	510.970	32.547	20.671
Comuni	1294	889.831	1.283.579	1.708.987	566.958	-819.156	716.621	375.910	169.200
C. montane	275	54.363	54.849	5.100	4.231	49.263	50.618	1.115	4.185

9 Il debito finanziario di Comuni e Province

Premessa

La revisione dell'art. 119 della Costituzione, conseguente alla riforma di tutto il titolo V, ha stabilito l'oggetto esclusivo di destinazione dell'indebitamento, vale a dire gli investimenti.

Invero, la regola era già presente nell'ordinamento degli enti locali, ma la natura di norma ordinaria del precetto la esponeva a non difficili compromissioni.

D'altra parte, nel sistema della Repubblica, comuni e province sono essenzialmente enti di amministrazione il cui ruolo fondamentale è quello di erogare servizi mentre la programmazione dello sviluppo è compito, senz'altro prioritario, degli enti più ampi dotati di potestà legislativa.

L'indebitamento per gli enti locali, quindi, non entra a far parte delle leve strumentali di gestione del bilancio (*deficit spending*)³⁵⁸ e l'equilibrio finanziario da garantire è quello di parte corrente ed il ricorso all'indebitamento ha una dimensione ben più ristretta e specifica, sostanziandosi quale mezzo di finanziamento di singoli e definiti progetti di investimento con il vincolo giuscontabile dell'immediato automatico impegno della spesa al verificarsi dell'accertamento dell'entrata.

A garanzia, poi, di una sana gestione economica, oltre al costo del debito (interessi passivi) anche la quota di capitale in ammortamento, così assimilata a spesa corrente, deve trovare copertura nelle entrate correnti, incidendo sull'equilibrio di bilancio³⁵⁹.

9.1 Le rilevazioni della Sezione

L'indagine ha avuto ad oggetto i consuntivi di 887 comuni con popolazione superiore agli 8000 abitanti e complessiva pari a 31.375.849, corrispondente al 53,17% della popolazione nazionale.

Le province, invece, sono proporzionalmente più numerose –86 su 104– con l'avvertenza che la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige non comprendono province ad istituzione ordinaria.

L'indagine si è proposta di individuare lo stock del debito finanziario (mutui, prestiti obbligazionari, prestiti a breve termine e prestiti pluriennali) a fine 2005-2006 e, per quello di quest'ultimo esercizio, verificarne la sostenibilità finanziaria, economica e patrimoniale alla luce dei precetti giuridici vigenti e dei canoni di sana gestione.

L'analisi riguarda i Comuni e le province svolgendosi in stretta connessione con la sequenza dei fogli tabellari. Chiude un paragrafo con le considerazioni d'insieme.

³⁵⁸ Per gli Enti locali esiste un esplicito divieto di utilizzare i prestiti al fine di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193, comma 3, TUEL).

³⁵⁹ Art. 162, comma 6 TUEL, d.lgs. n. 267/2000.

9.1.1 Consistenza

Comuni

Le tabelle (1/c – 2/c – 3/c) espongono la consistenza e la composizione del debito riferito agli Enti dell'insieme e consentono un confronto dell'anno 2006 con il 2005.

Quanto alla consistenza del debito, pari nel 2006 a 36,979 milioni di euro, è da notare subito una crescita del 2,33% rispetto all'anno precedente. La distribuzione per aree geografiche rivela che il 48,49% del debito è detenuto da Enti dell'area Nord, il 30,08% da Enti dell'area Centro e il rimanente 21,43% da Enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 73,74% del totale, le obbligazioni il 25,31% ed il rimanente 0,95% (altro nelle tabelle) è rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli Enti dell'area Nord sia, tanto proporzionalmente che in assoluto, più elevata.

Il rapporto dello stock del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2006, un carico *pro-capite* di 1.178,59 euro.

Questo dato, riportato per aree geografiche, è di 1.313,35 euro per il Nord, di 1.589,12 euro per il Centro, e di 739,02 euro per il Sud-Isole.

Province

Quanto alla consistenza del debito delle province (tabelle 1/p – 2/p – 3/p), pari nel 2006 a 9,672 milioni di euro, è da notare subito una crescita del 6,09% rispetto all'anno precedente. La distribuzione per aree geografiche rivela che il 50,20% del debito è detenuto da enti dell'area Nord, il 25,53% da enti dell'area Centro ed il rimanente 24,27% da enti dell'area Sud-Isole.

I mutui costituiscono il 67,47% del totale, le obbligazioni il 31,13% ed il rimanente 1,40% (altro nelle tabelle) è rappresentato da prestiti a breve termine e pluriennali. Da notare come la quota di prestiti obbligazionari per gli enti dell'area Nord sia, così come visto per i Comuni, tanto proporzionalmente che in assoluto, più elevata.

Il rapporto dello stock del debito per il numero degli abitanti indica, per il 2006, un carico *pro-capite* di 186,27 euro.

Questo dato riportato per aree geografiche diventa 209,96 euro per il Nord, 216,88 euro per il Centro e 134,79 euro per il Sud-Isole.

9.1.2 Sostenibilità

Comuni e Province

Negli Enti locali la politica di finanziamento della spesa mediante ricorso al debito impatta con l'esigenza di assicurare la sostenibilità del relativo costo, sia in riferimento agli equilibri di bilancio nel breve periodo che a quelli prospettici delle evoluzioni future.

Vengono così in considerazione una pluralità di fattori, quali il complesso delle entrate e delle spese ed il loro interagire, l'andamento dei mercati finanziari con i tassi di interesse, la produttività dell'area di riferimento e le conseguenti possibili leve fiscali, la solidità patrimoniale.

I dati delle seguenti tabelle (4/c - 5/c1 - 5/c2 - 6/c) riferite ai comuni e (4/p - 5/p1 - 5/p2 - 6/p) riferite alle province, relativi all'anno 2006, si propongono di rilevare la sostenibilità del rimborso e del costo del debito con riferimento a parametri finanziari, economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito, da parte dei bilanci degli enti locali, mette a confronto il costo annuale per interessi con le entrate correnti (accertamenti dei primi tre titoli di bilancio), il cui limite già fissato al 25% (art. 204 del d.lgs. 267/2000), è stato ridefinito dalla legge finanziaria 2005 (art. 1, comma 44 della legge 30 dicembre 2004, n. 311) nella nuova percentuale del 12%³⁶⁰ con la previsione di un percorso di rientro per gli Enti con valori superiori.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 5,45% che diventa il 7,55% nell'area Centro, il 5,41% nell'area Nord ed il 3,80% nell'area Sud-Isole, mostrando un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al predetto parametro normativo.

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 4,52% che diventa il 4,96% nell'area Centro, il 4,56% nell'area Nord ed il 4,10% nell'area Sud-Isole con una grossa anomalia del dato relativo alle province della Calabria (11,27%), mostrando, comunque, un'ampia possibilità di ulteriore indebitamento, quanto meno in riferimento al predetto parametro normativo.

Una seconda ipotesi mette a raffronto l'importo degli interessi passivi con quello dello stock del debito per valutare il tasso di incidenza a fronte del valore dell'*euribor* del periodo considerato (2006).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 4,26% che diventa il 4,87% nell'area Centro, il 4,19% nell'area Sud-Isole ed il 3,91% nell'area Nord.

³⁶⁰ La finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296 – art. 1, comma 698) ha di nuovo elevato, ma solo al 15%, il limite per l'indebitamento degli Enti locali.

Per le province, il valore medio nazionale è del 3,82% che diventa il 4,05% nell'area Centro, il 4,35% nell'area Sud-Isole ed il 3,46% nell'area Nord.

Il valore dell'*euribor* –sei mesi– del periodo considerato si muove al rialzo dal 2,683% del gennaio al 3,830% del dicembre.

Una terza ipotesi mette a raffronto, sempre con l'importo degli accertamenti correnti, lo stock totale del debito. È uno dei criteri di valutazione utilizzato dagli Istituti finanziari per la “valutazione del merito di credito” degli Enti che richiedono prestiti.³⁶¹

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 127,94% che diviene il 154,79% nell'area Centro, il 138,10% nell'area Nord ed il 90,75% nell'area Sud - Isole.

Per le province, il valore medio nazionale è del 118,12% che diviene il 122,47% nell'area Centro, il 131,94% nell'area Nord ed il 94,18% nell'area Sud - Isole.

Un' ultima ipotesi ricostruttiva dell'effettiva sostenibilità finanziaria dello stock del debito mette a confronto, sempre con gli accertamenti correnti, il costo del cosiddetto “servizio del debito” corrispondente alla sommatoria degli interessi passivi più la quota di capitale in ammortamento.

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale del 17,22% che diviene il 23,15% nell'area Centro, il 17,06% nell'area Sud-Isole ed il 14,03% nell'area Nord.³⁶²

Per le province il valore medio nazionale è del 9,90% che diviene il 10,61% nell'area Centro, il 7,99% nell'area Sud - Isole ed il 10,80% nell'area Nord.

Già in precedenti relazioni, questa Corte ha avuto modo di denunciare come poco efficaci, quali parametri di sostenibilità, quelli meramente finanziari e ciò per tutta una serie di argomentazioni che si ritiene utile riprendere.

In primo luogo una riduzione dei tassi, come è avvenuto a partire dal 2001, amplia la capacità di indebitamento degli Enti con effetto espansivo sulla consistenza del debito e una non improbabile lievitazione del suo costo nel periodo medio-lungo, al risalire dei tassi, con rischi di superamento dei limiti di copertura.³⁶³

In secondo luogo, il riferirsi alle entrate correnti senza depurarle da quelle soggette a vincolo di destinazione, che mancano di sostanziale idoneità per fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

³⁶¹ Dall'esame di più relazioni e pareri espressi dall'Area Crediti della Cassa Depositi e Prestiti si evince una valutazione di criticità quando il rapporto si fa prossimo al 200%.

³⁶² Per una valutazione al riguardo è di interesse l'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 71 che per le Regioni dispone: “L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione . . . non può comunque superare il 25% dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate. . .”.

³⁶³ Queste considerazioni hanno contribuito a determinare il legislatore per un abbassamento del limite dal 25% al 12%, poi rialzato al 15%.

Al riguardo, occorre anche tener conto, oltre alle entrate vincolate per legge o collegate a spese delegate dalla Regione, delle risorse destinate necessariamente a copertura di quei servizi che rappresentano “le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali” certamente non idonee a fungere da mezzo di copertura degli oneri finanziari.

È essenziale, quindi, che la misura della effettiva sostenibilità del peso del debito si componga anche di parametri economici e patrimoniali.

Una prima ipotesi di ricostruzione della sostenibilità economica dello stock del debito può prendere in considerazione il raffronto fra elementi interni alla gestione dell’Ente o esterni ad essa come il prodotto interno lordo (PIL) dell’area di riferimento.

Nel primo caso, con l’utilizzo di dati del conto economico, può rappresentarsi una costruzione di sostenibilità mediante il raffronto del “saldo degli oneri finanziari”³⁶⁴ corrispondente alla differenza fra interessi attivi lucrati e interessi passivi subiti, con il “risultato della gestione operativa” corrispondente al saldo del bilancio di parte corrente (naturalmente al netto degli interessi) rettificato da elementi economici e comprensivo anche del risultato delle gestioni esternalizzate.

Il raffronto rivela se il “risultato della gestione operativa”, che esclude i saldi generati da fatti di gestione straordinari, è in grado di finanziare (sostenere) il costo dell’indebitamento e per quanta parte.

Va da sé, quindi, che è da valutare positivamente una situazione in cui il valore del rapporto non superi il 100%. Ogni valore in eccesso sta ad indicare che il costo dell’indebitamento, per quella parte, è espressione di disavanzo, a meno che non trovi copertura (anomala) in risorse di natura straordinaria.

L’indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 59,36% che diviene il 92,36% nell’area Nord, il 55,61% nell’area Centro ed il 36,02% nell’area Sud-Isole. È di nota come la Regione Emilia-Romagna (722,02%), la Regione Marche (437,97%) e la Regione Piemonte (300,08%) mostrino valori ben al di là del 100%.³⁶⁵

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 44,70% che diviene il 48,02% nell’area Nord, il 46,14% nell’area Centro ed il 39,08% nell’area Sud-Isole. È di nota come le province delle regioni Sicilia e Sardegna, con valore negativo del risultato della gestione operativa, mostrino capacità nulla nella sostenibilità economica del debito.³⁶⁶

³⁶⁴ In concreto sempre negativo.

³⁶⁵ I dati sono aggregati per ambito regionale nel quale possono trovarsi enti con situazioni le più disparate.

³⁶⁶ Vedi nota precedente.

Nel secondo caso, con l'utilizzo dei dati ISTAT relativi al prodotto interno lordo (PIL) e procedendo, mediante proiezione, alla stima dell'importo totale dello stock del debito riferito all'universo degli Enti, per i Comuni (stima pari a 69,545 miliardi di euro) il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionale pari al 4,73% che diviene il 5,75% nell'area Centro, il 4,39% nell'area Nord ed il 4,35% nell'area Sud-Isole.

Per le province, con una stima pari a 10,805 miliardi di euro, il rapporto tra il debito complessivo così stimato ed il PIL rivela un valore medio nazionali pari allo 0,75% che diviene lo 0,79% nell'area Centro, lo 0,70% nell'area Nord e lo 0,79% nell'area Sud-Isole.

Questi dati vanno anche apprezzati con riferimento al debito pubblico nazionale che nel 2006 ammonta a 1.575 miliardi di euro con una incidenza sul PIL pari al 106,80%.³⁶⁷

Una seconda ipotesi di ricostruzione dell'effettiva sostenibilità economica, peraltro codificata nel TUEL (art. 162, comma 6) prende in considerazione il raffronto fra il costo del cosiddetto "servizio del debito" (somma degli interessi + quota capitale in ammortamento) ed il saldo del bilancio di parte corrente (al netto, naturalmente, degli interessi passivi).

In buona sostanza, si attribuisce valore economico al saldo di due termini finanziari (accertamenti ed impegni correnti) assimilabile in qualche modo al risultato della gestione operativa del conto economico e gli si confronta il costo del servizio del debito per accertare se questo trova piena copertura nell'altro (equilibrio/squilibrio economico-finanziario).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore medio nazionale pari al 141,41% che diventa il 179,20% nell'area Sud-Isole, il 130,61% nell'area Centro ed il 128,91% nell'area Nord.

Per le province, il valore medio nazionale è pari al 63,01% che diventa il 51,07% nell'area Sud - Isole, il 68,38% nell'area Centro ed il 68,11% nell'area Nord.

È chiaro che il valore eccedente il 100% è la parte degli oneri che non trova copertura nel saldo della gestione ordinaria corrente e costituirà elemento di disavanzo a meno che non trovi finanziamento (anomalo) negli eventuali saldi positivi generati dai fatti di gestione straordinaria (revisione dei residui).

Le ultime ricostruzioni di sostenibilità economica rivelano immediatamente come le risorse generate dalla gestione ordinaria siano sempre sufficienti a finanziare il costo degli interessi ma diventino incapienti, per i comuni, quando subiscono anche l'incidenza delle quote capitale in ammortamento.

L'indagine sulla sostenibilità del costo dello stock del debito finanziario si conclude con il raffronto del suo valore numerario con quello del netto patrimoniale depurato (saldo di tutte le

³⁶⁷ Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2006).

attività patrimoniali —al netto del valore dei beni demaniali— e di tutte le passività —al netto dello stock del debito finanziario).

L'indagine rivela, per i Comuni, un valore (incidenza percentuale del primo termine sul secondo), riferito al complesso degli Enti, pari al 41,47% che diviene il 54,38% nell'area Centro, il 40,57% nell'area Nord ed il 32,33% nell'area Sud - Isole.

Per le province, il valore è pari al 45,19% che diviene il 61,17% nell'area Centro, il 51,10% nell'area Nord ed il 29,85% nell'area Sud - Isole.

È di immediata comprensione che i valori di incidenza più bassi rappresentano le situazioni di migliore sostenibilità patrimoniale.

9.2 Considerazioni d'insieme

Il debito finanziario dei Comuni, nel 2006, può stimarsi in 69,545 miliardi di euro (accertato in 36,979 miliardi su enti che rappresentano il 53,17% dell'intera popolazione) e cresce, rispetto al 2005, del 2,33%.

Quello delle Province in 10,805 miliardi di euro (accertato in 9,672 miliardi relativamente a 86 enti su 104 totali) con un andamento in crescita, rispetto al 2005, del 6,09%.

Il primo grava sulla popolazione residente per 1.178,59 euro *pro-capite* ed incide sul prodotto interno lordo per il 4,73%.

Quello delle Province ha una incidenza *pro-capite* di 186,27 euro e costituisce lo 0,75% del prodotto interno lordo.

Per i Comuni, rispetto al totale, i mutui sono il 73,74% ed i prestiti obbligazionari il 25,31%. Per le Province, i rispettivi dati sono il 67,47% ed il 31,13%. I prestiti obbligazionari, anche se sempre minori, nell'area Nord hanno una maggiore incidenza percentuale per entrambe le categorie di enti.

L'area Nord ha in valori assoluti il maggior importo di debito ma, in valori relativi alla popolazione, la maggiore incidenza si ha per gli enti dell'area Centro.

La sostenibilità finanziaria, che ha essenzialmente come parametro le entrate correnti, è complessivamente positiva per entrambe le categorie di enti, anche se le Province mostrano dati migliori. Per aree geografiche sono gli enti del Centro che rivelano i dati meno buoni.

Anche la sostenibilità economica, quanto meno per le province, a parte alcune situazioni di segno contrario riscontrate in Molise e Sicilia, è nel suo complesso positiva. Per i Comuni, invece, è positiva se si considera quale costo del debito il peso dei soli interessi. Se invece, come d'altra parte le stesse disposizioni legislative impongono, si considerano alla stessa stregua delle spese correnti, e quindi costo del debito, anche le quote capitale in ammortamento, i dati ne mostrano la insostenibilità da parte della gestione ordinaria. Va da sé, poi, che la parte

in eccesso se non trova copertura in saldi positivi di fattori straordinari, diventa causa di squilibrio e, quindi, di disavanzo finanziario.

La sostenibilità patrimoniale, con tutte le possibili riserve sulla attendibilità che, allo stato, è da attribuire ai valori espressi nel conto patrimoniale degli enti, può ritenersi positiva e nel rapporto tra debito e netto patrimoniale rivela, per i Comuni, un valore del 41,47% e, per le province, del 45,19%.

Per aree geografiche, i valori meno apprezzabili sono quelli degli enti delle regioni centrali che mostrano dati, rispettivamente, del 54,38% per i Comuni e del 61,17% per le province.

Conclusivamente, prescindendo da situazioni specifiche, può sostenersi che i dati aggregati del debito finanziario degli enti locali mostrino valori assoluti e costi di gestione che l'attuale finanza locale riesce a reggere ma, per i Comuni, solo col ricorso ad una anomalia: finanziando buona parte dell'onere, che è di natura certa e di lunga durata, con il ricorso ad entrate di natura straordinaria che, per definizione, hanno caratteri opposti (avanzi di amministrazione generati dalla revisione dei residui, cosiddetti oneri di urbanizzazione, plusvalenze nelle vendite immobiliari, ecc.).

D'altra parte, è lo stesso sistema normativo vigente ad apparire contraddittorio. Infatti, per un verso, è codificato il principio che tutto il costo del debito (interessi e quote capitale in ammortamento) più tutte le altre spese correnti non possano essere complessivamente superiori alle entrate correnti (art. 162, comma 6 TUEL) presupponendo che l'intero costo del "servizio del debito" debba trovare copertura nel "saldo finanziario" della parte corrente, per l'altro, quando si pone la regola per fissare il valore limite al nuovo o ulteriore indebitamento, si considera il solo peso degli interessi — senza alcun riferimento alla quota capitale in ammortamento — e lo si raffronta alle sole entrate correnti — senza alcun riferimento alle spese, prescindendo dal saldo e, quindi, da ogni considerazione di natura economica (art. 204, comma 1 novellato, TUEL).

A giudizio della scrivente Corte, al fine di evitare che possano crearsi situazioni poi difficilmente rimediabili, sarebbe opportuno che la citata ultima disciplina che pone la regola che consente o inibisce nuovo indebitamento, utilizzasse parametri coerenti con i principi posti dall'altra norma a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Tabella n. 1/C

Debiti di finanziamento 2005 (da conto patrimoniale 2005)

(In euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui			Obbligazioni			altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)			Totale Stock del debito accertato	
			1	inc.% 1/X	inc.% 1/4	2	inc. % 2/X	inc.% 2/4	3	inc.% 3/X	inc.% 3/4	4	inc.% 4/X
Piemonte	58	2.293.895	3.206.243.119	11,69	79,16	820.879.114	9,84	20,27	23.013.482	6,25	0,57	4.050.135.715	11,21
Lombardia	146	4.619.282	3.547.675.700	12,93	60,29	2.294.070.360	27,51	38,98	42.904.570	11,65	0,73	5.884.650.630	16,28
Liguria	20	1.005.358	1.265.265.469	4,61	68,40	513.883.308	6,16	27,78	70.673.405	19,19	3,82	1.849.822.182	5,12
Trentino Alto Adige	6	88.305	203.146.776	0,74	91,24	0	0,00	0,00	19.506.774	5,30	8,76	222.653.550	0,62
Veneto	102	2.549.428	1.897.687.666	6,92	76,58	574.017.250	6,88	23,16	6.434.861	1,75	0,26	2.478.139.777	6,86
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	483.092.532	1,76	81,63	108.495.684	1,30	18,33	209.343	0,06	0,04	591.797.559	1,84
Emilia Romagna	74	2.601.380	1.628.108.752	5,94	73,31	587.456.252	7,04	26,45	5.366.979	1,46	0,24	2.220.931.983	6,15
Totale Nord	418	13.653.754	12.231.220.014	44,59	70,71	4.898.801.968	58,74	28,32	168.109.414	45,65	0,97	17.298.131.396	47,87
Toscana	73	2.206.429	1.830.818.273	6,68	76,48	511.913.540	6,14	21,38	51.260.232	13,92	2,14	2.393.992.045	6,62
Umbria	15	424.446	283.896.007	1,04	71,97	107.574.877	1,29	27,27	2.994.404	0,81	0,76	394.465.288	1,09
Marche	26	674.456	551.349.119	2,01	83,78	88.493.987	1,06	13,45	18.218.169	4,95	2,77	658.061.274	1,82
Lazio	34	3.694.154	6.319.245.449	23,04	79,97	1.579.607.411	18,94	19,99	3.118.689	0,85	0,04	7.901.971.549	21,87
Totale Centro	148	6.999.485	8.985.308.848	32,76	79,18	2.287.589.815	27,43	20,16	75.591.494	20,52	0,67	11.348.490.156	31,40
Abruzzo	26	713.792	527.622.738	1,92	72,11	203.763.718	2,44	27,85	309.978	0,08	0,04	731.696.434	2,02
Molise	2	53.067	22.496.423	0,08	99,20	0	0,00	0,00	180.563	0,05	0,80	22.676.986	0,06
Campania	94	3.660.746	2.353.468.043	8,58	78,50	594.547.324	7,13	19,83	50.222.566	13,64	1,68	2.998.237.933	8,30
Puglia	84	2.319.972	1.198.695.776	4,37	89,71	114.938.989	1,38	8,60	22.549.335	6,12	1,69	1.336.184.100	3,70
Basilicata	10	235.559	150.514.037	0,55	62,80	89.039.878	1,07	37,15	105.000	0,03	0,04	239.658.915	0,66
Calabria	24	737.191	497.572.595	1,81	86,10	73.354.704	0,88	12,69	6.960.525	1,89	1,20	577.887.824	1,60
Sicilia	51	2.195.198	1.091.644.790	3,98	96,10	4.813.540	0,06	0,42	39.545.784	10,74	3,48	1.136.004.115	3,14
Sardegna	30	807.085	368.838.115	1,34	82,52	73.428.490	0,88	16,43	4.721.871	1,28	1,06	446.968.476	1,24
Totale Sud-isole	321	10.722.610	6.210.852.517	22,64	82,93	1.153.886.643	13,84	15,41	124.595.622	33,83	1,66	7.489.314.783	20,73
Totale X	887	31.375.849	27.427.381.379	100,00	75,90	8.340.278.426	100,00	23,08	368.296.530	100,00	1,02	36.135.936.335	100,00

Tabella n. 2/C

Debiti di finanziamento 2006 (da conto patrimoniale 2006)

(In euro)

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	mutui		Obbligazioni			altro (fin.ti pluriennali e a breve termine)			Totale Stock debito accertato		
			5	inc. % 5/X	inc. % 5/8	6	inc. % 6/X	inc. % 6/8	7	inc. % 7/X	inc. % 7/8	8	inc. % 8/X
Piemonte	58	2.293.895	3.322.156.596	12,18	79,84	827.492.364	8,84	19,89	11.298.609	3,21	0,27	4.160.947.569	11,25
Lombardia	146	4.619.282	3.673.546.349	13,47	61,27	2.298.601.328	24,56	38,34	23.171.021	6,57	0,39	5.995.318.698	16,21
Liguria	20	1.005.358	1.200.783.655	4,40	64,51	598.990.067	6,40	32,18	61.486.477	17,45	3,30	1.861.260.199	5,03
Trentino Alto Adige	6	88.305	200.646.883	0,74	90,92	0	0,00	0,00	20.034.912	5,69	9,08	220.681.795	0,60
Veneto	102	2.549.428	1.959.523.254	7,19	69,51	831.368.182	8,88	29,49	28.176.112	8,00	1,00	2.819.067.548	7,62
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	483.539.298	1,77	82,48	102.543.119	1,10	17,49	157.614	0,04	0,03	586.240.031	1,59
Emilia Romagna	74	2.601.380	1.590.734.341	5,83	69,51	669.848.586	7,16	29,27	28.007.796	7,95	1,22	2.288.590.723	6,19
Totale Nord	418	13.653.754	12.430.930.376	45,59	69,32	5.328.843.646	56,93	29,72	172.332.541	48,90	0,96	17.932.106.563	48,49
Toscana	73	2.206.429	1.695.659.790	6,22	68,86	731.249.275	7,81	29,70	35.601.743	10,10	1,45	2.462.510.808	6,66
Umbria	15	424.446	288.835.893	1,06	67,37	138.264.435	1,48	32,25	1.643.456	0,47	0,38	428.743.784	1,16
Marche	26	674.456	594.489.636	2,18	87,27	83.478.190	0,89	12,25	3.250.557	0,92	0,48	681.218.383	1,84
Lazio	34	3.694.154	5.958.878.033	21,85	78,92	1.588.788.103	16,97	21,04	2.864.014	0,81	0,04	7.550.530.150	20,42
Totale Centro	148	6.999.485	8.537.863.352	31,31	76,76	2.541.780.003	27,16	22,85	43.359.770	12,30	0,39	11.123.003.125	30,08
Abruzzo	26	713.792	515.565.168	1,89	64,30	262.768.154	2,81	32,77	23.486.359	6,66	2,93	801.819.681	2,17
Molise	2	53.067	21.086.690	0,08	99,15	0	0,00	0,00	180.563	0,05	0,85	21.267.253	0,06
Campania	94	3.660.746	2.504.325.292	9,18	79,54	610.322.317	6,52	19,38	33.910.509	9,62	1,08	3.148.558.118	8,51
Puglia	84	2.319.972	1.197.800.762	4,39	87,62	140.926.951	1,51	10,31	28.251.073	8,02	2,07	1.366.978.786	3,70
Basilicata	10	235.559	155.533.156	0,57	64,20	86.731.287	0,93	35,80	-102	0,00	0,00	242.264.341	0,66
Calabria	24	737.191	563.964.188	2,07	82,47	114.022.523	1,22	16,67	5.828.121	1,65	0,85	683.814.833	1,85
Sicilia	51	2.195.198	971.018.886	3,56	80,21	199.061.290	2,13	16,44	40.563.465	11,51	3,35	1.210.643.641	3,27
Sardegna	30	807.085	368.681.696	1,35	82,14	75.674.659	0,81	16,86	4.503.331	1,28	1,00	448.859.585	1,21
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	6.297.975.738	23,10	79,48	1.489.507.181	15,91	18,80	136.723.319	38,80	1,73	7.924.206.238	21,43
Totale X	887	31.375.849	27.266.769.466	100	73,74	9.360.130.830	100	25,31	352.415.630	100	0,95	36.979.315.926	100

Tabella n. 3/C

Debiti di finanziamento - Variazioni % - Esercizi finanziari 2005 - 2006

(in euro)

Incidenza per abitante

aree territoriali	N. Enti	Popolazione	Var. % mutui	Var. % obbligazioni	Var. % altro	Var. % tot. Stock deb.acc	Rapporto stock deb. 2005 e pop.	Rapporto stock deb. 2006 e pop.
			5/1	6/2	7/3	8/4	(a)	(b)
Piemonte	58	2.293.895	103,62	100,81	49,10	102,74	1.765,62	1.813,92
Lombardia	146	4.619.282	103,55	100,20	54,01	101,88	1.273,93	1.297,89
Liguria	20	1.005.358	94,90	116,56	87,00	100,62	1.839,96	1.851,34
Trentino Alto Adige	6	88.305	98,77	0,00	102,71	99,11	2.521,41	2.499,09
Veneto	102	2.549.428	103,26	144,83	437,87	113,76	972,04	1.105,76
Friuli Venezia Giulia	12	496.106	100,09	94,51	75,29	99,06	1.192,89	1.181,68
Emilia Romagna	74	2.801.380	97,70	114,03	521,85	103,05	853,75	879,76
Totale Nord	418	13.653.754	101,63	108,78	89,04	103,66	1.266,91	1.313,35
Toscana	73	2.206.429	92,62	142,85	69,45	102,86	1.085,01	1.116,06
Umbria	15	424.446	101,74	128,53	54,88	108,69	929,37	1.010,13
Marche	26	674.456	107,82	94,33	17,84	103,52	975,69	1.010,03
Lazio	34	3.694.154	94,30	100,58	91,83	95,55	2.139,05	2.043,91
Totale Centro	148	6.999.485	95,02	111,11	57,36	98,01	1.621,33	1.589,12
Abruzzo	26	713.792	97,71	128,96	7.576,78	109,58	1.025,08	1.123,32
Molise	2	53.067	93,73	0,00	100,00	93,78	427,33	400,76
Campania	94	3.660.746	106,41	102,65	67,52	105,01	819,02	860,09
Puglia	84	2.319.972	99,93	122,61	125,29	102,30	575,95	589,22
Basilicata	10	235.559	103,33	97,41	-0,10	101,09	1.017,41	1.028,47
Calabria	24	737.191	113,34	155,44	83,73	118,33	783,91	927,60
Sicilia	51	2.195.198	88,95	4.135,44	102,57	106,57	517,50	551,50
Sardegna	30	807.085	99,96	103,06	95,37	100,42	553,81	556,15
Totale Sud-Isole	321	10.722.610	101,40	129,09	109,73	105,81	698,46	739,02
Totale X	887	31.375.849	99,41	112,23	89,54	102,33	1.151,71	1.178,59